

**Améliorer la Demande d'Evaluation pour une meilleure redevabilité de la Gestion
Publique**

Improving Evaluation Demand to foster Accountability

**Par Oumoul Khayri Ba Tall
Président de l'IOCE
WWW.IOCE.NET**

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	2
1. INTRODUCTION	3
2. LES SOURCES DE LA DEMANDE D'ÉVALUATION	4
A. SUR LE PLAN INSTITUTIONNEL ET RÉGLEMENTAIRE.....	4
B. QUELS SONT LES ACTEURS ET LES INSTRUMENTS À L'ORIGINE DE LA DEMANDE D'ÉVALUATION	5
2. L'OBJET D'ÉTUDE ET L'ÉTENDUE DE L'ÉVALUATION	6
3. LES FINALITÉS DE L'ÉVALUATION ET L'UTILISATION EFFECTIVE DES RÉSULTATS.....	8
4. RENFORCER LA DEMANDE D'ÉVALUATION	9
ANNEXE 1. APPROCHE CONCEPTUELLE POUR LE DIAGNOSTIC DE L'OFFRE ET DE LA DEMANDE D'ÉVALUATION.....	12
ANNEXE 2. FACTEURS DE SUCCES DES SYSTÈMES DE SUIVI-EVALUATION	13
ANNEXE 3. APERÇU DES DISPOSITIFS NATIONAUX D'ÉVALUATION (ÉTAT EN 2006)	14
ANNEXE 4. RÉSULTATS (EXTRAITS) DES ÉTUDES DANS LES 3 PAYS PILOTES (ÉTAT EN 2006)	15

**Préparé à l'occasion de la Conférence Internationale du PNUD sur les Capacités
Nationales d'Evaluation / National Evaluation Capacity, 15-17 décembre 09 à
Casablanca**

Résumé Exécutif

1. INTRODUCTION À LA PROBLÉMATIQUE DE L'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉVALUATION

La question de l'institutionnalisation de l'évaluation est étroitement imbriquée à celle du développement des capacités, tant sur le plan sémantique que d'un point de vue pratique. Les capacités d'évaluation dans le sens large sont, en effet, partie du schéma d'institutionnalisation, tout comme ce dernier est une dimension de la capacité. L'évaluation s'affirme de plus en plus comme une dimension importante du dispositif de gestion des programmes et politiques de développement, qui est réclamée par les citoyens qui aspirent à contribuer, tout au moins être mis au courant de la gestion des ressources publiques, notamment de la transparence et de l'efficacité de cette gestion. Ce ne sont plus les seuls citoyens du nord, contributeurs fiscaux des ressources de l'APD qui exigent cette redevabilité, mais ceux du sud la réclament de plus en plus, même si les pouvoirs publics tardent encore à répondre à cette demande, qui n'est autre que le reflet de l'aspiration grandissante à une meilleure gouvernance et à une plus grande démocratie .

2. LES SOURCES DE LA DEMANDE D'ÉVALUATION

Les lois et règlements sont à l'origine de la commande d'évaluation, sauf là où domine l'APD comme mode de financement privilégié du secteur public. Aussi dans ces contextes-là, l'évaluation est d'abord inscrite dans les programmes et stratégies soutenues et inspirées par les bailleurs de fonds.

L'évaluation fut introduite en Afrique par le canal de l'APD, comme jadis le fut l'audit son corollaire, en tant qu'exigence des plans de mise en oeuvre des projets et programmes de développement.

Ses effets dans l'amélioration de ces instruments ont été démontrés (What gets measured gets done!), et les analystes politiques sont presque unanimes à admettre que l'évaluation est un vecteur efficace d'un développement pérenne au service des nations et des communautés, pour autant que celles-ci la contrôlent par une demande endogène suivie d'une mise en oeuvre conséquente et de l'utilisation effective de ses résultats à des fins de pilotage des politiques publiques.

2. L'OBJET D'ÉTUDE ET L'ÉTENDUE DE L'ÉVALUATION

Les évaluations portent ainsi sur les programmes et projets de développement pour d'abord éclairer les décisions de financement de ces derniers.

3. LES FINALITÉS DE L'ÉVALUATION ET L'UTILISATION EFFECTIVE DES RÉSULTATS

Aussi l'évaluation tel qu'elle se pratique actuellement, sert tout d'abord l'agenda, décliné ou non, de ses bailleurs.

4. RENFORCER LA DEMANDE D'ÉVALUATION

Pour un meilleur ancrage de l'évaluation dans les priorités véritables des acteurs nationaux du développement, ceux-ci devraient en être à l'initiative et les véritables moteurs de l'exercice. Cet objectif doit être accepté et facilité par les pouvoirs publics et appuyé par les PTFs, avec le concours actif de la société civile et du privé national.

