



COMMISSION EUROPÉENNE

Evaluation

Bruxelles, le 14.10.2005

TERMES DE REFERENCE

Evaluation de la coopération de la Commission européenne

avec le Rwanda

Evaluation de niveau pays

1. MANDAT ET OBJECTIFS

L'évaluation systématique et régulière de ses programmes de dépenses est une priorité de la Commission européenne (CE), en vue de rendre compte de la gestion des fonds alloués et de promouvoir une culture d'apprentissage de l'expérience dans toute l'organisation. L'accent mis sur *l'impact*, particulièrement dans le cadre des programmes des Directions Générales de la « famille RELEX »¹ s'inscrit dans un contexte de concentration croissante de l'aide extérieure et de généralisation des approches orientées vers les résultats.

L'évaluation de la coopération de la Commission avec le Rwanda fait partie du programme d'évaluation pour l'année 2005 tel qu'approuvé par les Commissaires des Relations Extérieures et du Développement.

Les principaux objectifs de l'évaluation sont de :

- fournir aux services concernés de la Commission ainsi qu'au grand public une appréciation globale et indépendante de la coopération passée et présente de la Commission avec le Rwanda ;
- tirer les principaux enseignements de cette coopération en vue d'améliorer les stratégies et programmes actuels et futurs de la Commission.

2. CONTEXTE

2.1. Conformément à l'article 177 du traité instituant la Communauté européenne, la politique de la Communauté dans le domaine de la coopération au développement vise :

- au développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ;
- à l'insertion harmonieuse et progressive des pays en développement dans l'économie mondiale ;
- à la lutte contre la pauvreté dans les pays en développement.

2.2. Ces objectifs ont été confirmés dans l'article 1 de l'Accord de partenariat ACP-CE, signé à Cotonou le 23 juin 2000, qui met un accent particulier sur l'objectif de réduction et, à terme, d'éradication de la pauvreté.

2.3. Dans la Déclaration sur la Politique de Développement du 10 novembre 2000², le Conseil de l'Union européenne (UE) et la Commission ont identifié six domaines prioritaires. Ceux ci sont :

¹ Directions Générales des Relations Extérieures (RELEX), du Développement (DEV), de l'Elargissement (ELARG), du Commerce (TRADE) et l'Office de Coopération EuropeAid (AIDCO).

² Document du Conseil 13458/00

Commerce et Développement ; Intégration et Coopération régionales; Appui aux politiques macro-économiques liées à des programmes sociaux ; Transport ; Développement Rural Durable et Sécurité Alimentaire ; Renforcement des Capacités Institutionnelles ; Bonne Gouvernance et Etat de droit .

L'environnement et le genre sont considérés comme des priorités transversales qui doivent être intégrées dans ces six thèmes afin de garantir un développement durable.

2.4. Le Rwanda constitue un cas spécial, avec deux types de problèmes : (i) ceux à caractère structurel datant de plusieurs décennies et d'avant l'indépendance, et (ii) ceux ayant trait au génocide et à la guerre civile, qui se superposent aux précédents et les aggravent.

(i)Les contraintes structurelles concernent l'enclavement, l'insécurité foncière et une forte pression démographique sur la terre, la faible productivité agricole, la forte croissance démographique, la détérioration progressive de l'environnement, etc.

(ii)Les conséquences du génocide et de la guerre civile se font sentir sur le plan interne et régional. Le génocide a été à l'origine de la plupart des problèmes sociaux, politiques et économiques. Les mouvements des réfugiés et de déplacés internes ont affecté environ 40% de la population La réconciliation nationale revêt un caractère stratégique pour le pays. Pour y parvenir, le Rwanda doit mener à terme le processus en cours de transition vers la démocratie, de décentralisation, d'élaboration des stratégies de développement à long terme, de justice du génocide, de démobilisation et de réinsertion des ex-combattants, etc.

2.5. La réduction de la pauvreté constitue la priorité dans la politique de développement du Gouvernement, qui a lancé un processus d'élaboration d'un programme de stimulation de la croissance et de réduction de la pauvreté. Ce processus a abouti à la formulation d'un Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP), élaboré de manière participative après une large consultation avec la population. Il comprend six secteurs prioritaires de développement (secteur rural et transformation de l'agriculture, ressources humaines, infrastructures économiques, Gouvernance, secteur privé et capacités institutionnelles) et des programmes d'actions.

