



Réseau sénégalais d'évaluation

REPUBLIQUE DU SENEGAL
Un peuple-Un but-Une foi



NATIONS UNIES



ETUDE SUR LES CAPACITES EVALUATIVES AU SENEGAL

Juillet 2007

Ministère de l'Economie et des
Finances

Systèmes des Nations Unies au
Sénégal

Délégation à la Réforme de
l'Etat et à l'Assistance
Technique

AVANT PROPOS

L'évaluation des politiques publiques prend une importance de plus en plus croissante, liée à l'évolution en profondeur des cadres du développement, dont les Objectifs du Millénaire, les stratégies de réduction de la pauvreté, le NEPAD, etc. Les principes et modalités de l'aide publique au développement, réaffirmés récemment par la Déclaration de Paris (sur l'efficacité de l'aide, l'Initiative pour l'Afrique, etc.), placent également les démarches d'évaluation au coeur des interventions publiques. Ainsi, la question nodale, qui préoccupe les acteurs de la gouvernance, notamment l'Etat, le secteur privé et la société civile, se pose-t-elle, en termes de pertinence d'efficacité et d'efficience de ces interventions.

Cette problématique ne pourrait trouver une réponse satisfaisante, que par l'existence de fortes capacités évaluatives nationales, sous-tendues par un dispositif institutionnel et un rapport équilibré entre la demande et l'offre en évaluation.

Dans cette perspective, le Gouvernement du Sénégal, le Système des Nations Unies et le Réseau Sénégalais d'Evaluation, en collaboration avec l'Organisation Internationale de la Francophonie, se sont engagés dans un partenariat fécond, pour la réalisation d'une étude diagnostique sur les capacités nationales en évaluation, à la suite d'un atelier régional consacré aux processus de « suivi et évaluation » qui s'est tenu à Nouakchott (Mauritanie) en octobre 2004.

Ce présent rapport du Sénégal, fruit de ce partenariat, a été ainsi réalisé par deux consultants nationaux, supervisés par un consultant international, en collaboration avec un comité national de suivi, mis en place à cet effet.

Les analyses et les recommandations qu'il contient, jettent les bases d'échanges approfondis, quant à la voie à suivre, pour la promotion d'une culture d'évaluation en général et le renforcement des capacités évaluatives en particulier. Elles traduisent également un intérêt grandissant à la question de l'évaluation, dont nous nous félicitons. Le Réseau Sénégalais d'Evaluation, créé dans la même mouvance, a fortement contribué à la réalisation de cette étude, en facilitant les contacts avec les principaux acteurs de l'évaluation. Il constitue aujourd'hui une plateforme nationale, composée de membres venant d'horizons divers, mais exprimant les mêmes convictions, face au développement de l'évaluation, dans tous les secteurs de la vie économique et sociale.

Nous saisissons ainsi cette occasion, pour remercier toutes les bonnes volontés qui n'ont ménagé aucun effort, pour que ce rapport voit le jour. Il s'agit notamment de : Messieurs Abdoulaye Racine KANE, Délégué à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique (ex DMP), Aboubacry Demba LOM, Directeur de la Planification Nationale, Abdou Karim LO, Président du Comité national de suivi représentant la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique, Ousmane NDOYE, représentant la Direction de la Planification Nationale, membre du Comité, Paul QUARLES VAN UFFORD de l'UNICEF et Eric de MUYNCK du PNUD, membres du comité représentant le Système des Nations Unies, Madame Isabelle Sannié représentant l'OIF, Monsieur Frédéric VARONE, Professeur à l'Université de Genève, consultant international, pour ses apports méthodologiques pertinents, M Malick SOW consultant national et tous les membres du comité régional de suivi, représentants la République du Niger et la République du Congo, qui ont partagé la même expérience que le Sénégal. Nos remerciements s'adressent également, à toutes les personnes physiques ou morales, ayant rempli le questionnaire qui leur a été remis.

Une étape vient d'être franchie. Il reste une autre non moins importante. Il s'agit de la mise en œuvre des différentes propositions et recommandations issues de ce rapport. A cet effet, le Système des Nations Unies et le Gouvernement du Sénégal vont continuer de cheminer ensemble sur la « grande avenue » de l'évaluation. Aussi, allons-nous joindre nos efforts, pour créer les conditions nécessaires à

l'institutionnalisation de l'évaluation et à la mise en place d'un programme de renforcement de capacités en évaluation. Nous invitons tous les acteurs étatiques, non étatiques et les partenaires au développement, à se mettre à nos côtés, pour qu'ensemble, nous fassions en sorte que la mesure et l'appréciation des effets des politiques publiques, deviennent des pratiques partagées.

Monsieur Bouri Sanhouldi
Coordonnateur Résident du
Système des Nations Unies au Sénégal

S.E. Haguibou Soumaré
Premier Ministre de la République du Sénégal

« Une chose semble toutefois acquise : les capacités évaluatives ne se développeront jamais par hasard ou par défaut. Elles seront renforcées si, entre autres, des porteurs de projets diffusent le paradigme de l'évaluation en mettant celle-ci à l'agenda public. [...] Ces réformateurs doivent croire au « mythe » de l'évaluation, dans le sens où, d'une part, ils adhèrent aux idées de modernisation du secteur public que promeut l'évaluation des politiques publiques (aspiration réformatrice) et, d'autre part, jugent possibles sa mise en œuvre et sa pérennisation (faisabilité politique). »

Frederic Varone (2007)



Réseau sénégalais d'évaluation

SOMMAIRE

Liste des abréviations et des acronymes	2
Résumé Analytique	3
CHAPITRE 1: Contexte, Mandat et Méthodologie	8
Contexte de l'étude.....	8
Cadre conceptuel et définitions	10
Objectifs de l'étude	13
Organisation de l'étude : comité national de suivi.....	13
Méthodologie de l'étude.....	14
CHAPITRE 2 : Etat de la pratique déclarée : résultats de l'enquête	18
Présentation de l'échantillon de l'enquête	18
Fréquence et caractéristiques des évaluations menées au cours des 5 dernières années.....	20
La pratique évaluative	22
Facteurs de succès et sources de problèmes en matière d'évaluation	27
Appréciation des acteurs sur les effets de l'évaluation	28
Appréciation des acteurs sur les perspectives de l'évaluation au Sénégal.....	30
CHAPITRE 3 : Le dispositif national d'évaluation	35
Aperçu du dispositif national d'évaluation	35
La demande d'évaluation	44
L'offre en évaluation	47
Opportunités et menaces pour l'institutionnalisation de la fonction d'évaluation.....	48
CHAPITRE 4 : La qualité de la pratique évaluative.....	51
Evaluation de la 1ère phase (1999-2003) du Programme Décennal de l'Education et de la Formation	51
Evaluation à mi parcours du Projet d'Appui à l'Elevage - phase II.....	59
CHAPITRE 5 : Conclusions et recommandations pour le renforcement des capacités évaluatives au Sénégal.....	69

Liste des abréviations et des acronymes

ADIE	
ANCTP	Agence Nationale de la Case des Tout-Petits
ANOI	Agence Nationale de l'Organisation de la Conférence islamique
ANPT	Agence Nationale de Promotion du Tourisme
ANRAC	Agence Nationale pour la Relance des Activités économiques et sociales en Casamance
ANSD	Agence Nationale de la Statistique et de la Démographie
APCIA	
ARD	Agence Régionale de Développement
BAD	Banque Africaine de Développement
CDEPS	Centre Départemental d'Education Populaire et Sportive
CEPOD	Centre d'Etudes de Politiques pour le Développement
CESAG	Centre Africain d'Etudes Supérieures en Gestion
DCE	Développement des Capacités Evaluatives
DPN	Direction de la Planification Nationale
ENEA	Ecole Nationale d'Economie Appliquée
FNPEF	Fonds National pour la Promotion de l'Entrepreneuriat Féminin
IDEAS	International Development Evaluation Association (Association Internationale pour l'Evaluation de Développement)
IFAN	Institut Fondamental d'Afrique Noire
INEADE	Institut d'Etude et d'Action pour le Développement de l'Education
IOCE	International Organisation for Cooperation in Evaluation (Organisation Internationale de Coopération en Evaluation)
ISRA	Institut Sénégalais de Recherche Agricole
NEPAD	New Partnership for Africa's Development (Nouveau partenariat pour le Développement de l'Afrique)
OIF	Organisation Internationale de la Francophonie
ONG	Organisation Non Gouvernementale
PAGF	Projet Agro-Forestier de lutte contre la désertification
PAPEL	Projet d'Appui à l'Elevage
PDEF	Programme Décennal de l'Education et de la Formation
PNBG	Programme National de Bonne Gouvernance
REPA	Réseau d'expertise des Politiques Agricoles
RSE	Réseau Sénégalais d'Evaluation

Résumé Analytique

Objectifs et méthodologie de l'étude

Lors d'un atelier régional consacré aux processus de « suivi et évaluation » qui s'est tenu à Nouakchott (Mauritanie) du 23 au 25 octobre 2004, le PNUD, l'UNICEF et l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) ont proposé de mener une étude diagnostique sur les capacités nationales en évaluation, étape préalable à l'établissement de réels programmes de renforcement des capacités évaluatives dans les pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest, ainsi qu'au niveau régional.

L'objectif final visé au travers de l'étude diagnostique est la mise en place d'un programme de renforcement des capacités évaluatives au Sénégal. Ce programme doit permettre de promouvoir l'évaluation, comprise comme un ensemble de pratiques, méthodologiquement robustes, permettant de mesurer les effets des projets, programmes et politiques publiques ainsi que de juger de la valeur de ceux-ci. Les objectifs spécifiques de l'étude diagnostique sur les capacités évaluatives au Sénégal sont les suivants:

1. Analyser la pratique évaluative et apprécier la qualité d'une sélection d'évaluations réalisées ;
2. Faire ressortir les forces et faiblesses en matière de capacités évaluatives ;
3. Définir des scénarios d'institutionnalisation de la fonction d'évaluation.

L'étude se structure autour des trois questionnements suivants :

1. *Etat des lieux* : quelle est la pratique déclarée de l'évaluation des projets, programmes et politiques publiques ?
2. *Méta-évaluation* : quelle est la qualité et l'utilité politique des évaluations réalisées jusqu'ici ?
3. *Scénario et plan de DCE* : sur la base du dispositif institutionnel existant, quelles modalités de développement de capacités évaluatives peuvent être proposées ?

La pratique évaluative

Les résultats de l'enquête sur la pratique évaluative sont issus de l'exploitation des questionnaires soumis auprès d'une centaine de structures. Finalement, 37 questionnaires ont été remplis et reçus ce qui donne un taux de réponse qui avoisine les 40%. Il est difficile d'apprécier si ce taux de réponse est élevé ou faible car jusqu'ici ce genre d'enquête n'a pas encore été mené au Sénégal. Suite à l'envoi des questionnaires un séminaire de sensibilisation et d'explications a été organisé à l'endroit des structures. En plus, le comité de suivi de l'étude a effectué un suivi individuel à l'égard de certains acteurs afin d'augmenter le taux de réponse qui était resté assez faible dans un premier temps. Les questionnaires ont été remplis par des acteurs au sein des structures représentant principalement l'Administration publique, les ONG, les bailleurs de fonds et les bureaux d'étude.

Les principaux résultats ressortis de l'exploitation des questionnaires sur la pratique évaluative sont les suivants :

Les responsables de l'évaluation

- Pour les acteurs ayant répondu au questionnaire, leurs sources de connaissances en matière d'évaluation sont dans l'ordre d'importance : la formation universitaire, la lecture de manuels et guides, et la formation continue.

Fréquence et caractéristiques des évaluations menées au cours des 5 dernières années

- La pratique évaluative est assez courante au sein des structures ayant répondu au questionnaire, car environ trois quarts des acteurs affirment réaliser toujours ou souvent des évaluations.
- Environ 70% des évaluations sont réalisées par un service externe.
- Quant aux 5 dernières années, 91 évaluations ont été recensées auprès des structures ayant répondu au questionnaire.
- La plupart de ces évaluations ont coûté moins de 10 millions de francs CFA. Le coût moyen s'établit à 21,3 millions de francs CFA tandis que le coût médian s'élève à 16,5 millions de francs CFA.
- Sur les 91 évaluations citées par les structures, un quart environ porte le titre d' « évaluation de programme ». On constate une grande diversité quant à la manière dont les acteurs classifient leurs évaluations.
- La plupart des évaluations sont commanditées par les bailleurs de fonds suivis par l'Administration centrale. Dans 71% des cas, les évaluations sont conduites par le secteur privé (consultant ou bureau d'étude).

Champ et méthodologie d'évaluation

- Même si 38% des structures prennent leur propre initiative pour mener des évaluations, plus de 60% des évaluations sont réalisées en réponse à une exigence du bailleur de fonds ou par obligation réglementaire/ légale.
- Moins d'une évaluation sur cinq porte sur une politique publique, les autres concernent les projets et les programmes.
- Pour une grande majorité des acteurs (86%) leurs évaluations portent à la fois sur les effets et sur la mise en œuvre. Environ la moitié des acteurs (44%) affirment effectuer leurs évaluations parallèlement à la mise en œuvre du programme/ projet/ politique en question (les évaluations formatives).
- Environ 70% des structures ont recours à une équipe mixte (interne et externe) et près des 2/3 déclarent mener leurs évaluations en partenariat avec l'administration publique et les autres parties prenantes, y compris les bénéficiaires finaux.
- Pour la conduite des évaluations, la combinaison des méthodes quantitatives et qualitatives est la règle pour 80% des structures.
- Les méthodologies enquêtes, entretiens individuels et discussions de groupe dirigées (*focus group*) sont presque systématiquement (toujours ou souvent) utilisées lors des évaluations. La méthode entretiens individuels est toujours utilisée par plus de 45% des structures ayant répondu au questionnaire. Dans leur approche évaluative, les structures mettent l'accent sur l'exploitation des bases de données existantes. La dimension comparative avant et après la mise en œuvre est toujours utilisée par environ la moitié des structures ayant répondu au questionnaire.
- La publication des résultats des évaluations est la règle dans la majorité des cas. Selon 60% des répondants, les résultats des évaluations sont toujours diffusés auprès des partenaires et bailleurs de fonds. Ce pourcentage atteint à peine 25% pour l'Administration centrale.
- La pratique d'émettre des commentaires ou de faire accompagner les évaluations par une prise de position ou une appréciation de la qualité semble assez répandue selon les affirmations des répondants dont la moitié s'en sert toujours ou souvent.

Facteurs de succès et sources de problèmes en matière d'évaluation

- Comme sources de problèmes les acteurs ont identifié l'attitude des responsables politiques, le coût et le délai et dans une moindre mesure l'attitude de la hiérarchie.
- Les facteurs de succès sont notamment la clarté du mandat (toujours), la compétence de l'évaluateur, le choix des techniques utilisées par rapport au projet et la participation des acteurs parties prenantes.

Appréciation des acteurs sur les effets de l'évaluation

- Près de la moitié des acteurs ayant répondu au questionnaire affirment que les évaluations induisent un changement important que ce soit sur le projet, sur l'organisation de la structure, ou sur la relation avec le bailleur de fonds.
- Selon près de 50% des acteurs, la pratique de l'évaluation a toujours un effet sur la transparence de l'action publique et la communication avec les citoyens.

Appréciation des acteurs sur les perspectives de l'évaluation au Sénégal

- Plus du tiers des structures projettent de modifier leur approche par rapport aux évaluations antérieures. Aussi, pour pratiquement tous les acteurs ayant répondu au questionnaire, la pratique de l'évaluation doit se développer au Sénégal ; ils estiment que l'évaluation pourrait contribuer à rationaliser les dépenses publiques, améliorer la gestion administrative, augmenter la transparence pour les citoyens, et répondre aux exigences des bailleurs.
- Selon les acteurs, les instances qui pourraient jouer un rôle clé dans le développement de la pratique évaluative au Sénégal sont notamment les évaluateurs du secteur privé, la Cour des comptes et le Réseau national d'Evaluation. Les premiers sont d'ailleurs considérés comme étant les plus indépendants. Toujours quant au développement de l'évaluation au Sénégal, la majorité des structures interrogées tiennent à leur autonomie mais peuvent envisager un appui d'une structure centrale spécialisée. Pour elles, cette structure pourrait être logée à la Direction de la Planification, au Ministère de l'Economie et des Finances ou encore à la Cour des Comptes.

Le dispositif institutionnel d'évaluation

L'analyse du dispositif institutionnel de l'évaluation au Sénégal montre :

- Une faible institutionnalisation de la fonction d'évaluation au sein de l'Administration publique, qui se reflète entre autres par la quasi absence d'instances avec un mandat évaluatif clair, des relations entre acteurs institutionnels faiblement développées et une prédominance de la fonction de contrôle (interne et externe) ;
- Qu'il n'existe pas de structure d'évaluation, qu'elle soit indépendante ou pas, chargée d'encadrer, de susciter ou de réaliser des actions initiées dans le cadre de l'appréciation globale des politiques publiques mises en œuvre ;
- La non représentation des collectivités locales et des services *déconcentrés* dans le dispositif institutionnel d'évaluation (la fonction d'évaluation est quasi absente au niveau décentralisé, au moins en ce qui concerne l'Etat) ;
- Que la demande en évaluation de la part de l'Etat est faible et que ce constat s'explique principalement par un déficit en ressources humaines (compétences) et financières, la perception des acteurs sur l'utilité et l'utilisation de l'évaluation, l'absence de volonté politique ou encore la prédominance de la fonction de contrôle ;
- Une demande forte de la part des bailleurs de fonds et croissante au sein des organisations de la Société Civile (exigence de reddition de comptes de l'action publique) ;
- Une offre assez forte notamment en matière de ressources humaines (cabinets, consultants) mais un secteur peu organisé/ professionnalisé (non utilisation des normes et standards d'évaluation par exemple) ;
- Plusieurs opportunités dans le contexte national qui pourraient favoriser une plus forte institutionnalisation de la fonction d'évaluation (réformes publiques, décentralisation, changements dans les modalités de l'aide publique au développement) ;
- Que malgré ces opportunités, certains facteurs risquent de continuer à freiner le développement de la pratique évaluative vers une culture d'évaluation (absence de volonté politique de la part de l'Etat aussi bien que des bailleurs de fonds, faible circulation de l'information, résistances aux réformes institutionnelles).

Conclusions et recommandations

Les résultats de l'étude sur les capacités évaluatives au Sénégal font ressortir :

1. Une relative maturité de la pratique évaluative qui se caractérise par :
 - un nombre assez élevé d'évaluations réalisées ces dernières années (l'étude en a identifié environ 90 auprès des acteurs ayant répondu au questionnaire)
 - l'importance que les acteurs accordent à la fonction d'évaluation et à son développement
 - la pratique courante que constitue l'évaluation auprès des acteurs répondant au questionnaire (dont trois quarts affirment en réaliser toujours ou souvent)
 - l'initiative propre des acteurs pour la conduite des évaluations (même si deux tiers des évaluations répondent à une exigence du bailleur de fonds ou à une obligation réglementaire)
 - la prédominance des évaluations formatives (portant aussi bien sur la mise en œuvre que sur les effets du projet/ programme / politiques en question)
 - une assez grande diversité dans l'approche méthodologique qui – comme en attestent les résultats de la méta évaluation – révèle néanmoins un certain nombre d'insuffisances dans la gestion des évaluations lorsque l'on applique les normes et standards internationaux.

2. Une relative faible institutionnalisation de la fonction d'évaluation qui se caractérise par :
 - une prédominance de la fonction de contrôle et de responsabilité financière
 - des institutions dont le mandat évaluatif est faiblement développé et dont les rôles et responsabilités en matière d'évaluation sont peu ou pas définis
 - des relations faibles entre institutions potentiellement et réglementairement concernées par l'évaluation
 - une faible demande interne en évaluation formulée par les institutions républicaines et celles de l'Administration publique, contrairement à une demande forte de la part des bailleurs de fonds et de certaines organisations de la société civile
 - une offre de compétences évaluatives peu organisée/ structurée et plus présente dans le secteur privé et chez les partenaires au développement qu'au niveau de l'Etat.

3. Des opportunités réelles dans le contexte sénégalais qui devraient pouvoir permettre – si saisies d'une manière adéquate – un meilleur ancrage et une pratique davantage mature de l'évaluation :
 - le souhait d'élargissement de leur mandat évaluatif des institutions telles la Cour des Comptes
 - une demande croissante pour l'évaluation de la part des organisations de la Société Civile
 - des ressources humaines, notamment au sein du secteur privé, disponibles mais pourtant peu organisées professionnellement (absence de cadre déontologique)
 - la décentralisation ainsi que la modification progressive des modalités d'aide au développement (plus d'accent sur l'utilisation des systèmes et dispositifs nationaux dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris)
 - des organisations de la Société Civile et des partenaires au développement ayant accumulé des expériences importantes avec la fonction d'évaluation comme instrument d'apprentissage.

La probabilité que ces opportunités peuvent être saisies est dans une large mesure dépendant de l'adoption d'un certain nombre de mesures créant les conditions idoines pour un meilleur ancrage de la fonction d'évaluation, telle l'adoption d'une politique ou stratégie nationale (cf. ci après).

Néanmoins, l'étude a également révélé un certain nombre de risques qui peuvent entraver le processus d'ancrage de la fonction d'évaluation. Les facteurs majeurs sont : l'absence de volonté politique et la faible échange et accessibilité de l'information en général et celle relative aux résultats et gestion des évaluations en particulier.

Etant donné les principaux résultats de l'étude ainsi que les opportunités et menaces identifiées dans le contexte actuel, un certain nombre de recommandations peuvent être formulées. Ces recommandations ne constituent pas un « plan de renforcement des capacités évaluatives » tel que prévu au démarrage de

l'étude. Il a été préféré, à ce stade, se limiter à ces recommandations dont la nature est si diverse qu'elles ne peuvent être captées dans un plan (dont le cadre institutionnel pour sa mise en œuvre ne peut pas être clarifié en ce moment non plus). Ainsi, les recommandations sont adressées à divers acteurs dont le dénominateur commun est lié dans leur engagement en faveur de l'évaluation.

Recommandations

1. L'élaboration d'une politique/stratégie nationale d'évaluation basé sur une stratégie pluraliste visant des actions à plusieurs niveaux selon un triple but : l'institutionnalisation de la fonction d'évaluation, l'amélioration de la qualité et de l'étendue de la pratique évaluative, et la promotion d'une culture d'évaluation. Les principaux axes d'une telle stratégie/ politique incluraient:
 - a. le développement d'une offre de formation en matière d'évaluation et conséquemment le renforcement des compétences évaluatives des acteurs clés
 - b. le renforcement et l'élargissement des textes qui réglementent le fonctionnement des institutions clés pour une meilleure prise en compte de la fonction d'évaluation, y compris les collectivités locales (entre autres à travers un plaidoyer auprès du PNDL, PNBG par exemple)
 - c. la mise en place et le renforcement des unités de planification, suivi & évaluation au sein des Ministères techniques et l'identification d'une structure au sein de l'Administration devant encadrer la pratique évaluative
 - d. l'appui aux acteurs clés (tels le réseau sénégalais d'évaluation) qui sont bien placés pour mener des actions de promotion d'une culture d'évaluation et de professionnalisation du secteur
 - e. la promotion des normes et standards internationaux et africains d'évaluation
 - f. le plaidoyer politique autour de l'augmentation des budgets destinés à l'évaluation
2. Indépendamment d'une politique nationale, travailler sur l'offre de formation et négocier la venue à Dakar d'une expertise internationale en la matière pour développer une offre avec une institution de formation sur place (Université, ENEA, CESAG, ENA,) et commencer à former des cadres
3. Fournir un appui au réseau d'évaluation pour consolider son fonctionnement et son rôle de promotion de la culture d'évaluation
4. Assurer la publication et la diffusion large du rapport de l'étude
5. Organiser un séminaire de haut niveau (haut fonctionnaires, députés, gouverneurs etc.) sur la question des capacités évaluatives
6. Faire un plaidoyer pour l'inclusion dans les lois sur les politiques publiques d'une prévision d'évaluation
7. Prévoir le renforcement du dispositif d'évaluation du DSRP.

La question de l'ancrage institutionnel d'une politique/stratégie nationale reste à examiner de même que la question des acteurs et structures responsables de la mise en œuvre des différentes recommandations citées ci-dessus. A l'heure actuelle, il semble opportun de confier le suivi des recommandations au comité de suivi de la présente étude élargi à d'autres acteurs au sein du Réseau Sénégalais d'Evaluation. Il est évident qu'une étroite collaboration avec des structures telles que le Ministère de l'Economie et des Finances, la Cour des Comptes, la Primature, l'Assemblée Nationale et le Programme National de la Bonne Gouvernance est une importante condition pour un travail fructueux vers l'élaboration d'une politique ou stratégie nationale.

CHAPITRE 1: CONTEXTE, MANDAT ET METHODOLOGIE

Contexte de l'étude

Lors d'un atelier régional consacré aux processus de « suivi et évaluation » qui s'est tenu à Nouakchott (Mauritanie) du 23 au 25 octobre 2004, le PNUD, l'UNICEF et l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) ont proposé de mener une étude diagnostique sur les capacités nationales en évaluation, étape préalable à l'établissement de réels programmes de renforcement des capacités évaluatives dans les pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest, ainsi qu'au niveau régional.

Cette proposition était motivée par l'évolution en profondeur des cadres du développement (dont les Objectifs du Millénaire, les stratégies de réduction de la pauvreté, le NEPAD, etc.) et des modalités de l'aide publique au développement (dont la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, l'Initiative pour l'Afrique, etc.) qui placent les démarches d'évaluation au coeur des politiques publiques et de leur pilotage stratégique.

Cette nouvelle orientation dans la définition et la mise en oeuvre des politiques de développement s'accompagne de nouvelles attentes de la part de plusieurs acteurs :

- Du côté des Etats, force est de constater une pression croissante pour donner des gages de « *bonne gouvernance* » aux diverses parties prenantes, tant nationales qu'internationales (dont les contribuables, la société civile, les organisations multilatérales ou bilatérales, les institutions financières internationales, les centres de recherche, etc.), en affichant les preuves d'une bonne gestion publique.
- Du côté des organisations multilatérales, les exigences se font de plus en plus pressantes en matière de critères d'intervention (« *conditionnalités* ») et de « *reddition de comptes* » (« *accountability* »). Il devient ainsi nécessaire voire inéluctable d'apporter la preuve du bon usage des fonds confiés aux Etats, en termes d'utilité des interventions et de changements pérennes produits.
- Du côté du « milieu de l'évaluation » enfin, on assiste, au cours des dernières années, à une *structuration* plus poussée et somme toute rapide, aux niveaux national (cf. services chargés de l'évaluation dans la plupart des ministères et collectivités locales, réseaux nationaux formels ou informels) et international (associations continentales, réseaux de bailleurs, associations mondiales comme l'IOCE – organisation internationale de coopération en évaluation, ou l'IDEAS - Association internationale de l'évaluation du développement).