1. Introduction à la problématique de l'institutionnalisation de l'évaluation

Dans le contexte actuel aussi caractérisé par une plus grande exigence de la part de l'ensemble des acteurs du développement, pour une meilleure efficacité des actions entreprises par les gouvernements et destinées à satisfaire les aspirations des citoyens à une meilleure qualité de vie, les espoirs se tournent vers l'évaluation comme une réponse idoine. Cette exigence s'est exprimée jusque là par les bailleurs de la coopération multilatérale et bilatérale, sous la pression de leurs propres citoyens et contribuables, qui souhaitent de façon légitime être de plus en plus informés sur l'utilisation de leurs ressources, et notamment les résultats que cela *aura/aurait* permis d'atteindre.

Elle s'exprime aussi de plus en plus à l'intérieur des pays récipiendaires, où des voies s'élèvent venant de divers acteurs de développement, pour s'interroger sur l'efficacité des programmes et politiques publics. Force est de reconnaître que si l'évaluation est entrée dans bon nombre de nos pays par le canal de l'APD, elle n'y inscrira son empreinte en lettres d'or que par son appropriation nationale, autant dire par sa "domestication", ce qui implique une vision et des pratiques d'un autre genre.

L'importance de l'évaluation s'explique donc par cet intérêt grandissant sur les résultats de la gestion des programmes et politiques publics. Praticiens et académiciens de l'évaluation partagent la conviction que la démarche si elle est bien conçue et mise en œuvre, reste encore le meilleur garant à l'heure actuelle pour inciter ceux qui sont en charge de la conception et de la mise en œuvre des programmes, de justifier des résultats obtenus, escomptés par toute action de développement respectable, dans la mesure où elle aura permis d'améliorer la qualité de vie des citoyens.

Pour qu'une évaluation soit utile et qu'elle puisse justifier son coût, elle doit remplir l'une des trois fonctions suivantes:

- Fonctions managériales et aider à la prise de décision : Permettre (1) d'améliorer l'action entreprise, (2) d'entreprendre une action souhaitée, (3) d'apprécier une action positive, c'est-à-dire qui a produit des résultats avérés, et qui peut-être mérite d'être répétée ou répliquée, en tous les cas reconnue comme succès (4) de mettre fin à une action nuisible ou simplement inutile, c'est-à-dire un échec. Cette fonction englobe tout autant les décisions d'allocation budgétaire que le contrat de performance.
- Vecteur de bonne gouvernance et de démocratie: servir comme un instrument de redevabilité, en ce sens qu'elle permet de rendre compte aux acteurs de la qualité de la gestion de l'action publique, et nourrit un dialogue informé sur les politiques.
- Gestion des connaissances

La démarche évaluative implique des questions, une approche méthodologie et des outils. Il existe de nombreux instruments et différentes écoles qui privilégient telle ou telle démarche en fonction des objectifs que l'on se pose. Il s'avère que les questions posées par l'évaluation et les approches retenues sont déterminantes, moins pour la qualité des résultats obtenus, que pour leur utilité relative. A titre d'exemple, les débats sur l'efficacité de l'APD illustrent parfaitement la nécessité de poser la "bonne" question, pour aboutir à la réponse souhaitée.

A la conférence de l'AfrEA à Niamey en 2007, les participants étaient invités à réfléchir sur les questions WHY? WHAT? HOW? que la présente conférence nous pose à nouveau (Ospina, Sonia, 2001). Nous avons voulu aussi savoir par qui (WHO) l'évaluation est-elle demandée, et pour qui. L'évaluation nous dit-on, vise à déterminer la valeur de l'action. La

question revient alors de définir, de quelles valeurs il s'agit, et quels sont les intérêts en jeu que l'on cherche ainsi à préserver?

Le papier que nous vous présentons s'intéresse ainsi aux origines et sources de la demande d'évaluation, à l'usage qui en est fait des évaluations entreprises, et explore les voies et moyens de renforcer la demande de l'évaluation dans les pays en déficit, en prenant le cas particulier de l'Afrique francophone au Sud du Sahara.

2. Les sources de la demande d'évaluation

Nous nous sommes posés la question de savoir d'où émanait le besoin de mener des études et des missions d'évaluation dans les pays, tant sur le plan institutionnel, légal ou réglementaire, que du point de vue des acteurs directement concernés.

A. Sur le plan institutionnel et réglementaire

Dans les schémas d'institutionnalisation analysés jusque-la (2004), les gouvernements ont joué un rôle central dans le développement de la demande d'évaluation, ce qui fait dire au prof. Varone qu'aucun système d'évaluation robuste ne saurait être imposé contre la volonté des pouvoirs publics.

A l'origine, la demande d'évaluation peut provenir de diverses sources, dont la loi ou le règlement, un accord particulier.

La demande peut aussi relever de structures régionales (NEPAD, UE), de la coopération internationale, ou de structures décentralisées. Les mécanismes de coopération internationale peuvent s'avérer très efficaces pour propulser une certaine culture de l'évaluation, si le processus est bien élaboré et mis en œuvre, avec une participation effective des bénéficiaires finaux de l'évaluation (cas des fonds UE au profit des pays Européens ; à contrario, l'ADP n'a pas eu les mêmes effets sur les pays Africains, par exemple).

