

ROOM DOCUMENT 9

**Étude sur le développement des capacités en évaluation
(ECD) en Afrique de l'Ouest
- Rapport préliminaire -**

Ce document est soumis pour information à la réunion du Réseau CAD pour l'évaluation du développement les 18-19 Novembre 2008. Il a été préparé par la consultante Mme Oumoul Khayri Ba Tall.



**8th meeting
18 – 19 November 2008**

Etude sur le Développement des Capacités en Evaluation (ECD) en Afrique de l'Ouest - Rapport préliminaire -

SOMMAIRE

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS UTILISÉS	1
RÉSUMÉ EXÉCUTIF	2
I. INTRODUCTION : CONTEXTE DE L'ÉTUDE ET JUSTIFICATION	3
1.1. L'AGENDA DU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL	3
1.2. LES POLITIQUES NATIONALES ET LEUR ARTICULATION À L'AIDE AU DÉVELOPPEMENT	3
1.3. LES CONCEPTS DE CAPACITÉ ET DE CAPACITÉ D'ÉVALUATION	5
II. LES OBJECTIFS ET LA MÉTHODOLOGIE	6
2.1. OBJECTIFS DE L'ÉTUDE	6
2.2. MÉTHODOLOGIE	6
III. L'ÉTAT DES LIEUX DE LA PRATIQUE ET DES CAPACITÉS D'ÉVALUATION DANS LES PAYS	7
3.1. LA PRATIQUE ACTUELLE	7
3.1.1. <i>La demande</i>	7
a. Sur le plan institutionnel et réglementaire	7
b. Quels sont les acteurs et les instruments à l'origine de la demande d'évaluation	8
3.1.2. <i>L'offre</i>	10
a. Qui effectue les missions d'évaluation	10
b. L'offre de formation au niveau national et international	11
3.2. ANALYSE DE LA SITUATION COURANTE	12
3.3. DES PRATIQUES PROMETTEUSES ÉMERGENTES	12
IV. LES PERSPECTIVES ET ATTENTES	13
4.1. RÔLES DES DIFFÉRENTS ACTEURS	13
4.1.1. <i>L'Etat</i>	13
4.1.2. <i>Les bailleurs de fonds ou Partenaires Techniques et Financiers (PTFs)</i>	14
4.1.3. <i>Le secteur privé, la société civile et les réseaux d'évaluation</i>	15
4.2. DIFFÉRENTES MODALITÉS D'ACTION POUR LE DÉVELOPPEMENT DES CAPACITÉS EN ÉVALUATION	15
4.2.1. <i>Institutionnaliser l'évaluation</i>	16
4.2.2. <i>Adopter des instruments appropriés aux objectifs visés et au contexte</i>	16
4.2.3. <i>Une politique de formation dynamique et pratique : vers la culture d'évaluation</i>	16
V. CONCLUSIONS	17
ANNEXES	18
ANNEXE 1 : LES RÉFÉRENCES DOCUMENTAIRES	19
ANNEXES 2 : LE CADRE INSTITUTIONNEL DANS LES DIFFÉRENTS PAYS	20
Annexe 2.1. <i>Niger</i>	21
Annexe 2.2. <i>Sénégal</i>	23
Annexe 2.3. <i>Le Congo Brazzaville</i>	24

Acronymes et abréviations utilisés

AfrEA	African Evaluation Association / Association Africaine d'Evaluation
APD	Aide Publique au Développement
CAD / OCDE	Comité d'Aide au Développement / Organisation de Coopération et de Développement Economiques
CCAP	Contrôle Citoyen de l'Action Publique
CDMT	Cadre des Dépenses à Moyen Terme
CESAG	Centre d'Etudes Supérieures en Administration et en Gestion
CSLP	Cadre Stratégique de Réduction de la Pauvreté
DSCR	Document de Stratégie de Croissance et de Réduction de la Pauvreté
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
IDEAS	International Development Evaluation Association (www.IDEAS-int.org)
IGE	Inspection Générale d'Etat
IOCE / OICE	International Organisation for Cooperation in Evaluation / Organisation Internationale pour la Coopération en Evaluation (www.IOCE.net)
IPDET	International Programme Development Evaluation Training
ISEP	Institut Supérieur d'Evaluation des Programmes
IST	Infections Sexuellement Transmissibles
LUCOP	Programme de LUTte COntre la Pauvreté de la GTZ au Niger
MEASURE	Monitoring and Evaluation et Assess and Use Results
NEPAD	Nouveau Partenariat pour le Développement
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie (www.evaluation.francophonie.org)
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OSC	Organisations de la Société Civile
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPTTE	Pays Pauvres Très Endettés
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
SCA	Stratégie de Croissance Accélérée
SDRP	Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté
SE	Suivi Evaluation
SNU	Système des Nations Unies
SRP	Stratégie de Réduction de la Pauvreté
TDR	Termes de Références
UE	Union Européenne
UNFPA	United Nations Population Fund / Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance

Résumé Exécutif

La présente étude commissionnée par le Secrétariat du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE a pour objet de faire le point sur le niveau des capacités et des pratiques d'évaluation dans les pays de l'Afrique de l'Ouest francophone. Elle vise, au-delà de la réalisation d'un état des lieux de la situation actuelle dans les 10 pays de l'Afrique francophone couverts (Niger, Sénégal, Guinée, Congo – Brazzaville, Côte d'Ivoire, Burkina, Mali, Mauritanie, Bénin, et Cameroun), à faire ressortir les expériences intéressantes et pratiques novatrices qui pourraient alimenter un travail ultérieur de consultation et de réflexion sur des actions de renforcement des capacités à envisager. L'étude vient compléter une littérature abondante et des réflexions sur la question du déficit des capacités en Afrique, et se donne comme particularité d'interroger la pratique vécue par des acteurs nationaux.

Les principaux enseignements tirés de cette partie de l'étude confirment les analyses répétées dans les études précédentes sur le sujet, et apportent quelques éclairages sur des expériences et des pratiques porteuses. Si tout le monde est d'accord sur le rôle prédominant de l'Etat dans l'organisation d'un cadre institutionnel favorable et la définition de stratégies pertinentes et cohérentes, force est de constater que la volonté politique n'est pas toujours au rendez-vous si l'on en croit le faible niveau de demande relevé. Les évaluations qui se passent sont encore largement le fait de la coopération internationale, et les acteurs nationaux ne sont que faiblement associés dans leur conception et leur mise en œuvre. Il existe encore beaucoup de confusion dans la compréhension des notions voisines de suivi et de contrôle, souvent assimilées à l'évaluation.

Dans ce contexte de faible volonté politique, on ne doit pas se limiter à préconiser une promotion par la demande, qui tarde à se manifester, mais on doit encore laisser une certaine place à une approche par l'offre en l'organisant. Les évaluations « recommandées » dans le cadre des accords de coopération sont encore souhaitables. Il s'agit toutefois de faire les choses autrement en élargissant le champ des acteurs à d'autres, tels que la société civile, qui commence à s'intéresser à l'évaluation (Bénin, Burkina, Niger). Il est particulièrement important de déterminer comment faire davantage profiter les pays du Sud pour que les évaluations de l'APD et des programmes de coopération concourent mieux à l'avènement d'une plus grande culture d'évaluation, comme observé avec les fonds européens en Europe.