2.6. Le Document de Stratégie Pays (DSP) est le fruit d'un processus commun de programmation, qui a commencé avec le lancement de l'accord de Cotonou, en janvier 2001, et a fait participer beaucoup d'acteurs (la Commission, les États membres de l'UE, le Gouvernement, la société civile y inclus le secteur privé).

Le DSP qui couvre la période 2001-2007 est en fait le nouveau cadre de coopération CE/Rwanda, il comprend toutes les ressources financières et l'ensemble et instruments disponibles. L'objectif du DSP est de contribuer à la réduction significative de la pauvreté, à la consolidation d'un cadre macro-économique viable et des principes de gestion saine, transparente et à l'amélioration dans la fourniture de services sociaux.

La contribution communautaire à la prévention et à la résolution des conflits est pour le Rwanda d'une importance majeure. Elle se matérialise à travers le dialogue politique avec le Gouvernement et les autres acteurs de la vie politique et sociale ainsi que dans la prise en compte de cette dimension en tant que question transversale dans le cadre de la stratégie de coopération.

Les ressources financières prévues par le 9^{ème} FED à disposition du Rwanda (période 2001-2007), s'élèvent à 124 M€ pour l'allocation A et à 62 M€ pour l'allocation B. Les secteurs de concentration ont été choisis en fonction des priorités stratégiques du Gouvernement et des stratégies des autres bailleurs .De l'enveloppe A, environ 50 % des fonds sont destinés au développement rural, avec un accent particulier sur le renforcement des structures décentralisées et locales et la recapitalisation du monde rural (relance de la production, réhabilitation et création des infrastructures), environ 40% des fonds pour poursuivre l'appui au programme des réformes économiques. Le solde étant destiné à l'appui institutionnel, au renforcement des capacités des organisations de la société civile et à l'accompagnement des efforts du Rwanda vers l'intégration et la stabilité régionales.

2.7. Suite à la révision à mi-parcours, le DSP et le PIN ont fait l'objet d'un avenant signé par les deux parties le 15 février 2005.Les allocations ont été revues et sont de 176 M€ pour l'enveloppe A (nouvelle allocation y inclus les transferts des FED antérieurs) et de 7,2 M€ pour la partie B. La répartition au sein de l'enveloppe A est modifiée comme suit 43 % pour le développement rural,49 % pour l'appui macro-économique et 8% pour l'appui institutionnel, le renforcement des capacités des organisations de la société civile et l'accompagnement des efforts du Rwanda vers l'intégration et la stabilité régionales.

2.8. Les informations sur la coopération avec le Rwanda se trouvent sur le site Internet de la Commission³ et en annexe 1:

3. CHAMP DE L'EVALUATION

Le champ de l'évaluation couvre les stratégies de coopération de la Commission ainsi que leur mise en œuvre pour la période 1996-2006.

L'analyse du Consultant devra porter sur :

- la pertinence, la cohérence et la complémentarité des stratégies de coopération de la Commission pour la période 1996-2006 ;
- la mise en œuvre de la coopération de la Commission en mettant particulièrement l'accent sur l'efficacité et l'efficience pour la période 1996-2004 et sur les effets attendus de la coopération pour le cycle de programmation en cours 2002-2006 ;
- les secteurs de concentration de la coopération CE à savoir le développement rural, avec un accent particulier sur le renforcement des structures décentralisées et locales et la recapitalisation du monde rural (relance de la production, réhabilitation et création des infrastructures), l'appui au programme des réformes économiques (appui budgétaire y inclus le dialogue sectoriel).Une attention particulière sera également donnée à l'appui aux acteurs non étatiques , à la bonne gouvernance(celle-ci doit être

³

http://europa.eu.int/comm/development/body/country/country_home_en.cfm?cid=rw&lng=en&status=new

<http://www.dev.cec/home/dgserv/dev/iqsg2/>

étudiée à tous les niveaux et dans tous les secteurs de la stratégie à la fois comme condition préalable à l'appui et comme un secteur en soi), à l'intégration régionale (renforcement des capacités dans le domaine des négociations commerciales, définition d'un plan directeur d'investissements dans le domaine des infrastructures de transport et télécommunication) et à la stabilité régionale⁴ ;

- les actions (co)financées par la Commission au travers des lignes budgétaires notamment Droits de l'Homme et démocratie, Sécurité alimentaire, Cofinancement avec les ONG⁵ ;
- les effets des récentes réformes des services RELEX et en particulier la déconcentration.