Exemple : l'Irlande a élaboré son système public d'évaluation pour répondre aux conditions officielles d'adhésion à l'UE

Une étude récente menée pour le compte du CAD/OCDE a montré qu'en Afrique francophone, très peu de pays disposaient de cadre légal et réglementaire spécifique qui régit la pratique de l'évaluation. Cependant les documents de politique générale qui existent dans les pays font presque tous référence au suivi et à l'évaluation des programmes de développement. Mais à ce niveau stratégique et politique, la pratique relatée concerne davantage des dispositifs et processus de suivi pour renseigner les indicateurs de mise en œuvre, et d'activités, ou des mécanismes de contrôle tels que l'audit ou l'inspection. Peu d'expériences portant sur une évaluation approfondie et précise de ces politiques qui ont abouti à un bilan des résultats enregistrés en termes d'impacts ont été décrites/relatées, et surtout, les dispositifs et la méthodologie mis en place ne sont pas expliqués.

Pour certains, le fait que les documents stratégiques de réduction de la pauvreté inscrivent l'évaluation comme une obligation, ou l'existence de départements de SE dans différents ministères sont invoqués pour suggérer l'existence d'un cadre institutionnel dans le pays. C'est le cas du Congo, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire (le document qui organise l'Evaluation y est cité comme étant le décret d'organisation du Ministère du Plan). Le cadre institutionnel au Bénin est allé un peu plus loin avec la création du Ministère d'Etat chargé de la Prospective et de l'Evaluation de l'Action Publique (MEPDEAP). Dans ce pays, la volonté des autorités serait de soumettre progressivement toutes les institutions de la République, y

compris les Ministères ainsi que les entreprises publiques et les projets, à des évaluations et des audits. Aux côtés du Ministère, il est cité un certain nombre d'institutions qui auraient des mandats se rapportant à l'évaluation : IGE, rattachée à la Présidence de la République, la Chambre des comptes de la Cour Suprême; Observatoire de Lutte Contre la Corruption, rattaché à la Présidence; L'agent judiciaire du trésor rattaché à la Présidence: L'Ordre des Experts Comptables et Comptables Agréés du Bénin;

Nous estimons toutefois que cette énumération concerne des institutions qui n'ont qu'un intérêt indirect voire lointain sur la fonction d'évaluation, tel que l'ordre des experts comptables.

- Au Niger, il existe une Direction Générale de l'Evaluation des Programmes de Développement (DGEP) au sein du Ministère des Finances. Le document de SRP (pour la mise en œuvre duquel il ya le secrétariat permanent de la SRP) dispose d'un guide de SE qui stipule l'instauration d'un mécanisme d'évaluation à mi-parcours au cours de la troisième année de mise en œuvre, et d'une évaluation finale au cours de la 5eme année. Il existe aussi un système de revue annuelle permettant de suivre l'avancement de la mise en œuvre de la stratégie et qui devrait permettre d'assurer la diffusion de l'information issue de ces évaluations en vue d'une meilleure prise de décision.
- Un dispositif similaire existe en Mauritanie avec la Direction des Etudes, du Développement Social et des Stratégies de développement (DESD) du Ministère de l'économie. Les documents de politique économique prévoient des dispositifs de SE qui comprennent l'organisation d'ateliers régionaux, des revues sectorielles, et d'autres exercices destinés à apprécier la mise en œuvre des politiques. Aussi dans ce pays, il faut noter la création récente des directions de coopération et de programmation chargées du Suivi dans tous les départements ministériels, comme étant une bonne option vers l'institutionnalisation du SE.

L'étude sur l'évaluation des capacités évaluatives propose l'analyse suivante du dispositif institutionnel:

- Faible ancrage de la fonction d'évaluation au sein de l'Etat (Ministères techniques, Cour des Comptes, Parlement)
- Prédominance de la fonction de contrôle
- Quasi absence de la fonction au niveau décentralisé
- Peu de relations entre acteurs/ instances
- Dispositifs plus développés chez les partenaires au développement et certaines organisations de la Société Civile (grandes ONG notamment)

Il est intéressant de relever que les efforts d'ancrage institutionnel observés donnent lieu à des schémas variés, mais qui laissent se dessiner deux tendances : la fonction d'évaluation est dévolue aux structures traditionnelles de planification (Ministère des Affaires Economiques, ou des Finances comme au Niger) et/ou de contrôle comme la cour des comptes.

B. Quels sont les acteurs et les instruments à l'origine de la demande d'évaluation

Dans une large mesure, les pratiques de SE relevées dans les pays étudiés sont encore le fait de la coopération internationale, à travers les projets et programmes de développement financés dans le pays (cités 7 fois sur 10 comme la première raison de faire une évaluation dans l'étude précitée). Cependant, des initiatives et expériences provenant des acteurs nationaux ont été relatées, qui sont certes encore timides mais révèlent un intérêt grandissant pour la fonction. Ces expériences sont pour la plupart le fait de l'état (à travers les institutions

nationales en charge du SE), mais proviennent aussi de la société civile (exemple au Niger, au Bénin avec l'exemple du réseau Social Watch à l'initiative du CCAP).