Les rôles respectifs du gouvernement, des partenaires techniques et financiers et des autres acteurs non gouvernementaux doivent être articulés autour du leadership de l'état, qui doit inviter tous les parties prenantes à converger vers la réalisation des mêmes objectifs en s'inscrivant dans un cadre défini ensemble, et qui traduit la vision politique du gouvernement. Ce leadership qui est souhaité ne réduit pas le rôle des acteurs non gouvernementaux qui pourrait s'avérer déterminant comme levier de croissance de l'évaluation.

La question du renforcement des capacités en Afrique est complexe du fait de l'ampleur des besoins, de l'urgence de la situation, et de la diversité dans la nature des capacités à combler : les institutions, les lois et règlements, les ressources humaines, la qualité des données, les pratiques et surtout l'absence de bonne gouvernance. A ces problèmes divers, il faut une réponse appropriée qui combine à la fois un cadre institutionnel favorable et une politique de formation appropriée. Sur cette question qui apparaît centrale, les institutions de formation et les réseaux d'évaluation sont appelés à jouer un rôle de premier plan dans la définition des stratégies de renforcement des capacités et leur mise en œuvre. L'université quant à elle, a un rôle particulier à jouer, notamment dans la généralisation de la formation à l'évaluation, et surtout la recherche pour une « Université Africaine d'Evaluation » au sens où le préconisait l'AfrEA dans ses colloques et au-delà.

I. Introduction : contexte de l'étude et justification

1.1. L'agenda du développement international

Les stratégies et politiques de développement ont connu un changement de paradigme ces dernières années, dont le tournant aura été l'adoption de la déclaration de Paris de mars 2005 qui a consacré les principes d'action suivants comme devant régir désormais toute politique d'Aide au Développement : Appropriation nationale, Harmonisation, Alignement, Gestion axée sur les résultats de Développement, et Responsabilité mutuelle.

Si la déclaration de Paris se consacre à la question du « Comment délivrer l'Aide », comme en témoigne le titre, la question du « Pourquoi » ou plus précisément « A quelles fins » est couverte par la déclaration du « Millénaire et des OMD », adoptée depuis 2000 par les pays du Système des Nations Unies (SNU), et qui constitue un consensus international sur des objectifs de développement internationaux.

Ce contexte est 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. 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 a permis d'atteindre.

Elle s'exprime aussi de plus en plus à l'intérieur des pays récipiendaires, où des voix s'élèvent venant de divers acteurs de développement, pour s'interroger sur l'efficacité des programmes et politiques publics.

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 publics, de justifier des résultats escomptés à travers toute action de développement.

1.2. Les politiques nationales et leur articulation à l'Aide au développement

Les documents de politique générale ou sectorielle dans les pays sont d'une importance capitale dans le choix des stratégies de développement. Ils sont censés convoquer la vision du développement, les objectifs, modalités et les moyens pour y arriver.

Tous les pays couverts par l'étude citent en général les documents de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) en premier, avec des appellations diverses :

- Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté (DSRP) au Sénégal, en Guinée, au Congo Brazza ; DSRP1 et DSRP2 version 2010 en Guinée
- Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la Pauvreté (SDRP) au Niger
- DRSP en Cote d'Ivoire
- Cadre Stratégique de Réduction de la Pauvreté (CSLP) en Mauritanie, versions 1 et 2.

Dans certains pays, ce document a évolué tout au moins dans son appellation : SDRP ou La Stratégie de Développement Accéléré et de Réduction de la pauvreté (SDRP), au Niger ; DSCRDP ou Document de stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté au Bénin.

Dans d'autres pays, le volet stratégie de croissance a fait l'objet d'un document séparé, comme au Sénégal avec la Stratégie de Croissance Accélérée (SCA).

Noter pour le Congo Brazza, la référence au Document de stratégie nationale de développement comme étant le premier document de politique générale du pays. Au Niger, il y a en plus la Déclaration de politique générale du gouvernement.

En dehors des documents de lutte contre la pauvreté et de croissance accélérée, il y a les références aux stratégies sectorielles : Développement Rural, Education, Transport, Santé, Sécurité alimentaire, Environnement.

Malgré quelques nuances dans leur appellation, les documents de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (SRP) peuvent être considérés comme un même canevas que les institutions de Bretton Woods ont conçu et proposé aux pays pour faciliter leur éligibilité aux politiques de réduction de la dette, les fameuses iPTE = Pays Pauvres Très Endettés (HIPC = Highly Indebted Poor Country, en anglais). A ce niveau, on peut faire remarquer qu'il est assez étonnant que la même formule ou presque ait été adoptée pour des pays aux contextes relativement différents.

Les analystes politiques et économistes sont très critiques sur ces documents-cadres et sont d'avis qu'ils ne constituent pas de véritables documents de stratégie ou de planification nationale, mais tout au plus des outils de gestion des ressources de l'Aide Publique au Développement (APD). C'est pour dépasser ce cadre étroit que les pays ont adopté et progressivement intégré dans les stratégies de réduction de la pauvreté, des volets de croissance économique.

Ils sont de plus en plus nombreux à regretter cette absence de planification qui limite la vision des pouvoirs publics à une gestion à court terme, et annihile tout effort de projection sur le futur. A l'occasion des Journées Sénégalaises d'Evaluation¹ organisées récemment à Dakar, Mr Ibrahima Sall, ancien ministre du budget, regrettait avec fort argument les effets d'une faible structuration des politiques publiques et appelait à cet effet à une meilleure formalisation « du discours de politique générale du gouvernement » qui à son avis constitue le document d'orientation de la politique de l'Etat. Cette absence de planification et de prospective provient en partie des lacunes importantes dans la gestion de l'information, ou vice-versa serait-on tenté de dire. Or cette dimension s'avère importante pour offrir aux programmes de développement la base nécessaire pour programmer avec une certaine assurance les actions utiles à l'atteinte des objectifs de développement. Si l'on ne se donne pas une vision assez claire et précise des objectifs globaux visés, à partir de données fiables, l'on aura alors du mal à s'orienter vers les résultats de développement escomptés.

Les efforts de rationalisation de l'APD ont montré leur limite, des décennies d'aide et des sommes colossales allouées aux pays du Sud n'ont pas réussi à endiguer la pauvreté. Les analystes de tous côtés pensent qu'il est alors temps de faire autrement, en impliquant davantage les pays et l'ensemble des acteurs pertinents, à la réflexion et à la gestion des ressources publiques, pour une plus grande efficacité dans l'allocation de ressources de plus en plus rare ; cette allocation devrait répondre aux principes d'une gestion axée sur les résultats, par exemple en adoptant les mécanismes d'allocation budgétaire selon les performances. C'est ainsi que les CDMT (cadres des dépenses à moyen terme) voient progressivement le jour pour accompagner l'agenda résultats entre autres.