4. DEROULEMENT ET METHODOLOGIE

Le déroulement de l'évaluation se décompose en **cinq phases** couvrant plusieurs étapes méthodologiques. La zone grise du tableau ci-dessous, à laquelle il convient d'ajouter la production de la note de lancement, concerne essentiellement le Consultant :

Phases de l'évaluation	Étapes méthodologiques ⁶
1. Phase de préparation	<ul style="list-style-type: none"> § Constitution du groupe de référence (GR) § Rédaction des Termes de Référence (TdR) § Note de lancement (Consultant)
2. Phase documentaire ⁷ 3. Phase de terrain 4. Phase de synthèse et séminaire	<ul style="list-style-type: none"> § Structuration de l'évaluation § Collecte de données⁸, vérification des hypothèses § Analyse § Jugements
5. Rétroaction et diffusion	<ul style="list-style-type: none"> § Grille de qualité § Résumé pour les Commissaires concernés § EvInfo (résumé pour les bases de données de l'OCDE et de la Commission) § Fiche contradictoire (réponse des services de la Commission)

⁴ Le Contractant prendra en compte les évaluations réalisées en rapport avec le Rwanda, notamment l'évaluation conjointe sur l'appui budgétaire. Le Consultant ne doit pas traiter les points déjà couverts par ces évaluations ; il doit les utiliser et mener des analyses complémentaires. Seront également pris en considération le ROM (Résultats Orientés sur le Monitorage des Projets).

⁵ Cf. foot note 4

⁶ Ces étapes ne sont pas nécessairement séquentielles.

⁷ Elle inclut des entretiens à Bruxelles et pourrait comprendre une courte mission dans le pays.

⁸ Celle-ci comprend toute documentation pertinente et appropriée provenant (i) des services de la Commission, et/ou (ii) d'autres sources (à préciser).

4.1. Phase de préparation

Le gestionnaire de l'évaluation identifie les services de la Commission à inviter au groupe de référence en veillant à atteindre trois objectifs : l'apport d'expertise et d'information, l'expression de la variété des points de vue pertinents au sein de la Commission et la légitimité du processus d'évaluation.

Le groupe de référence agit comme la principale interface entre le Consultant et les services de la Commission. Les principales fonctions du groupe de référence consistent à :

- émettre un avis sur les termes de références élaborés par l'Unité Evaluation ;
- fournir au Consultant toute l'information et la documentation disponible concernant l'objet de l'évaluation ;
- examiner le rapport de démarrage ainsi que les rapports ultérieurs produits par le Consultant ;
- porter un jugement sur la qualité du travail réalisé par le Consultant ;
- contribuer à assurer la diffusion et la prise en compte des résultats et des recommandations de l'évaluation dans la conception et la mise en oeuvre des programmes de coopération futurs.

Le gestionnaire de l'évaluation prépare les TdR de l'évaluation et les transmet au Consultant.

Ce dernier présente, dans un délai de 10 jours après réception des TdR, une *note de lancement* qui contient : a. la compréhension des TdR ; b. la composition (provisoire) de l'équipe d'évaluation accompagnée des CV ; c. une proposition de budget.

La note de lancement est transmise au groupe de référence pour commentaires.

4.2. Phase documentaire⁹

4.2.1. Rapport de démarrage

Après approbation de la note de lancement par l'Unité Evaluation, le Consultant procède à l'étape de structuration de l'évaluation, qui conduit à la production d'un **rapport de démarrage**.