Ce changement dans l'agenda du développement, qui met indéniablement l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles, l'organisation et la gestion des connaissances, implique que l'on fasse davantage appel à des évaluateurs nationaux ainsi qu'à des approches évaluatives de nature participative qui intègrent plus avant la société civile et les experts locaux.

A cette première tendance s'ajoute celle d'une *mobilisation accrue des acteurs de la société civile* pour une plus forte participation à l'élaboration des politiques publiques et à leur évaluation, dont le processus de formulation nationale des stratégies de réduction de la pauvreté constitue un exemple emblématique.

Compte tenu de cette évolution du contexte, il semble de plus en plus pertinent pour les Etats de favoriser et soutenir le développement des pratiques de suivi et évaluation des projets, programmes et politiques publiques, afin notamment de s'inscrire dans la perspective de l'atteinte des OMD et des objectifs du NEPAD pour le développement de l'Afrique.

Le thème du renforcement des capacités évaluatives dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, et plus largement dans les pays du Sud, apparaît ainsi comme

- *récurrent* depuis plusieurs années (la Banque mondiale ayant par exemple organisé plusieurs séminaires sur ce sujet en Afrique et l'Association africaine d'évaluation – AfréA - en faisant régulièrement un des thèmes de ces conférences),
- *complexe* compte tenu de la diversité des parties prenantes, de la variété des cadres de référence et des méthodes, ainsi que des visions plurielles de cet outil (visions plutôt technique et managériale ou, au contraire, plutôt politique et liée à la démocratie participative voire délibérative) et, finalement,
- *sensible* du fait du regard critique porté sur l'action publique et ses déficiences actuelles.

A ce jour, aucune étude systématique et comparative dans les pays d'Afrique de l'Ouest et du Centre, qui aurait déjà identifié les forces et les faiblesses des pratiques évaluatives actuelles comme préalable à l'élaboration d'une stratégie de renforcement des capacités, n'est cependant disponible.

Forts de ce constat, posé notamment lors de l'atelier de Nouakchott en automne 2004, les initiateurs de cette étude (AIF, PNUD et UNICEF) souhaitaient dès lors susciter une réflexion et un intérêt sur cette problématique auprès d'un large public, parmi lequel principalement l'administration publique et les institutions nationales, les acteurs de la société civile et les partenaires au développement.

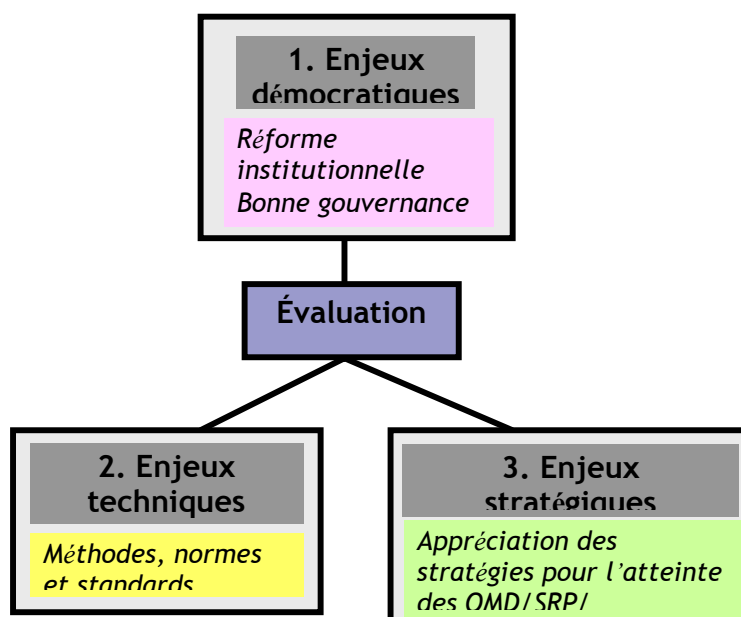
En même temps qu'au Sénégal, l'étude diagnostique sur les capacités évaluatives a été menée au Congo (Brazzaville) et au Niger. Les trois études pays ont utilisé une méthodologie commune développée au cours d'un atelier qui s'est tenu en 2005 à Dakar. Les résultats des trois études ont fait l'objet d'une analyse comparative présentée dans un rapport de synthèse rédigé par le consultant international qui a appuyé le développement méthodologique et la réalisation des études, et publié par l'OIF. L'un des objectifs visés par la mise en œuvre parallèle harmonisée des études a été de tirer les enseignements méthodologiques et de créer une dynamique pouvant mener à la réplique des diagnostics dans d'autres pays en Afrique.

Au Sénégal, le contexte dans lequel l'étude est menée peut être caractérisé comme assez propice et favorable à l'utilisation de ces résultats. Tout d'abord, l'initiative émane du Réseau sénégalais d'Evaluation qui a organisé le premier atelier méthodologique à Dakar et qui a joué un rôle très actif dans le suivi de l'étude. En effet, l'étude a été une des activités phares du Réseau, dont la charte accorde une attention particulière au renforcement des capacités évaluatives. Là où les membres du Réseau ont pu appuyer techniquement la mise en œuvre de l'étude, cette dernière a certainement eu un effet catalyseur pour les actions de promotion d'une culture d'évaluation que le Réseau se propose de mener. Deuxièmement, le contexte favorable à l'appropriation des conclusions et l'adoption de ses recommandations se situe dans certains développements récents au niveau des politiques publiques et programmes de développement. Il s'agit ici par exemple du démarrage du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté II, la révision du Programme national de Bonne Gouvernance, et le rôle du Sénégal en tant que pays pilote pour la mise en œuvre des engagements de la Déclaration du Paris, qui traduisent dans leur ensemble un intérêt croissant à la question de l'évaluation des politiques publiques. Finalement, les stratégies nationales pour l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement en 2015 dominant aujourd'hui l'agenda du développement, elles offrent un cadre fédérateur au sein duquel un large état des lieux des capacités évaluatives puis, sur cette base, la mise en place d'un programme de renforcement, trouvent leur pertinence.

Cadre conceptuel et définitions

Enjeux de l'évaluation

Au plan conceptuel, la présente analyse des capacités évaluatives est dirigée par une conception de l'évaluation qui différencie trois principales catégories d'enjeux : les enjeux démocratiques, les enjeux techniques ainsi que les enjeux stratégiques (cf. schéma suivant).



Evaluation et Gouvernance

L'évaluation, dans une conception démocratique du fonctionnement de l'Etat, permet aux pouvoirs publics de connaître les conséquences de leurs décisions ou de leur action afin d'en assumer pleinement la responsabilité. En ce sens, elle vise à optimiser la gestion des capacités institutionnelles, le processus de prise de décision des acteurs de l'action publique et la gestion des ressources allouées au développement, et ce dans le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Si, de plus, nous considérons que la pratique de l'évaluation vise à informer les différentes parties prenantes, au premier rang desquels le citoyen, sur la manière dont une action a été mise en œuvre et sur les résultats obtenus, sa finalité recouvre dès lors une dimension éthique évidente. L'évaluation est donc une démarche qui suscite le dialogue entre toutes les catégories d'acteurs de la société en appuyant les processus de participation, d'inclusion, de dialogue, de délibération sur base d'un large échange des savoirs qui y sont liés. La reconnaissance explicite de cette réalité et son inclusion dans la discussion et le débat au sujet de l'évaluation est capitale pour l'affirmation d'une culture de l'évaluation et le développement d'une véritable capacité en évaluation dans toute société.

Evaluation et Stratégies de Développement

Il a été noté déjà que l'évolution en profondeur des cadres de développement (dont les Objectifs du Millénaire pour le Développement, les stratégies de réduction de la pauvreté, le NEPAD, etc.) et des modalités de l'aide publique au développement (dont la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide, l'Initiative pour l'Afrique, etc.) placent les démarches d'évaluation au cœur des politiques publiques et de leur pilotage stratégique. Dans ce contexte, les enjeux sont particulièrement stratégiques pour l'évaluation qui devrait permettre d'apprécier le progrès accomplis et de proposer des choix stratégiques pour atteindre les objectifs globaux de ces cadres de référence qui encadrent aujourd'hui les politiques publiques et programmes de développement.

Evaluation et Méthodes

Des enjeux démocratiques et stratégiques de l'évaluation découlent clairement des enjeux techniques liés, entre autres, aux démarches participatives et inclusives d'évaluation ou aux méthodologies complexes nécessaires pour l'appréciation des cadres stratégiques évoquées ci haut. L'un des grands défis dans ce domaine est représenté par l'utilisation accrue des normes et standards promulgués par les structures d'évaluation au niveau national, sur le continent africain, ou au niveau global.

Institutionnalisation et capacités évaluatives

Selon Varone (2007) « *Le cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques ne saurait donc être piloté sans analyser en profondeur les valeurs, les intérêts, les ressources et les allégeances institutionnelles des acteurs concernés par cet outil, que ces derniers soient les commanditaires politico administratifs de l'évaluation (Parlement, gouvernement, administration), les organes de contrôle traditionnels (Cour des comptes et commissions parlementaires par exemple), des instances centralisées (Bureau du plan par exemple), les évaluateurs (académiques, consultants privés et fonctionnaires spécialisés) ou des partenaires externes (les institutions financières internationales, des ONG ou d'autres associations issues de la société civile)* ».¹

Nous abordons l'institutionnalisation de l'évaluation, au sens le plus large, 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.

Définir les capacités évaluatives²

Le concept de « capacité » désigne, de façon générique, l'aptitude à définir de manière autonome et à réaliser de manière performante des finalités. Plus précisément, la capacité provient de l'établissement de processus efficaces (attribuant divers rôles, fonctions, tâches et responsabilités) pour cerner la nature du problème et articuler finalités, objectifs et actions. Ces processus doivent être pilotés par les acteurs appropriés, organisés dans des structures qui favorisent la décision collective, la gestion efficiente et la responsabilité vis-à-vis des résultats atteints. Finalement, la motivation, les connaissances, les compétences et les ressources des acteurs doivent s'avérer suffisantes pour qu'ils puissent être performants, en s'appuyant dans leurs tâches respectives sur les règles institutionnelles et les normes sociales en place³.

Appliquée au cas particulier de l'évaluation des politiques publiques, des capacités élevées signifient donc que des structures, processus, acteurs, ressources, règles et normes existent et, dans la pratique, encadrent les étapes successives d'initiation, de conduite et de valorisation politique des évaluations, de sorte à en assurer la qualité. En résumé, le développement des capacités évaluatives peut être défini comme suit: « *a context-dependent, intentional action system of guided processes and practices for bringing about and sustaining a state of affairs in which quality program evaluation and its appropriate uses are ordinary and ongoing practices within and/or between one or more organizations/programs/sites* »⁴.

¹ F. Varone (2007) « Développer les capacités évaluatives : études pilotes au Congo, Niger et Sénégal ». Paris, Organisation Internationale de la Francophonie.

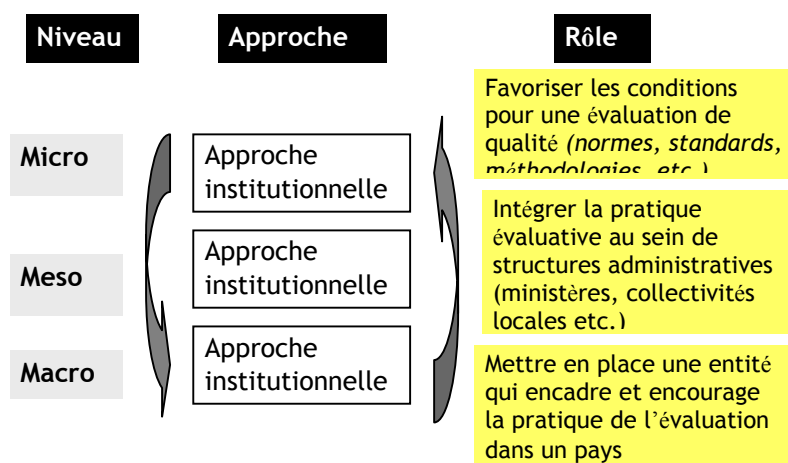
² Cette section est en très grande partie basée sur F. Varone (2007) « Développer les capacités évaluatives : études pilotes au Congo, Niger et Sénégal ». Paris, Organisation Internationale de la Francophonie.

³ Traduction libre des définitions établies par: UNDP & UNICEF, *Workshop on Planning and Monitoring of Capacity Development. Final Report*, Harare, November 1-5, 1999.

⁴ Baizerman, M et al. Capacity Building, in: Mathison, S. (ed). *Encyclopaedia of Evaluation*, Thousand Oaks, Sage, 2005 (pp. 38-39).

Précisons ici que les référentiels retenus pour définir et apprécier les capacités évaluatives peuvent être multiples. Nous les simplifions ci-dessous, en distinguant trois niveaux: une évaluation de bonne qualité, une structure administrative compétente pour piloter de telles évaluations et un dispositif national ou sectoriel qui encadre cette pratique évaluative (cf. schéma suivant).

Le renforcement des capacités évaluatives



Adapté de Varone, Développer les capacités en évaluation

Le premier niveau (micro) concerne un projet, un programme ou une politique publique qui est soumis à une évaluation ponctuelle. Ici, le **Développement des Capacités Evaluatives (DCE)** consiste à favoriser les conditions requises pour une évaluation de qualité, cette dernière étant appréciée à l'aune de l'utilité politique, la rigueur méthodologique, la déontologie et la faisabilité pratique de l'évaluation. Dit autrement, il s'agit d'optimiser la démarche évaluative en soi.

On se situe à un deuxième niveau (méso) dès lors qu'une structure administrative (par exemple un ministère), qui conduit des évaluations de manière récurrente, constitue le point de référence. La stratégie de DCE mise alors plus sur des aspects organisationnels, par exemple en cherchant à instituer une entité d'évaluation au sein de ladite structure administrative, à en former les agents, à les doter des ressources nécessaires, à standardiser le pilotage des évaluations, à mettre sur pied des bases de données utilisables par plusieurs évaluations, à favoriser la prise en compte des résultats de l'évaluation dans les décisions politiques, à amorcer des processus d'apprentissage collectif, etc.

Finalement, le troisième niveau (macro) que nous identifions est celui du dispositif institutionnel, adopté pour susciter et encadrer la pratique évaluative dans un pays ou, à tout le moins, dans un secteur majeur d'intervention de l'Etat, concernant donc plusieurs structures administratives. Logiquement, la perspective de DCE change une fois encore. Les interactions entre (les organes spécialisés en évaluation qui sont institués par) le Parlement, le gouvernement, les ministères, les organes de contrôle traditionnels, dont la Cour des comptes en premier lieu, lors des processus d'évaluation focalisent l'attention. Au-delà de cette vision centrée sur l'état, l'émergence d'une offre qualifiée en évaluateurs et la création d'une société professionnelle où, sur un mode réflexif, ils débattent de thématiques communes s'avèrent des leviers d'action pour le DCE. Tout comme le sont aussi les modalités de participation des acteurs de la société civile aux démarches évaluatives.

Dans une situation idéale de DCE, les capacités évaluatives sont développées à chaque palier et, plus encore, s'imbriquent et s'enchevêtrent harmonieusement.

Objectifs de l'étude

L'objectif final visé au travers de l'étude diagnostique est la mise en place d'un programme de renforcement des capacités évaluatives au Sénégal. Ce programme doit permettre de promouvoir l'évaluation, comprise comme un *ensemble de pratiques, méthodologiquement robustes, permettant de mesurer les effets des projets, programmes et politiques publiques ainsi que de juger de la valeur de ceux-ci*. Ils devraient ainsi chercher à diffuser une culture de l'évaluation, qui s'articule autour de trois exigences fondamentales suivantes:

- un dialogue, fondé sur les informations et appréciations découlant de l'évaluation, entre les différentes catégories d'acteurs de la société et leur participation active à la réflexion critique sur les actions publiques menées dans le cadre des stratégies de réduction de la pauvreté,
- un large accès aux connaissances liées à l'exercice de ces pratiques évaluatives, au travers de la dissémination des résultats de l'évaluation, de l'exploitation ciblée des opportunités d'apprentissage formel et informel qu'offre une démarche évaluative et de la valorisation politique des recommandations des évaluations réalisées,
- la participation active de l'ensemble des parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre de ces stratégies de renforcement des capacités évaluatives, afin qu'elles soient redevables de leurs engagements pris à l'égard non seulement des bailleurs de fonds mais également de l'ensemble de la société.

Pour résumer la vision de la démarche présentée dans ce rapport, l'évaluation devrait donc se concevoir aujourd'hui comme une pratique de nature largement participative, au cours de laquelle un processus de dialogue et d'apprentissage se développe entre les acteurs de l'action publique, de sorte que les représentations et les valeurs de ceux-ci évoluent à mesure que la culture de l'évaluation se diffuse graduellement.

Avant même d'envisager l'élaboration d'un programme de renforcement des capacités évaluatives, il semble toutefois indispensable de réaliser un état des lieux le plus complet possible des outils, des pratiques et des compétences humaines disponibles dans le domaine de l'évaluation, ceci à l'échelle nationale.

Dès lors, les objectifs de l'étude diagnostique sur les capacités évaluatives au Sénégal sont les suivants:

4. Analyser la pratique évaluative et apprécier la qualité d'une sélection d'évaluations réalisées ;
5. Faire ressortir les forces et faiblesses en matière de capacités évaluatives ;
6. Définir des scénarios d'institutionnalisation de la fonction d'évaluation.

Organisation de l'étude : comité national de suivi

Les études diagnostiques nationales du Congo, du Niger et du Sénégal ont été encadrées et suivies à deux niveaux : par des *comités nationaux de suivi* pour chacun des pays participants à l'initiative, et par un *comité d'appui technique régional* pour la coordination générale, l'orientation des travaux empiriques et la réalisation d'une synthèse de l'étude diagnostique. Un consultant international a été recruté par l'OIF (qui accompagnait l'étude à travers le comité régional) pour développer une méthodologie commune et appuyer la mise en œuvre des trois études.

Au Sénégal, un comité de suivi a été mis en place présidé par un représentant de la Délégation au Management Public et composé des représentants du Ministère du Plan et du Développement Durable, de l'UNICEF et du PNUD, tous membres de la coordination provisoire du Réseau sénégalais d'Évaluation. Les missions du comité de suivi ont été les suivantes :

- mobiliser les ressources pour mener l'étude,
- recruter les consultants nationaux,
- effectuer le suivi rapproché de l'étude,
- organiser la réunion de restitution finale de l'étude au niveau national.

Le comité de suivi s'est activement impliqué dans l'organisation de la collecte des informations, notamment la distribution et la collecte des questionnaires ainsi que la tenue des entretiens avec des acteurs clés. Il a en particulier organisé un atelier de sensibilisation et de remplissage des questionnaires en septembre, 2006. En collaboration avec le consultant national, des membres du comité ont participé à différents rencontres sous régionales à Niamey et à Brazzaville dans le cadre des réunions du comité d'appui technique régional. Finalement, les membres du comité ont fait des présentations sur l'étude des capacités évaluatives au Sénégal lors des conférences internationales sur l'évaluation à Toronto en 2005 (Associations américaines et canadiennes d'évaluation), à Brazzaville en 2006 (atelier francophone sur le suivi & évaluation) et à Niamey en 2007 (conférence de l'Association africaine de l'Évaluation).

Méthodologie de l'étude

Sur la base des questions posées par le mandat de l'étude et du cadre conceptuel développé afin d'y répondre, une méthodologie de recherche empirique a été développée par le consultant international. Cette dernière s'inspire des travaux antérieurs menés en matière de DCE et a fait l'objet de plusieurs discussions avec les comités nationaux de suivi, les consultants nationaux sélectionnés pour l'appliquer et enfin le comité d'appui technique. Les techniques de collecte et de l'information proposées ont finalement été validées par ces instances et acteurs.

L'étude se structure autour des trois questionnements suivants :

4. *Etat des lieux* : quelle est la pratique déclarée de l'évaluation des projets, programmes et politiques publiques ?
5. *Méta-évaluation* : quelle est la qualité et l'utilité politique des évaluations réalisées jusqu'ici ?
6. *Scénario et plan de DCE* : sur la base du dispositif institutionnel existant, quelles modalités de développement de capacités évaluatives peuvent être proposées ?

Le tableau suivant reprend, de manière synthétique, ces trois questionnements, en présentant les activités de recherche retenues pour y apporter de premiers éléments de réponses.

Tableau 1 : Etapes des études nationales

Etape	Objectifs	Activités
Etat des lieux	<ul style="list-style-type: none"> • Définir la pratique déclarée de l'évaluation sur la base d'un questionnaire et d'entretiens semi-directifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Revue documentaire • Administration et traitement du <i>questionnaire</i> développé • Réalisation des <i>entretiens</i>
Méta-évaluation	<ul style="list-style-type: none"> • Apprécier la qualité de quatre évaluations déjà réalisées • Identifier les principaux facteurs favorables ou défavorables à la qualité des 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Méta-évaluation</i> de quatre évaluations sur la base de la lecture du rapport et d'entretiens • Appréciation de leur qualité à

	évaluations réalisées	l'aune des <i>standards professionnels</i>
Scénarios et plan de DCE	<ul style="list-style-type: none"> • Sur la base de l'état des lieux, identifier les différents scénarios d'institutionnalisation possibles • Identifier les facteurs influençant le degré d'institutionnalisation • Élaborer un plan de DCE 	<ul style="list-style-type: none"> • Analyse des dispositifs institutionnels existants (sur la base de deux étapes précédentes) • Définition de <i>scénarios</i> desquels vont découler le <i>plan de DCE</i>

Les paragraphes suivants précisent les modalités d'application des techniques de collecte et de traitement de l'information proposées.

Enquête par questionnaire

L'objectif de l'enquête quantitative, réalisée par questionnaire écrit, est de dresser un état des lieux de la pratique évaluative déclarée, d'identifier les principaux facteurs qui facilitent ou empêchent la réalisation d'évaluations et leur utilité politique et, finalement, d'identifier quelques premières pistes pour l'avenir. Ainsi, les questions posées dans le questionnaire traitent des thèmes suivants :

- (1) l'existence et le type de pratique de l'évaluation,
- (2) l'initiative, le cahier des charges et les critères d'évaluation,
- (3) le cadre institutionnel de l'évaluation et choix des évaluateurs,
- (4) la démarche méthodologique de l'évaluation,
- (5) le rapport d'évaluation et son suivi politique,
- (6) les facteurs de succès et sources de problèmes,
- (7) les raisons de la non pratique de l'évaluation et
- (8) le futur de l'évaluation.

En se basant sur l'approche méthodologique commune, développée par l'ensemble des pays participant à l'étude, les cibles suivant avaient été définies : 25 questionnaires provenant de l'Administration publique, 10 des bailleurs de fonds, 5 de l'Assemblée Nationale, 5 des organes de contrôle traditionnels et 5 du secteur privé et de la société civile (soit 50 questionnaires en tout). Au Sénégal, ces cibles n'ont été que partiellement atteintes avec au total 37 questionnaires remplis (cf. chapitre 2 pour la répartition entre les différentes catégories).

Les résultats de l'enquête par questionnaire sur la pratique évaluative sont présentés en chapitre 2.

Entretiens semi-directifs

L'objectif des entretiens a consisté à mieux comprendre le « dispositif institutionnel de l'évaluation », ses forces et faiblesses, les principaux acteurs impliqués et les relations entre ceux-ci, l'offre et la demande en matière d'évaluation, ainsi que les opportunités et menaces dans le contexte actuel (en vue du développement de la fonction d'évaluation). Ces entretiens ont également permis de dresser un schéma récapitulatif du dispositif national en matière d'évaluation.

Ainsi, dans le cadre de la présente étude, des entretiens ont été conduits avec des représentants des institutions impliquées dans les démarches évaluatives, dont l'Administration publique, l'Assemblée Nationale, la Cour des Comptes, l'université, les évaluateurs, les bailleurs et partenaires du développement, et la société civile. Les thèmes abordés dans le questionnaire écrit ont servi de base pour guider l'entretien.

Méta-évaluation

L'objectif de la méta-évaluation a consisté à collecter des informations, à travers une revue de la documentation pertinente (rapport d'évaluation, cahier des charges, etc.) ainsi que des entretiens avec des acteurs impliqués dans la réalisation des évaluations sélectionnées, afin de rédiger des petites études de cas pour chacune des deux évaluations analysées en détail. Les deux évaluations suivantes ont été retenues :

1. L'évaluation de la 1^{ère} phase (2000-2004) du Programme Décennal de l'Education et de la Formation (réalisée en 2004)
2. L'évaluation à mi parcours du Projet d'Appui à l'Elevage phase II (réalisée en 2005).

Les thèmes abordés lors des entretiens et de l'analyse des documents concernent les points suivants :

- (1) l'initiative de l'évaluation : qui est à l'initiative (initiative propre, injonction des bailleurs, obligation légale) ? quelle finalité officielle (et agenda caché) de l'évaluation ? quel moment de l'évaluation ? quels facteurs facilitant ou bloquant le lancement de l'évaluation ? etc.
- (2) le cahier des charges : existe-t-il ? sous quelle forme ? qui participe à sa rédaction ? questions évaluatives explicites ? critères d'évaluation explicites ? budget de l'évaluation annoncé ? Au terme de l'évaluation, quels éléments forts ou faibles du processus d'évaluation semblent imputables à la forme et au contenu du cahier des charges ? etc.
- (3) le cadre institutionnel : comité de pilotage, suivi institué ? quelle composition du comité ? quelle compétence du comité ? Le comité a-t-il donné une plus-value au processus d'évaluation ? etc.
- (4) le choix de l'évaluateur : évaluateur interne ou externe ? mise au concours ? raison du choix de l'évaluateur ? compétences méthodologiques de l'évaluateur ? Le choix de l'évaluateur s'est-il avéré bénéfique ou a-t-il généré des difficultés pour l'évaluation ? etc.
- (5) la démarche méthodologique : modes/techniques de collecte des données ? recours aux bases de données sur le suivi ? triangulation ? types de comparaisons entreprises (avant/après, avec/sans, ici et là...) sources documentaires ? niveau de participation des évalués (services de mise en oeuvre, autres opérateurs, bénéficiaires finaux) dans le processus méthodologique ? validations intermédiaires des résultats ? etc.
- (6) le rapport d'évaluation : jugement de la qualité du rapport (au regard de satisfaction des demandes, de la pertinence du champ, de l'adéquation de la méthode, de la fiabilité des données, de la solidité de l'analyse, de la crédibilité des résultats, de l'impartialité des conclusions, de la clarté) ? séparation entre constats empiriques et jugements de valeur ? distinction entre conclusions et recommandations ? clarté et timing du rapport ? etc.
- (7) le suivi politique : niveau de publicité et de diffusion du rapport ? modes d'information des parties prenantes ? niveau de mise en oeuvre des recommandations ? niveau de faisabilité pratique des recommandations ? utilité politique de la démarche d'évaluation ? etc.
- (8) les enseignements pour le futur (de la pratique évaluative dans la structure concernée).