En même temps, l'agenda de l'efficacité de l'aide bien qu'encore largement pertinente du point de vue des bailleurs, voit son horizon s'élargir pour englober les questions plus globales

¹ Les JSE se sont tenues les 28-30 octobre 2008 au Méridien Président à Dakar, sur le thème « Culture et pratique de l'évaluation au Sénégal : quel enjeu pour les politiques publiques »

d'efficacité du développement, au-delà de l'aide. Toujours dans ce contexte de changement de paradigmes, un consensus international se dessine sur la nécessité d'élargir les acteurs du développement pour englober aussi la société civile, reconnue comme véritable acteur de développement.

1.3. Les concepts de capacité et de capacité d'évaluation

Le réseau d'Evaluation du CAD/OCDE a déjà mené un certain nombre de réflexions, en interne et en partenariat avec des réseaux et groupes de travail sur les notions de capacité et de capacité d'évaluation, aux côtés de la banque mondiale et d'autres institutions de développement. C'est ainsi qu'il a organisé des ateliers conjointement avec les banques régionales de développement, et plus tard, participé activement aux manifestations des réseaux régionaux d'évaluation – AfrEA, IDEAS, EES- pour contribuer à faire avancer l'agenda du renforcement de la capacité d'évaluation dans les pays partenaires, une action clairement stipulée dans son mandat.

La question des capacités reste au cœur des préoccupations des membres de l'OCDE, et une abondante littérature est disponible en la matière à laquelle nous ferons référence dans le cadre de cette étude, en utilisant les concepts développés et en essayant d'en comprendre les implications pratiques dans les pays couverts par l'étude. Une étude menée en 2006 et coordonnée par le Japon, a révélé la prééminence des actions de renforcement des capacités d'évaluation de la part des pays membres, mettant en exergue une variété de modalités d'intervention comprenant : la formation et les bourses d'études, les ateliers, l'assistance technique à des projets/programmes, l'appui financier, les évaluations conjointes, le dialogue politique, etc. Cette étude nous donne une idée de l'univers des possibles lorsqu'on parle de capacité d'évaluation, mais cette énumération est loin d'être compréhensive et exhaustive.

En poussant la réflexion, la frontière entre les notions d'institutionnalisation et de capacités d'évaluation deviennent imbriquées et difficiles à isoler. En effet, on peut admettre que l'institutionnalisation est une dimension de la capacité en tant que concept, donc qu'elle rentre dans la détermination / définition des capacités d'évaluation compris dans le sens le plus large. Cette compréhension pourrait être dictée par les exigences du contexte de développement dans lequel nous utilisons les concepts, et dans lequel le défaut de capacités est observé à différents niveaux, y compris au niveau institutionnel. Nous allons donc emprunter à F. Varone, la définition suivante tirée du rapport sur l'étude diagnostic sur les capacités évaluatives menée dans trois pays pilotes « Au sens le plus large, *l'institutionnalisation de l'évaluation s'entend au travers du concept de « capacités évaluatives ».* Ces dernières traduisent, in fine, les aptitudes d'une organisation administrative, d'un réseau sectoriel d'action publique ou même d'un régime démocratique dans sa globalité à conduire de manière récurrente des évaluations de qualité, à capitaliser les acquis et à favoriser la réflexivité au sein de la communauté évaluative. Assurément, les défis inhérents à la pérennisation de l'évaluation sont pluriels et de taille. Notre contribution se limite ici à apporter quelques premiers éléments de réponse à l'interrogation suivante : *comment définir et diagnostiquer les capacités évaluatives pour, finalement, concevoir des stratégies d'action visant leur renforcement ? »*

Il en ressort que la formation est une dimension importante, peut-être la plus usuelle, mais n'est pas le seul élément auquel on fait référence quand on parle de capacités d'évaluation.

II. Les objectifs et la méthodologie

2.1. Objectifs de l'étude

La présente étude a été commissionnée par le Secrétariat du Comité d'Aide au Développement de l'OCDE, afin de pouvoir mesurer l'étendue du développement des capacités d'évaluation dans les pays de l'Afrique de l'Ouest francophone. Cette étude a pour but de faire un état des lieux de la situation actuelle dans différents pays d'Afrique de l'Ouest et de faire ressortir des expériences intéressantes qui pourront alimenter un travail ultérieur de consultation ainsi que des actions de renforcement des capacités à mener.

2.2. Méthodologie

Le travail à mener est basé à titre principal sur l'analyse des données collectées au moyen d'un questionnaire, auprès de personnes suffisamment au fait des pratiques d'évaluation dans les pays concernés, qui pourrait être complétée par l'organisation dans une deuxième étape d'une réunion d'experts autour du présent projet de rapport pour discuter et échanger sur les éléments clefs identifiés, et enfin élaborer selon une démarche participative la stratégie d'intervention qui devrait être recommandée par l'étude. Aussi, la principale source d'information sera le questionnaire que nous avons élaboré sur mesure et adressé à des personnes choisies avec beaucoup de soin et les discussions qui ont suivi. Ces personnes ont été choisies, soit parce qu'elles sont au cœur de l'action et de la décision au niveau des pouvoirs publics, soit parce qu'elles sont fortement impliquées dans le secteur de par leurs occupations professionnelles (consultants) ou para professionnelles et associatives (réseaux et associations d'évaluation). A titre secondaire et pour alimenter nos travaux des réflexions existantes ou en cours sur les concepts de capacités d'évaluation, nous avons également prévu une revue de la littérature pertinente sur le sujet (voir liste en annexe), ainsi que des études de cas sur deux pays qui ont fait l'objet de l'étude pilote, en l'occurrence le Niger et le Sénégal.

Les dix (10) pays suivants sont couverts par cette étude :

1. Niger
2. Sénégal
3. Guinée
4. Congo, Brazzaville
5. Côte d'Ivoire
6. Burkina
7. Mali
8. Mauritanie
9. Benin
10. Cameroun

A titre comparatif, nous avons tenté d'appliquer le même questionnaire à trois pays anglophones, choisis pour explorer les expériences réputées intéressantes de ces pays en matière de pratiques d'évaluation et de cadre institutionnel. Ces pays sont :

11. Ghana
12. Ouganda
13. Tanzanie

A ce jour, nous avons obtenu 9 réponses sur les 13 questionnaires envoyés. N'ont pas encore répondu, le Mali pour les pays francophones (2); et Ghana, Ouganda, Tanzanie pour les pays anglophones (3). Nous les avons à nouveau relancés pour tenter d'obtenir les réponses utiles. L'objectif fixe reste d'obtenir 10 réponses des pays francophones et au moins une réponse des pays anglophones, de préférence le Ghana (soit au total 11 réponses sur 13 questionnaires) ou à défaut le Nigéria.

III. L'état des lieux de la pratique et des capacités d'évaluation dans les pays

3.1. La pratique actuelle

3.1.1. La demande

Pour répondre à cette question, nous avons cherché à savoir d'où émane 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

Très peu de pays disposent 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 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 justifier l'existence d'un cadre institutionnel dans le pays. C'est le cas du Congo, de la Guinée, de la Côte d'Ivoire.