Une grande partie du travail consiste à analyser la documentation clé relative à la coopération (passée et présente) de la Commission avec le Rwanda (en particulier les documents de stratégie et de programmation). Le Consultant considère également la documentation produite par les autres donateurs et agences internationales. Sur la base des informations obtenues et analysées, le Consultant :

⁹ Tous les rapports sont rédigés en français. Le résumé y compris les conclusions et recommandations (max.12 pages) sera traduit en anglais.

a. reconstruit la logique d'intervention de la Commission dans le cadre de sa coopération avec le Rwanda. La reconstruction de la logique d'intervention prend la forme d'un ou de plusieurs diagrammes logiques des effets qui doivent être strictement basés sur des documents officiels. L'élaboration du ou des diagrammes des effets suppose que le Consultant ait préalablement (i) identifié et hiérarchisé les objectifs de coopération recensés dans les documents officiels, (ii) traduit ces objectifs explicites en effets attendus. Les effets attendus constituent les « boîtes » du ou des diagrammes. Les éventuels « trous » dans la logique d'intervention doivent être indiqués et remplis sur la base d'hypothèses qui seront validées par le groupe de référence. Le ou les diagramme(s) logique des effets sont utiles pour l'identification des principales questions d'évaluation.

b. propose des questions d'évaluation, chaque question étant assortie de commentaires explicatifs. Le choix des questions est déterminant pour les étapes suivantes de collecte d'information, d'élaboration des méthodes d'analyse et d'élaboration des jugements finaux.

Une première réunion se tient avec le groupe de référence pour discuter et valider le(s) diagramme(s) logique(s) et les questions d'évaluation.

c. identifie pour chaque question d'évaluation retenue les critères de jugement et indicateurs appropriés. Pour chaque question, au moins un critère de jugement doit être identifié, et à chaque critère doit correspondre un nombre limité d'indicateurs qualitatifs et quantitatifs ;

d. ajoute une description du contexte de la coopération de la Commission avec le Rwanda ;

e. propose des méthodes adaptées de collecte de données et d'informations tant au siège de la Commission que sur le terrain et présente une méthode appropriée pour l'analyse des données et informations collectées, en précisant les limites éventuelles de ces méthodes.

Le rapport confirme également, s'il y a lieu, (i) la composition finale de l'équipe d'évaluation (ii) le calendrier final. Ces deux derniers points font l'objet d'un échange formel de lettres entre le Consultant et la Commission.

Cette phase peut comprendre une courte visite préparatoire et exploratoire sur le terrain par le Consultant et/ou un représentant de l'Unité Evaluation.

4.2.2. Rapport de phase documentaire

Après validation du rapport de démarrage, le Consultant procède à l'étape finale de la phase documentaire au cours de laquelle il :

- présente les indicateurs quantitatifs et qualitatifs finalisés ;
- présente les premiers éléments de réponse aux questions d'évaluation et les premières hypothèses à tester sur le terrain ;

- présente des méthodes appropriées de collecte de données et d’information dans le pays, en précisant les limites et en décrivant la manière dont ces données seront « croisées » ;
- propose des méthodes d’analyse appropriées des données et informations collectées, en indiquant à nouveau les limites de ces méthodes pour le Rwanda ;
- propose une liste d’activités, de projets et de programmes devant faire l’objet d’une analyse approfondie sur le terrain.

A l’issue de ce travail, le Consultant présente au groupe de référence un projet de rapport de phase documentaire présentant les résultats de la première phase de l’évaluation, reprenant toutes les tâches ci-dessus énumérées (le rapport de démarrage constitue une annexe au rapport de phase documentaire). **La mission de terrain ne peut avoir lieu qu’après l’approbation, par le gestionnaire de l’évaluation, de la méthodologie proposée.**

4.3. Phase de terrain

Après l’acceptation du rapport de phase documentaire, le Consultant effectue la mission de terrain. Le travail sur le terrain est entrepris selon la démarche préalablement exposée dans le rapport de phase documentaire et approuvée par le groupe de référence, en accord avec la Délégation. Si, au cours de la mission de terrain, des modifications significatives de la méthodologie et/ou du calendrier sont jugées nécessaires, le Consultant doit obtenir l’approbation de l’Unité Evaluation avant leur mise en oeuvre.