Suite aux séminaires méthodologiques de Dakar (avril 2005) et Niamey (août 2005), plusieurs standards de l'AfrEA ont été retenus pour réaliser la méta-évaluation. Ceux-ci sont classés en fonction du déroulement chronologique d'une procédure classique d'évaluation : l'initiative et le cahier des charges, la démarche méthodologique et le rapport, et finalement le suivi politique des recommandations. Le tableau 2 recense ainsi les standards de qualité à l'aune desquels les évaluations sont finalement appréciées.

Tableau 2 : Standards de qualité pour apprécier la qualité des évaluations sélectionnées

<i>Standards</i>	<i>Libellé</i>
1.	Appréciation de l'initiative et du cahier des charges
U1	Identification des parties prenantes
U2	Crédibilité de l'évaluateur
U3	Domaine et choix de l'information
F1	Procédure pratique
F2	Viabilité politique
F3	Efficacité du coût
P2	Accords formels
P7	Conflits d'intérêts
P8	Responsabilité fiscale
A1	Documentation du programme
A2	Analyse du contexte
A3	Buts et procédures présentés
2.	Appréciation de la démarche et du rapport
U4	Identification des valeurs
F1	Procédures pratiques
P4	Rapports humains
A1	Documentation du programme
A2	Analyse du contexte
A3	Buts et procédures présentés
A4	Sources d'information défendables
A5	Information valide
A6	Information fiable
A7	Information systématique
A10	Conclusions justifiées
A11	Impartialité du rapport
3.	Appréciation du suivi politique
U5	Clarté des rapports
U6	Disponibilité du rapport à temps utile et dissémination des rapports
U7	Evaluation de l'impact
P3	Droits des parties prenantes
P6	Diffusion des conclusions
A10	Conclusions justifiées
A11	Impartialité du rapport
A12	Méta-évaluation

CHAPITRE 2 : ETAT DE LA PRATIQUE DECLAREE : RESULTATS DE L'ENQUETE

Présentation de l'échantillon de l'enquête

Ce chapitre présente les résultats de l'enquête sur la pratique évaluative qui constitue l'un des trois volets de l'étude sur les capacités évaluatives au Sénégal. Les résultats présentés ci-après sont issus de l'exploitation des questionnaires soumis auprès d'une centaine de structures. Finalement, 37 questionnaires ont été remplis et reçus ; ce qui donne un taux de réponse qui avoisine les 40%. Suite à l'envoi des questionnaires, un séminaire de sensibilisation et d'explications a été organisé à l'endroit des structures. En plus, le comité de suivi de l'étude a effectué un suivi individuel à l'égard de certains acteurs afin d'augmenter le taux de réponse qui était resté assez faible dans un premier temps. Les questionnaires ont été remplis par des acteurs au sein des structures représentant principalement l'Administration publique, les ONG, les bailleurs de fonds et les bureaux d'étude (cf. tableau 1.1). Il se peut qu'un biais s'introduise dans l'échantillon si on suppose que les acteurs / structures ayant rempli le questionnaire effectuent déjà des évaluations ou s'intéressent particulièrement en la matière. Par contre, il semble probable que le taux de réponse des acteurs / structures qui ne pratiquent pas l'évaluation et ne s'y intéressent pas, soit relativement faible. Par conséquent, les résultats ne sont pas forcément représentatifs par rapport à un certain nombre de variables. Cependant, ils donnent certainement une idée globale de la pratique évaluative au Sénégal et doivent être analysés dans la perspective des autres volets de l'étude : l'analyse du dispositif institutionnel de l'évaluation (chapitre 3) et la méta analyse des évaluations réalisées (chapitre 4).

Les tableaux suivants présentent quelques caractéristiques des acteurs ayant rempli le questionnaire. La liste des structures est présentée en annexe.

Tableau 1 : Répartition par catégorie des structures ayant répondu au questionnaire

TYPESTRUCTURE	Nb. cit.	Fréq.
Administration centrale	8	21,6%
Bailleurs de fonds	7	18,9%
ONG	6	16,2%
Bureau d'étude	5	13,5%
Agence/projet/programme publics	5	13,5%
Institution de contrôle	2	5,4%
Organisation patronale	1	2,7%
Institution de recherche	1	2,7%
Collectivité locale	1	2,7%
ARD	1	2,7%
TOTAL OBS.	37	100%

Tableau 2 : Répartition par fonction des acteurs ayant rempli le questionnaire

Fonction	Fréquence
Directeur	33,3 %
Chargé suivi évaluation	27,3%
Chargé de programme	24,2%
Conseiller	15,2%
Total	100%

Il s'avère qu'un (1) répondant sur trois (3) est directeur de la structure concernée. Les chargés de suivi – évaluation et les chargés de programme représentent chacun environ un quart des acteurs qui font partie de l'échantillon.

Tableau 3 : Répartition des acteurs ayant rempli le questionnaire selon l'importance

Source de connaissance	Effectif (rang 1)	Fréquence	Effectif (somme)	Fréquence
Formation universitaire	23	74 %	28	29 %
Formation continue	4	13 %	22	22 %
Autre	2	6 %	10	10 %
Lecture de manuels et guides sur l'évaluation	1	3 %	25	26 %
Informations fournies par un collègue qui a déjà été confronté à une situation identique	1	3 %	13	13 %
TOTAL	31	100 %	98	100 %

Le tableau présente consécutivement et par ordre d'importance le premier choix des acteurs relatif à la source de leurs connaissances sur l'évaluation (effectif, rang 1), ainsi que le total des choix porté sur les différentes sources (effectif, somme). Pour ce qui est du premier choix, 74% des acteurs déclarent qu'il s'agit de leur formation universitaire. Quant au total des choix, ce sont la formation universitaire, la lecture de manuels et la formation continue qui comptabilisent ensemble 77%.

Suite à la présentation des principales caractéristiques de l'échantillon et des acteurs ayant répondu au questionnaire, les autres sections du chapitre font ressortir les principaux résultats issus de l'exploitation des questionnaires remplis. Cette présentation se structure autour des 5 grandes rubriques qui ont été retenues pour opérationnaliser le concept de la pratique évaluative. Il s'agit de :

1. La fréquence et les caractéristiques des évaluations menées au cours des 5 dernières années ;
2. Le champ et la méthodologie des évaluations ;
3. Les facteurs de succès et les sources de problèmes en matière d'évaluation ;
4. L'appréciation des acteurs sur les effets des évaluations ;
5. L'appréciation des acteurs sur les perspectives de l'évaluation au Sénégal.

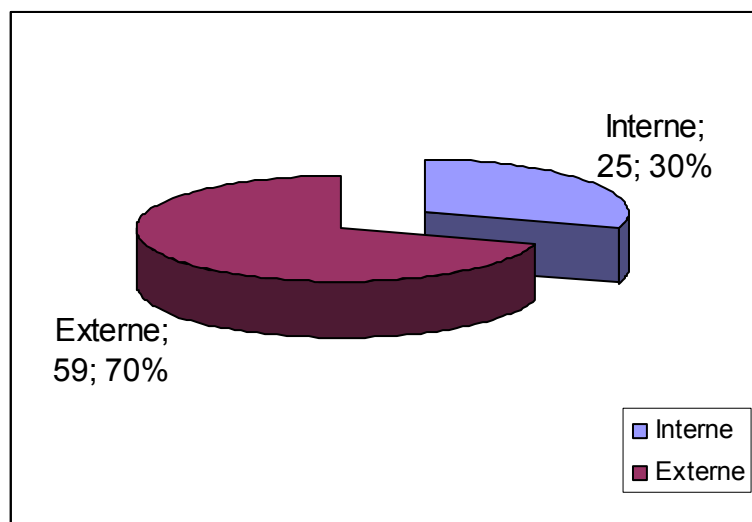
Fréquence et caractéristiques des évaluations menées au cours des 5 dernières années

Tableau 4 : Fréquence des évaluations menées au cours des 5 dernières années

FREQUENCE EVALUATION	Nb. cit.	Fréq.
Non réponse	3	8,1%
Jamais	3	8,1%
Rarement	4	10,8%
Souvent	14	37,8%
Toujours	13	35,1%
TOTAL OBS.	37	100%

Ce tableau montre que la pratique évaluative est assez courante au sein des structures ayant répondu au questionnaire, car environ trois quarts des acteurs affirment réaliser toujours ou souvent des évaluations. Sur les 37 structures, 3 seulement ont affirmé ne jamais réaliser des évaluations (parmi elles, une affirme ne pas disposer des compétences légales et réglementaires et une autre a été créée récemment). Il a déjà été souligné que ce résultat pourrait être lié à un biais dans l'échantillon dans la mesure où le questionnaire est probablement rempli par les structures pratiquant déjà l'évaluation. Néanmoins, 91 évaluations réalisées ont été recensées auprès des acteurs ayant répondu au questionnaire.

Graphique 1 : Nature des évaluations menées au cours des 5 dernières années



Sur les évaluations réalisées ces 5 dernières années et identifiées par les répondants, 70% ont été réalisées par des services externes.

Tableau 5 : Coût des évaluations (en francs CFA)

Coût	Nombre	Fréquence
Moins de 10 millions	20	36%
10 à 20 millions	15	27%
20 à 30 millions	7	13%
30 à 40 millions	3	5%
40 à 50 millions	4	7%
50 à 60 millions	1	2%
60 à 100 millions	5	9%
TOTAL	51	100%

Les informations sur les coûts des évaluations sont apparemment difficiles à cerner car sur les 37 structures interrogées, moins de la moitié ont répondu à cette question (17). Ainsi, les informations dans le tableau portent sur les 55 évaluations recensées auprès des structures ayant répondu à cette question. Il s'avère que :

- Un tiers des évaluations a coûté moins de 10 millions.
- Le coût moyen des évaluations s'établit à 21,3 millions de francs FCFA.
- Le coût médian s'élève à 16,5 millions de francs CFA.
- Pour 5 évaluations, le coût a dépassé 60 millions de francs CFA.

Tableau 7 : Répartition des évaluations menées ces dernières années par type

Titre des évaluations	Effectif	Titre des évaluations	Effectif
Evaluation programme	25	Achèvement projet	1
Revue à mi-parcours	9	Audit des comptes	1
Etude d'impact	6	Bilan et prospective	1
Evaluation finale	6	Etude suivi évaluation du programme	1
Evaluation de la mise en œuvre	5	Evaluation des méthodes	1
Diagnostic organisation	4	Revue du système informatique	1
Evaluation ex post	3	Evaluation des manuels	1
Evaluation de la contribution	2	Evaluation de système	1
Evaluation de l'appui budgétaire	2	Auto évaluation de programme	1
Evaluation institutionnelle	2	Evaluation de la pérennisation	1
Evaluation technique et financière	2	Evaluation des expériences test	1
Evaluation participative	2	Revue du projet	1
Etude situation de référence	3	Evaluation rapide du paquet d'activité	1
Evaluation de la phase	1	Evaluation ex ante	1
Evaluation des intervenants	1	Evaluation de la satisfaction des usagers	1
Evaluation externe	1	TOTAL	91
Evaluation sociale et environnementale	1		

Sur les 91 évaluations citées par les structures, 25 portent le titre de « évaluation de programme » ce qui en fait le type le plus fréquemment cité. Cependant, il paraît également que la question ait été interprétée différemment par les acteurs car on constate une grande diversité dans la classification des évaluations par les acteurs, une observation assez révélatrice en soi. Ainsi, les acteurs différencient les typologies d'évaluation par objet (appui budgétaire, paquet d'activités, manuels etc.), par phase (ex ante, à mi-parcours, finale, ex-post), ou encore selon la nature de l'évaluateur (externe, interne). Ils ont donc différentes interprétations du concept relatif au type d'évaluation.

Tableau 8 : Répartition des évaluations recensées par commanditaire

Commanditaire	Effectif	Fréquence
Bailleurs	43	47%
Administration centrale	27	30%
ONG	10	11%
Projet/Programme	6	7%
Société Privée/Publicue/parapublique	5	5%
TOTAL	91	100%

La plupart des évaluations (presque 50%) est donc commanditée par les bailleurs de fonds, suivis de l'administration centrale (30%). Même si ces constats semblent confirmer l'analyse faite dans le chapitre 3 (dispositif institutionnel) relative à l'importance de la demande de la part des bailleurs de fonds, la demande en matière d'évaluations de la part de l'administration centrale est relativement plus importante qu'attendue.

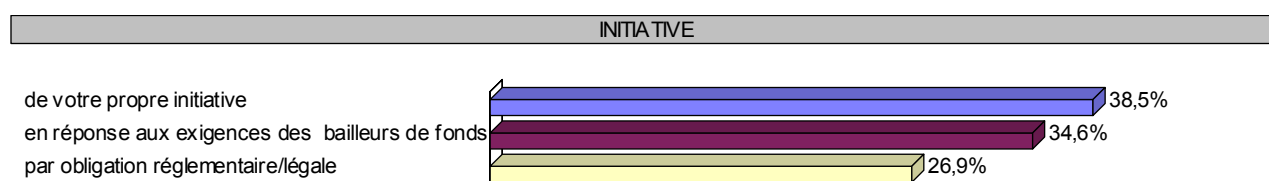
Tableau 9 : Répartition des évaluations recensées par évaluateur

Evaluateur	Effectif	Fréquence
Consultant(s) individuel(s)	31	37%
Bureau d'études	28	34%
Institut de formation/recherche	7	8%
Administration centrale	6	7%
Evaluateur interne	4	5%
Agence/projet/programme	3	4%
Bailleur	3	4%
Société publique/parapublique	1	1%
Total	83	100%

Dans 71% des cas, les évaluations sont réalisées par le secteur privé, soit par un consultant individuel (37%) ou par un bureau d'études (34%).

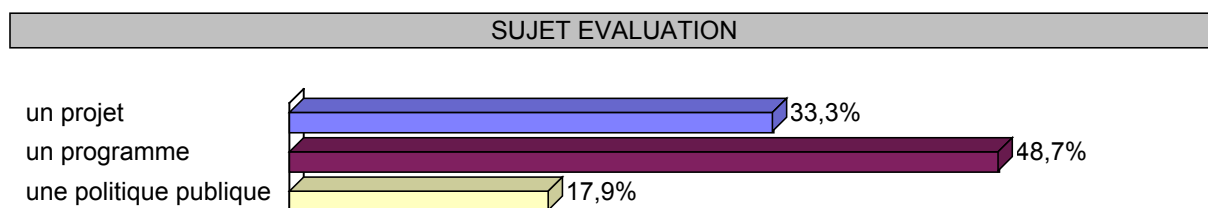
La pratique évaluative

Graphique 2 : Répartition des structures selon la prise d'initiative en matière d'évaluation



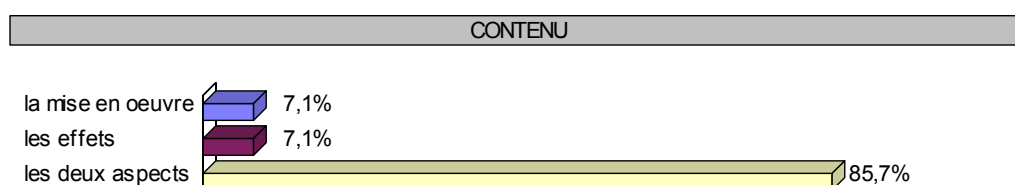
Même si 38,5 % des structures affirment mener des évaluations de leur propre initiative, il ressort du graphique que selon plus de 60% des structures les évaluations sont conduites en réponse aux exigences des bailleurs de fonds ou par obligation réglementaire ou légale.

Graphique 3 : Répartition des structures selon le champ d'évaluation



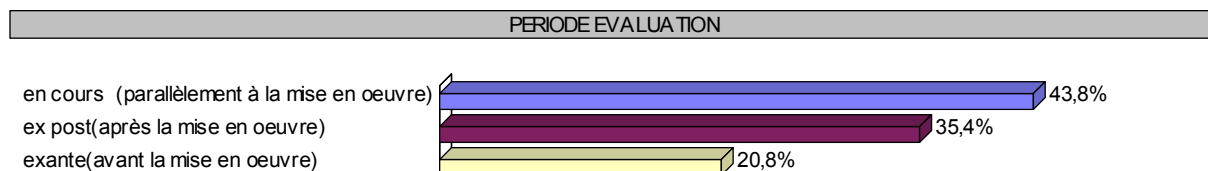
Le graphique montre qu'environ la moitié des structures effectue leurs évaluations sur des programmes. Moins d'une évaluation sur cinq porte sur une politique publique.

Graphique 4 : Répartition des structures selon la portée de l'évaluation



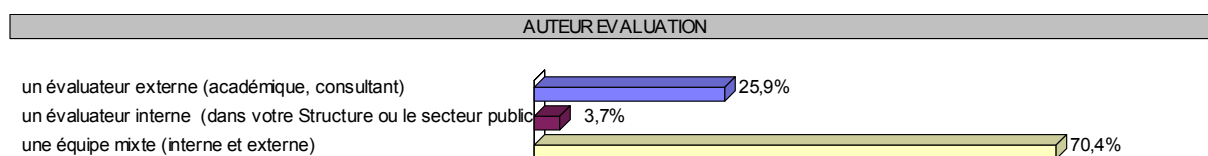
Il est clair que les évaluations conduites par les structures ayant répondu au questionnaire portent à la fois sur les effets et sur la mise en œuvre des projets / programmes / politiques publiques.

Graphique 5 : Répartition des structures selon le moment où intervient l'évaluation



Près de la moitié des structures (44%) effectuent leurs évaluations parallèlement à la mise en œuvre (évaluations formatives). Un tiers environ des structures déclarent effectuer notamment des évaluations ex post (évaluations sommatives).

Graphique 6 : Répartition des structures selon l'évaluateur



Il s'avère que près de $\frac{3}{4}$ des structures ont typiquement recours à une équipe mixte comprenant des ressources internes et externes aux structures. Par contre, les évaluations indépendantes (26%) et les auto évaluations (4%) sont moins fréquentes.

Tableau 10 : Répartition des structures selon le type de partenariat établi dans les évaluations

PARTENARIAT	Nb. cit.	Fréq.
Non réponse	5	13,5%
sans partenariat avec l'administration publique	6	16,2%
en partenariat avec l'administration publique	4	10,8%
en partenariat avec l'administration publique et les autres parties prenante	22	59,5%
TOTAL CIT.	37	100%

Près des 2/3 des structures font leurs évaluations en partenariat avec l'administration publique et les autres parties prenantes.

Tableau 11 : Répartition des structures selon les méthodes d'évaluation généralement appliquées

METHODES	Nb. cit.	Fréq.
Non réponse	4	10,8%
Des études qualitatives	2	5,4%
des analyses quantitatives	1	2,7%
un mélange des deux	30	81,1%
TOTAL CIT.	37	100%

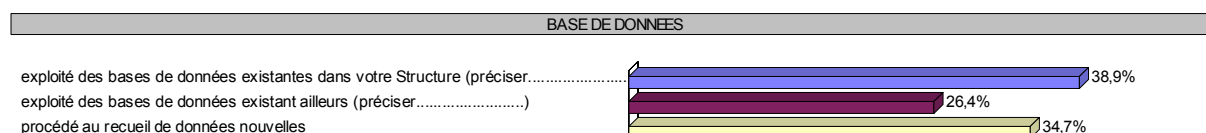
Le tableau montre que la combinaison des approches quantitatives et qualitatives est la règle pour la grande majorité (82%) des structures.

Tableau 12 : Répartition des structures selon la politique de publication des résultats des évaluations

PUBLICATION RESULTATS	Nb. cit.	Fréq.
toujours	20	58,8%
parfois	7	20,6%
Non réponse	5	14,7%
jamais	2	5,9%
TOTAL CIT.	34	100%

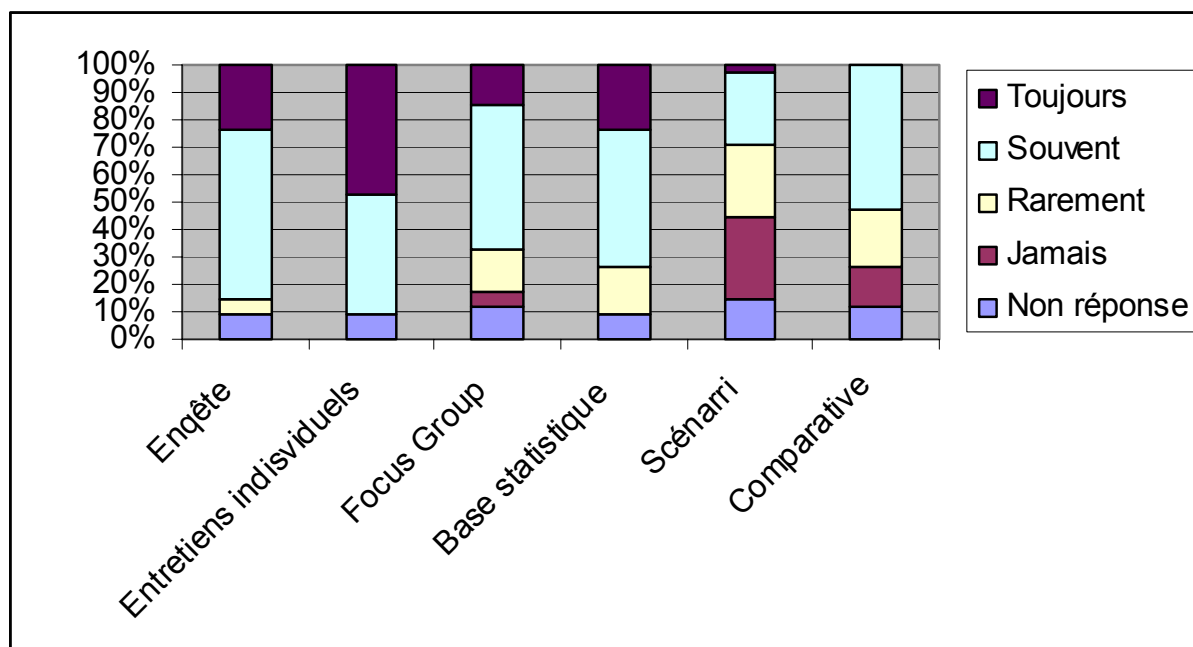
Environ 6 structures sur 10 affirment que la publication des résultats est une pratique courante.

Graphique 7 : Répartition des structures selon le type de données utilisées pour les évaluations



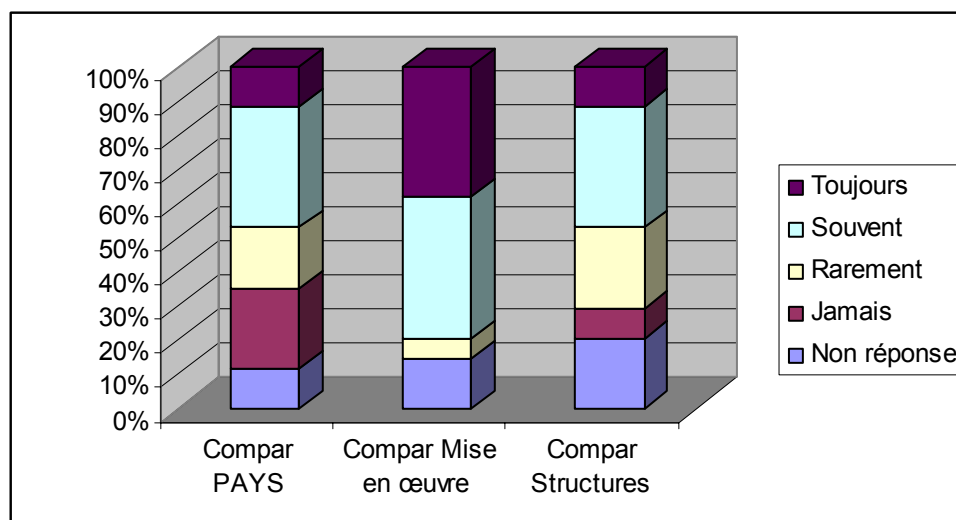
Pour la conduite des évaluations, les structures affirment avoir recours aux données primaires et secondaires sans une évidence clairement établie. Il est fort probable que pour la plupart des évaluations une combinaison d'exploitation des données primaires et secondaires soit utilisée.

Graphique 8 : Répartition des structures selon les méthodologies de collecte de données



Le graphique montre que les méthodologies enquêtes, entretiens individuels et discussions de groupe dirigées (*focus group*) sont assez systématiquement (toujours ou souvent) utilisées lors des évaluations. Les méthodes scenarii et comparative le sont relativement moins. Il est intéressant de noter que les deux dernières méthodologies relèvent typiquement du domaine de l'évaluation tandis que les autres méthodologies, certes fréquemment utilisées dans les évaluations, relèvent plutôt du domaine des sciences sociales.

Graphique 9 : Répartition des structures selon la dimension comparative



La dimension comparative est un élément clé dans les méthodologies évaluatives. Il peut s'agir des comparaisons dans le temps (avant et après la mise en œuvre du programme/ projet / de la politique, dans l'espace et entre groupe expose et groupe témoin). L'application de cette dimension paraît également une pratique habituelle des structures dans la conduite de leurs évaluations, en particulier la comparaison entre la situation avant et la situation après la mise en œuvre.