Au Sénégal, la cour des comptes se lance de plus en plus dans l'évaluation, de même l'Inspection Générale d'Etat a vu ses compétences étendues à l'évaluation des politiques publiques locales ou centrales. Mais il s'agit encore davantage de déclarations d'intention, aucune pratique effective n'ayant encore été observée ou reportée. Il est intéressant de noter pour le cas du Sénégal l'existence de deux (2) alumni de l'IPDET au niveau de la cour des comptes, ce qui peut-être explique l'intérêt de cette institution pour l'évaluation (données de 2007-8).

Dans d'autres pays comme en Afrique du Sud des dispositions de la loi ainsi que des exigences des programmes d'appui des bailleurs de fonds (devenus progressivement les pouvoirs publics et les institutions nationales au cours des 10 dernières années) ont amené les OSC à développer des systèmes de SER (Suivi-Evaluation-Rapportage ou MER=Monitoring-Evaluation-Reporting) pour faire face à leurs obligations de redevabilité (source: article proposé lors de la conférence de Niamey par Beverley Anne Barry -2006, sur le thème de l'institutionnalisation de l'évaluation)

C. Opportunités et contraintes

Les facteurs de succès du DCE identifiés par les études comprennent, entre autres, l'existence d'un ministère ou organisme porte-étendard, l'engagement durable des pouvoirs publics sur une dizaine d'années, ainsi que la nécessité d'approches individualisées qui misent sur des effets de démonstration et le transfert d'expériences entre services administratifs.

A ce niveau, il est intéressant de relater le cas de l'Afrique du Sud, qui a réussi à mettre en place un système de SE avec les caractéristiques suivantes qui dérogent avec ce qui précédé: une disposition de la constitution (chap.10) donne une définition légale de la bonne gouvernance, en énumérant les 9 principes qui la composent, qui sont des principes d'une bonne administration publique, et en confie la responsabilité à la commission nationale du service public.

Parmi les nombreux obstacles au DCE recensés, on compte notamment l'absence d'une culture politico-administrative de la responsabilité (si ce n'est carrément une situation de corruption), le manque de compétences en évaluation mais aussi en audit et comptabilité, la médiocrité des informations disponibles sur la performance publique, ou encore l'inexistence de mécanismes institutionnels favorisant l'intégration des résultats du suivi et de l'évaluation à la prise de décision¹.

2. L'objet d'étude et l'étendue de l'évaluation

En Afrique notamment dans les pays francophones, l'introduction et la pratique de l'évaluation est davantage le fait des partenaires au développement : elle est perçue comme une conditionnalité des efforts de réduction de la dette (initiatives PPTE notamment), aussi son objet et sa portée importent peu au pays récipiendaire, sauf pour assurer le décaissement des fonds. L'exercice est organisée et menée comme « un mal nécessaire », une étape indispensable sur le chronogramme des actions du programme instauré par les partenaires au développement.

¹ Banque mondiale. *Renforcement des capacités de suivi et d'évaluation en Afrique*, Précis du Département de l'évaluation des opérations N° 183, Washington, Banque Mondiale, Printemps 1999.

Actuellement, l'évaluation se présente comme une étape nécessaire et ultime dans la mise en œuvre des programmes de développement, une « formalité » pour la validation des programmes de l'aide publique au développement. Commandée par les pays donateurs, elle est mise en œuvre de façon mécanique et parfois répétitive (ainsi l'opportunité de mener une étude là où les conditions permettent d'aboutir à des résultats probants n'est pas prise en compte, la décision d'évaluer un programme est prise à l'avance et administrée le moment venu de la façon prédéterminée ; cf. à ce sujet une étude commanditée par l'UNICEF a révélé que la grande majorité des évaluations menées étaient en fait inutiles, et partant constitue un gaspillage de ressources).

Des études récentes ont montré les limites de l'évaluation des politiques publiques en Afrique. En Mauritanie l'un des premiers pays à avoir mis en pratique le CSLP (depuis 2000), les rapports sur le fonctionnement du CSLP ont montré l'absence d'un dispositif effectif de suivi et d'évaluation des activités du CSLP. Au moment de la mise en place du CSLP (ex-anté) le processus fut largement participatif, incluant de larges couches de la population représentée à travers les OSC, les personnes ressources et le secteur privé notamment. On peut interroger la portée et la qualité de cette participation, surtout en considérant la faible capacité d'organisation de la société civile en général, mais le caractère participatif de l'approche a été salué par tous.