A l’issue de l’étude de terrain, le Consultant présente les résultats préliminaires de l’évaluation

- (1) au cours d’une réunion de restitution avec la Délégation ;
- (2) au groupe de référence peu de temps après son retour du terrain.

4.4. Phase de synthèse et séminaire

Le Consultant soumet un projet de rapport final conforme au modèle présenté en annexe 2 et prenant en compte les commentaires émis au cours des réunions de restitution avec la Délégation et le groupe de référence (cf. 4.3).

Si le gestionnaire de l’évaluation considère le rapport de qualité suffisante (cf. annexe 3), il le transmet au groupe de référence qui se réunit afin d’en discuter avec l’équipe d’évaluation.

Sur la base des commentaires exprimés par le groupe de référence et l’Unité Evaluation, le Consultant apporte au rapport les modifications nécessaires. Le projet de rapport final révisé est ensuite présenté lors d’un séminaire au Rwanda ou à Bruxelles. Le but du séminaire est de présenter les résultats, les conclusions et les recommandations préliminaires de l’évaluation aux Autorités nationales, à la Délégation ainsi qu’à l’ensemble des parties prenantes concernées par la coopération (organisations représentatives de la société civile, bailleurs de fonds, etc.).

Le Consultant doit préparer une présentation (au format *Power Point*, de préférence) pour le séminaire. Le support de cette présentation est considéré comme un produit de l'évaluation au même titre que les rapports.

Sur la base des commentaires exprimés lors du séminaire et des commentaires émis ultérieurement par le groupe de référence, la Délégation et/ou le gestionnaire de l'évaluation, le Consultant rédige le *rapport final*. Le Consultant peut soit accepter, soit rejeter les commentaires, mais, en cas de rejet, il doit motiver (par écrit) son refus (les commentaires et les réponses du Consultant sont joints en annexe au rapport).

Le support de la présentation (*power point*) est révisé de manière à correspondre au rapport final.

4.5. Rétroaction et diffusion

Après approbation du rapport final, l'Unité Evaluation procède à la diffusion des résultats (conclusions et recommandations) de l'évaluation. L'Unité Evaluation (i) exprime un jugement formel (cf. annexe 3) sur la qualité de l'évaluation ; (ii) prépare un résumé de l'évaluation conforme au modèle du CAD (EvInfo) ; (iii) prépare et diffuse une *Fiche Contradictoire* comportant trois colonnes. La première colonne est remplie par l'Unité Evaluation qui y fait figurer les recommandations principales du rapport d'évaluation. La seconde comporte la réponse des services de la Commission à ces recommandations. La troisième colonne est destinée au suivi de la réponse des services après un an.

Le rapport final, la grille de jugement de qualité, l'EvInfo et la Fiche Contradictoire sont publiés sur le site Internet de l'Unité Evaluation.

5. QUESTIONS D'EVALUATION

L'évaluation est basée sur les critères du CAD de l'OCDE : pertinence, impact, efficacité, efficience et durabilité. Ces critères peuvent être pondérés de manière différente, en fonction de la hiérarchisation des questions d'évaluation.

De manière générale, les questions (au nombre de 10, au maximum) font référence aux domaines principaux suivants :

- **Pertinence de la stratégie/du programme d'intervention** : cela comprend la pertinence par rapport aux objectifs généraux de la Commission ainsi que la pertinence par rapport aux besoins et aux priorités du Rwanda (notamment dans le choix de la (des) populations cible(s)).
- **Conception de la stratégie/du programme d'intervention** : il s'agit principalement d'analyser l'adéquation entre les objectifs retenus dans les documents de programmation et les ressources prévues pour les atteindre. Le Consultant vérifie également dans quelle mesure les modalités d'intervention (instruments, canaux de financements, etc.) retenues sont adaptées aux objectifs poursuivis.
- **Adéquation entre la mise en œuvre et la stratégie** : le Consultant doit vérifier dans quelle mesure le calendrier et l'exécution des programmes d'intervention (types d'interventions, répartition géographique et sectorielle de l'aide, instruments et canaux de financements, etc.) correspondent à la stratégie retenue. Il met en évidence les véritables bénéficiaires, directs ou

indirects, de l'intervention et les comparera avec la (les) population(s) cible(s) retenue(s) dans les documents de programmation.