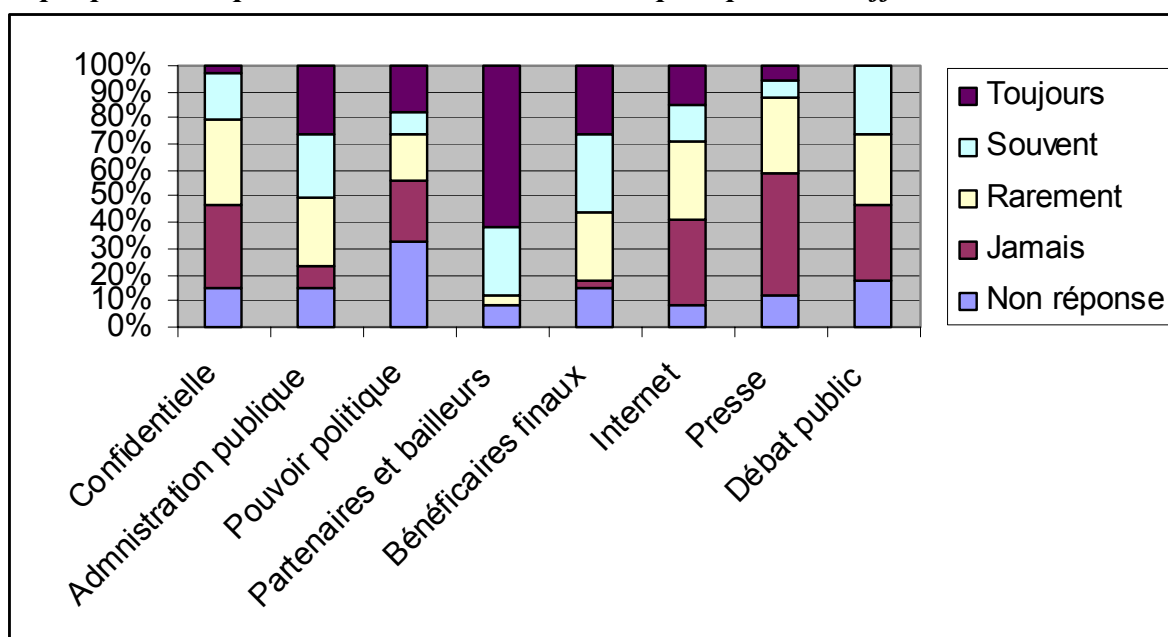
Tableau 12 : Répartition des structures selon la participation des acteurs publics et des bénéficiaires finaux dans l'évaluation

FREQUENCE ACTEURS PUB	Nb. cit.	Fréq.
Non réponse	5	13,5%
Toujours	12	32,4%
Souvent	14	37,8%
Rarement	6	16,2%
Jamais	0	0,0%
TOTAL CIT.	37	100%

FREQUENCE PARTICIPATION BENEF	Nb. cit.	Fréq.
Non réponse	6	16,2%
Toujours	15	40,5%
Souvent	10	27,0%
Rarement	5	13,5%
Jamais	1	2,7%
TOTAL CIT.	37	100%

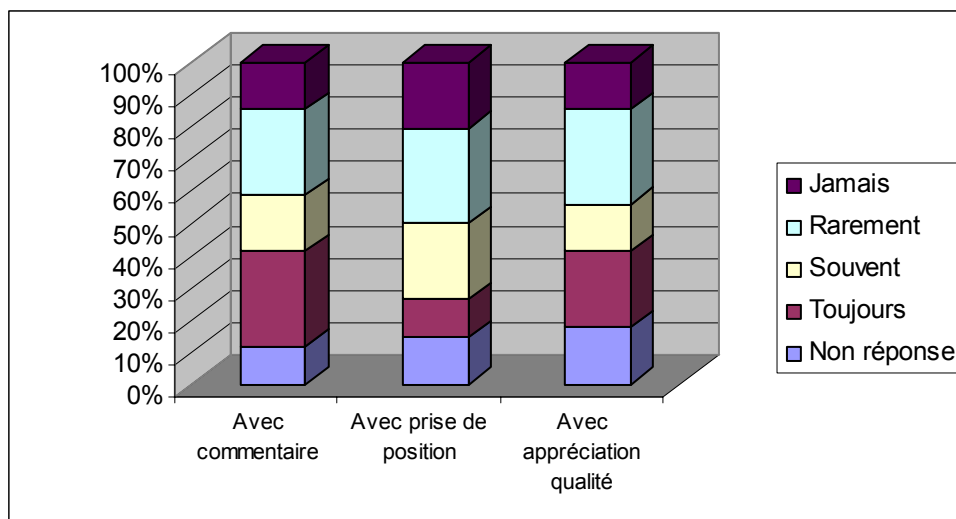
Il ressort du tableau que les acteurs publics et les bénéficiaires finaux sont dans la plupart des cas toujours ou au moins souvent impliqués dans la conduite des évaluations réalisées par les structures (même si la nature de cette implication peut varier selon le cas).

Graphique 10 : Répartition des structures selon la pratique de la diffusion des résultats



Selon les répondants, les résultats des évaluations sont surtout diffusés auprès des partenaires et bailleurs de fonds (toujours pour plus de 60% des structures), des bénéficiaires finaux et de l'administration publique. Par contre, peu de structures optent pour la confidentialité des résultats des évaluations.

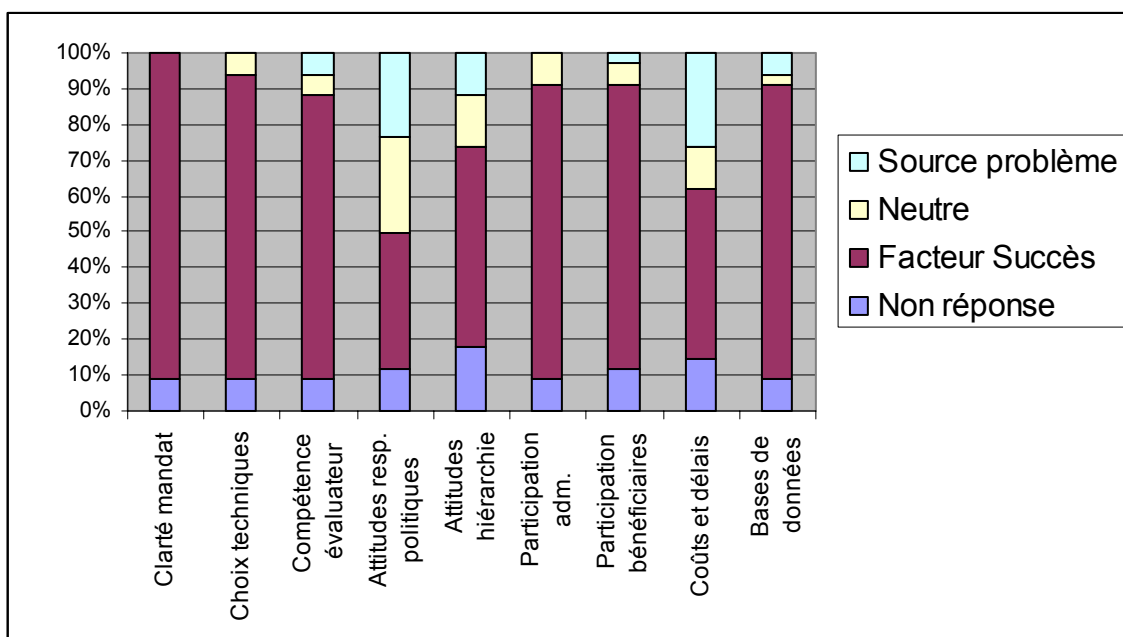
Graphique 11 : Répartition des structures selon la pratique de la diffusion des résultats avec commentaires



La pratique d'émettre des commentaires, de faire accompagner les évaluations par une prise de position ou une appréciation de la qualité semble être habituelle selon les affirmations des répondants ; la moitié s'en sert toujours ou souvent.

Facteurs de succès et sources de problèmes en matière d'évaluation

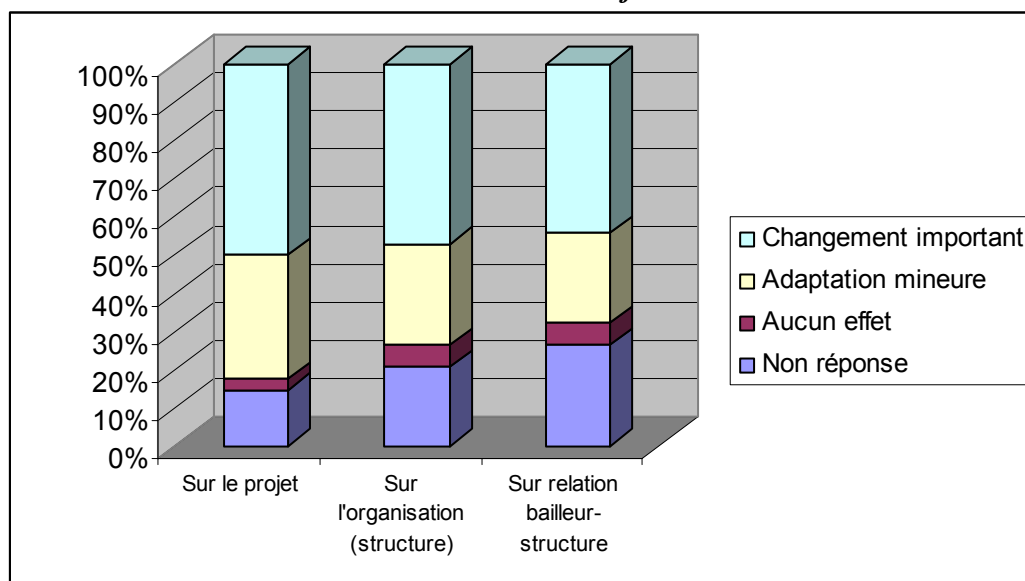
Graphique 12 : Importance relative des facteurs de succès et des sources de problèmes



Il a été demandé aux acteurs d'identifier dans quelle mesure certains aspects liés à la gestion des évaluations constituent un facteur de succès ou une source de problèmes. Il est à noter qu'un facteur de succès peut inversement être interprété comme une source de problèmes. Ici, les acteurs ont notamment identifié des facteurs de succès, en particulier la clarté du mandat (100% des répondants), la compétence de l'évaluateur, le choix des techniques utilisées par rapport à l'évaluation, la participation des acteurs (administration centrale, bailleurs et partenaires), la participation des bénéficiaires et l'existence de base de données. Par contre, l'attitude des responsables politiques, le coût et le délai et dans une moindre mesure l'attitude de la hiérarchie ont été identifiés comme sources potentielles de problèmes.

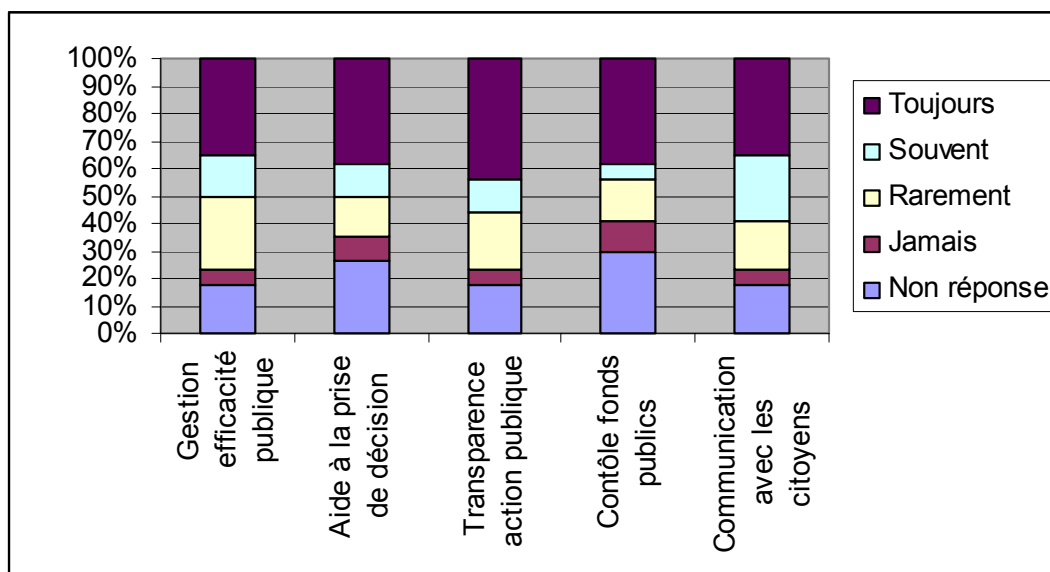
Appréciation des acteurs sur les effets de l'évaluation

Graphique 13 : Appréciation des acteurs sur les effets des évaluations sur le projet, sur la structure et sur les relations avec le bailleur de fonds



Pour plus de 50% des structures ayant répondu au questionnaire, les évaluations induisent des changements importants, soit sur le projet, l'organisation (structure), ou sur la relation avec le bailleur de fonds. Peu d'acteurs sont d'avis que l'évaluation n'ait aucun effet.

Graphique 14 : Appréciation des acteurs sur les effets des évaluations sur la bonne gouvernance



Selon une bonne partie des acteurs, la pratique de l'évaluation a souvent ou toujours un effet sur des variables clés de la bonne gouvernance, en particulier la transparence de l'action publique et la communication avec les citoyens.

Les autres effets des évaluations

A part les effets analysés dans les graphiques 13 et 14, d'autres effets des évaluations ont été cités par les acteurs dont entre autres :

- La capitalisation d'expérience et la diffusion de pratiques jugées bonnes ;
- L'initiation de nouvelles réformes ;
- La responsabilisation accrue des agents avec des indicateurs sur la base desquels ils sont évalués ;
- La réduction des risques (évaluation ex ante) et les correctifs éventuels (évaluation ex-post) ;
- La meilleure formulation des politiques ;
- Le renforcement de la confiance entre les acteurs ;
- La meilleure implication de l'ensemble des acteurs ;
- Les effets sur les arbitrages budgétaires ;
- La prise de conscience sur les faiblesses et la volonté de changement ;
- Un meilleur ciblage des investissements ;
- Une adaptation des stratégies pour plus de résultats et d'impacts.

Quant à la question sur les raisons pour lesquelles les évaluations n'auraient pas produit d'effets, les acteurs ont cité les aspects suivants :

- Les enjeux de la coopération nuisent parfois à la qualité des évaluations ;
- La capacité de réaction dans l'administration est faible ;
- Les évaluations sont mal faites ;
- L'absence de prise de décision ;
- Le manque d'outils performants ;
- La faible appropriation des résultats de l'évaluation par les parties prenantes ;
- Le manque de transparence dans la gestion et la diffusion des résultats ;
- Le manque de suivi de l'application des résultats.

Appréciation des acteurs sur les perspectives de l'évaluation au Sénégal

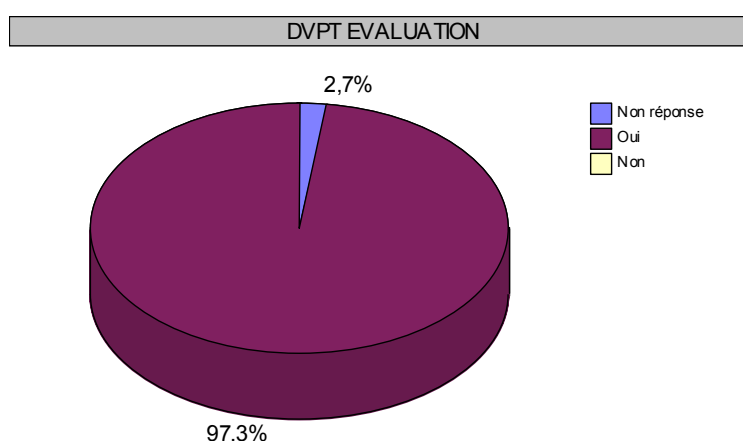
Tableau 13 : Appréciation des acteurs sur la modification future de leur approche envers l'évaluation

MODIF APPROCHE	Nb. cit.	Fréq.
Non réponse	12	32,4%
Oui	13	35,1%
Non	12	32,4%
TOTAL CIT.	37	100%

Il ressort qu'un tiers des acteurs ne saurait répondre à cette question. Les structures ayant répondu à la question sont plus ou moins également réparties entre l'intention de modifier leur approche par rapport aux évaluations antérieures (35%) et l'intention de maintenir leur approche actuelle (32%). Selon les acteurs ayant opté pour le premier cas de figure, la modification de leur approche impliquerait :

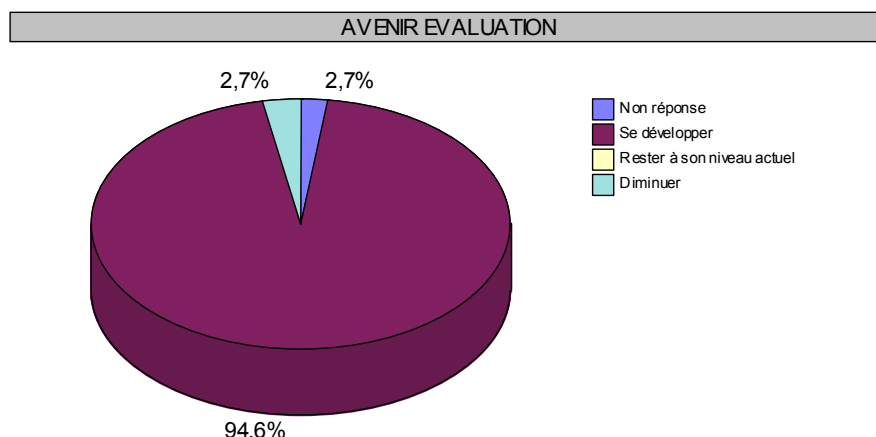
- L'harmonisation des approches ;
- Le renforcement des capacités locales ;
- Une plus grande responsabilisation ;
- La systématisation des revues participatives ;
- Le fait de veiller au choix de l'évaluateur ;
- L'inscription des méthodes d'évaluation dans les TDR ;
- Le respect des principes de la gestion axée sur les résultats ;
- L'utilisation de logiciels plus performants ;
- L'amélioration des conditions de gestion de l'évaluation pour garantir une meilleure qualité ;
- Le développement d'une plus grande synergie avec les structures nationales compétentes.

Graphique 15 : Proportion des acteurs qui pensent que la pratique évaluative va se développer au Sénégal



Tous les acteurs ayant répondu à la question pensent que la pratique évaluative se développera au Sénégal.

Graphique 16 : Proportion des acteurs qui pensent que la pratique évaluative doit être développée



La très grande majorité des acteurs ayant répondu au questionnaire sont d'avis que la pratique de l'évaluation doit se développer au Sénégal.

Tableau 14 : Importance relative accordée par les acteurs aux raisons pour lesquelles l'évaluation devrait se développer au Sénégal

Raison dvpt évaluation	Effectif (rang 1)	Fréquence	Effectif (somme)	Fréquence
Répondre aux exigences des bailleurs	10	28%	31	16%
Rationaliser les dépenses publiques	9	25%	32	17%
Améliorer a gestion administrative	5	14%	33	17%
Augmenter la transparence pour les citoyens	7	19%	32	17%
Aider la décision politique	4	11%	28	15%
Autre raison	1	3%	16	8%
Renforcer la décentralisation	0	0%	20	10%
TOTAL	36	100%	192	100%

Le tableau 14 présente consécutivement et par ordre d'importance le premier choix des acteurs relatif à la raison pour laquelle l'évaluation devrait se développer au Sénégal (effectif, rang 1), ainsi que le total des choix porté sur les différentes raisons (effectif, somme). Pour ce qui est le premier choix, 28% des acteurs déclarent que l'évaluation doit se développer pour répondre aux exigences des bailleurs de fonds et 25% pensent que ce sera pour favoriser la rationalisation des dépenses publiques. Quant au total des choix, les acteurs accordent une importance plus ou moins égale aux différentes raisons présentées.

Tableau 15 : Importance relative accordée par les acteurs aux instances devant développer l'évaluation au Sénégal

Instances	Effectif (rang 1)	Fréquence	Effectif (somme)	Fréquence
Evaluateurs secteur privé	14	38%	27	13%
Structure en charge des projets	6	16%	21	10%
Conseil de la République	5	14%	10	5%
Cellule de planification des ministères	4	11%	15	7%
Bailleurs de fonds	2	5%	17	8%
Cour des comptes	2	5%	20	9%
DCEF	2	5%	7	3%

Instances	Effectif (rang 1)	Fréquence	Effectif (somme)	Fréquence
Réseau national d'évaluation	1	3%	22	10%
Ministère chargé politique Bonne gouvernance	1	3%	10	5%
Direction planification nationale	0	0%	11	5%
Direction prévision statistique	0	0%	9	4%
Centres universitaires	0	0%	18	8%
Délégation management public	0	0%	13	6%
CEPOD	0	0%	10	5%
Autre	0	0%	2	1%
TOTAL	37	100%	212	100%

Le tableau 15 présente consécutivement et par ordre d'importance le premier choix des acteurs relatif à l'instance qui devrait pouvoir développer l'évaluation au Sénégal (effectif, rang 1), ainsi que le total des choix porté sur les instances (effectif, somme). Pour ce qui est le premier choix, plus d'un tiers des acteurs déclarent qu'il s'agirait des évaluateurs du secteur privé. Les structures en charge des projets, le Conseil de la République et les cellules de planification des ministères ont été également cités. Quant au total des choix, les acteurs accordent une importance plus ou moins égale aux différentes instances, en mettant un accent sur les évaluateurs du secteur privé, les structures en charge des projets, la Cour des Comptes et le Réseau national d'Evaluation.

Tableau 16 : Importance relative accordée par les acteurs à l'indépendance des instances par rapport à la fonction d'évaluation au Sénégal

EVALUATION INDEPENDANTE	Nb. cit.	Fréq.
Des évaluateurs du secteur privé	29	78,4%
Le réseau national d'évaluation	20	54,1%
Des centres universitaires	19	51,4%
Les bailleurs de fonds	15	40,5%
La Cour des comptes	13	35,1%
La Direction de la Prévision et de la statistique	8	21,6%
Le Centre d'Etudes des Politiques de Développement (CEPOD)	8	21,6%
Les Structures en charge des projets, programmes ou politiques évalués	6	16,2%
Le Ministère chargé de la politique de la Bonne Gouvernance	5	13,5%
Le Délégué au management public	5	13,5%
Le Direction de la Planification Nationale	4	10,8%
La Direction de la Coopération Economique et Financière	4	10,8%
Le conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales	4	10,8%
Les cellules de planification et d'évaluation des ministères techniques	3	8,1%
Non réponse	3	8,1%
Autres (préciser.....)	2	5,4%
TOTAL OBS.	37	

Selon plus des trois quarts des acteurs, les évaluateurs du secteur privé ont l'indépendance requise pour la conduite des évaluations. La moitié des acteurs sont d'avis que cette indépendance est également garantie par des centres universitaires et le Réseau national d'Evaluation. Les bailleurs de fonds et la Cour des Comptes ont également été référencés avec des pourcentages relativement importants (environ 40% des acteurs).

Tableau 17 : Tendances souhaitées par les acteurs pour la pratique de l'évaluation au Sénégal

TENDANCE EVALUATION	Nb. cit.	Fréq.
Plus de centralisation	1	2,7%
Une autonomie des Structures avec l'appui d'une Structure centrale spécialisée	20	54,1%
Une accentuation de l'autonomie des Structures (décentralisation)	16	43,2%
TOTAL OBS.	37	100%

Cette question porte sur l'avis des acteurs relatif au rôle d'une structure centrale spécialisée en matière d'évaluation vis-à-vis l'autonomie des structures elles-mêmes. Dans l'ensemble il ressort que les acteurs accordent une importance à l'autonomie de leurs structures en matière de réalisation des évaluations. Pour un peu plus de la moitié des acteurs, cette autonomie peut aller de pair avec un appui fourni par une structure spécialisée.

Tableau 18 : Avis des acteurs sur l'instance devant loger une fonction spécialisée d'évaluation

Instance	Effectif	Fréquence
Non réponse	5	14%
Direction de la planification	4	11%
Ministère de l'Economie et des Finances	4	11%
Cour des Comptes	4	11%
Ministère Technique	2	6%
DMP	2	6%
DPS	2	6%
Ministère Bonne Gouvernance	2	6%
Collectivités locales	2	6%
Réseau national d'évaluation	2	6%
Privé ou universitaire	3	9%
CONGAD	1	3%
Assemblée Nationale	1	3%
Primature	1	3%
TOTAL	35	100%

Par rapport à cette question, les avis des acteurs sont plus ou moins également répartis entre les différentes instances proposées. Environ 15% des acteurs n'ont pas répondu à la question. Les instances les plus citées sont la Direction de la Planification, le Ministère de l'Economie et des Finances, et la Cour des Comptes.

Tableau 19 : Attentes des acteurs par rapport aux rôles d'une éventuelle structure spéciale devant porter la fonction d'évaluation

ATTENTES STRUCT SPECIAL	Nb. cit.	Fréq.
Diffuser des évaluations auprès des décideurs politiques	25	67,6%
Fournir des informations sur les techniques et les méthodologies de l'évaluation	24	64,9%
Favoriser un échange de bonnes pratiques	23	62,2%
Accompagner le processus d'évaluation	20	54,1%
Former des fonctionnaires à la pratique de l'évaluation	19	51,4%
Réaliser des évaluations	19	51,4%
Commander des évaluations sur demande	11	29,7%
Non réponse	6	16,2%
Autre (précisez.....)	2	5,4%
TOTAL OBS.	37	

Les rôles d'une instance spéciale devant porter la fonction d'évaluation dans le pays sont diversement appréciés. Une importance particulière est accordée par les acteurs à la diffusion des résultats des évaluations auprès des décideurs politiques, à l'appui en matière de méthodologie d'évaluation et à la promotion des bonnes pratiques.