A l'inverse, le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation du CSLP ne se sont pas avérés effectifs, comme l'ont constaté plusieurs rapports.

i. Points forts relevés

- L'existence du CSLP en soi, un cadre de référence global, basé sur des principes innovateurs : appropriation nationale, participation.
- Une volonté politique affirmée en faveur de l'évaluation et surtout de l'évaluation participative.
- Réflexions en cours sur l'instauration d'un cadre institutionnel et d'un dispositif opérationnel de Suivi-Evaluation des nouveaux CSLP en cours d'élaboration (2005-2008 en Mauritanie).
- Une dynamique enclenchée pour le renforcement des capacités de SE, d'analyse et de modélisation.

ii. Les points faibles relevés concernent :

- L'absence d'un cadre stratégique et d'un plan de mise en œuvre des activités de SE, qui se résument à des exercices ponctuels de validation. Si l'on observe des actions de Suivi même très limitées, force est de constater qu'il n'existe pas d'évaluation (d'impact des politiques) aux niveaux global et sectoriel à la fois.
- La faiblesse des capacités des parties prenantes à la participation : lacunes dans l'organisation, la qualité de la participation ; faible implication du niveau local.
- La faiblesse des systèmes d'information pour le suivi de la collecte des données ; les données existantes manquent de cohérence entre elles et ne répondent pas toujours aux besoins de suivi des indicateurs des grandes initiatives de développement (OMD, CSLP, DHD, etc.) ; à titre d'exemple : en Mauritanie, on a relevé l'absence d'indicateurs spécifiques pour certains secteurs importants tels que l'environnement, le genre, la gouvernance, l'emploi ; problème de suivi des canaux de transmission et des indicateurs intermédiaires.
- La faiblesse des capacités d'analyse là où les données existent.

Quant aux objets soumis à une évaluation, ceux-ci sont principalement des projets ou des programmes et, rarement des politiques publiques dans leur globalité (cf. tableau en annexe), à l'exception des DSRP suscités. Exemples des évaluations périodiques inscrites dans les plans d'action des programmes d'appui des bailleurs, notamment du SNU: les revues annuelles des programmes PNUD dans les pays, évaluation du programme SRP de la GTZ au Niger, évaluation du programme décennal de l'éducation (multibailleurs parfois, avec des évaluations conjointes).

Quelques exemples ont été données d'évaluations qui ont porté des politiques et stratégies nationales: l'Évaluation du cadre stratégique national de lutte contre le VIH/SIDA et les IST, qui déboucha sur l'élaboration du nouveau cadre stratégique 2008-12, au Congo Brazza, la reconversion des agents de la fonction publique (1986-1992) en Guinée; Évaluation des cinq premières années de mise en œuvre de la décentralisation au Bénin; Évaluation du processus du Programme Participation et Développement de l'adolescent au Cameroun

Les évaluations relatives dans les différents rapports utilisés portent principalement sur la mise en œuvre, et de façon moindre sur les effets induits auprès des bénéficiaires finaux de l'action publique (cf. tableau en annexe). Cette situation corrobore l'observation qu'elle sert davantage le pilotage de l'exécution des projets, programmes et politiques publiques, au détriment de la mesure des impacts.

3. Les finalités de l'évaluation et l'utilisation effective des résultats

L'évaluation reste un exercice peu compris dans sa finalité par les acteurs. Il existe un véritable problème de compréhension des finalités, des outils et d'appropriation des extraits de l'évaluation (les rapports restent dans les tiroirs des bureaux et les recommandations très peu suivies d'effet).

Une fois qu'un rapport d'évaluation est produit, ce dernier est presque systématiquement transmis aux bailleurs de fonds et, dans plus de deux cas sur trois, à l'ensemble de l'administration publique et aux bénéficiaires finaux (cf. tableau en annexe). Finalement, notons que les deux solutions extrêmes qui consistent soit à garder le rapport d'évaluation confidentiel soit, au contraire, à le présenter lors d'une conférence de presse, à le déposer sur un site Internet, et donc à le soumettre au débat public, demeurent moins fréquentes. L'étude citée souligne également que les rapports transmis à qui de droit comprennent, dans un tiers des cas, une prise de position par rapport aux recommandations qu'ont formulées les évaluateurs (cf. tableau en annexe), une information quelque en porte à faux avec l'idée la plus répandue que les rapports d'évaluation sont rarement suivis d'actions correctives.

Parmi les exceptions, il ya encore une fois l'Afrique du Sud, qui a défini des utilisateurs institutionnels de l'évaluation tel que la commission nationale pour le service public, ou le parlement.

4. Renforcer la demande d'évaluation

4.1. Information et plaidoyer sur l'utilité de l'évaluation

L'utilité de l'évaluation est une évidence pour les gestionnaires de la chose publique qui ont à cœur de prouver que leurs politiques – dans le sens de l'ensemble de leur programme – est pertinente et effective. Les décideurs politiques aux niveaux national et local ont donc tout à fait intérêt à faire recours à une évaluation de qualité (y compris pour le respect de

l'indépendance) si l'on est d'accord qu'il est toujours plus utile de connaître la réalité des choses, afin de toujours mieux faire.