- Le gouvernement congolais a retenu le système de gestion axée sur les résultats, et en ce qui concerne tous les projets retenus dans le cadre du DSRP, il est fait obligation aux ministères de procéder à l'évaluation (ex ante, en cours ou ex post) des projets sous leur tutelle. Cette obligation est inscrite dans le DSRP qui est une loi (mais qui reste encore en cours de finalisation).
- En République de Guinée, il y a l'existence de la cours des comptes, la cellule de suivi évaluation dans les différents départements ministériels, le département du contrôle d'éthique et de la transparence, et la Coordination de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Si le cadre institutionnel semble exister en théorie de l'avis de notre informateur, son opérationnalisation fait défaut.
- Le gouvernement de Côte d'Ivoire a arrêté une série de mesures pour la promotion et le développement de l'évaluation. Pour faciliter l'évaluation de l'action publique, il existe une direction de la planification au sein de chaque département ministériel. Ces

directions sont assistées par la Direction Générale du Plan qui anime la conférence des points focaux d'évaluation. Pour la RCI, le document de référence qui organise l'évaluation serait 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 : Inspection Générale d'Etat (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 désormais rattaché à la Présidence: D'autres institutions citées dans le cas du Bénin sont l'Ordre des Experts Comptables et Comptables Agréés du Bénin, des initiatives de la société civile dont la plus visible est celle du CCAP organisé par le réseau Social Watch, 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 5ème 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 (DEDSD) 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.

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, l'IGE.

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 comme la première raison de faire une évaluation sur les 9 réponses obtenues pour cette question). 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 de Social Watch).

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 et à des postes de grande responsabilité, ce qui peut-être explique l'intérêt de cette institution pour l'évaluation.

Lorsqu'on pose la question de savoir quelles sont les évaluations intéressantes qui ont eu lieu dans le pays, les réponses obtenues corroborent encore largement que le premier commanditaire des évaluations reste la coopération internationale à travers ses programmes et projets, avec quelques rares exceptions :

- Evaluation de la SRP au Niger, organisée par le gouvernement avec des pratiques de jugement collectif sur les progrès vers les OMD, réalisée sous la conduite du personnel du secrétariat permanent de la SRP comme points focaux ; Evaluation participative du programme SRP de la GTZ au Niger. D'une façon générale, l'évaluation des documents de SRP est organisée par el gouvernement, avec la participation avec des variantes selon les pays des partenaires au développement et des acteurs non gouvernementaux, mais l'observation générale est qu'il s'agit davantage d'exercices de suivi et de revues que de véritables évaluations qui posent les questions de pertinence, d'efficacité et d'efficience sur les résultats de développement (outcome) au-delà des simples produits réalisés (output).
- Evaluation du CSLP en Mauritanie, avec des consultations régionales, indépendantes.
- Evaluation des capacités évaluatives (méta-évaluation) dans les trois pays pilotes que sont le Niger, le Sénégal et le Congo, organisée par l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF), le PNUD et le UNFPA.
- En Guinée : La reconversion des agents de la fonction publique (1986-1992), le processus de privatisation en santé animale, l'Aide française en Guinée, les revues annuelles des programmes PNUD.
- L'Evaluation du cadre stratégique national de lutte contre le VIH/SIDA et les IST, qui a débouché sur l'élaboration du nouveau cadre stratégique 2008-12, au Congo Brazza.
- Evaluation du programme de coopération Côte d'Ivoire / UNICEF qui a suivi toutes les étapes et principes d'une évaluation, et a été participative, toutes les parties prenantes ayant participé à un niveau donné. Cet exercice a favorisé un certain renforcement des capacités en Côte d'Ivoire, et a favorisé l'auto-évaluation dans un premier temps.
- Evaluation du Programme décennal de l'Education au Burkina (et pratiquement dans tous les pays de cette région).
- Evaluation des cinq premières années de mise en œuvre de la décentralisation au Bénin, et l'évaluation participative du 9^e FED qui a abouti à l'élaboration du 10^e FED.
- Evaluation du processus du Programme Participation et Développement de l'adolescent, une approche participative et quasi-expérimentale, par le bureau pays de l'UNICEF au Cameroun.

3.1.2. L'offre

a. Qui effectue les missions d'évaluation

Il existe très peu d'institutions spécialement dédiées à l'évaluation, et qui effectuent les missions dans les pays.

Les évaluations existantes sont réalisées par des consultants internationaux recrutés par les agences de coopération, et les bailleurs de fonds, en premier lieu. Les consultants nationaux sont de plus en plus impliqués (recrutés par le projet ou par les bailleurs), mais nous n'avons pas encore cherché à savoir dans quelle mesure, et quel est le niveau de responsabilisation qui leur est confié dans la mise en œuvre de ces missions ; sur cette question, nous estimons sur la base de nos propres observations, que le degré d'implication des experts du Sud connaît une constante amélioration, mais que cela reste variable et tributaire du niveau et de l'expérience de ces experts qui ne constituent pas encore une masse critique importante en Afrique francophone, et qui font l'objet d'une sollicitation de plus en plus importante (voir sur les listes de discussion internet censés regrouper ces experts, tels que celles de l'AfrEA et de IDEAS, les messages de plus en plus fréquents à la recherche d'experts évaluateurs de l'Afrique francophone d'un certain niveau, une denrée rare).

Des pratiques sont signalées dans certains pays, qu'il convient toutefois de mieux connaître pour en apprécier la valeur précise (compte tenu des risques de confusion et d'appréciation unilatérale) :

- Des équipes mixtes composées de consultants nationaux et internationaux
- En Côte d'Ivoire, les évaluations étaient faites par le Bureau National d'Etudes Techniques et de Développement, mais la nature de ces études reste à déterminer. Aujourd'hui, elles sont faites par des cabinets privés qui ont plusieurs missions et objets. Il ne s'agit pas de structures spécialement dédiées à l'évaluation toutefois. Pour les actions publiques, au niveau central, les évaluations sont faites par la Direction de la Coordination, du Contrôle de l'évaluation.
- Dans des cas encore limités le gouvernement désigne un ou des fonctionnaires pour mener l'évaluation.
- Il faut aussi noter l'existence croissante de bureaux d'études spécialisés, même si c'est encore en nombre restreint. Mais une des faiblesses majeures semble être l'absence de personnes ressources et d'Experts permanents en nombre et qualité suffisants. Ainsi au Niger, la plupart des cabinets d'expertise comptent sur des ressources humaines mobilisées à partir de l'université ou des institutions de formation.
- Au Niger, il ya le Groupe International d'Offre d'Expertises et de Services (GIOES), un bureau d'études spécialisé dans la conduite des études de base, des situations de référence et des évaluations. Il existe également des cabinets et bureaux d'études tels que Bachir-Consult, l'Ecole de formation ISEP, le cabinet Maïna, ou Niger Horizon.
- Au Congo, des experts se sont fédérés dans une association et réalisent des évaluations en plus de leur activité principale. Il s'agit vraisemblablement d'universitaires regroupés au sein de l'Association Congolaise d'Evaluation.