CHAPITRE 3 : LE DISPOSITIF NATIONAL D'ÉVALUATION

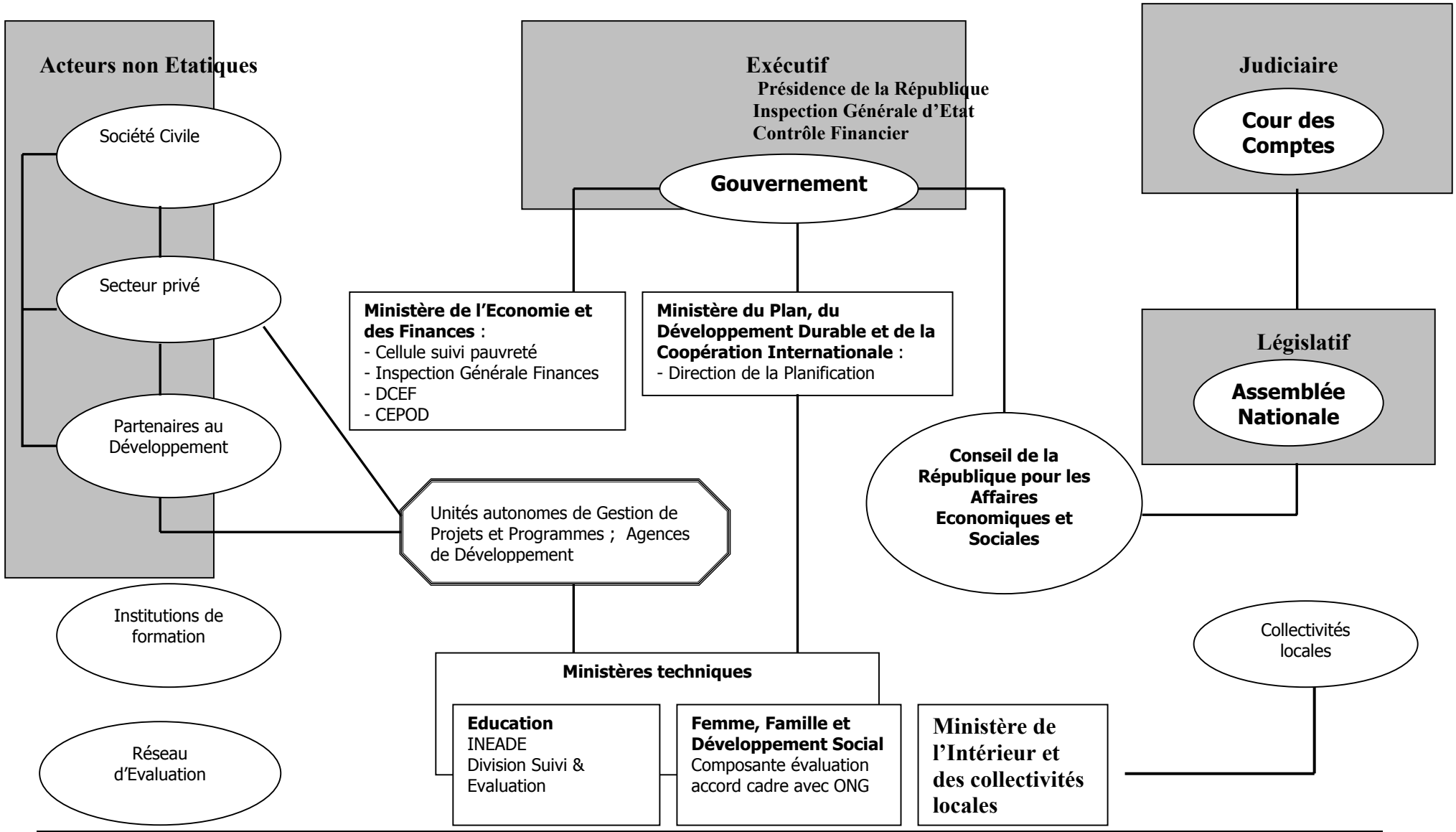
Ce chapitre aborde le dispositif national d'évaluation au Sénégal. Il contient une description des institutions et acteurs qui réalisent, encadrent, demandent ou suscitent des évaluations (3.1), une analyse de la demande (3.2) et de l'offre (3.3), ainsi que des opportunités et menaces dans le contexte national qui favoriseraient et/ou empêcheraient l'institutionnalisation de la fonction d'évaluation. Au titre des principaux constats, ce chapitre montre :

- Une faible institutionnalisation de la fonction d'évaluation au sein de l'Administration publique, qui se reflète entre autres par la quasi absence d'instances avec un mandat évaluatif clair, des relations entre acteurs institutionnels faiblement développées et une prédominance de la fonction de contrôle (interne et externe) ;
- Qu'il n'existe pas de structure d'évaluation, qu'elle soit indépendante ou pas, chargée d'encadrer, de susciter ou de réaliser des actions initiées dans le cadre de l'appréciation globale des politiques publiques mises en œuvre ;
- La non représentation des collectivités locales et des services *déconcentrés* dans le dispositif institutionnel d'évaluation (la fonction d'évaluation est quasi absente au niveau décentralisé, au moins en ce qui concerne l'Etat) ;
- Que la demande en évaluation de la part de l'Etat est faible et que ce constat s'explique principalement par un déficit en ressources humaines (compétences) et financières, la perception des acteurs sur l'utilité et l'utilisation de l'évaluation, l'absence de volonté politique ou encore la prédominance de la fonction de contrôle ;
- Une demande forte de la part des bailleurs de fonds et croissante au sein des organisations de la Société Civile (exigence de reddition de comptes de l'action publique) ;
- Une offre assez forte notamment en matière de ressources humaines (cabinets, consultants) mais un secteur peu organisé/ professionnalisé (non utilisation des normes et standards d'évaluation par exemple) ;
- Plusieurs opportunités dans le contexte national qui pourraient favoriser une plus forte institutionnalisation de la fonction d'évaluation (réformes publiques, décentralisation, changements dans les modalités de l'aide publique au développement) ;
- Que malgré ces opportunités, certains facteurs risquent de continuer à freiner le développement de la pratique évaluative vers une culture d'évaluation (absence de volonté politique de la part de l'Etat aussi bien que des bailleurs de fonds, faible circulation de l'information, résistance aux réformes institutionnelles).

Aperçu du dispositif national d'évaluation

Le dispositif institutionnel d'évaluation comprend l'ensemble des acteurs et institutions qui réalisent, encadrent et/ou suscitent la pratique évaluative. Il est représenté dans le schéma suivant. Le texte élabore par la suite sur les mandats et pratiques de ces différentes institutions. La question de l'offre et de la demande en matière d'évaluation, étroitement liée au dispositif institutionnel, sera abordée dans les sections 3.2 et 3.3 respectivement.

SCHEMA : LE DISPOSITIF INSTITUTIONNEL DE L'EVALUATION AU SENEGAL



Les institutions relevant de l'appareil de l'Etat

Comme le montre le schéma ci-dessus, la fonction de l'évaluation dans le dispositif institutionnel au Sénégal est portée par un nombre limité d'institutions. Sans apprécier le fonctionnement et le rôle effectif que jouent les différentes instances, il apparaît que le dispositif est représenté au niveau de l'Etat principalement par la Cour des Comptes, le Parlement, le Conseil de la République, le Ministère de l'Economie et des Finances et la Direction de la Planification Générale du Ministère du Plan et du Développement Durable. Les missions et mandats respectifs des institutions sont décrits de manière succincte dans le tableau suivant :

Tableau 3.1: Mission et mandat des principales instances étatiques représentant le dispositif de l'évaluation au Sénégal

La Cour des Comptes	<p>La Cour des Comptes est l'institution suprême de contrôle des finances publiques et exerce ses compétences à travers un double contrôle : contrôle financier et contrôle du bon emploi des deniers publics. Ce contrôle à posteriori se fait sur l'initiative de la Cour elle-même ou à la demande du Parlement. Précisément, selon l'article 3 du premier chapitre de la loi organique N°99-70 du 17 février 1999, la Cour des Comptes contribue, par son action permanente de vérification, d'information et de conseil, à la réalisation des missions suivantes :</p> <ul style="list-style-type: none">- la sauvegarde du patrimoine public et le contrôle de la sincérité des finances publiques ;- l'amélioration des méthodes et techniques de gestion,- la rationalisation de l'action administrative. <p>La Cour relève du pouvoir judiciaire et jouit d'une autonomie totale. Les quatre principales compétences de la Cour des Comptes sont : le jugement des comptes des comptables publics, la mission d'assistant du Parlement et du Gouvernement dans le contrôle des lois de finances, la fonction "d'auditeur" des administrations et du secteur public et son rôle de chambre de discipline financière.</p> <p>La Cour contrôle la régularité et la sincérité des recettes et des dépenses décrites dans les comptabilités publiques. Elle s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat, les collectivités locales et leurs établissements publics.</p> <p>Les contrôles dévolus à la Cour des Comptes visent à favoriser l'utilisation régulière et efficiente des ressources et à promouvoir l'obligation de rendre compte et la transparence dans la gestion des finances publiques. La Cour des Comptes édite annuellement :</p> <ul style="list-style-type: none">- des rapports particuliers ;- un rapport général public remis annuellement au Président de la République et au Parlement ;- des rapports sur la loi de règlement (exécution de la loi des finances) et la déclaration de conformité annexés aux projets de loi de règlement.
Le Conseil de la République pour les Affaires Economiques et Sociales	<p>Le CRAES est une institution consultative au service du Président de la République, du Gouvernement et de l'Assemblée Nationale. Saisi par les pouvoirs publics, ou de sa propre initiative, le Conseil de la République rend des avis et études sur toute question d'ordre économique, financier, social, culturel, administratif, scientifique et technique relative à ses domaines de compétences. Ces avis et études sont portés à la connaissance du public et publiés au journal officiel. Le Conseil de la République peut également être saisi pour examiner les projets et propositions de loi ainsi que des projets de</p>

décret à caractère économique et social à l'exclusion des lois de finances. Il est obligatoirement saisi, pour avis, des projets de loi de programme à caractère économique et social ainsi que ceux relatifs au plan. Le Conseil de la République adopte, chaque année au cours du premier trimestre, un avis sur la situation sociale, culturelle, administrative, économique et financière du pays.

Assemblée Nationale

L'Assemblée Nationale peut désigner en son sein des commissions d'enquête. Le processus du contrôle législatif est l'aboutissement normal d'un processus logique dans la mesure où c'est l'Assemblée nationale qui vote le budget et par conséquent a un droit de regard sur l'utilisation des crédits en conformité avec les termes de son vote. Son contrôle s'exerce en cours d'exécution :

- par l'intermédiaire de la Commission des Finances
- par les questions écrites ou orales posées par les députés
- par l'intermédiaires des commissions d'enquête ou de contrôle
- à l'occasion du vote de la loi de finances, de la loi rectificative.

Le contrôle du Parlement s'exerce aussi a posteriori au cours de l'examen du projet de règlement d'un budget exécuté dont le vote permet de clore de façon définitive les résultats comptables et administratifs.

Parallèlement, le Parlement abrite des réseaux des parlementaires qui opèrent sur une base thématique (sur la corruption, la population, l'environnement etc.) et qui ont initié des investigations et des actions de contrôle parlementaire.

Direction de la
Planification Générale du
Ministère du Plan et du
Développement Durable

Le rôle de la Direction de la Planification est définie dans le décret 2005.83 portant organisation du Ministère du Plan et du Développement Durable dont l'article 2 lui assigne les missions suivantes :

- Elaboration du Plan d'orientation à moyen terme du développement économique et social, assurer le suivi de sa mise en œuvre au niveau national, régional et sectoriel, évaluer les résultats et dresser le bilan ;
- Préparation des décisions relatives à la préparation et à l'exécution du Plan ainsi que des documents techniques devant servir aux conseils interministériels ;
- Préparation des perspectives des politiques sectorielles et procéder à leur évaluation ex post ;
- Veiller à l'adéquation des politiques à court terme avec les stratégies définies ;
- Appui aux départements ministériels dans l'élaboration des politiques sectorielles ;
- Mise en œuvre de l'évaluation ex ante et ex post des projets et programmes de développement
- Coordination en relation avec les services compétents des autres départements ministériels, de la planification nationale avec la planification régionale.

Cellule de suivi du
Programme de Lutte
contre la Pauvreté
(Ministère de
l'Economie et des
Finances)

Le mandat de la Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté consiste à assurer la coordination, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP). Le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP) est le principal cadre de référence de l'élaboration de l'ensemble des programmes et projets sectoriels de lutte contre la pauvreté.

Cellule d'Appui au
Projets et Programmes
(Ministère de
l'Economie et des
Finances)

La cellule est une instance d'appui et de renforcement des capacités des projets et programmes financés par les bailleurs de fonds et sous exécution nationale. Son mandat inclut le renforcement des capacités en matière de gestion axée sur les résultats ainsi que d'évaluation.

Direction de la
Coopération Economique
et Financière

Le mandat de la DCEF consiste à :

- assurer en amont la centralisation, la sélection et la programmation des projets et programmes d'investissement élaborés par les ministères ;
- rechercher les financements nécessaires à la réalisation de ces projets et programmes d'investissement ;
- assurer le suivi de la mise en œuvre des projets et programmes d'investissement financés par les partenaires au développement et l'Etat et ;
- assurer le suivi de la coopération avec les partenaires au développement multilatéraux et bilatéraux des pays du nord.

A cet effet, elle :

- élabore la loi -programme portant programme triennal d'investissement public
- participe à l'élaboration de la loi de finances annuelle
- effectue en aval le suivi de l'exécution physique et financière des projets et programmes d'investissement et établit le bilan annuel d'exécution des projets
- assure la responsabilité de la mise en œuvre des données économiques sur la sélection, la programmation et le suivi des projets en relation avec la Direction de la Planification, la Direction de la Dette et de l'Investissement et les ministères techniques
- assure la revue périodique des cadres de coopération avec les partenaires au développement.

CEPOD

Le CEPOD a pour mandat de contribuer :

- au renforcement des capacités nationales dans l'Administration publique, le secteur privé et la société civile en matière d'analyse et de formulation de politiques économiques, financières et sociales et de promotion de la bonne gouvernance ;
- à la mise en œuvre d'activités de recherches et de formation sur les questions économiques et sociales dans le cadre du programme de bonne gouvernance et de renforcement des capacités de gestion économique et sociale et ;
- au développement de mécanismes formels de discussions autour de résultats de recherches et sur des questions de politiques économiques et sociales entre représentants du secteur public, du secteur privé et de la société civile.

Ministère de l'Education

Au sein du Ministère de l'Education, la Division de l'Evaluation de l'INEADE réalise et encadre des évaluations en particulier dans le domaine des acquis scolaires. La Division Suivi & Evaluation de la Direction de la Planification et de la Reforme de l'Education coordonne la composante suivi & évaluation du programme décennal de l'éducation et de la formation.

Ministère de la Femme,
de la Famille et du
Développement Social

Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement Social ayant la tutelle des ONG, a signé en 1996 un accord cadre Etat/ONG qui prévoit un dispositif d'évaluation ex ante et ex post des programmes quinquennaux ou triennaux de coopération avec les ONG

Les unités autonomes de gestion de projets et de programmes

Les unités autonomes de gestion de projets et de programmes jouent un rôle particulier dans le dispositif institutionnel dans la mesure où il s'agit des instances à cheval entre l'Administration publique et les partenaires au développement. Elles sont chargées de la gestion des projets ou programmes de développement financés par des bailleurs de fonds. Les flux financiers ne passent

pas par les circuits budgétaires de l'Administration et le personnel des unités comprend des fonctionnaires détachés et/ou du personnel indépendant payé(s) sur le budget du projet ou du programme en question (et selon les barèmes du bailleur de fonds). Typiquement, l'interaction en ce qui concerne les différents aspects de gestion (planification, suivi et évaluation compris) est plus forte avec les bailleurs de fonds qu'avec le Ministère au sein duquel l'unité est logée. Parmi ces unités au Sénégal l'on compte: le Programme de Lutte contre la Pauvreté (Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement Social), le Programme National des Infrastructures Rurales (PNIR, le PAPEL, le PAGF2, et le PEPAM. Les unités de gestion réalisent ou commanditent régulièrement des évaluations, sur l'initiative du bailleurs de fonds ou par exigence réglementaire (clause retenue dans le projet / programme en question).

En dehors des unités de gestion, des Agences de Développement ont fait irruption dans l'Administration publique sénégalaise, dans le contexte de la modernisation de l'Etat, à la suite des études entamées à la fin des années 1990. Elles se caractérisent par :

- une autonomie de gestion administrative et financière ;
- des activités orientées vers la satisfaction des besoins et préoccupations de la clientèle ;
- la promotion d'une culture de professionnalisme et de responsabilité.

Ainsi, avons-nous constaté la création de l'Agence Autonome des Travaux Routiers (AATR) en 2000, précédée par celle de l'Agence Sénégalaise d'Electrification Rurale (ASER) en 1999. Les autorités sénégalaises ont depuis, créé une série d'agences dans différents domaines de l'Administration publique. Le Sénégal s'inscrit ainsi dans une dynamique visant à modifier progressivement les structures et le processus de gestion des interventions de l'Etat dans le sens d'une plus grande décentralisation du management du service public. L'année 2004 a été le plus sujette à la création d'Agences avec notamment: l'ANRAC, l'ANSD, l'APCIA, l'ANPT, l'ADIE, l'ANOCL, l'ANCTP, et le FNPEF couvrant différents secteurs d'activités.

Cette nouvelle forme d'administration publique repose sur l'idée selon laquelle les approches du secteur privé peuvent contribuer à résoudre les problèmes de gestion du secteur public. Ainsi, à l'arsenal classique du management public, viennent s'ajouter des pratiques relevant du secteur privé telles que les restructurations, les plans de formation, de développement, la gestion de l'information, les indicateurs de performance. Mais force est de constater que les Agences dans leurs pratiques de gestion, n'ont pas intégré la dimension de l'évaluation, pour s'assurer de l'efficacité et de l'efficience de leurs programmes d'activités et n'ont pas jusqu'ici l'obligation de résultats en matière de productivité.

Elles sont placées, pour la plupart, à une administration de tutelle, sans contrat de performance. Leurs plans d'action ne sont pas périodiquement évalués. Par conséquent, elles ne permettent pas de mieux contrôler la dépense publique et de rendre l'administration plus attentive aux notions de coût/efficacité. Une étude récente menée par la Délégation au Management Public, a ainsi proposé des textes législatifs et réglementaires, dans le sens de rationaliser leur création et leurs modes de gestion.

Les acteurs non étatiques

Dans la mesure où le dispositif institutionnel peut être interprété englobant les institutions qui suscitent et encadrent la pratique d'évaluation, les acteurs institutionnels non étatiques peuvent être compris comme membres à part entière. En fait, ils représentent l'offre d'encadrement / de réalisation de la pratique évaluative. C'est le cas du réseau d'évaluation, des experts/ unités d'évaluation au sein des représentations des partenaires au développement, du secteur privé et des

institutions de formation en matière d'évaluation. L'analyse de leur rôle sera développée dans la section sur l'offre et la demande en évaluation.

La fonction du contrôle

En dehors de ces instances, le schéma fait ressortir des institutions dont le mandat couvre plutôt le domaine de l'inspection et du contrôle de la conformité avec les règles et procédures. Au niveau de l'Administration, le système actuel concentre davantage des organes de contrôle et de vérification au sens d'entités soucieuses de veiller sur la régularité des opérations administratives. En effet, l'Administration sénégalaise a saisi très tôt le rôle essentiel du contrôle. Il a été mis en place divers organes de contrôle interne en vue d'assurer l'efficacité, l'efficacités et la régularité des procédures de gestion budgétaire et administrative. Les principaux organes de contrôle interne de l'administration sont présentés dans le tableau suivant

Tableau 3.2 : Principaux organes de contrôle au sein de l'Administration et mandats

<p>INSPECTION GENERALE D'ETAT (dirigée par le SG de la Présidence de la République)</p> <p>Le décret 80-914 du 5 septembre 1980 organise l'Inspection Générale d'Etat. Le contrôle effectué par l'IGE est un contrôle d'ordre général qui porte sur la légalité et la régularité des dépenses et des recettes publiques dans la phase de l'exécution, sur l'efficacité et l'opportunité de l'emploi des deniers publics, sur la cohérence et les résultats de l'action administrative, financière et comptable, sur l'organisation et le fonctionnement des services. Elle dépend du Président de la République, elle exerce sa mission de contrôle par la voie de tournées inopinées effectuées sur place. Dans l'exercice de ses missions, l'Inspecteur général d'Etat dispose de pouvoirs étendus. L'Inspection générale d'Etat est chargée en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> • de contrôler, dans tous les services publics de l'Etat, l'observation des lois, ordonnances, décrets, règlements et instructions qui en régissent le fonctionnement administratif, financier et comptable ; • d'apprécier la qualité de l'organisation et du fonctionnement de ces services, la manière dont ils sont gérés et leurs résultats financiers ; • de vérifier l'utilisation des crédits publics et la régularité des opérations des administrateurs, des ordonnateurs, de tous comptes publics de deniers et matières, des régisseurs et des billeteurs ; • de proposer toutes mesures utiles pour simplifier et améliorer la qualité de l'administration, abaisser ses coûts de fonctionnement et accroître son efficacité ; • de donner son avis sur les projets de loi, ordonnance, décret, règlement, instruction et de procéder aux études qui lui sont prescrites par le Président de la République.
<p>CONTROLE FINANCIER</p> <p>Il dépend de la Présidence de la République son contrôle est essentiellement un contrôle concomitant et a priori, le plus souvent sur pièces et exceptionnellement sur place. Les attributions du Contrôleur Financier sont prévues par le décret 78-085 du 1er février 1978 portant organisation du Contrôle Financier. Il informe le Président de la République et le Premier Ministre sur la gestion des finances publiques et des organismes placés sous le contrôle de l'Etat. Il contrôle en outre les opérations financières de l'Etat, des établissements publics, des communes, des communautés rurales, des sociétés nationales et des sociétés anonymes à participation publique majoritaire.</p>
<p>LES INSPECTIONS INTERNES DES MINISTERES</p> <p>Elles sont chargées de vérifier le niveau de conformité des actions des administrations avec les règles et normes de fonctionnement édictées.</p>
<p>L'INSPECTION GENERALE DES FINANCES DU MINISTERE DE L'ECONOMIE ET DES FINANCES</p> <p>C'est un organe interne de contrôle du Ministère de l'Economie et des Finances. Les inspecteurs des finances sont chargés :</p> <ul style="list-style-type: none"> - de surveiller si les lois, ordonnances, décrets et autres textes sont correctement appliqués dans les services centraux et extérieurs des ministères et des entreprises du secteur parapublic ;

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - d'apprécier la qualité de l'organisation, du fonctionnement et de la gestion de ces services ainsi que leurs résultats financiers ; - de proposer des mesures adéquates pour abaisser les coûts de fonctionnement, simplifier et améliorer la gestion en vue d'accroître l'efficacité de ces services ; - de vérifier l'utilisation des crédits publics et la régularité des opérations des administrateurs de crédits, des ordonnateurs, des comptables publics, des régisseurs et des billeteurs ; - d'effectuer toutes autres tâches qui leur sont confiées par le Ministre de l'Economie et des Finances. |
|--|

Analyse du fonctionnement du dispositif et relations entre acteurs

L'analyse du dispositif institutionnel permet de faire les constats suivants :

- L'absence d'instance d'encadrement institutionnel de la pratique évaluative
 - o aucune instance transversale n'est officiellement chargée d'encadrer et de susciter la pratique évaluative au sein de l'Etat (à travers l'établissement de normes et standards, une stratégie/ politique nationale d'évaluation, etc.)
- L'absence totale de dispositif institutionnel au niveau décentralisé (même si la Cour des Comptes a une compétence sur l'ensemble des collectivités locales qu'elle exerce dans une certaine mesure)
- Le faible ancrage de la fonction d'évaluation au sein des Ministères. En fait, à l'exception du Ministère de l'Education (INEADE et Division de Suivi & Evaluation) et du Ministère de la Famille (dispositif d'évaluation de l'accord cadre Etat/ONG), le dispositif institutionnel d'évaluation est faible pour les autres Ministères techniques. En ce qui concerne le Ministère de l'Economie et des Finances, le mandat et le fonctionnement au quotidien de la cellule de suivi du programme de lutte contre la pauvreté sont très centrés sur la planification et le suivi, en particulier du DSRP.
- La position particulière des unités autonomes de gestion des programmes et des agences de développement (cf. ci haut)
- La faible intégration des dispositifs législatifs et réglementaires relatifs à l'évaluation dans les textes qui régissent le fonctionnement des instances identifiées, avec comme corollaire une pratique évaluative encore timide :
 - o Cour des Comptes – le terme « évaluation » ne figure pas dans les textes qui régissent son fonctionnement. Ceux-ci mettent l'accent sur le contrôle de régularité, même si la notion de « information et conseil » est très proche de l'évaluation. A l'heure actuelle, l'interprétation au quotidien du mandat se modifie progressivement pour inclure le contrôle de la performance voire l'évaluation des politiques publiques (tendance observée au plan international, au sein des Cours des Comptes associées à l'INTOSAI (*International organisation of supreme audit institutions*)). La mesure de l'efficacité qui, à bien des égards se confond avec l'évaluation, et qui se fonde sur un rapprochement des résultats obtenus et des objectifs assignés, émerge ainsi peu à peu et devrait progresser rapidement dans les pratiques de la Cour. Le contrôle de performance pourrait progresser d'autant plus qu'il correspond à un mandat légal de la Cour dont le texte fondateur dispose que le contrôle non juridictionnel « vise à apprécier la qualité de la gestion et à formuler, éventuellement, des suggestions sur les moyens susceptibles d'en améliorer les méthodes et d'en accroître l'efficacité et le rendement ». « Ce contrôle englobe tous les aspects de la gestion. La Cour apprécie la réalisation des objectifs assignés (efficacité), l'adéquation des moyens utilisés (efficience), les coûts des biens et services produits (économie), les prix pratiqués et les résultats financiers ». Ainsi, la Cour des Comptes a placé le

renforcement de ses compétences en matière d'évaluation de l'action publique au cœur de son plan stratégique de développement.