- **Degré d'atteinte des objectifs principaux** : le Consultant doit identifier tous les résultats et impacts enregistrés, y compris les impacts inattendus, et les comparer avec les résultats et les impacts attendus. Le Consultant identifie également les changements produits dans les secteurs sur lesquels les programmes de la Commission sont supposés produire un impact.
- **Efficience de la mise en oeuvre** : pour les actions qui se seraient révélées efficaces, il convient de se demander dans quelle mesure les ressources financières, humaines, réglementaires, ou administratives ont favorisé ou au contraire entravé la production des résultats et des impacts.
- **Durabilité des effets** : il s'agit d'analyser dans quelle mesure les bénéfices des actions de coopération sont susceptibles de se maintenir après la fin de l'intervention de la Commission.
- **Priorités transversales** : par exemple, le genre, l'environnement, les droits de l'homme, le VIH/SIDA, le renforcement des capacités institutionnelles, etc. Il convient de vérifier d'une part, dans quelle mesure ces priorités ont été prises en compte dans les documents de programmation ; d'autre part, de quelle manière cette prise en compte s'observe tant dans les modalités de mise en œuvre que dans les effets produits par l'intervention.
- **Les « 3C » (coordination, complémentarité et cohérence)** : coordination et complémentarité avec les autres Etats membres de l'UE et les autres donateurs ; cohérence avec les politiques de l'UE (y inclus les politiques propres à chacun des Etats membres).

6. RESPONSABILITE DE LA GESTION ET DU SUIVI DE L'EVALUATION

L'Unité Evaluation est responsable de la gestion et du suivi de l'évaluation, avec le soutien du groupe de référence (cf. 4.1).

7. L'EQUIPE D'EVALUATION

L'équipe d'évaluation doit posséder une connaissance et une expérience approfondie :

- des méthodes et techniques d'évaluation en général et, si possible, de l'évaluation dans le domaine de la coopération et du développement en particulier ;
- du Rwanda;
- des domaines suivants :
 - développement rural et décentralisation ;
 - analyse macro-économique, commerce et intégration régionale ;
 - gouvernance, capacités institutionnelles, développement social (Droits de l'Homme, prévention des conflits, renforcement des acteurs non étatiques);
- des langues suivantes : français et anglais.

L'Unité Evaluation recommande vivement que l'équipe d'évaluation comporte des experts locaux (en particulier, mais non uniquement, pendant la phase de terrain) ayant une connaissance approfondie des secteurs clés de l'évaluation.

Conformément aux règles du contrat cadre, une déclaration d'absence de conflit d'intérêts doit être signée par chaque membre de l'équipe d'évaluation et annexée à la note de lancement.

8. CALENDRIER

Les dates mentionnées ci-dessous peuvent être modifiées avec l'accord de l'ensemble des parties intéressées.

<i>Déroulement de l'évaluation</i>	<i>Notes et rapports</i>	<i>Dates</i>	<i>Réunions</i>
Constitution du GR	Notes	Mi-octobre 2005	
Rédaction des termes de référence	Td R provisoires	Mi-octobre 2005	
	Td R finaux	Fin octobre 2005	
Lancement	Note de lancement	Fin octobre 2005	
Phase documentaire			
Phase de structuration	Première partie du rapport de démarrage (Diagramme logique des effets + questions d'évaluation)	Mi-novembre 2005	Réunion du GR (réunion de démarrage)
	Rapport de démarrage provisoire	Début décembre 2005	
	Rapport de démarrage final	Mi décembre 2005	
Rapport de phase documentaire	Rapport de phase documentaire provisoire	Fin janvier 2006	Réunion du GR
	Rapport de phase documentaire final	Mi-février 2006	
Phase de terrain		Mars 2006	
Réunion de restitution	Support de présentation		Réunion du GR
Phase de synthèse			
	1 ^{er} rapport final provisoire	Avril 2006	Réunion du GR
	2 ^{ème} rapport final provisoire	Mai 2006	
Séminaire	Support de présentation	Avril 2006	Séminaire
	Rapport final	Mai 2006	