A la question de savoir qui fait l'évaluation, la réponse nous renvoie parfois aux réseaux et associations nationales d'évaluation. Dans l'ensemble, ces structures, qui sont un outil formidable de promotion et de renforcement des capacités de SE, n'exécutent pas en tant que tel des missions de SE, sauf dans de rares cas dans certains pays. D'ailleurs, une telle pratique

est contraire aux règles de bonne gouvernance des associations et réseaux d'évaluation, et est généralement non recommandée. Toujours est-il que les réseaux et associations regroupent les praticiens, experts, commanditaires et autres acteurs du SE dans le pays.

Les associations suivantes ont été identifiées dans les pays interrogés :

- Au Niger, le RÉNSE créé en août 1999 compte plus de 200 membres de profils divers (pas seulement des évaluateurs) : a organisé plusieurs sessions de formation sur le SE, les approches, outils, instruments, etc.
- La CoP Niger créée en début 2008 avec une vingtaine de membres, pour soutenir la promotion de la culture de l'évaluation au Niger, et surtout servir de cadre d'échange des praticiens.
- SénEval, existe depuis 2006 mais est resté très peu actif jusqu'à l'organisation récemment des premières Journées Sénégalaises d'Evaluation (sept 08).
- L'AGSE depuis 2007 en Guinée, compte une vingtaine de membres
- L'ACE créée en octobre 2006, compte une cinquantaine de membres
- Le RISE en Côte d'Ivoire depuis 2004, compte 120 membres
- Le RéBUSE du Burkina, créée en 2007 compte environ 60 membres
- L'AMSE en Mauritanie, créée en juillet 2004, compte environ 120 membres (dont à peine une quarantaine d'actifs)
- La CaDEA au Cameroun depuis 2007, compte 27 membres, est encore peu active.

b. L'offre de formation au niveau national et international

L'offre de formation au niveau des pays, va de limitée à inexistante. Il existe des écoles qui développent une formation spécialisée en évaluation, comme le cas de l'ISEP au Niger (à développer) dont les modules couvrent les compétences de base en évaluation et s'articulent autour de l'évaluation des projets et programmes de développement. Au Niger, il faut ajouter l'ESCAE, qui avec l'ISEP, offre des diplômes de 3^e cycle en gestion des projets et en SE.

Des modules en Suivi-Evaluation sont offerts à des étudiants en spécialisation dans des certaines branches des sciences humaines ou sociales, comme c'est le cas du CESAG (base au Sénégal) qui propose une spécialisation en évaluation axée sur les programmes de santé. Cette activité est réalisée en collaboration avec MEASURE, un dispositif intéressant à examiner de plus près.

Il est intéressant de noter que si les universitaires s'activent de plus en plus dans l'évaluation, ils le font à titre individuel et en dehors du cadre de l'université, qui en général n'est pas impliqué dans la formation ou la recherche en évaluation, sauf dans de rares cas (au Cameroun, un programme de formation en gestion et évaluation des projets a été récemment mis en place à l'Université Yaoundé II; celui de l'Université catholique d'Afrique centrale basé à Yaoundé en a depuis près d'une dizaine d'années;

Sur le plan de la formation, force est de mentionner l'existence de l'IPDET qui bénéficie de l'appui d'un certain nombre de membres du réseau CAD/OCDE. S'il est vrai que l'utilité de ce programme novateur dans le renforcement des capacités d'évaluation dans les pays et dans les agences de développement est largement reconnue, l'ampleur du succès varie considérablement selon les pays du fait de la difficulté d'accès au programme. Mais au-delà du résultat estimé ou établi, les formations de ce type posent un véritable problème d'attribution. S'il peut être relativement aisé de mesurer les « effets » sur l'individu, il reste de

toutes façons difficile de déterminer les « effets » sur les institutions, les groupes et la société dans l'ensemble, d'où l'importance de la présente étude qui souhaite aborder la notion de capacité d'évaluation sans aucun a priori sur les modalités optimales en mesure de donner aux pays visés les moyens de relever le défi de la capacité d'évaluation.

Nonobstant cette observation, Il est aussi incontestable que les pays couverts par la présente étude n'auront pas été les plus grands bénéficiaires de l'IPDET, du fait de la barrière de la langue, une critique que l'on a relevé souvent, et qui semble se vérifier par une ignorance de ce programme qui reste à l'heure actuelle, l'un des rares – sinon le seul – programmes de formation en évaluation du développement, à notre connaissance.

3.2. Analyse de la situation courante

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 extrants de l'évaluation (les rapports restent dans les tiroirs des bureaux et les recommandations très peu suivies d'effet).

Si l'on peut admettre que les évaluations sont parfois inscrites dans les politiques, elles sont très rarement mises en œuvre. Très peu de place a jusque-la été accordée à l'évaluation et les stratégies pour en parler et en vanter les mérites restent encore à développer dans les pays couverts.

3.3. Des pratiques prometteuses émergentes

Les pratiques prometteuses signalées mettent en exergue des innovations méthodologiques ou plus stratégiques tel que la source de la demande d'évaluation, ou le développement d'une offre de formation adaptée.

Sur le plan méthodologique, des expériences intéressantes existent au Niger dans le cadre du programme allemand de la lutte contre la pauvreté avec la GTZ. Il s'agit de pratiques qui combinent le suivi et l'évaluation, désignées sous le vocable de mini-évaluations dites « enquêtes légères », qui utilisent des approches participatives :

- Au niveau du LUCOP, il a été initié une pratique de mini-évaluations périodiques dénommée « Sondage-Enquête légère » comme instrument indispensable à son pilotage. L'expérience dans la conduite de ces « sondages et enquêtes légères » par des consultants externes ont permis au management du programme d'apprécier de manière continue le niveau de satisfaction des groupes-cibles par rapport aux produits fournis mais surtout les insuffisances constatées par les bénéficiaires eux-mêmes. Cette approche permet au programme de se voir conduire des mini-évaluations périodiques permettant de s'assurer de la qualité des services fournis et de se renseigner sur les éléments négatifs de ses interventions afin d'y apporter les correctifs nécessaires et ceux au cours mêmes des interventions.
- Cet outil, coordonné par l'unité suivi-évaluation et conduit par des consultants externes, donne à l'approche une certaine allure d'évaluation tout en fournissant des informations sur le suivi régulier permettant le monitoring du programme. A la fin de sa première phase (mai 2007), l'ensemble des indicateurs qualitatifs ont été renseignés sur la base des résultats des sondages organisés pour ce faire. En début de la deuxième phase, les sondages-enquêtes légères sont utilisés pour l'acquisition des données sur la valeur de départ (valeur de référence) des indicateurs afin de permettre d'en apprécier

l'évolution à travers les sondages annuels et l'appréciation des résultats globaux à travers les sondages de fin de phase.

- Pour donner de la crédibilité à ce travail, le LUCOP intègre dans son approche, l'implication des enseignants chercheurs de l'Université de Niamey dans une démarche participative au sein du programme où l'ensemble des acteurs sont amenés à apporter leur contribution à l'organisation de ces sondages-enquêtes légères.

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, selon notre répondant.
- Au Bénin, l'expérience de Social Watch dans le cadre des activités de CCAP.