- Assemblée Nationale – l'absence de Commission d'évaluation des politiques publiques même si des commissions d'enquêtes peuvent être instituées. Au quotidien, l'on note une faible implication du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques que ce soient des évaluations réalisées/ commanditées à son propre initiative ou des évaluations transmises au Parlement par d'autres institutions / acteurs (officiellement, la Cour des Comptes doit transmettre son rapport annuel au Parlement, comme le Conseil de la République). L'on note aujourd'hui au Parlement, en partie induit par le type de fonctionnement des Commissions et leur domination par la majorité parlementaire, la création de multiples « réseaux parlementaires » dont certains ont permis aux députés de renforcer leur implication dans la planification, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes de développement. Cependant, le statut de « réseau » n'est pas officiel. La plupart d'entre eux sont financés par les bailleurs de fonds ; ce qui constitue certainement un facteur explicatif pour leur multiplication. Finalement, il convient d'évoquer le nombre extrêmement faible de rapports d'évaluation des politiques ou programmes de développement à la disposition des députés et, par conséquent, la faible utilisation des informations issues des évaluations dans les débats avec le Gouvernement. L'initiative de recrutement d'assistants parlementaires – pouvant combler au moins en partie ce déficit d'information – est certes pertinente mais reste jusqu'à ce jour à la phase de proposition.
 - CRAES – Le Conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales, en abrégé Conseil de la République, créé par la loi constitutionnelle n° 2003-15 du 21 juin 2003, est une institution consultative. Le Conseil de la République, de par sa composition, reflète les catégories sociales nationales s'adonnant à des activités économiques, sociales, éducatives ou culturelles. Pour l'ensemble de ses activités, le Conseil de la République est le conseiller privilégié du Président de la République, du Gouvernement et de l'Assemblée nationale. Il donne ses avis sur la demande de ces institutions ou de sa propre initiative. Les membres du Conseil de la République pour les Affaires économiques et sociales portent le titre de « Conseiller de la République ». Les domaines de compétence du Conseil de la République sont relatifs au développement économique, social, culturel et institutionnel et concernent plus particulièrement l'éducation, la formation, le bien-être social, l'épanouissement culturel, la stabilité et la sécurité sociale, le progrès scientifique et technique ainsi que l'intégration sous-régionale et régionale. Il peut être fait appel au Conseil de la République aux fins de médiation ou de proposition de solutions en cas de conflits sociaux. Le Conseil de la République contribue à faciliter, la participation des différentes catégories socioprofessionnelles et des collectivités locales à la mise en œuvre de la politique économique et sociale du pays. Comme on le constate, le CRAES dispose de réelles opportunités et atouts institutionnels pour occuper une place charnière dans le dispositif national d'évaluation. Cependant, jusqu'à date, elle n'a réalisé aucune évaluation
- L'une des rares institutions où l'évaluation est évoquée de manière explicite dans le mandat est la Direction de la Planification Nationale (DPN). C'est ainsi que la DPN a entamé depuis 2005 et à travers sa Division de la Planification du Suivi et de l'Évaluation (la DPSE) la préparation de l'évaluation des projets suivants :

1. Equipement du monde rural ;
2. Réforme du système de Gestion des Forages Ruraux (REGEFOR) ;
3. Projet d'Appui au Développement de l'Apiculture (PADA) ;
4. Fonds National d'Actions pour l'Emploi (FNAE) ;
5. Projet de Réhabilitation des CDEPS ;
6. Projet Volontaires du Service Civique National ;
7. Projet d'Acquisition de six (06) vedettes.

A cet effet, la DPSE collabore avec les ministères techniques concernés pour l'élaboration des termes de référence (TDR). Des réunions de suivi du processus se tiennent régulièrement dans le cadre de comité de pilotage mis en place pour chaque projet. Présentement trois (03) projets ont été finalisés et sont en instance d'être évalués (consultants choisis).

- La prédominance de la planification et du contrôle qui l'emportent sur l'évaluation ex-post et dans une moindre mesure le suivi
- Les difficultés auxquelles sont confrontées les instances du dispositif à jouer pleinement leur rôle en matière d'évaluation (c.-à-d. susciter et encadrer des évaluations)
 - o déficit en ressources humaines (surtout expertise et compétences en matière d'évaluation)
 - o mandat limitatif
 - o déficit en ressources financières
 - o peu d'incitations et de volonté politique

Ces difficultés expliquent en partie la faible demande en matière d'évaluation de la part des institutions de l'Administration publique (cette question est élaborée dans le paragraphe suivant).

La demande d'évaluation

La présence d'une demande en évaluation représente une condition indispensable pour le renforcement des capacités évaluatives. En général, la demande provient d'acteurs tels l'Etat, les partenaires au développement, la société civile et le public.

L'analyse globale de la demande actuelle en évaluation montre qu'elle est relativement faible de la part des acteurs de l'appareil de l'Etat. Premièrement, cette conclusion s'étaye par le faible nombre d'évaluations réalisées ou commanditées par la Cour des Comptes, le Conseil de la République et le Parlement dont le mandat pourrait justifier leur réalisation. Nous avons déjà noté ci – haut que cette faible demande s'explique en partie par la faible institutionnalisation de la fonction d'évaluation au sein de ces instances, que ce soit dans les textes/ mandats/ mission ou dans les capacités organisationnelles (au niveau institutionnel et par rapport aux ressources humaines). Par ailleurs, nous considérons que même si des évaluations sont réalisées dans le cadre de la mise en œuvre des programmes de développement par les Ministères techniques et les unités autonomes de gestion/ agences de développement, la demande provient moins des acteurs étatiques eux-mêmes que des bailleurs de fonds qui financent ces programmes.

Cette situation est liée d'une part aux nombreuses incitations du côté des partenaires au développement et, d'autre part, à l'absence d'incitation de la part des acteurs de l'Etat.

Multiplés pression sur bailleurs (demande externe)

La demande d'évaluation des politiques publiques et programmes/ projets de développement provient largement des partenaires au développement, bilatéraux et multilatéraux même si certains partenaires particuliers comme les pays pétroliers du golfe, (Koweït, Arabie Saoudite, etc.) et des puissances émergentes du Sud (l'Inde, la Chine etc.) paraissent moins exigeants par rapport à l'évaluation de leurs flux d'aide. Cette situation constitue une spécificité pour un pays comme le Sénégal qui dépend encore largement des fonds extérieurs pour le financement de ses politiques publiques. En effet, la pression et les incitations d'évaluer chez les partenaires au développement ont considérablement augmenté depuis les années 1990, car :

- le « déficit » en matière de résultats obtenus à travers l'aide publique au développement a amené les Parlements des pays donateurs (parfois via les Sièges des organisations internationales) à exiger davantage de preuves et de *traçabilité* de l'utilisation de l'argent du contribuable. Par exemple, dans de nombreux pays en Europe, l'opinion publique n'est pas toujours convaincue de l'utilité ou de l'efficacité de l'aide publique au développement, d'où la pression exercée, notamment sur les Parlements, pour donner des preuves du bon usage des fonds publics (avant de renouveler les financements).
- Cet état de fait a induit un changement de paradigme avec l'adoption progressive d'une approche « résultats » (gestion axée sur les résultats) qui reflète une approche plus technocrate du développement, contrairement à l'approche davantage politique des années 1980, et dont l'un des principaux objectifs est de pouvoir mesurer le changement et les résultats des actions de développement (les Objectifs du Millénaire pour le Développement symbolisent ce nouveau virage centré sur une meilleure *redevabilité* de l'aide).
- l'apprentissage comme fonction essentielle de l'évaluation est désormais mis en exergue.
- finalement, depuis quelques années, l'adoption de l'appui budgétaire (au niveau sectoriel ou central) comme nouvelle modalité d'aide – visée principalement par les bailleurs bilatéraux, la Banque Mondiale et l'Union Européenne – intègre l'évaluation comme une composante conditionnelle du renouvellement du soutien extérieur (surtout l'évaluation des tendances des indicateurs retenus dans le cadre des accords sur l'appui budgétaire).

Ces changements progressifs intervenus dans un premier temps au sein de la communauté des bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux ont renforcé la pression sur les Etats récipiendaires de l'aide, pour les amener à apporter la preuve de bon usage de fonds, et de l'atteinte de résultats « concrets » (efficacité de l'aide), en termes d'utilité des interventions et de changements durables induits. Ainsi, au cours des dix dernières années, ces pressions se sont traduites par une forte augmentation de la demande en évaluations. Le Sénégal ne fait pas exception à cette règle.

Absence d'incitations au niveau de l'Etat (demande interne)

Malgré les progrès notés dans la mise en œuvre des différents aspects de la Déclaration de Paris, au Sénégal l'utilisation du dispositif national – pour la mise en œuvre des programmes sectoriels de l'Education et de la Santé par exemple – n'est pas encore totalement acquise. Néanmoins, le système de suivi des indicateurs – aussi bien au niveau sectoriel que pour des stratégies transversales comme la SRP – fait l'objet d'une utilisation conjointe de la part de l'Etat et des bailleurs de fonds. Par contre, nous avons déjà noté la faiblesse du dispositif actuel d'évaluation. Celle-ci constitue un facteur non négligeable qui expliquerait l'absence d'incitations pour évaluer et serait éventuellement lié aussi au faible engagement et à la faible implication des acteurs de l'Administration dans les évaluations réalisées sur initiative des bailleurs. Dans la perception des acteurs de l'Etat, l'évaluation est souvent considérée comme un exercice au service des intérêts des bailleurs de fonds et/ou leurs pays donateurs.

Au faible ancrage de la fonction d'évaluation et au rôle des bailleurs de fonds comme facteurs explicatifs pour la faible demande interne s'ajoutent les facteurs suivants :

- Le déficit en ressources humaines et en compétences évaluatives qui est en partie un effet du départ de nombreux cadres de l'Administration durant et suite à la mise en œuvre des Programmes d'Ajustement Structurel.
- La persistance d'une Administration quasi statique et classique et sa faible évolution vers une Administration de développement qui se reflète par un manque d'ouverture et de réflexivité sur son action.
- L'absence de volonté politique pour l'évaluation, assimilée typiquement au contrôle.

La société civile et les citoyens

En général, on constate ces dernières années une demande croissante de la part des organisations de la Société Civile pour que l'Etat et les collectivités locales rendent compte sur l'action publique. Cette demande s'accompagne par des exigences de plus en plus fortes en matière de bonne gouvernance. On observe l'émergence d'une culture de *redevabilité*, de la transparence et du contrôle citoyen qui favorise l'institutionnalisation de l'évaluation. En atteste notamment des initiatives autonomes d'analyse et d'évaluation des politiques publiques : l'initiative du REPA (Réseau d'Experts sur les Politiques Agricoles) sur les DSRP et politiques agricoles en Afrique de l'Ouest ; la mise en place du Groupe d'Initiatives sur les Politiques Publiques regroupant plusieurs ONG autour de la question des approches participatives pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques ; l'initiative du Forum Civil – en collaboration avec l'Université – sur l'analyse de la Gouvernance et de la corruption dans les secteurs de la Santé et de la Gestion des Ressources Naturelles/ Environnement ; le programme « contrôle citoyen de l'action publique » de l'ONG IED, et d'autres programmes / initiatives concernant la transparence et la participation des populations et associations dans les processus de budgétisation et de planification, surtout au niveau local.

De nombreuses organisations de la société civile bénéficient de financements externes mis à leur disposition par des ONG du Nord, des bailleurs bilatéraux et multilatéraux et d'autres organisations internationales. En partie sous la pression de l'opinion publique, ces donateurs deviennent plus exigeants pour l'obtention des preuves d'efficacité et de l'utilisation des ressources ce qui se traduit par une demande en évaluation (comme moyen de vérification).

Par ailleurs, l'apprentissage (individuel et organisationnel) occupe une place importante dans les programmes des ONG du Nord – où des discussions sur le rôle de l'évaluation, la responsabilité et l'apprentissage organisationnel sont d'actualité. Il en est de même au sein des organisations de la Société Civile dans les pays du Sud où l'on note par conséquent un accroissement de la demande en évaluation. Ici également, le Sénégal ne fait pas exception à cette tendance.

Toutefois, on constate une certaine faiblesse dans ce que l'on pourrait appeler « le contrôle/évaluation par les pairs » dont l'efficacité a été prouvé au travers des expériences des comités de sélection fondés sur des « logiques horizontales ».

L'offre en évaluation

En complément du dispositif institutionnel d'évaluation, l'offre en évaluation peut être définie comme étant les ressources humaines (les évaluateurs), les connaissances et méthodes en évaluation, l'offre de formation en évaluation, les réseaux et associations de professionnels de l'évaluation, et enfin les unités d'évaluation des organismes d'aide au développement.

Ressources humaines

Sans que leur nombre soit connu (même approximativement), il est généralement reconnu que le Sénégal connaît un nombre important de consultants privés (individuels ou exerçant dans un cabinet) qui affirment avoir des compétences en matière d'évaluation. Comme on le verra ci-après, compte tenu de la rareté de l'offre de formation, les compétences en évaluation ont été acquises soit à l'étranger soit à travers l'accumulation d'expériences empiriques. Plusieurs disciplines universitaires sont représentées auprès de la communauté des consultants du secteur privé.

Une des caractéristiques de l'offre du secteur privé est qu'elle est très peu structurée. Sans que l'on puisse juger des aspects déontologiques au niveau des consultants individuels, il est clair que le secteur en tant que tel ne bénéficie d'aucune organisation professionnelle corporative, établissant par exemple des normes professionnelles ou des standards de qualité. D'autre part, le secteur évolue en grande partie dans un environnement informel. Hormis les cabinets, très peu de consultants sont inscrits au niveau de la Chambre de Commerce par exemple. Cependant, il est clair que les services de certains cabinets et consultants individuels sont offerts à l'extérieur du Sénégal qui fait figure de pionnier dans plusieurs pays francophones de la sous région.

En plus du secteur privé, certaines institutions de recherche et de formation (comme l'ENEA, le CREA, l'ISRA, l'IFAN ou le Centre de Suivi Ecologique) réalisent régulièrement des évaluations sur demande des bailleurs de fonds ou des institutions de l'Etat. Cette offre peut être caractérisée par la réponse qu'elle apporte à la demande explicite adressée à ces institutions pour la perspective/ garantie universitaire et scientifique ainsi que les compétences distinctives qu'elles apportent à l'évaluation des programmes et des politiques publiques. Il faut noter que de nombreux universitaires opèrent comme évaluateur à titre privé en dehors du cadre institutionnel formel.

Réseaux et organisations professionnelles

A part le Réseau Sénégalais d'Evaluation qui a été créé en 2003, il n'existe pas d'organisations professionnelles de l'évaluation au Sénégal (à l'instar des sociétés américaines, canadiennes, française ou suisse). La mission du Réseau Sénégalais d'Evaluation (RSE) est de promouvoir la culture de l'évaluation. Pour atteindre cet objectif, le réseau souhaite entreprendre plusieurs activités liées au renforcement des capacités : sensibiliser de larges catégories d'acteurs, susciter auprès d'eux la réflexion critique, œuvrer à l'institutionnalisation de l'évaluation, promouvoir l'utilisation des normes et standards d'évaluation, appuyer la formation des acteurs clés identifiés (y compris la formation de ses propres membres), disséminer les résultats des évaluations et promouvoir l'utilisation de leurs résultats, apporter l'appui méthodologique et l'échange de pratiques dans le domaine de suivi - évaluation.

Offre de formation en matière d'évaluation

L'offre de formation en matière d'évaluation est relativement faible aussi bien au niveau de la formation diplômante (quasi absente), des formations ad hoc (rares), que des modules en évaluation (ou suivi & évaluation) intégrées dans des formations spécifiques existantes dans un

domaine spécifique (la santé par exemple). Malgré l'absence d'un état des lieux dans le cadre de la présente étude, il semble que l'offre de formations en planification et gestion de projets soit beaucoup plus forte et qu'une bonne partie de ces formations intègrent des éléments en (suivi) évaluation. Les axes de formation suivants ont pu être identifiés :

- A l'Ecole Nationale d'Economie Appliquée (ENEA), des modules de suivi & évaluation sont intégrés dans l'offre régulière de la formation diplômante et dans des formations proposées sur demande de ces partenaires ;
- Le Centre Africain d'Etudes Supérieures en gestion (CESAG) offre des formations en matière de suivi & évaluation dans les systèmes de santé et par rapport au VIH/Sida ;
- D'autres structures, telles que l'Institut Supérieur de Développement Local et l'Institut Supérieur des Finances ont intégré des modules sur le suivi & l'évaluation dans leurs formations diplômantes et de courte durée (en 2005, par exemple, l'Institut Supérieur des Finances a offert une formation de courte durée sur l'évaluation des politiques publiques.

Il est clair que cette liste n'est pas exhaustive et il serait opportun d'approfondir la cartographie du paysage de la formation en matière d'évaluation au Sénégal.

Les unités d'évaluation des partenaires au développement

Dans le schéma classique des relations de coopération entre les pays en voie de développement et les donateurs, les représentations des partenaires au développement sont très impliquées dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation des politiques et programmes de développement nationaux qu'ils financent. Elles disposent généralement de ressources humaines importantes en la matière. Le Sénégal ne fait pas exception à cette règle. En outre elles sont souvent très impliquées dans la gestion et l'encadrement des évaluations réalisées : préparation des termes de référence, identification et recrutement des consultants, financement de l'évaluation, publication des résultats, etc. Les unités et chargés d'évaluation au sein de ces institutions disposent d'une importante masse de connaissances et de compétences en matière d'évaluation. C'est ainsi qu'elles constituent une partie intégrante de l'offre en évaluation au Sénégal.

Opportunités et menaces pour l'institutionnalisation de la fonction d'évaluation

Opportunités

1. L'approche directive de la planification a été longtemps considérée comme le socle méthodologique d'élaboration des politiques publiques. Cependant, depuis plusieurs années on note une évolution tendancielle et constante vers les **approches participatives** de planification, suivi & évaluation des programmes de développement, à tous les niveaux : central (ex. du DSRP) et décentralisé (ex. élaboration des plans locaux de développement). Cette tendance offre davantage d'opportunités et de moyens aux citoyens et ONG de rendre les acteurs publics redevables de leurs actions (élus locaux et administration) grâce à l'évaluation. Actuellement, cette demande s'exprime beaucoup plus dans le domaine du contrôle des ressources publiques (exigence de transparence) que dans le domaine des résultats des politiques publiques, même si le premier peut être un précurseur du deuxième.

Les différentes interventions – surtout des ONG – en matière de **transparence budgétaire** au niveau local sont un exemple de cette demande.

2. La politique de **décentralisation** en général et le programme national de développement local (PNDL) en particulier, malgré quelques difficultés (transferts fonds, capacités, etc.), offrent des opportunités de dialogue entre les acteurs responsables de la mise en œuvre des politiques publiques et les principaux bénéficiaires. Le PNDL constitue une excellente opportunité de renforcement des compétences évaluatives au niveau décentralisé.
3. La transformation progressive des modalités de l'aide publique au développement (tendance globale également perceptible au Sénégal), notamment inspirée par la Déclaration de Paris, favorise actuellement :
 - a. l'utilisation et le renforcement des systèmes de gestion nationaux y compris ceux de l'évaluation
 - b. la tendance de passer à l'aide au budget (que ce soit au niveau des secteurs ou de l'aide budgétaire globale) ce qui suppose également une utilisation accrue des systèmes nationaux
 - c. le lien entre évaluation et bonne gouvernance.
4. Les expériences accumulées et **la familiarisation progressive avec la pratique évaluative** des acteurs de l'Administration publique, sous l'impulsion de la demande en évaluation de la part des bailleurs de fonds, contribuent relativement à la réalisation régulière des évaluations.
5. **Les réformes publiques en cours.** L'Etat a entrepris cinq 5 grandes réformes qui ouvrent des possibilités pour un meilleur ancrage de la pratique évaluative :
 - a. L'adoption d'un cadre des Dépenses à Moyen Terme (CDMT) par certains Ministères qui consiste en un processus de planification pluriannuelle, avec des objectifs budgétisés, permettant d'assurer à la cohérence des dépenses de l'Etat avec ses capacités de financement à moyen terme, b) l'allocation sectorielle et intra sectorielle des ressources en liaison avec les objectifs de politique économique et de développement fixés par le gouvernement, c) une gestion budgétaire axée sur les résultats et les performances des secteurs et d) une enveloppe financière prévisible dans les ministères. Ces mesures contribuent à une plus grande « évaluabilité » des programmes et politiques publiques de développement.
 - b. La délégation de l'ordonnancement et la décentralisation du budget d'investissement en vue d'améliorer les niveaux de décaissements par la réduction des délais et rapprocher l'exécution du budget d'investissement aux populations bénéficiaires (cf. point 2)
 - c. La modernisation du système d'information pour palier la disparité des bases d'informations et leur absence d'intégration. La mise en place d'un intranet gouvernemental constitue par ailleurs une opportunité. Elle permettra de faciliter davantage la circulation des informations.

Menaces

Elle est surtout mise en évidence par l'absence de volonté politique pour la promotion et l'adoption d'une culture d'évaluation en général et une meilleure institutionnalisation de l'évaluation en particulier. Même si les entretiens menés au cours de cette étude n'ont pas permis d'approfondir cette question, il apparaît néanmoins que ce constat serait en partie lié à une perception de l'évaluation qui privilégie sa dimension de contrôle / reddition des comptes, au détriment de la dimension davantage liée à l'apprentissage ou à la gouvernance (dialogue,

participation). A ce constat s'ajoute la nature statique de l'Administration actuelle reflétée par un manque d'ouverture et de réflexivité, mais aussi la faible capacité des députés de l'Assemblée Nationale à susciter et utiliser des évaluations des politiques publiques.

1. **Le déficit en matière d'accès et de circulation de l'information** : Les réformes entreprises dans l'optique de la transparence et de la bonne gouvernance sont nombreuses. Pourtant, il reste évident que la limite entre l'accès du public à l'information, d'une part, et l'obligation de réserve et de secret professionnel, d'autre part, est mal appréhendée par l'administration qui continue à privilégier systématiquement le second principe. Il se pose alors un réel problème de circulation de l'information au sein de l'administration d'abord et ensuite entre les divers corps de contrôle. De manière formelle, des passerelles existent mais dans la pratique la fluidité des informations reste encore problématique. A titre d'exemple, nous avons déjà évoqué le faible nombre de rapports d'évaluation à la disposition des députés.
2. L'absence de véritables politiques publiques et la prédominance, au moins dans les secteurs sociaux, des programmes de développement où l'influence des bailleurs de fonds reste forte et joue sur la demande interne en matière d'évaluation.
3. Une opinion publique peu au fait des politiques publiques et programmes de développement et peu encline/ habituée à tenir les acteurs publics comptables des prestations dans le cadre de la mise en œuvre de ces politiques.
4. Une organisation administrative peu efficace : Elle se manifeste tantôt par une définition peu claire des missions et des fonctions tantôt par un chevauchement de structures ayant les mêmes centres d'intérêt et les mêmes prérogatives. La prolifération d'agences à côté des ministères techniques sans une définition claire et articulée des interventions en est un exemple patent. Pire, l'instabilité des services administratifs qui changent d'ancrage au gré des remaniements n'est guère de nature à opérer un suivi correct et stabilisé des interventions. Il s'y ajoute les mauvaises conditions de travail dans l'administration même si des améliorations sont en train d'être notées.
5. **La faiblesse en ressources humaines et compétences évaluatives au sein de l'Administration** (point déjà abordé dans la section 3.2).

CHAPITRE 4 : LA QUALITE DE LA PRATIQUE EVALUATIVE

L'objectif du présent chapitre est d'analyser la pratique évaluative au Sénégal à l'aide d'une analyse descriptive de la gestion des évaluations sur la base d'un certain nombre de normes et standards d'évaluation retenus par l'Association africaine d'Evaluation. Les évaluations retenues – sur lesquelles la méta analyse a été réalisée – sont les suivantes :

3. L'évaluation de la 1ère phase (2000-2004) du Programme Décennal de l'Education et de la Formation (réalisée en 2004)
4. L'évaluation à mi parcours du Projet d'Appui à l'Elevage phase II (réalisée en 2005).

Evaluation de la 1ère phase (1999-2003) du Programme Décennal de l'Education et de la Formation

La présente méta évaluation concerne « l'évaluation de la première phase du Programme Décennal de l'Education et de la Formation » qui a été réalisée en 2004. Cette évaluation a fait l'objet d'un rapport de 106 pages et ses résultats ont été restitués lors de la revue annuelle du Programme en décembre 2004. Il s'agit d'une évaluation à mi-parcours dont les résultats devraient servir à alimenter la chaîne de planification et de conception de la deuxième phase du PDEF.

1. Contexte et objet de l'Evaluation

Objectifs du Programme

Le Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) est le principal socle sur lequel repose la politique éducative du Sénégal et il couvre une période de 10 ans (2000-2010). Le programme connaît trois composantes : l'accès, la qualité et la gestion de l'éducation. Ses principaux objectifs sont :

- Elargir l'accès à une éducation de base de qualité pour tous. Il s'agit à cet effet d'étendre la scolarisation dans le primaire et dans l'enseignement moyen en mettant un accent particulier sur le renforcement de la participation des filles et des garçons vivant dans les régions défavorisées et également les enfants à besoins spéciaux en matière d'apprentissage. Les initiatives en faveur de la petite enfance et des classes multigrades sont développées dans ce sens ;
- Rehausser la qualité de l'éducation en développant des stratégies d'amélioration des enseignements apprentissages par une mise en place d'innovations pertinentes, de conditions et de politiques idoines ;
- Moderniser et renforcer la gestion du secteur éducatif. A cet égard, il s'agit de renforcer la capacité du Ministère de l'Education à mettre en place des politiques et procédures pour le secteur et améliorer la capacité du système à livrer des services éducatifs de qualité;

Pilotage et Gestion du Programme

Le pilotage et la coordination générale du PDEF sont assurés par plusieurs organes de gestion ayant fait l'objet d'un décret. Il y a des organes aussi bien au niveau central, dont par exemple le

Conseil National Supérieur de l'Education et de la Formation présidé par le Premier Ministre, qu'au niveau décentralise, comme par exemple les Conseils Locaux d'Education.

Le programme s'articule principalement autour de trois grandes composantes que sont :

- l'élargissement de l'accès à l'éducation ;
- l'amélioration de la qualité de l'éducation et ;
- le renforcement des mécanismes de gestion du système éducatif.

Ces composantes se déclinent en plusieurs sous composantes domiciliées dans des centres de responsabilité et /ou d'exécution que sont les directions centrales et les Inspections d'Académie (IA) des régions et les Inspections Départementales de l'Education Nationale (IDEN). Chaque établissement scolaire, chaque IDEN, et chaque IA ainsi que les services centraux font le suivi - évaluation à leur niveau spécifique. Chacun suit et évalue l'efficacité de son intervention dans le programme. Périodiquement, des rapports d'avancement du programme sont élaborés et transmis pour consolidation à la Direction de la Planification et de la Reforme de l'Education (DPRE) qui assure la coordination du PDEF.

C'est dans ce cadre que la Division Suivi et Evaluation de la DPRE a été mise sur pied et elle a pour mission de :

- 1 Construire et mettre en œuvre le dispositif de suivi - évaluation de la phase 2 du programme ;
- 2 Construire et tenir à jour le référentiel de suivi et d'évaluation du programme au niveau central et déconcentré ;
- 3 Effectuer des missions de suivi de la mise en œuvre des plans et programmes ;
- 4 Elaborer des rapports d'avancement de l'exécution du programme ;
- 5 Suivre les indicateurs clés de performance aux niveaux central et décentralisé ;
- 6 Coordonner et participer aux différentes missions d'évaluation du programme et de ses composantes; et
- 7 Organiser des sessions d'évaluation des plans et programmes tant au niveau central que local.