Toutefois pour être utile, l'évaluation doit porter sur les sujets de véritable préoccupation des acteurs. Aussi se pose la question de l'évaluation pour qui ? par qui ? à quelles fins ? passer de l'évaluation de l'Aide à l'évaluation du développement ; d'une évaluation orientée vers l'extérieur à une fonction endogène ; d'une évaluation subie à une évaluation voulue, et partant plus utile aux questions d'intérêt national. A notre avis, même si l'évaluation est entrée dans nos pays par le prétexte de l'Aide, il est temps de s'en approprier et de passer à l'étape de l'évaluation de nos programmes et politiques, toutes sources de financement confondues.

4.2. Rôle des pouvoirs publics dans la création de la demande d'évaluation

L'Etat doit jouer un rôle d'avant-garde, et montrer une forte volonté politique de faire de l'évaluation une pratique courante, un mécanisme institutionnel de pilotage de l'action publique. A cet effet, l'Etat doit créer un cadre institutionnel approprié, qui comprend un programme de formation qui corresponde aux besoins du pays et qui est articulé avec les structures de formation existantes (université, centres et instituts de formation)

Le développement d'une culture de l'évaluation et de l'expertise nationale passe très souvent par l'institutionnalisation. La question reste cependant de savoir ce qui doit précéder, autrement dit l'existence d'un cadre institutionnel est-il un préalable à l'existence d'une culture d'évaluation au sens où on en parle souvent (des pratiques établies, une bonne acceptation, une culture de la reddition et de la dissémination de l'information sur l'action publique).

L'avant dernier gouvernement de la cinquième république du Niger avait attribué un poste de Ministère chargé du Suivi-Evaluation. Malheureusement, avant même que ce ministère ne prennent les choses en mains, un remaniement ministériel a étouffé cette initiative qui aurait pu permettre une prise en compte effective de la culture de l'évaluation au haut sommet de l'Etat. Mais cette situation soulève la lancinante question de la bonne chronologie des actions de structuration d'un secteur aux contours à multifacettes et difficile à cerner.

Parmi les mesures d'accompagnement préconisées, il est demandé à l'état de :

- Organiser un plaidoyer actif et positif pour mobiliser les acteurs autour des valeurs de l'évaluation telles la bonne gouvernance, la prise de décision éclairée, etc.
- Renforcer et élargir l'offre : systématiser le recyclage des experts en évaluation, rendre accessibles les formations offertes par les structures privées existantes, au plus grand nombre de personnes intéressées ; donner un statut particulier au corps des évaluateurs ;
 - Introduire la formation dans les programmes officiels des universités et écoles supérieures ;
 - Soutenir les réseaux qui se créent par un accompagnement continu, pour continuer à défendre et faire valoir les intérêts liées à la pratique de l'évaluation ; et appuyer ceux qui existent ;
 - Favoriser la participation active et effective des ressortissants du pays dans la conduite des évaluations, en application du principe de « Learning by doing » ;
 - Organiser l'enquête sur l'état des lieux de l'évaluation dans le pays, aux fins de situer avec précision les gaps de capacité à combler ;
 - Identifier les pôles de promotion et de dissémination (Champions ou Leaders) ;

- Encourager l'utilisation des résultats de l'évaluation (en commençant par montrer le bon exemple).

4.3. Les bailleurs de fonds ou Partenaires Techniques et Financiers (PTFs)

Rôle des bailleurs de fonds dans l'appui et l'accompagnement des acteurs nationaux pour la mise en œuvre des plans d'action d'institutionnalisation de l'évaluation par un appui technique (accès aux ressources documentaires, online et sur place).

Cet appui pourrait concerner les domaines suivants :

- Exiger que les équipes d'évaluation comprennent des experts des pays du Sud aux côtés des Experts du Nord, à des fins de transfert de compétences.
- Faciliter l'accès à l'information sur les appels d'offres, mais aussi sur les ressources)
- Encourager les partenaires nationaux à prévoir l'évaluation dans les projets et programmes de coopération élaborés.
- Encourager les évaluations participatives en les inscrivant dans les documents de coopération et en prévoyant les ressources adéquates.
- Appuyer la professionnalisation des réseaux et associations d'évaluation nationaux, par exemple en facilitant leur adhésion aux réseaux plus importants en Afrique tout comme en Europe ; en encadrant la profession.
- Encourager la participation de la société civile, en contribuant au renforcement de ses capacités d'action

La demande d'évaluation peut aussi relever de structures régionales (NEPAD, UE), de la coopération internationale, ou de structures décentralisées. Les mécanismes de coopération internationale peuvent s'avérer très efficaces pour propulser une certaine culture de l'évaluation, si le processus est bien élaboré et mis en œuvre, avec une participation effective des bénéficiaires finaux de l'évaluation (cas des fonds UE au profit des pays Européens ; à contrario, l'APD n'a pas eu les mêmes effets sur les pays Africains, par exemple).