Sur le plan de la formation, il existe des initiatives qui tentent de mettre en place une offre de formation spécialisée sur l'évaluation des programmes et projets de développement (voir para sur l'offre de formation de l'ISEP au Niger, du CESAG au Sénégal ; ce dernier a fait une présentation très élaborée sur ce sujet lors des Journées Sénégalaises d'Evaluation), mais ces pratiques restent encore limitées tant par leur fréquence que par leur portée.

IV. Les perspectives et attentes

4.1. Rôles des différents acteurs

4.1.1. L'Etat

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).

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

- 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 de formation des universités et écoles supérieures ;

- Soutenir les réseaux qui se créent par un accompagnement continu, pour continuer à défendre et faire valoir les intérêts d’une évaluation utile au développement ; 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 déficits de capacité à combler ;
- Identifier les pôles de promotion et de dissémination (Champions ou Leaders) ;
- Encourager l’utilisation des résultats de l’évaluation et le dialogue sur les politiques autour de ces résultats.

4.1.2. 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 l’accès aux ressources, qu’elles soient documentaires ou financières. Sur la question des ressources en matière d’information et de documentation, il convient de signaler les difficultés plus importantes dans le monde francophone du fait de la barrière de la langue. De récentes études et des échanges au cours des colloques et rencontres sur le sujet ont montré que l’évaluation dans le monde francophone faisait figure de parent pauvre, relativement au monde anglo-saxon, et ont conduit à d’importantes initiatives² pour pallier à cette situation.
- 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

² Ainsi un groupe de représentants de réseaux nationaux d’évaluation sont en train de lancer l’initiative RFE (Réseau Francophone d’Evaluation) qui a remis à différentes autorités de la francophonie le texte de « La Déclaration de Strasbourg », accessible sur les sites du CES, de la SFE qui en appelle à une plus grande implication des autorités et de l’OIF dans la promotion de l’évaluation comme élément important du pilotage des politiques publiques et de bonne gouvernance.

4.1.3. Le secteur privé, la société civile et les réseaux d'évaluation

Rôle fondamental de la société civile dans le plaidoyer et l'éveil des consciences, pour une meilleure compréhension des rôles et bénéfices de l'évaluation à tous les niveaux.

La société civile (associations d'évaluations, OSC) intervient 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.

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, dans le temps et dans l'espace.
- Diversité des échanges
- Contribuent à la professionnalisation de l'évaluation par leur travail sur les normes, les codes de déontologie, ainsi que les réflexions sur l'accréditation des programmes de formation en évaluation et la certification des évaluateurs. Ces derniers éléments (accréditation et certification) restent encore relativement controversées, mais il faut signaler l'émergence croissante de formations de base qui attirent de plus en plus d'intérêt (les séries essentielles offertes par le CES, l'IPDET et ses dérivés tels que les ateliers régionaux, le CHIPDET, etc.)

4.2. Différentes modalités d'action pour le développement des capacités en évaluation

Dans les schémas d'institutionnalisation analysés jusque-là (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, voire 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 de l'Union Européenne au profit des pays Européens ; à contrario, l'Aide Publique au Développement (APD) n'a pas eu les mêmes effets sur les pays Africains, par exemple, ce qui nous invite à analyser les probables raisons d'une telle différence dans les effets induits de deux politiques à priori comparables tout au moins dans les intentions).

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

4.2.1. Institutionnaliser l'évaluation

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 ou 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 prenne les choses en mains, un remaniement ministériel a étouffé cette initiative qui aurait permis une prise en compte effective que la culture de l'évaluation au haut sommet de l'Etat. Ainsi, l'état doit démontrer son attachement à l'imputabilité et la responsabilisation pour que le rôle du suivi évaluation soit mieux compris et que les uns et les autres s'activent dans le bon sens.

4.2.2. Adopter des instruments appropriés aux objectifs visés et au contexte

L'élaboration d'une méthodologie, des instruments et des outils en matière de suivi et d'évaluation.

Les appuis méthodologiques et techniques aux administrations centrales, aux structures déconcentrées et décentralisées et aux unités de gestion des programmes et projets en matière de suivi-évaluation;

Adoption et diffusion de normes nationales appropriées, encourager et vérifier leur utilisation

4.2.3. Une politique de formation dynamique et pratique : vers la culture d'évaluation

Les évaluations doivent en principe être conduites pour la plupart par des nationaux pour qu'ils s'exercent réellement à cette activité et développent leur capacité par le « Learning by doing ». Pour réaliser cet objectif, il faut donc s'atteler à un ambitieux chantier de formation, qui englobe à la fois une stratégie immédiate et à plus long terme.

Il est indispensable que l'Etat lui-même s'y mette pour créer les conditions cadres nécessaires au développement d'une culture d'évaluation, par exemple à travers la mise en place au niveau de l'ENAM ou de l'Université, de programmes de formation dans ce sens (exemple cité dans le cas du Niger).

Les institutions de formation privée doivent aussi bénéficier de soutien pour alléger les coûts de formation et rendre accessible leur cours aux personnes qui le désirent.

Les différents réseaux qui se créent doivent bénéficier d'un soutien et d'un accompagnement soutenu pour continuer à se consolider et à œuvrer pour l'avènement progressif d'une culture de l'évaluation.

V. Conclusions

Nous avons démarré ce rapport en rappelant la complexité inhérente à la question du renforcement des capacités en Afrique, du fait de l'ampleur et de la diversité des besoins, et de la question lancinante de l'absence d'une certaine culture d'évaluation. L'état des lieux auquel nous nous sommes exercés en interrogeant la pratique dans les pays visés nous amène à la conclusion que l'évaluation y est encore un phénomène importé, extraverti, mal compris et peut-être craint parce assimilé au contrôle. On retrouve là tous les éléments d'un défaut d'ancrage national, d'une véritable culture d'évaluation ; et les mesures pour y pallier passent par un plus grand intérêt et une véritable, et une meilleure offre, au plan national.

Les facteurs de succès du DCE identifiés par les études - 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) - 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, ainsi que le développement de l'expertise nationale.

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 décision³.

Notre propre lecture de la situation décrite dans ce rapport nous invite à une réflexion sur comment dépasser les freins observés au développement de l'évaluation en Afrique francophone, en adoptant un changement de paradigme qui pourrait amener les pouvoirs publics à s'orienter vers une plus grande mobilisation en faveur de l'évaluation malgré eux. A ce propos, nous sommes restés un peu sur l'expectative par rapport au rôle d'avant-garde que pourraient jouer certains groupes tels que les réseaux d'évaluation dans ces pays, qui ont l'avantage de regrouper tous les types d'acteurs, ainsi que les parlements et gouvernements locaux, un volet qui à notre avis n'a pas été suffisamment développé ni par les personnes interrogées ni par la littérature.

³ 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.