Annuellement, cette division prépare le rapport bilan du secteur de l'éducation et de la formation et le partage avec l'ensemble des acteurs du système au séminaire bilan de septembre. A cela s'ajoute le rapport annuel d'exécution technique et financière du PDEF qui est discuté avec l'ensemble des partenaires technique et financier à l'occasion de la revue annuelle conjointe. En plus de ce document qui relève d'une évaluation interne, la DPRE commandite une analyse externe à travers le rapport économique et financier du programme. De ces moments d'évaluation découlent des recommandations qui font l'objet de suivi au sein de la coordination.

Le PDEF est exécuté par le Ministère de l'Education et financé par l'Etat et par les partenaires au développement dont en particulier l'Agence Canadienne de Développement International, l'Agence Française de Développement, la Banque Mondiale, la Banque Africaine de Développement, la Coopération Luxembourgeoise, la Coopération Japonaise (JICA) et l'UNICEF. Sur la période 2001-2004, l'Etat a financé près de 75% du budget du Programme, les partenaires au développement prenant en charge les autres 25% (dont environ 10% pour la Banque Mondiale et environ 5% pour la Banque Africaine de Développement).

Au total, pour la période 2001-2004 environ 760 millions de FCFA ont été planifiés. Cependant, la situation d'exécution annuelle n'est pas connue. Si le budget de l'état est exécuté à presque 100%, ce n'est pas le cas pour certains bailleurs comme la Banque Mondiale (crédit prorogé

jusqu'au 31/12/2005), la BAD (crédit prorogé jusqu'au 31/12/2006) et la Banque Islamique de Développement.

Initiative pour l'évaluation du Programme

Une évaluation à mi-parcours de la première phase du Programme, avant l'exécution de la deuxième phase, avait été prévue dans le document de projet, le *Project Appraisal Document*, qui avait été élaboré par la Banque Mondiale qui constitue le chef de file des bailleurs de fonds du Programme. Ce document stipulait que ; « *The pilot program, along with the school projects, will require careful monitoring and evaluation in order to create the feedback loops that will lead to stronger technical performance on a sustainable basis* »⁵. Le texte préconisait le recrutement d'un consultant externe pour réaliser l'évaluation.

Au cours de la mise en œuvre de la première phase (2000-2004), le Programme a été confronté à plusieurs difficultés et des modifications avaient été apportées au calendrier d'exécution. Il a toutefois été jugé opportun par la coordination, de procéder à l'évaluation de cette première phase comme prévu, non seulement dans le but d'améliorer sa performance pour les douze mois de prolongation du crédit de la Banque Mondiale (jusqu'en 2005) mais aussi afin de tirer des leçons qui s'imposent pour la suite du programme (deuxième phase). L'évaluation a été entièrement financée sur le crédit de l'IDA (Banque Mondiale) bien qu'elle portait globalement sur l'ensemble du programme. En fin 2005, par ailleurs, ce même crédit a fait l'objet d'une évaluation – qui s'est limitée dans son étendue aux activités financées par le crédit – conjointe entre l'Etat et la Banque Mondiale qui ont chacun commandité un expert (avec un rapport de synthèse comme produit final).

Par ailleurs, la présente évaluation à mi parcours figurait comme exigence dans le document d'évaluation ex-ante relatif au montant financé par l'IDA, tout comme d'autres évaluations thématiques portant sur les expériences pilotes que sont les projets d'école, l'enseignement multigrade, l'introduction des langues nationales, et les coins de lecture. Ces dernières évaluations ont été menées en interne par l'INEADE.

En août 2004, un cahier des charges pour l'évaluation à mi parcours a été élaboré par la Division Suivi & Evaluation du Ministère. Un avis de non objection a été obtenu de la Banque Mondiale sur ce cahier.

2. Cahier des charges, sélection du consultant et mise en œuvre de l'évaluation

Le cahier des charges de l'évaluation à mi parcours est un document de 6 pages composé des chapitres suivants : contexte du programme, justification de l'évaluation, objectifs, stratégie, envergure et conduite de l'évaluation, produits à présenter, composition et mandat du comité d'appui, durée et budget de l'évaluation. L'encadré suivant présente les objectifs de l'évaluation :

Objectifs de l'évaluation à mi parcours du PDEF

- Faire le point des trois années de mise en œuvre du Programme Décennal de l'Education et de la Formation;
- Évaluer le système de pilotage du PDEF tant au niveau central que décentralisé;
- Évaluer la performance du programme par rapport aux objectifs qui ont été fixés;
- Apprécier l'appui/ accompagnement au renforcement des capacités que devait opérer le niveau central au profit du niveau déconcentré/décentralisé,
- Évaluer les expériences pilotes et tirer les leçons pour la 2^{ème} phase;
- Identifier les facteurs qui ont favorisé ou empêché le programme d'atteindre ses objectifs tant du point

⁵Project Appraisal Document (PAD) Report no 19610-SE

- de vue technique, financier et temporel;
- Mesurer le degré d'appropriation par les acteurs du système et les populations des différents aspects de la réforme ;
 - S'assurer que les orientations actuelles du programme en matière de décentralisation/déconcentration sont en adéquation avec les capacités organisationnelles et institutionnelles au niveau déconcentré/décentralisé ;
 - Formuler des recommandations pertinentes et des propositions réalistes visant à accroître la qualité de la gestion et l'efficacité du programme pour la deuxième phase.

Analyse du cahier des charges et conséquences pour la mise en œuvre de l'évaluation

En ce qui concerne l'élaboration du cahier des charges, il convient de noter que peu d'acteurs / parties prenantes ont été impliqués dans son élaboration, qu'il s'agisse des acteurs au sein du Ministère de l'Education que des partenaires au développement. Le chef du Bureau de Suivi - Evaluation de la DPRE avait réalisé la première version des TDR, mais pour des contraintes de disponibilité n'a pas pu les finaliser. C'est ainsi que le cahier de charges initial fut remanié et transmis à l'IDA pour avis de non objection (obtenu par la suite).

Points forts

Quant au contenu du cahier des charges, il convient de noter qu'il précise d'une manière relativement adéquate son contexte programmatique et son utilisation prévue. En plus, les critères habituels d'évaluation y figurent (notamment : efficacité, efficience, viabilité et pertinence) et sont traduits et développés sous forme de plusieurs questions d'évaluation. Pourtant, le cahier des charges ne propose pas des indicateurs sur lesquels l'évaluation devrait se pencher. Il n'est pas non plus fait référence au cadre logique initial du Programme (ce qui aurait pu contribuer à identifier des indicateurs de mesure).

L'encadrement de l'évaluation (comité d'appui) est également précisé. En fait, il était prévu que l'évaluation devrait être menée par un cabinet de consultants externe. Celui-ci travaillerait en étroite collaboration avec un comité interne d'appui à l'évaluation. Cette équipe serait composée de 5 spécialistes du Ministère de l'Education et basée à la DPRE. Cependant, il convient de noter que cette démarche prévue n'a pas pu être complètement respecté entre autres parce que les délais d'exécution de l'évaluation étaient trop restreints (voir ci après).

Points faibles et incidence sur la mise en œuvre de l'évaluation

L'un des points faibles du cahier des charges concerne la méthodologie d'évaluation qui est peu développée. Ainsi, il n'a pas été spécifié dans quelle mesure le cabinet de consultants devraient mener des enquêtes/ entretiens sur le terrain ou pourrait se baser sur la revue documentaire pour l'analyse des données. Pourtant, ces aspects devaient être précisés par les cabinets de consultants qui répondaient à l'appel d'offres. C'est ainsi que dans sa réalisation effective, l'évaluation n'a pas pu prêter suffisamment attention aux aspects de collecte des données sur le terrain, aux entretiens avec les parties prenantes et à une approche participative impliquant tous les acteurs concernés ayant un intérêt aux résultats de l'exercice. C'est vrai que cette faiblesse est étroitement liée à la durée prévue de l'évaluation.

En effet, un autre point faible constitue la durée prévue – 1 mois – qui semble peu cohérente avec son envergure, et qui était très influée par la tenue de la revue annuelle conjointe entre l'Etat et les partenaires au développement, traditionnellement tenue au courant du mois de décembre. L'observation sur la durée peu réaliste est étayée par le fait que la durée réelle de l'évaluation a été d'environ 3 mois. D'une part, les répercussions de la durée trop restreinte se sont faites sentir dans l'application de la méthodologie (cf. en haut) qui a été finalement assez limitée par rapport

au mandat et à l'envergure de l'évaluation. D'autre part, les conséquences ont été que lors de la revue annuelle de décembre 2004 seulement des conclusions et des résultats assez partiels ont pu être présentés aux participants (ce qui a donné lieu à des critiques assez fortes et probablement à un manque d'appropriation de ces conclusions et recommandations). L'évaluation a finalement été finalisée dans les deux mois suivant la revue annuelle. Finalement, la durée limitée constitue un facteur explicatif pour la faible opérationnalité du dispositif d'accompagnement de l'évaluation mis en place au sein du Ministère (cf. en haut).

Le processus de sélection du consultant

L'attribution du marché d'évaluation a fait l'objet d'un appel d'offre national auprès des cabinets de consultants. Le recrutement final s'est opéré selon la procédure du « moins disant ». Les cabinets soumissionnaires devaient présenter un cadre d'évaluation précisant la démarche à suivre et qui devrait démontrer la compréhension du mandat, les méthodes et les techniques proposées pour la réalisation de ce mandat, le calendrier des activités et leur coût.

Dans l'ensemble, quatre candidats ont répondu à l'appel d'offres. La sélection du candidat final a été faite par un comité interne au sein du Ministère de l'Education. Par ailleurs, la présentation du cadre méthodologique n'a pas été faite devant une audience d'évaluateurs capables d'apporter des contradictions au consultant. Les observations ont été faites seulement après la présentation officielle du rapport d'évaluation à la revue annuelle du PDEF de 2004 où ont pris part les partenaires au développement et tous les autres acteurs du système. Il convient de noter, finalement, que les propositions financières des différents candidats se situaient dans une fourchette qui allait de 18 millions à 100 millions de francs CFA. Il est probable que le faible développement de la méthodologie d'évaluation dans le cahier des charges ait contribué à cette situation. Le cabinet le moins disant, dont le profil du consultant principal est celui d'un expert comptable, a finalement été retenu. En somme, c'est le critère financier qui a été principalement à la base de la sélection du consultant et beaucoup moins des critères comme la compréhension du mandat, la pertinence de la démarche méthodologique proposée ou les compétences/ expertises et expériences réunies au sein de l'équipe de consultants proposées.

3. Rapport d'évaluation

Le rapport d'évaluation est consigné dans un texte de 106 pages. Il est divisé en quatre grandes parties :

1. Présentation du cadre d'évaluation (objectifs de la mission, méthodologie etc.)
2. Présentation du Programme (objectifs et étapes du Programme, indicateurs, financement etc.)
3. Evaluation du PDEF (Pertinence du Programme, Efficacité du Programme, Pilotage et Gestion, Efficience du Programme)
4. Conclusions et Recommandations.

L'analyse s'est faite à travers 4 grands niveaux:

- Analyse et évaluation de la « CONCEPTION DU PROGRAMME »
- Analyse et évaluation de la composante « ACCES » du Programme
- Analyse et évaluation de la composante « QUALITE » du Programme
- Analyse et évaluation de la « GESTION DECENTRALISEE DU SYSTEME EDUCATIF »

Le rapport essaie de mesurer l'efficacité des composantes et des crédits et les avantages économiques au niveau des groupes cibles, et il s'intéresse à la durabilité financière et institutionnelle des projets dans les régions concernées (test empirique du « modèle de durabilité »).

Tableau 1 : Analyse du contenu du rapport

Analyse et conclusions sur	La conception du Programme	L'évaluation de la « Pertinence du Programme » est développée dans le rapport en 5 pages dont 3 pages de tableaux (bilan des réalisations : objectifs versus réalisations) dont le lien avec l'objet n'est pas évident. Il n'existe pas de relation causale entre les constats de l'évaluateur et la conception voire la pertinence du Programme.
	La mise en œuvre du Programme.	Le rapport analyse l'exécution des deux composantes du Programme - « ACCES » et « QUALITE » - ainsi que la gestion du Programme. Il s'agit d'une analyse quantitative et qualitative.
	Les effets du Programme	Le rapport accorde une importance relativement élevée à l'analyse quantitative des effets. Il aborde l'efficacité du Programme par l'analyse comparée temporelle des divers ratios et pourcentages d'évolution des composantes par rapport à la situation de référence. Cependant, les effets et impacts du Programme sont quasiment occultés.
Nature des recommandations formulées par l'évaluateur		Les conclusions sont très abondantes et peuvent être critiques ou positives selon le cas. Cependant, certaines recommandations manquent de précision et n'indiquent pas les moyens et les acteurs responsables de leur mise en œuvre.

Suivi de l'évaluation

L'évaluation a été restituée lors de la revue annuelle conjointe entre l'Etat et les partenaires financiers et techniques du PDEF. Les participants à la réunion ont fait des commentaires critiques aussi bien au plan des résultats et conclusions qu'au plan de la méthodologie utilisée. Dans l'ensemble, le Ministère de l'Education et les partenaires du PDEF ont eu des appréhensions par rapport à la qualité du travail réalisé.

Suite à la restitution de l'Evaluation, et en fonction des divers amendements et observations, une nouvelle version du rapport a été produite conjointement par le cabinet de consultants et par la Division Suivi & Evaluation de la DPRE. Environ deux mois après la séance de restitution lors de la revue annuelle, le rapport final a été publié et diffusé auprès des services centraux et déconcentré (IA et IDEN) du Ministère de l'Education. Le rapport a été également publié sur le site Internet du Ministère.

Grille récapitulative

Titre de l'évaluation	Evaluation de la 1ère phase du Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF)
Auteur du rapport final (évaluateur)	Cabinet MAMINA CAMARA
Commanditaire	Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF)/Banque Mondiale (Chef de fil des bailleurs de fonds du Programme)
Evalués	Le Programme Décennal de l'Education et de la Formation (PDEF) à travers son comité de Pilotage et ses composantes
Base légale et réglementaire	Exigence du Bailleur de Fonds (Banque Mondiale) à travers le document de projet (l'évaluation ex-ante) portant sur un crédit alloué au Programme
Niveau étatique concerné par le Programme	National et déconcentré (tous les niveaux d'exécution du Programme)
Objet de l'évaluation (mesure, programme, politique)	Programme
Contexte de l'évaluateur (public/privé, interne/externe)	Privé/ externe
Durée de l'évaluation	1 mois (durée prévue), 3-4 mois (durée réelle)
Fréquence de l'évaluation	---
Coûts de l'évaluation	18 000 000 Fcfa (environ 35,000 USD)
Dimension de l'évaluation <ul style="list-style-type: none"> - temps (ex ante, concomitante, ex post) - récapitulative/formative - black-box, (non-)causale - mise en oeuvre/effets 	<ul style="list-style-type: none"> - mi parcours/ concomitante - formative - causale - Mise en œuvre et effets
Type de comparaison <ul style="list-style-type: none"> - avant/après politique - avec/sans politique - régions 	<ul style="list-style-type: none"> - comparaison avec la situation de référence - non - non
Méthodes et techniques de collecte des infos/données <ul style="list-style-type: none"> - primaires/secondaires - rapports internes, partiels 	<ul style="list-style-type: none"> - surtout secondaires (analyse de dossiers, comptes, rapports d'audit, textes réglementaires) - rapport provisoire partagé interne et externe ; rapport final surtout diffusé en interne

Tableau récapitulatif de l'application des standards de qualité (standards de l'Association africaine de l'Evaluation)

Standards	Libellé	Commentaires
1. Appréciation du cahier des charges		
U1	Identification des parties prenantes	Laissée à l'appréciation de l'évaluateur
U2	Crédibilité de l'évaluateur	Crédible dans sa profession de comptable ou commissaire aux comptes mais pas en tant que évaluateur
U3	Domaine et choix de l'information	Biaisés dans la mesure où les questionnaires et entrevues ont été sous utilisés au détriment des l'analyse des textes et documents
F1	Procédure pratique	Laissée à l'appréciation de l'évaluateur
F2	Viabilité politique	Evaluation utile
F3	Efficacité du coût	Coût sous estimé
P2	Accords formels	Sans objet car inexistant
P7	Conflits d'intérêts	Impossible à vérifier
P8	Responsabilité fiscale	L'évaluateur est une structure régulièrement installée au Sénégal
A1	Documentation du programme	Complète
A2	Analyse du contexte	Bien réalisée
A3	Buts et procédures présentés	Dans le cahier des charges
2. Appréciation sur la démarche et le rapport		
U4	Identification des valeurs	
F1	Procédures pratiques	
P4	Rapports humains	Manque de coopération de certaines parties prenantes (beaucoup de questionnaires n'ont pas été retournés)
A1	Documentation du programme	Assez documenté
A2	Analyse du contexte	Complète et bien faite
A3	Buts et procédures présentés	Non standards ni normes, laissés à l'appréciation de l'Évaluateur
A4	Sources d'information défendables	Biaisée dans la mesure où les questionnaires et entrevues ont été sous utilisés au détriment des l'analyse des textes et documents
A5	Information valide	Exacte
A6	Information fiable	Exacte
A7	Information systématique	
A10	Conclusions justifiées	Pas toujours
A11	Impartialité du rapport	Impossible à vérifier
3. Appréciation sur le suivi politique		
U5	Clarté des rapports	Écrit dans un langage clair
U6	Disponibilité du rapport à temps utile et dissémination des rapports	Version provisoire disponible, mais avec beaucoup de lacunes, au moment opportun (revue annuelle) ; dissémination restreinte surtout interne au Ministère
U7	Evaluation de l'impact	Inexistante
P3	Droits des parties prenantes	Droit de contestation lors de la restitution
P6	Diffusion des conclusions	Effectuée lors de la restitution
A10	Conclusions justifiées	Ne sont pas toutes acceptées par les commanditaires
A11	Impartialité du rapport	Pas total car orienté vers les valeurs de l'évaluateur (auditeur)
A12	Méta évaluation	Non prévue

Evaluation à mi parcours du Projet d'Appui à l'Elevage - phase II

La présente méta évaluation concerne « l'évaluation à mi parcours du Projet d'Appui à l'Elevage (PAPEL) phase II » qui a été réalisée en 2005. Cette évaluation a fait l'objet d'un rapport de 189 pages et ses résultats ont été restitués lors d'un atelier en septembre 2006. Il s'agit d'une évaluation formative dont les résultats devaient orienter la poursuite de la mise en œuvre de la deuxième phase du PAPEL II.

1. Contexte et objet de l'Evaluation

Le Projet d'Appui à l'Elevage, phase II (PAPELII) vise le renforcement de la sécurité alimentaire et la réduction de la pauvreté des populations de la zone du projet par l'augmentation de la production de la viande et du lait ainsi que des revenus des populations. Pour réaliser ces objectifs, des activités sont mises en œuvre à travers 5 composantes (Développement des Systèmes de Production ; Aménagement et Gestion des Ressources Naturelles ; Restructuration et Renforcement des Organisations d'Éleveurs et Agro-éleveurs ; Développement du Crédit ; Gestion du Projet) pour un coût d'environ 10 milliards de FCFA financé à 85% par le Fonds Africain de Développement (de la Banque Africaine de Développement). Le projet PAPEL II connaît une durée prévue de 6 ans, allant de 2002 à 2007. Il fait suite à une première phase du projet qui couvrait la période de 1992 à 1999.

Les orientations et les activités de mise en œuvre du PAPEL II ont été identifiées au cours d'un processus participatif comprenant la tenue d'ateliers régionaux de planification, des concertations avec les partenaires, et des contacts avec les bénéficiaires directs du projet. Le rapport d'évaluation de la 1^{ère} phase du PAPEL (réalisée en 1999), l'accord de prêt signé entre la BAD et le Gouvernement, et l'expérience de la 1^{ère} phase du projet ont été utilisés comme base de réflexion. Ce processus de planification a été clôturé par un atelier présidé par le Ministre de l'Agriculture et de l'Elevage.

La planification a permis d'élaborer le Programme Technique Global de mise en œuvre du PAPEL II, couvrant la période de 2002 à 2007. Chaque année, un Programme Technique et Budget Annuel est élaboré et soumis à l'examen des comités techniques et de coordination du Projet. Depuis 2002, toutes les 5 (cinq) composantes du projet sont effectivement opérationnelles.

Objectifs et indicateurs de performance du Projet

L'objectif global du PAPEL II est de contribuer de manière durable à la sécurité alimentaire et à la réduction de la pauvreté au Sénégal d'ici la dixième année de sa mise en œuvre. A cette date, la consommation annuelle de viande par tête d'habitant au Sénégal devra passer de 11,9 kg (actuellement) à 15 kg, tandis que celle de lait devra passer de 27 litres (actuellement) à 35 litres. Pour atteindre ce niveau de consommation, la production nationale de viande devra augmenter de 60.000 tonnes et celle de lait de 147 millions de litres. Parallèlement, les importations de produits laitiers devront subir une baisse de 10 % par an d'ici la dixième année de la mise en œuvre du Projet, ce qui correspond à quelque 12,5 millions de litres de lait annuellement.

Enfin, le taux de pauvreté dans la zone du projet (la zone sylvo-pastorale et le bassin arachidier) devra sensiblement être réduit passant de 68 % actuellement à 61 % à la dixième année. Dans le même temps, les professionnels de l'élevage bénéficieront de revenus plus substantiels tirés de leurs activités.

Pilotage et gestion du Projet

Conformément à l'accord de prêt signé entre le Gouvernement du Sénégal et la Banque Africaine de Développement et à l'arrêté n°00139/MAE/DIRFEL du 11 janvier 2001 portant création et organisation du projet d'appui à l'Élevage (PAPEL) phase II, la structure de gestion du PAPEL II est composée d'un comité de coordination, d'un comité technique et d'une cellule de gestion de projet. Cette dernière est placée sous la tutelle de la Direction de l'élevage qui relève du Ministère de l'Élevage. Elle est composée de 13 cadres nationaux dont un directeur et un socio-économiste responsable du volet renforcement des capacités. Les actions sont menées sur le terrain par le dispositif des services de l'élevage appuyé d'une vingtaine de partenaires institutionnels et 4 opérateurs spécialisés dans la micro-finance et le renforcement des organisations professionnelles. Les principes directeurs guidant la mise en œuvre des activités sont la transparence, l'équité, l'approche filière, la durabilité.

Initiative de l'évaluation du Projet

La mise en œuvre du PAPEL II est prévue pour une durée de six (6) ans, allant de 2002 à 2007. Au terme des trois (3) premières années (2002-2004), comme le stipule le document du projet, il est prévu de faire l'évaluation à mi-parcours pour identifier les forces et faiblesses des actions déjà entreprises et apporter les ajustements nécessaires. C'est dans ce cadre que le PAPEL devait faire appel à un consultant (bureau d'études ou personnes physiques) avec une expérience avérée en suivi - évaluation de projets de développement rural pour l'examen à mi-parcours du PAPEL.

L'évaluation à mi parcours du PAPEL s'est révélée indispensable dans le processus de mise en œuvre du Projet car ses résultats, s'ils s'avéraient positifs, devraient servir de « déclencheurs » aux phases suivantes du projet et fournir des éléments correctifs dans sa poursuite en cas de besoin. Certes, elle n'a pu se tenir à date (juste à 2 ans de l'achèvement du projet) ce qui n'a pas permis d'optimiser certaines recommandations et propositions qui auraient contribué davantage à l'efficacité du Projet.

2. Cahier des charges de l'évaluation

Le cahier des charges est consigné dans un document de sept (7) pages, structuré autour de dix chapitres :

- Le contexte et la justification de l'Evaluation ;
- L'objet de l'Evaluation ;
- Le mandat du consultant ;
- La méthodologie de travail ;
- La qualification et expériences requises pour effectuer le mandat ;
- Les rapports requis ;
- La durée de la mission ;
- La forme et les exigences des soumissions à présenter ;
- L'évaluation des offres ;
- Les conditions de rémunération du consultant.

L'encadré suivant présente les objectifs de l'évaluation tels évoqués dans le cahier des charges.

Encadré 1 : Objectifs de l'évaluation à mi parcours du PAPEL II

- Apprécier l'efficacité de l'organisation et de la gestion du projet sur le plan de sa composition, de son organisation, de la gestion du personnel, des qualifications du personnel local et des consultants, des rapports et de la suite donnée aux réactions des bénéficiaires aux interventions du projet.
- Pour chaque composante, évaluer les réalisations physiques, l'efficacité et le caractère approprié des actions.
- Pour chaque composante, analyser les progrès financiers. Apprécier si l'emploi des ressources est à la mesure des résultats physiques obtenus, évaluer l'efficacité et la ponctualité des achats et des décaissements.
- Apprécier la pertinence et l'efficacité des opérateurs spécialisés et de la formation donnée aux acteurs à la base et au personnel par rapport aux objectifs fixés, et la mesure dans laquelle ceux-ci ont été assignés d'après l'évaluation des besoins et ont été examinés par la suite afin de déterminer leur impact.
- Apprécier la qualité de la collaboration avec les institutions et l'efficacité des mécanismes de coordination, par rapport à la composition et aux membres des comités de coordination et la contribution à la prise de décisions et à la résolution des problèmes en temps voulu.
- Apprécier le degré de conformité avec l'accord de prêt.
- Déterminer quels facteurs et contraintes ont influencé la mise en œuvre du projet, notamment aux plans technique, de gestion, d'organisation, institutionnel et de politiques socioéconomiques, en plus des autres facteurs externes non prévus lors de la conception du projet.
- Apprécier les résultats et l'impact du projet en termes de développement, sur la base des effets observés et prévisibles du projet pour les acteurs à la base, les institutions pertinentes et au-delà. Il s'agit notamment des avantages perceptibles retirés par les bénéficiaires en tenant compte des principes d'équité, de responsabilisation et de durabilité.
- Apprécier les perspectives pour les acteurs, bénéficiaires directs et indirects, institutions partenaires, de prolonger ces impacts après la clôture du projet, compte tenu des hypothèses initiales, des nouvelles hypothèses et des risques.
- Faire une évaluation d'ensemble du rapport coût efficacité du projet.
- Rechercher les dispositions du projet à modifier/réorienter pour le rendre mieux à même d'atteindre les groupes cibles. Cela inclut les propositions visant à modifier les objectifs et la stratégie du projet, les activités, le budget et les moyens, la structure organisationnelle/institutionnelle et le plan d'exécution.
- Apprécier la performance des organismes de financement et de supervision quant à la qualité de la supervision, l'efficacité de l'administration du prêt, l'aptitude à anticiper les problèmes et à fournir un appui à la mise en œuvre, la conformité des rapports, les recommandations et l'efficacité des mesures qui les ont suivies. Repérer l'influence de ces facteurs sur la performance du projet.
- Fournir un ensemble clair d'enseignements tirés de l'expérience, qui puissent être mis à profit dans la suite du projet.