4.4. Rôle des autres acteurs au développement et de la société civile : des pratiques prometteuses

La société civile est appelée à jouer un rôle fondamental dans le plaidoyer et l'éveil des consciences, pour une meilleure compréhension des rôles et bénéfices de l'évaluation à tous les niveaux.

Les OSC interviennent à la fois dans la création de la demande et dans l'amélioration de l'offre en œuvrant à une plus grande qualité des évaluations. Au niveau de la demande d'évaluation, une pratique émergente dans certains pays est l'intérêt grandissant de la société civile, non plus comme simple « objet » ou « acteur » d'évaluation, mais surtout comme « prescripteur »:

- Au Burkina : c'est l'engagement des organisations de la société civile de conduire des évaluations indépendantes de l'Etat et de participer aux revues du CSLP. Quelques réseaux d'organisations de la société civile ont contribué de manière fort pertinente à la revue 2007 par le moyen d'évaluations dans leur secteur d'intervention.
- Au Bénin, l'expérience de Social Watch
- Au Sénégal, où des OSC mais aussi les élus locaux s'intéressent de plus en plus à l'évaluation, au niveau local.

Les réseaux d'évaluation sont considérés comme un maillon important du dispositif de SE dans un environnement donné, un élément central de l'institutionnalisation. Les réseaux jouent un rôle de premier plan dans les domaines suivants :

- dans le développement d'une communauté nationale et internationale de pratiques, en mesure d'influencer les pratiques et partant les politiques.
- Une fonction de capitalisation de l'apprentissage et de gestion de la connaissance, mise en réseau et partage de ressources documentaires.
- Emulation /stimulation à l'analyse critique pour sans cesse repousser les limites de la connaissance vers de meilleures théories et pratiques pour analyser les programmes et politiques publiques à travers les frontières.
- Diversité des échanges.
- Contribuent à la professionnalisation de l'évaluation par leur travail sur les normes, codes de déontologie.

Annexe 1. Approche conceptuelle pour le diagnostic de l'offre et de la demande d'évaluation

Source: Frédéric Varone, Rapport sur l'étude sur les capacités évaluatives (méta-évaluation) dans les 3 pays pilotes que sont le Niger, le Sénégal et le Congo, organisée par l'Organisation Internationale de la Francophonie, le PNUD et le UNFPA avec la collaboration étroite du Réseau Sénégalais de SE

Le tableau 1 récapitule les diverses opérations de diagnostic suggérées pour estimer l'offre et la demande en évaluation, une liste de questions de contrôle étant au demeurant proposée pour chacune par la Banque mondiale (cf. Annexe VI : guide de la banque mondiale). Sur base de ces enseignements, qui doivent mettre en exergue aussi bien les champions sectoriels et/ou nationaux de l'évaluation que les blocages attendus voire l'hostilité ouvertement déclarée de certains acteurs publics, le cadre conceptuel prévoit deux dernières opérations en vue de formuler une stratégie de DCE.

Tableau 1 : Opérations pour le diagnostic des capacités évaluatives (selon la Banque mondiale)

<p>Diagnostic de la demande</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. recensement des ministères (techniques et centraux) et des autres organes clés (dont les instances de contrôle) pour le suivi et l'évaluation des projets, programmes et politiques publiques, ainsi que la définition de leurs fonctions respectives et de leurs relations, telles qu'énoncées officiellement ; 2. analyse du cadre général d'action publique, notamment du régime d'incitations (carrière des fonctionnaires) et du système de valeurs (éthique administrative) existants ; 3. compréhension des facteurs qui influencent réellement les décisions relatives à la planification des politiques sectorielles et les orientations budgétaires (arbitrages entre priorités) ; 4. appréciation des demandes d'information formulées par les administrations sur les résultats de leurs politiques publiques ; 5. identification des obligations d'évaluer imposées de l'extérieur, notamment par des bailleurs de fonds supranationaux ; et 6. inventaire des réformes du secteur public, récentes ou prévues (gestion par les résultats, contractualisation, comptabilité patrimoniale, statut de la fonction publique), qui offrent des synergies et des économies d'échelles pour l'évaluation. 	<p>Stratégie de DCE</p> <ol style="list-style-type: none"> 8. élaboration d'une carte des possibles pour le DCE, en fonction des forces et faiblesses respectives de la demande et de l'offre; 9. préparation d'un plan d'action réaliste qui stipule, entre autres, le niveau de DCE visé et le rythme d'exécution des mesures prévues.
<p>Diagnostic de l'offre</p> <ol style="list-style-type: none"> 7. examen des compétences, ressources, infrastructures d'information et de suivi dans les ministères, ainsi qu'auprès des universités, d'autres établissements de recherche et du secteur privé. 	