ANNEXES

Annexe 1 : Les références documentaires

Documents du DAC/OCDE

- DAC paper on « The Challenge of Capacity Development - Working towards good practice»
-

Etude diagnostic des capacités évaluatives dans trois pays pilotes de l’Afrique francophone : Niger, Sénégal, Congo Brazzaville

- « Développer les capacités évaluatives : Etudes pilotes au Congo, Niger et Sénégal » Rapport de synthèse de Frederic Varone, version finale du 8 janvier 2007
- « L’évaluation comme exigence démocratique », Rapport Sénégal, janvier 2008
- « Etude diagnostique des capacités nationales en évaluation », Rapport Niger, octobre 2006

The Evaluation training needs assessment conducted by the Evaluation department of the ADB, OPEV, in late 2006

“Partnership for Capacity Building in Africa: Strategy and Program of Action”, a report of the African Governors of the World Bank to the president of the WBG, September 28, 1996

Rapport de la Banque Mondiale, IEG. : « Comment mettre en place des systèmes de S&E pour améliorer les performances du secteur public », ou « How to Build M&E Systems to Support Better Government » par Keith Mackay

Annexes 2 : le cadre institutionnel dans les différents pays

Exemples de dispositifs institutionnels nationaux dans les pays couverts par l'étude pilote, extrait de l'étude sur les capacités évaluatives dans 3 pays pilote n F. Varone

Tableau 32 : Aperçu des dispositifs nationaux d'évaluation (état en 2006)

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 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><i>Direction du suivi et de l'évaluation des actions de développement (Ministère de l'aménagement du territoire et du développement communautaire)</i></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 	<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)

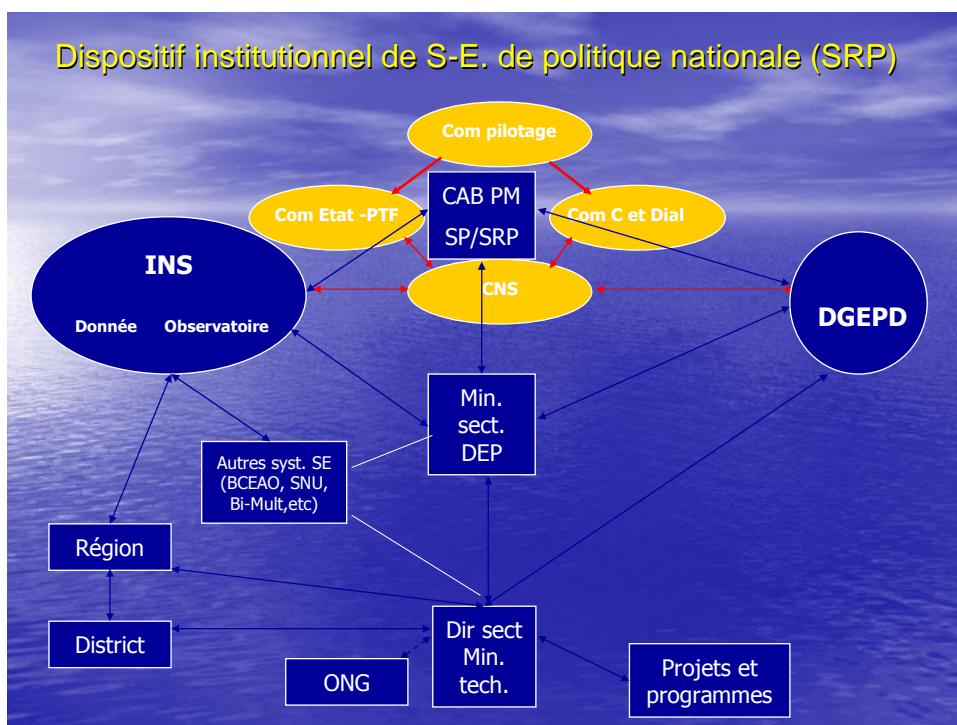
	et communaux)		
--	---------------	--	--

Légende : les acteurs centraux du dispositif national sont indiqués *en italique*

En comparant les situations actuelles (en décembre 2006) au Congo, au Niger et au Sénégal, il semble évident que le pouvoir exécutif y rassemble la très grande majorité des capacités évaluatives. Plus encore, diverses directions administratives au sein de deux ministères, celui du plan et celui des finances et de l'économie, constituent indéniablement le noyau dur des dispositifs institutionnels en place dans les trois pays comparés ici.

Selon l'appréciation des équipes nationales, ces dispositifs affichent des forces certaines, dont l'existence d'un arsenal juridique relatif au suivi et à l'évaluation, de bases de données sur différents projets et programmes (de réduction de la pauvreté) ainsi que de structures motivées par le renforcement de l'évaluation. Plusieurs faiblesses sont néanmoins constatées quant à l'absence de clarification des missions d'évaluation, de ressources suffisantes pour mener celles-ci à terme et de coordination entre les structures concernées par cette pratique. D'une manière générale, le contexte international de l'aide au développement et des DSRP, ainsi que diverses réformes internes du secteur public (par ex. les divers programmes de bonne gouvernance et de transparence) représentent en soi une réelle opportunité pour promouvoir une future culture de l'évaluation.

Annexe 2.1. Niger



- La Direction Générale de l'Évaluation des Programmes de Développement qui est une direction du Commissariat au Développement du Ministère de l'Économie et des finances.

Sous l'autorité du Commissaire Chargé du Développement, la Direction Générale de l'Évaluation des Programmes de Développement a pour mission la mise en œuvre de la

politique définie par le gouvernement en matière de suivi, d'évaluation et d'audit des politiques et programmes de développement.

A ce titre, elle est chargée de:

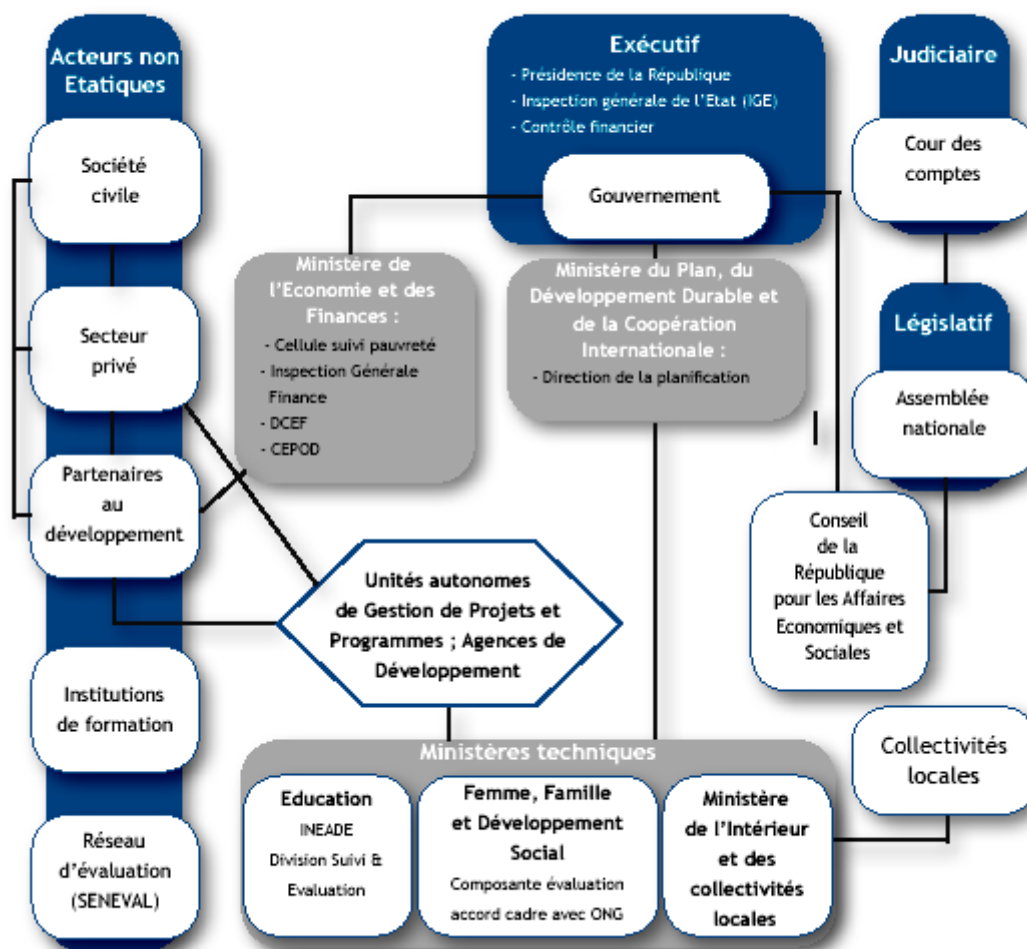
- évaluer la performance des programmes et projet de développement ;
- coordonner et suivre les missions d'évaluation des actions de développement ;
- analyser l'impact des politiques sectorielles sur le bien être socio-économique de la population ;
- mettre à la disposition du Gouvernement et des institutions de l'Etat dans des délais raisonnables des informations quantitatives et qualitatives relatives aux réalisations et aux effets des investissements publics (État, Collectivités, Établissements publics, ONG, etc..) ;
- contribuer au développement de la modalité de l'Exécution Nationale ;
- suivre et évaluer les progrès réalisés vers l'atteinte des objectifs internationaux notamment les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD) ;
- coordonner la réalisation des audits des programmes et projet de développement ;
- contribuer au développement des capacités en matière d'évaluation des politiques, des programmes et des projets à travers :
 - a. l'élaboration de directives et la définition de normes nationales en matière d'évaluation et d'audit,
 - b. le développement d'une culture de l'évaluation et de l'expertise nationale,
 - c. l'élaboration d'une méthodologie, des instruments et des outils en matière de suivi et d'évaluation ;
 - d. les appuis méthodologique et technique aux administrations centrales, aux structures déconcentrées et décentralisées et aux unités de gestion des programmes et projets en matière de suivi-évaluation;
- coordonner les revues des programmes sectoriels et des portefeuilles des partenaires au développement.

Diagnostic du dispositif au Niger :

1. Faible performance du Système Statistique National
2. Absence d'une programmation rigoureuse des activités de collecte de données ;
3. Absence d'une culture de suivi-évaluation
4. Faiblesse des capacités de coordination de certaines structures en charge de la question (DEP, INS...);
5. Insuffisance des ressources (humaines et matérielles) ;
6. Insuffisance de la clarification du rôle des différents acteurs;
7. Absence d'une stratégie de communication des résultats
8. Absence de politiques sectorielles et de cadres de dépenses à moyen terme dans certains secteurs

Annexe 2.2. Sénégal

Figure 3 - Le dispositif institutionnel de l'évaluation au Sénégal



Source : rapport sur l'étude Sénégal

Les documents de politique générale - DSRP, Programme National de Bonne Gouvernance (PNBG) , Stratégie de Croissance Accélérée (SCA) - placent l'évaluation comme une dimension cruciale des stratégies élaborées. Toutefois, la pratique de l'évaluation n'est pas systématisée

Analyse de la demande (Senegal) :

- Forte de la part de partenaires au développement (multiples incitations)
- Croissante pour la Société Civile (participation à l'élaboration des politiques et programmes, contrôle de l'action publique)
- Faible au niveau de l'État (capacités, volonté politique, utilité et utilisation, culture de contrôle, manque d'ouverture et de réflexivité)

Analyse de l'offre (Senegal) :

- Relativement forte en ressources humaines mais peu organisée

- Émergence des réseaux d'évaluation (où participent évaluateurs et gestionnaires des évaluations - demande)
- Offre de formation faible
- Unités techniques chez les partenaires au développement et chez certaines grandes ONG

Annexe 2.3. Le Congo Brazzaville

- Ministère du plan, de l'aménagement du territoire, de l'intégration économique et du NEPAD, c'est le ministère en charge (entre autres) du management des investissements publics et de la collecte des informations socio-économiques (recensement général de la population, enquêtes sur la pauvreté etc.). Il dispose d'un organe de programmation, de suivi et de contrôle de l'exécution des programmes annuels et pluriannuels de développement économique et social, la **direction générale du plan et du développement (DGPD)**. Il existe au sein de cette direction générale une direction chargée du suivi de l'exécution des plans pluriannuels et de leur évaluation, la **direction du contrôle et de l'évaluation des investissements**, sa principale mission est de procéder à l'évaluation économique de tous les projets financés sur fonds publics ou ressources externes (emprunts et dons). Le **centre national de la statistique et des études économiques (CNSEE)**, structure chargée des enquêtes lourdes et de la production des informations économiques et sociales nécessaires pour la conduite du suivi et des évaluations, est logé au ministère du plan. Outre la DGPD et le CNSEE, il existe une **direction des études et de la planification** et un **centre d'étude et d'évaluation des projets d'investissement (CEPI)**, dont quelques missions sont énumérées ci-dessous :
 - faire ou contribuer à l'évaluation économique des projets inscrits au budget d'investissement,
 - apporter conseil, assistance et appui technique à toute institution ou toute personne qui le demande, dans le domaine de la conception, des études, de la mise en œuvre, de la coordination des prestations, de l'évaluation des projets de développement,
- Ministère de l'économie des finances et du budget : au sein de ce ministère, la direction générale de l'économie a des missions de contrôle et de suivi de projets, programme et politique publique, dont les suivantes :
 - Participer à l'élaboration du budget de l'Etat et suivre son exécution,
 - Suivre la gestion du secteur d'Etat et la participation de l'Etat dans le capital des sociétés d'économie mixte,
 - Collecter, centraliser, analyser, exploiter et diffuser toutes les données économiques et financières ainsi que toute autre information ayant une incidence sur les finances publiques.
- Ministère de l'administration du territoire : Il s'est doté d'un comité d'évaluation de la décentralisation dont le rôle est suivre la mise en œuvre de la politique de décentralisation et d'en mesurer les effets.
- Ministères sectoriels : ils sont dotés des directions des études et de la planification qui ont pour mission de :
 - participer à la conception et à l'élaboration des plans concernant le secteur du ministère et en suivre l'exécution,

- étudier et proposer des mesures législatives ou réglementaires dans le secteur,
- procéder ou faire procéder à des études ou enquêtes ayant trait au secteur, veiller à l'établissement des données statistiques relevant du secteur et les exploiter.