Analyse du cahier des charges

Le cahier des charges pour l'évaluation à mi parcours du PAPEL II a été élaboré par l'équipe de gestion de la cellule du Projet, maître d'œuvre de l'évaluation. Bien qu'étant élaboré entièrement à l'interne, il devrait recevoir le visa de la BAD (avis de non objection du chargé de portefeuille).

Points forts

D'une manière générale, le cahier de charges est bien élaboré. Les chapitres abordent les différents aspects de la gestion d'une évaluation. Tout d'abord, le cahier des charges encadre l'activité en précisant le contexte, la logique d'intervention du PAPEL, et la justification d'une évaluation à mi parcours. Deuxièmement, même si leur nombre est relativement élevé, les objectifs de l'évaluation couvrent les critères habituels (efficacité, efficacité, durabilité, pertinence et même la qualité et la conformité) et sont formulés d'une manière détaillée autour du

contenu du projet en question. Troisièmement, le maître d'œuvre a bien décrit ses attentes relatives à la conduite de la méthodologie (approche participative) et a fixé de manière précise le contenu de chaque phase de l'évaluation (cf. encadré 2). Finalement, le cahier des charges définit clairement et avec concision le mandat du consultant.

Encadré 2 : Contenu des étapes de l'évaluation proposées par le cahier des charges

Phase I. Evaluation du programme.

Durant cette phase, le Consultant devait :

- se familiariser entièrement avec le projet avant le début des travaux (les objectifs, les réalisations, les phases précédents y compris leurs activités, les réalisations, les problèmes, le calendrier budgétaire, le contexte, etc.) ;
- en concertation avec le responsable du projet, déterminer la meilleure façon de procéder à cet examen, la façon d'y associer les partenaires de mise en œuvre, le personnel du projet et les acteurs à la base, d'arrêter le calendrier des travaux sur le terrain et de la rédaction du rapport et la suite à donner aux conclusions ;
- s'entendre avec les responsables du projet et les organismes de financement sur la méthodologie de l'examen concernant : 1) le niveau de participation pour la gestion du processus, la collecte des données, l'analyse des données, la formulation de conclusions/présentation de recommandations et les réactions aux conclusions provisoires et 2) la méthode à suivre (chronologie des ateliers, séminaires, entretiens, questionnaires, techniques participatives, etc.) ;
- partager sur l'objet de l'examen, par exemple, la pertinence du projet par rapport aux priorités, la clarté et le réalisme des objectifs du projet (y compris des valeurs cibles), les perspectives de durabilité, la qualité et le bien-fondé de la stratégie du projet (y compris la cohérence logique), la clarté des hypothèses et les risques, la qualité des relations externes, le rapport coût-efficacité et la qualité des processus participatifs et de l'appui au renforcement des organisations locales.

Phase II. Partage des résultats de l'évaluation.

Le Consultant devait proposer des mécanismes de partage des résultats de l'évaluation avec le

- Comité Technique,
- le Comité de Coordination,
- les partenaires institutionnels,
- les professionnels et le dispositif d'intervention du projet.

Selon le cahier des charges, la mission devait s'étaler sur une période trois (03) mois, à compter de la notification du contrat de démarrage. Cette durée semble être cohérente avec la portée et le contenu du mandat, le budget disponible, et l'approche méthodologique suggérée. Pourtant, finalement, il a fallu cinq (05) mois entre la notification et le dépôt du rapport final restitué.

Points faibles

Le cahier de charges n'est pas assez précis sur les produits attendus ; il ne décrit pas les résultats attendus du consultant à l'issue de l'évaluation. D'autre part, la méthodologie de travail préconisée par le commanditaire est très générale et ne précise pas une approche particulière, et laisse à l'évaluateur une grande liberté dans sa démarche. Seules quelques directives voire recommandations sont proposées dans la méthodologie de travail décrite dans le cahier de charges. Les qualifications et expériences requises pour exécuter le mandat sont relativement vagues (absence de profils précis et du nombre d'années d'expériences requises des ressources).

Le processus de sélection du consultant

Suite à la rédaction et la validation à l'interne, le cahier de charges a été transmis au chargé de portefeuille du projet à la BAD pour avis de non objection. A l'issue du visa de la BAD, six (6) bureaux d'études, agréés par le projet suite à une « Demande de manifestation, d'intérêt

internationale », ont été « short listés » et invités par le projet à soumissionner à l'évaluation. Cette procédure, consignée dans l'accord de prêt, était requise par la BAD qui exigeait la présence – dans l'appel d'offres - d'au moins quatre bureaux étrangers membres de l'institution. Par ailleurs, à chaque étape du processus (choix des bureaux pour la short liste, adjudication du marché) la BAD devait accorder son avis de non objection.

Un délai de trois (3) mois a été accordé aux soumissionnaires pour le dépôt des offres. Les critères de sélection du bureau d'étude étaient basés sur « l'offre la moins disante du soumissionnaire qualifié ». Le critère de qualification était pondéré sur cinq (5) sous critères :

1. Compréhension de la mission ;
2. Expérience et qualification du soumissionnaire ;
3. Effectifs et qualification de l'équipe proposée ;
4. Méthodologie proposée ;
5. Ressources humaines, logistiques et matérielles spécifiquement utilisées pour la mission.

Les sous critères étaient évalués à cent (100) points et le minimum requis pour la qualification d'un consultant / bureau d'étude était de soixante (75) points. A l'issue de l'évaluation des offres, le bureau d'Etudes international « Centre International d'Etudes de Négoce et d'Investissement » (CIENI), basé à Abidjan en Côte d'Ivoire, a été retenu comme adjudicataire final pour un montant de 35 000 000 de francs CFA, payable directement sur les fonds de la BAD. L'équipe chargée de l'examen à mi-parcours comprenait des spécialistes de diverses disciplines et compétences (productions animales, développement local, expérience de l'examen à mi-parcours d'un projet de développement rural, animation d'ateliers, socio économie, recherche participative, etc.) et avoir la connaissance de la zone du projet.

Cadre institutionnel de l'évaluation

La maîtrise d'ouvrage de l'évaluation a été confiée à la Cellule de gestion du Projet placée sous la tutelle de la Direction de l'élevage qui relève du Ministère de l'Elevage, avec l'implication du Comité Technique et du Comité de Coordination. Elle a travaillé principalement sous la coordination du Coordonnateur du Projet et du socio-économiste responsable du volet renforcement des capacités sur le terrain.

3. La démarche de l'évaluation

Avant le démarrage de l'évaluation, le Projet a fourni au consultant une documentation de base comprenant :

- Le rapport de pré évaluation du projet ;
- L'accord de prêt ;
- Les Programmes Techniques et Budgets Annuels ;
- Les rapports des missions de supervision ;
- Les rapports d'activités ;
- Les rapports de suivi & évaluation, études etc.

Démarche méthodologique appliquée par le bureau d'étude

La conduite de l'évaluation à mi parcours par l'équipe de CIENI SA (adjudicataire du mandat) s'est déroulée en six étapes :

1. Etablir un état des lieux
2. Analyser la problématique du sous secteur de l'élevage et du projet

3. Evaluer les performances du projet, de ses partenaires, de la BAD, et du Gouvernement ;
4. Tirer des conclusions
5. Formuler des enseignements et des recommandations
6. Proposer de nouvelles orientations pour permettre d'atteindre les objectifs non encore atteints du projet.

La méthodologie de collecte des informations comprenait une revue de la documentation, des entretiens en groupe ou individuels avec des personnes ressources (à Dakar et dans la zone d'intervention), et une enquête de terrain dans la zone sylvo-pastorale et dans le bassin arachidier. Cette dernière a eu pour but de mesurer sur le terrain et auprès de la population cible, la valeur des indicateurs afin de pouvoir déterminer leur évolution dans le temps. La taille de l'échantillon était de quatre vingt (80) éleveurs dans la zone sylvo-pastorale et quatre vingt (80) exploitations mixtes intégrées dans le bassin arachidier.

4. Rapport d'évaluation

Le rapport est consigné dans un document de cent quatre vingt neuf (189) pages subdivisé en treize (13) parties (et 6 annexes) :

- L'introduction et le contexte de l'Evaluation ;
- La méthodologie et l'organisation de l'Evaluation ;
- La description de l'objet évalué (PAPEL II) (origine, conception et formulation du projet, objectif du Projet, coûts, etc.) ;
- Le processus de mise en œuvre du Projet ;
- Les performances et résultats du Projet ;
- Les incidences sociales et environnementales du Projet ;
- La durabilité, les risques et mesures d'atténuation du Projet ;
- Les facteurs ayant influencé l'exécution du Projet ;
- Les performances du Projet et du Bailleur ;
- Les orientations proposées ;
- Les conclusions, enseignements et recommandations.

Tableau 2 : Analyse du contenu du rapport

La conception du Projet	Elle est bien décrite dans le rapport. Le rapport retrace l'historique et la logique d'intervention du projet, les raisons de sa mise en œuvre et les objectifs. Elle caractérise aussi avec précision la zone d'intervention et propose une typologie des bénéficiaires. Les composantes, les activités, et le coût du Projet font l'objet d'une revue ainsi que le cadre et les instruments institutionnels de mise en œuvre (Organisation et Gestion du Projet, accords de Prêt etc.)
--------------------------------	--

La mise en œuvre du Projet	Le rapport décline toutes les étapes de mise en œuvre. L'échéancier de réalisation du Projet est évalué et tous les retards et contraintes ainsi que leurs causes sont passés en revue. Les ressources financières, les décaissements et les acquisitions ont fait l'objet d'une évaluation objective par rapport aux réalisations effectives du Projet et l'efficacité organisationnelle (management et finances) mesurée pour juger la Performance de la Gestion. Les performances des différentes composantes ont été mesurées à partir des références du cadre logique qui est assez détaillé.
Les effets du Projet	Le rapport ne donne pas une mesure chiffrée de l'impact du Projet (incidence sur la pauvreté, incidence sur les femmes, incidence sur les jeunes, sur le secteur Privé et l'Environnement). Il restitue plutôt de manière qualitative les effets du projet sur les catégories précitées de manière plus ou moins perceptive. D'autre part, le rapport fait état des facteurs ayant une influence objective sur la mise en œuvre du Projet et la durabilité de ce dernier
Nature des recommandations formulées par l'évaluateur	Les conclusions et recommandations sont complètes, précises, et assez détaillées pour chaque partie prenante. Elles sont d'ordres techniques, et institutionnels. En résumé, elles concluent à la consolidation du Projet et préconisent son extension à d'autres régions du Sénégal.

Suivi politique de l'évaluation

Une restitution a été organisée pour présenter les résultats de l'évaluation. Cinquante cinq (55) structures/ personnes ont participé à l'atelier d'une journée présidée par le Ministère de tutelle du Projet. Le bailleur de fonds (BAD) était représenté par son bureau régional. L'évaluateur avait fait valider au préalable les principales recommandations et conclusions du rapport avec le client et les principales parties prenantes. Ainsi, le rapport n'a pas fait l'objet d'importants amendements et observations lors de la restitution en plénière, hormis quelques contributions positives. Lors des discussions, les représentants du Ministère des Finances et de l'Elevage ont décidé de créer une petite « task force » pour déclencher les démarches administratives dans l'optique d'une extension du Projet. Unanimement, toutes les parties prenantes ont accepté la proposition de l'évaluateur concernant la formulation d'un nouveau projet (phase III). A la suite de la restitution, le rapport a été transmis officiellement au Ministère des Finances qui a répondu favorablement à la proposition d'extension et a invité le Ministère de l'Elevage à lui transmettre une requête de financement pour la phase III du Projet. Par la suite, le Ministère de l'Elevage a élaboré la requête que le Ministère des Finances a officiellement transmise à la BAD via son bureau régional. En se basant sur les recommandations de l'évaluateur, le Bureau régional de la BAD a émis un avis favorable transmis à son Siège à Tunis.

Appréciation

L'évaluation à mi parcours du PAPEL II semble avoir permis d'une certaine manière à instaurer un consensus entre les différentes parties prenantes sur les résultats du projet (faiblesses et performances) et sur l'opportunité de mettre en œuvre une troisième phase.

Grille récapitulative

Titre de l'évaluation	Evaluation à mi parcours du Projet d'Appui à l'Elevage (PAPEL) phase 2
Auteur du rapport final (évaluateur)	Centre International d'Etudes de Négoce et d'Investissement CIENI SA 01 BP 2533 Abidjan
Commanditaire	Banque Africaine de Développement (BAD) (exigences accord de prêt) et Gouvernement du Sénégal
Evalués	Le Projet d'Appui à l'Elevage (PAPEL II)
Base légale et réglementaire	Exigences du Bailleur de fonds (Accord de Prêt) et du gouvernement du Sénégal
Niveau étatique concerné par la politique	National (Gouvernement), International (BAD), régional (zone d'intervention : bassin arachidier (régions de Kaolack et Fatick) et la zone sylvo pastorale (régions de Louga, Saint Louis et Matam)
Objet de l'évaluation (mesure, programme, politique)	Projet d'Appui à l'Elevage (PAPEL II), phase II (2002-2007) à mi parcours
Contexte de l'évaluateur (public/privé, interne/externe)	Privé/externe
Durée de l'évaluation	+/- 5 mois
Fréquence de l'évaluation	Il est prévu une évaluation à mi-parcours + une évaluation ex-post
Coûts de l'évaluation	35 000 000 Fcfa
Dimension de l'évaluation - temps (ex ante, concomitante, ex post) - récapitulative/formative - black-box, (non-)causale - mise en oeuvre/effets	- A mi-parcours - Formative - Causale - Mise en œuvre et effets
Type de comparaison - avant/après politique - avec/sans politique - régions	- Par rapport à la situation de référence (cadre logique) - Rapport PAPEL I - Le rapport de pré évaluation - Evaluation menée dans les zones d'implantation du Projet et non dans des zones témoins
Méthodes et techniques de collecte des infos/données - primaires/secondaires - rapports internes, partiels	- Primaires (entretiens et enquêtes sur le terrain) et secondaires (analyse de dossiers)

Tableau récapitulatif l'application des standards de qualité

Standards	Libellé	Commentaires
1. Appréciation du cahier des charges		
U1	Identification des parties prenantes	Laissée à l'appréciation de l'évaluateur avec dans certains cas une facilitation du client (Unité de Gestion du Projet) et équipes de terrain du Projet.
U2	Crédibilité de l'évaluateur	Crédible. Il s'agit d'un bureau d'études réglementairement enregistré en Côte d'Ivoire et qui figure parmi les bureaux d'études enregistrés à la Banque Africaine de Développement.
U3	Domaine et choix de l'information	Bien détaillé. Les méthodes d'enquête, d'échantillonnage ont été bien décrites et justifiées. Toutes les sources d'information ont été décrites.
F1	Procédure pratique	Laissée à l'appréciation de l'évaluateur
F2	Viabilité politique	Evaluation utile
F3	Efficacité du coût	Le mandat a été adjugé selon la procédure du « mieux disant », avec une pondération entre la note technique et la note financière
P2	Accords formels	Sans objet car inexistant
P7	Conflits d'intérêts	<i>Absence d'éléments pour effectuer un jugement</i>
P8	Responsabilité fiscale	L'évaluateur est une structure réglementairement enregistrée aux niveaux des services fiscaux de la Côte d'Ivoire et installé à Abidjan. Il faut noter que le coût de l'évaluation était HTVA
A1	Documentation du projet	Complète et exhaustive
A2	Analyse du contexte	Bien élaborée et exhaustive
A3	Buts et procédures présentés	Standards universels d'échantillonnage. Les autres procédures sont laissées à l'appréciation de l'Évaluateur
2. Appréciation sur la démarche et le rapport		
U4	Identification des valeurs	Sans objet
F1	Procédures pratiques	Sous la responsabilité de l'Évaluateur avec la collaboration du Client.
P4	Rapports humains	Bonne collaboration entre l'Évaluateur, les parties prenantes et l'équipe de Projet
A1	Documentation du programme	Assez documenté
A2	Analyse du contexte	Complète et bien faite
A3	Buts et procédures présentés	Laissés à l'appréciation de l'Évaluateur
A4	Sources d'information défendables	Toutes les sources d'information sont identifiées et sont crédibles
A5	Information valide	Exacte
A6	Information fiable	Exacte
A7	Information systématique	Oui
A10	Conclusions justifiées	Oui
A11	Impartialité du rapport	Oui

3. Appréciation sur le suivi politique		
U5	Clarté des rapports	Ecrit dans un langage clair
U6	Disponibilité du rapport à temps utile et dissémination des rapports	Délais raisonnables malgré un glissement de 2 mois dû aux retards de « <i>feedback</i> » au moment de la validation
U7	Evaluation de l'impact	Elle est effective. L'impact du projet a été évalué sur 4 catégories de bénéficiaires : les pauvres, les femmes et jeunes, le secteur privé et enfin l'environnement.
P3	Droits des parties prenantes	Droit de contestation lors de la restitution. Application de l'approche participative.
P6	Diffusion des conclusions	Effectuée lors de la restitution
A10	Conclusions justifiées	Elles le sont toutes
A11	Impartialité du rapport	Dans l'ensemble elle l'est effectivement.
A12	Méta-évaluation	Non prévue

CHAPITRE 5 : CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS POUR LE RENFORCEMENT DES CAPACITES EVALUATIVES AU SENEGAL

Le présent chapitre formule les principales conclusions et recommandations de l'étude sur les capacités évaluatives au Sénégal. Les chapitres précédents ont respectivement déroulé l'analyse de l'étendue et du caractère de la pratique évaluative actuelle (sur la base des résultats d'un questionnaire administré auprès d'une quarantaine d'acteurs de l'Administration publique, de la Société Civile, du secteur privé entre autres), l'analyse du niveau d'institutionnalisation de la fonction d'évaluation, et l'analyse de la qualité de la pratique évaluative (sur la base de deux méta évaluations).

Principales conclusions

Les résultats de l'étude sur les capacités évaluatives au Sénégal font ressortir :

1. Une relative maturité de la pratique évaluative qui se caractérise par :
 - un nombre assez élevé d'évaluations réalisées ces dernières années (l'étude en a identifié environ 90 auprès des acteurs ayant répondu au questionnaire)
 - l'importance que les acteurs accordent à la fonction d'évaluation et à son développement
 - la pratique courante que constitue l'évaluation auprès des acteurs répondant au questionnaire (dont trois quarts affirment en réaliser toujours ou souvent)
 - l'initiative propre des acteurs pour la conduite des évaluations (même si deux tiers des évaluations répondent à une exigence du bailleur de fonds ou à une obligation réglementaire)
 - la prédominance des évaluations formatives (portant aussi bien sur la mise en œuvre que sur les effets du projet/ programme / politiques en question)
 - une assez grande diversité dans l'approche méthodologique qui – comme en attestent les résultats de la méta évaluation – révèle néanmoins un certain nombre d'insuffisances dans la gestion des évaluations lorsque l'on applique les normes et standards internationaux.
2. Une relative faible institutionnalisation de la fonction d'évaluation qui se caractérise par :
 - une prédominance de la fonction de contrôle et de responsabilité financière
 - des institutions dont le mandat évaluatif est faiblement développé et dont les rôles et responsabilités en matière d'évaluation sont peu ou pas définis
 - des relations faibles entre institutions potentiellement et réglementairement concernées par l'évaluation
 - une faible demande interne en évaluation formulée par les institutions républicaines et celles de l'Administration publique, contrairement à une demande forte de la part des bailleurs de fonds et de certaines organisations de la société civile
 - une offre de compétences évaluatives peu organisée/ structurée et plus présente dans le secteur privé et chez les partenaires au développement qu'au niveau de l'Etat.
3. Des opportunités réelles dans le contexte sénégalais qui devraient pouvoir permettre un meilleur ancrage et une pratique davantage mature de l'évaluation :
 - le souhait d'élargissement de leur mandat évaluatif des institutions telles la Cour des Comptes
 - une demande croissante pour l'évaluation de la part des organisations de la Société Civile

- des ressources humaines, notamment au sein du secteur privé, disponibles mais pourtant peu organisées professionnellement (absence de cadre déontologique)
- la décentralisation ainsi que la modification progressive des modalités d'aide au développement (plus d'accent sur l'utilisation des systèmes et dispositifs nationaux dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris)
- des organisations de la Société Civile et des partenaires au développement ayant accumulé des expériences importantes avec la fonction d'évaluation comme instrument d'apprentissage.

La probabilité que ces opportunités seront saisies est dans une large mesure dépendant de l'adoption d'un certain nombre de mesures créant les conditions idoines pour un meilleur ancrage de la fonction d'évaluation, telle l'adoption d'une politique ou stratégie nationale (cf. ci après).

Néanmoins, l'étude a également révélé un certain nombre de risques qui peuvent entraver le processus d'ancrage de la fonction d'évaluation. Les facteurs majeurs sont : l'absence de volonté politique et la faible échange et accessibilité de l'information en général et celle relative aux résultats et gestion des évaluations en particulier.

Etant donné les principaux résultats de l'étude ainsi que les opportunités et menaces identifiées dans le contexte actuel, un certain nombre de recommandations peuvent être formulées. Ces recommandations ne constituent pas un « plan de renforcement des capacités évaluatives » tel que prévu au démarrage de l'étude. Il a été préféré, à ce stade, se limiter à ces recommandations dont la nature est si diverse qu'elles ne peuvent être captées dans un plan (dont le cadre institutionnel pour sa mise en œuvre ne peut pas être clarifié en ce moment non plus). Ainsi, les recommandations sont adressées à divers acteurs dont le dénominateur commun est leur engagement en faveur de l'évaluation.

Recommandations

Ainsi, les recommandations et perspectives suivantes peuvent être formulées :

1. L'élaboration d'une politique/stratégie nationale d'évaluation basé sur une stratégie pluraliste visant des actions à plusieurs niveaux selon un triple but : l'institutionnalisation de la fonction d'évaluation, l'amélioration de la qualité et de l'étendue de la pratique évaluative, et la promotion d'une culture d'évaluation. Les principaux axes d'une telle stratégie/ politique incluraient:
 - a. le développement d'une offre de formation en matière d'évaluation et conséquemment le renforcement des compétences évaluatives des acteurs clés
 - b. le renforcement et l'élargissement des textes qui réglementent le fonctionnement des institutions clés pour une meilleure prise en compte de la fonction d'évaluation, y compris les collectivités locales (entre autres à travers un plaidoyer auprès du PNDL, PNBG par exemple)
 - c. la mise en place et le renforcement des unités de planification, suivi & évaluation au sein des Ministères techniques et l'identification d'une structure au sein de l'Administration devant encadrer la pratique évaluative
 - d. l'appui aux acteurs clés (tels le réseau sénégalais d'évaluation) qui sont bien placés pour mener des actions de promotion d'une culture d'évaluation et de professionnalisation du secteur
 - e. la promotion des normes et standards internationaux et africains d'évaluation
 - f. le plaidoyer politique autour de l'augmentation des budgets destinés à l'évaluation

2. Indépendamment d'une politique nationale, travailler sur l'offre de formation et négocier la venue à Dakar d'une expertise internationale en la matière pour développer une offre avec une institution de formation sur place (Université, ENEA, CESAG, ENA,) et commencer à former des cadres
3. Fournir un appui au réseau d'évaluation pour consolider son fonctionnement et son rôle de promotion de la culture d'évaluation
4. Assurer la publication et la diffusion large du rapport de l'étude
5. Organiser un séminaire de haut niveau (haut fonctionnaires, députés, gouverneurs etc.) sur la question des capacités évaluatives
6. Faire un plaidoyer pour l'inclusion dans les lois sur les politiques publiques d'une prévision d'évaluation
7. Prévoir le renforcement du dispositif d'évaluation du DSRP

La question de l'ancrage institutionnel d'une politique/stratégie nationale reste à examiner de même que la question des acteurs et structures responsables de la mise en œuvre des différentes recommandations citées ci-dessus. A l'heure actuelle, il semble opportun de confier le suivi des recommandations au comité de suivi de la présente étude élargi à d'autres acteurs au sein du Réseau Sénégalais d'Evaluation. Il est évident qu'une étroite collaboration avec des structures telles que le Ministère de l'Economie et des Finances, la Cour des Comptes, la Primature, l'Assemblée Nationale et le Programme National de la Bonne Gouvernance est une importante condition pour un travail fructueux vers l'élaboration d'une politique ou stratégie nationale.

ANNEXES

Liste des structures ayant répondu au questionnaire

- | | |
|--|--|
| 1 : ACDI | 19 : Institut d'Etude et d'Action pour le Développement de l'Education (INEADE) |
| 2 : Aide et Action | 20 : Conseil des ONG d'Appui au Développement (CONGAD) |
| 3 : Direction de la Planification Nationale | 21 : Cellule d'Appui et de Développement Sanitaire |
| 4 : Ministère du Tourisme et des Transports Aériens | 22 : Programme d'Appui à la Réduction de la Pauvreté (PAREP) |
| 5 : AFID Consultance | 23 : Cellule d'Etudes de Planification et de Suivi (Ministère de l'Environnement et de la Protection de la Nature) |
| 6 : USAID Sénégal | 24 : Cour des Comptes |
| 7 : Direction des Collectivité Locales | 25 : Agence Régionale de Développement (région de Tambacounda) |
| 8 : INGESAHEL | 26 : Direction de la Coopération Economique et Financière (Ministère de l'Economie et des Finances) |
| 9 : SENAGROSOL | 27 : UNICEF bureau Sénégal |
| 10 : Direction de la Planification et de la Réforme de l'Education (Ministère de l'Education) | 28 : Délégation au Management Public |
| 11 : Cellule de coordination des projets et programmes (Ministère de la Femme, de la Famille et du Développement Social) | 29 : ENDA Tiers Monde |
| 12 : Conseil Sénégalais des Chargeurs (COSEC) | 30 : Fondation Rurale de l'Afrique de l'Ouest (FRAO) |
| 13 : Cellule de suivi du PNDS | 31 : West Africa Trade Hub |
| 14 : EMAP | 32 : Conseil de la République pour les Affaires |
| 15 : Haut Commissariat des Réfugiés | |
| 16 : Cellule de Suivi du Programme de Lutte contre la Pauvreté | |
| 17 : IFD Afrique | |