Annexe 2. Facteurs de succès des systèmes de Suivi-Evaluation

Un inventaire de 14 facteurs de succès a été réalisé dans l'ouvrage sur la mise en place des systèmes nationaux de SE publié par le groupe d'évaluation de la Banque Mondiale (Keith Mackay).

Eléments des systèmes nationaux efficaces de SE

1. Demande gouvernementale substantielle
2. Rôle important des incitations
3. Diagnostic du SE existant comme mesure initiale
4. Rôle clef d'un puissant « champion » de la cause
5. Pilotage à partir du centre par un ministère compétent
6. Conception du système qui ne soit pas d'une complexité excessive
7. Fiabilité des systèmes de gestion des données au niveau des ministères
8. Degré d'utilisation comme mesure du succès
9. Formation en matière de SE et d'utilisation du SE
10. Limitation du recours aux lois, décrets, et règlements gouvernementaux
11. Dispositifs structurels pour assurer l'objectivité et la qualité du SE
12. Fourniture d'un effort à long terme, ce qui exige de la persévérance
13. Elaboration de façon non linéaire et moins prévisible
14. Evaluation régulière du système de SE lui-même

Annexe 3. Aperçu des dispositifs nationaux d'évaluation (état en 2006)

Source: Frédéric Varone, Rapport sur l'étude sur les capacités évaluatives

Organes	Au Congo	Au Niger	Au Sénégal
Auprès du pouvoir exécutif	<p><i>Direction du contrôle et de l'évaluation des investissements au sein de la Direction générale du plan et de développement (Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et de l'intégration économique)</i></p> <p><i>Centre d'étude et d'évaluation des projets d'investissements industriels (Ministère du plan, de l'aménagement du territoire et de l'intégration économique)</i></p>	<p><i>Direction générale de l'évaluation des programmes (Ministère de l'économie et des finances)</i></p> <p><i>Unité de suivi, évaluation et système d'information du Secrétariat permanent de la SRP (Cabinet du Premier Ministre)</i></p> <p>Direction du suivi et de l'évaluation des actions de développement (Ministère de l'aménagement du territoire et du développement communautaire)</p> <p><i>Directions des études et de la programmation des Ministères sectoriels</i></p>	<p><i>Direction de la planification (Ministère du plan et du développement durable)</i></p> <p><i>Inspection des finances (Ministère de l'économie et des finances)</i></p>
Auprès du pouvoir législatif	Diverses Commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat	Diverses Commissions permanentes de l'Assemblée nationale	Commission de l'économie générale des finances, du plan et de la coopération économique du Parlement
Auprès du pouvoir judiciaire	Cour des comptes et de discipline budgétaire	Chambre des comptes et de discipline budgétaire de la Cour Suprême	Cour des comptes
Autres organes de support à l'évaluation	<p>Divers organes sont chargés de missions de</p> <ul style="list-style-type: none"> - suivi des programmes (par ex. comité interministériel, structures ad hoc dans divers ministères), - collecte de données (par ex. Centre nationale de la statistique et des études économiques), - contrôle (par ex. Inspection générale de l'Etat et Commissariat général aux comptes auprès de la Présidence) ou - consultation (par ex. Conseils départementaux et communaux) 	<p>Divers organes sont chargés de missions de</p> <ul style="list-style-type: none"> - suivi des programmes (par ex. dispositif SRP, Revue des dépenses publiques et de la responsabilité financière), - collecte de données (par ex. Institut national de la statistique), - contrôle (par ex. Inspection générale de l'Etat, Direction générale de l'inspection des finances) ou - consultation (par ex. Conseil économique, social et culturel) 	<p>Divers organes sont chargés de missions de</p> <ul style="list-style-type: none"> - suivi des programmes (par ex. cellules de mise en oeuvre du DSRP), - contrôle (par ex. Inspection générale de l'Etat et contrôle financier auprès de la Présidence de la République) ou - consultation (par ex. Conseil de la République pour les affaires économiques et sociales, Médiateur)

Annexe 4. Résultats (extraits) des études dans les 3 pays pilotes (état en 2006)

Source: Frédéric Varone, Rapport sur l'étude sur les capacités évaluatives

Tableau 13 : Objets des évaluations (en % des réponses au questionnaire)

Evaluations portent sur...	Au Congo	Au Niger	Au Sénégal
Projets	45%	48%	27%
Programmes	32%	39%	52%
Politiques publiques	23%	13%	21%
Total	100%	100%	100%

Tableau 14 : Contenu des évaluations (en % des réponses au questionnaire)

Evaluations concernent ...	Au Congo	Au Niger	Au Sénégal
Mise en œuvre	22%	24%	9%
Effets	13%	15%	4%
Mise en œuvre et effets	65%	61%	87%
Total	100%	100%	100%

Tableau 15 : Moment des évaluations (en % des réponses au questionnaire)

Evaluations réalisées...	Au Congo	Au Niger	Au Sénégal
Ex ante	0%	15%	22%
À mi-parcours	44%	52%	44%
Ex post	56%	33%	34%
Total	100%	100%	100%