

Précis

DÉPARTEMENT DE L'ÉVALUATION DES OPÉRATIONS

PRINTEMPS 1999 NUMÉRO 183

Renforcement des capacités de suivi et d'évaluation en Afrique

UN SÉMINAIRE DE HAUT NIVEAU, TENU À ABIDJAN (Côte d'Ivoire) en novembre 1998, a rassemblé des équipes de hauts fonctionnaires de 12 pays d'Afrique et de 21 institutions internationales d'aide au développement. Elles avaient pour tâche d'étudier l'état actuel — et d'aider à planifier l'avenir — du développement des capacités de suivi et d'évaluation (S&E) en Afrique. Les participants ont reconnu que le S&E était considéré auparavant comme une activité menée essentiellement par les bailleurs de fonds, mais que tel n'était plus le cas. Plusieurs pays d'Afrique — à l'instar de ceux d'Asie, d'Amérique latine et des Caraïbes — cherchent à renforcer les capacités nationales de S&E afin d'en retirer les avantages dans le cadre de leurs propres programmes de développement. La tendance mondiale à un mode d'administration plus responsable, plus proche des citoyens et plus efficace a rehaussé l'attrait des programmes de S&E, qui sont par ailleurs d'une utilité évidente lorsqu'il s'agit de soutenir les réformes envisagées dans le secteur public et de tirer le meilleur parti possible de ressources limitées.

Abidjan 1990, Abidjan 1998

En mars 1987, une conférence a été organisée sous les auspices du Comité d'aide au développement (CAD) de

l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) pour permettre aux bailleurs de fonds et aux bénéficiaires de procéder à des échanges



de vues sur l'évaluation. Cette conférence a fait ressortir la nécessité de renforcer les capacités d'évaluation des pays en développement. C'est de cette réunion qu'est issu le projet d'organisation du premier séminaire d'Abidjan, qui s'est tenu du 2 au 4 mai 1990. Celui-ci avait notamment pour objectifs d'identifier clairement les besoins d'évaluation tels que les percevaient les pays eux-mêmes et d'étudier les moyens qui permettraient de renforcer les capacités d'auto-évaluation. La deuxième réunion d'Abidjan avait pour objet de faire le bilan des nombreuses questions abordées en 1990, mais aussi d'aller plus loin. Ce séminaire était organisé par la Banque africaine de développement, avec l'appui de la Banque mondiale et en consultation avec le Groupe de travail du Comité d'aide au développement sur l'évaluation de l'aide.

Ordre du jour

Les objectifs du séminaire tenu à Abidjan en 1998 étaient ambitieux. En effet, on attendait du séminaire les résultats suivants :

- Bilan des progrès accomplis dans le développement des capacités de S&E en Afrique, dans le contexte de la réforme du secteur public et de la gestion des dépenses publiques.
- Consensus au sujet des éléments constitutifs du S&E, de ses buts et des méthodes de S&E à suivre pour promouvoir les activités de développement.
- Synthèse de l'expérience acquise en ce qui concerne l'élaboration des concepts relatifs au renforcement des capacités de S&E, les contraintes rencontrées et les approches suivies en Afrique.
- Identification des stratégies et ressources à mettre en oeuvre pour accroître l'offre et la demande de S&E dans les pays d'Afrique.
- Définition des méthodes d'élaboration d'un plan d'action national en matière de S&E.
- Transmission aux équipes nationales, représentant 12 pays, des connaissances et des compétences nécessaires pour élaborer des plans d'action préliminaires en matière de S&E, compte tenu de la situation particulière de chaque pays.
- Création de réseaux nationaux et régionaux afin d'encourager la poursuite des activités.

Afin de réaliser ces objectifs, le séminaire a réuni de hauts fonctionnaires de l'Afrique du Sud, du Burkina Faso, de la Côte d'Ivoire, de l'Éthiopie, du Ghana, de la Guinée, du Malawi, du Maroc, du Mozambique, de l'Ouganda, de la Tanzanie et du Zimbabwe ainsi qu'un grand nombre de représentants d'institutions d'aide au développement, dont la Banque

Encadré 1 : La nouvelle conception du S&E

LE S&E A LONGTEMPS ÉTÉ CONSIDÉRÉ COMME un processus d'analyse des projets entrepris pour le compte des bailleurs de fonds, axé sur les activités financées par l'assistance extérieure et mettant l'accent sur la responsabilité financière. L'étroitesse de cette conception est peut-être à l'origine de la faible priorité que nombre de gouvernements et d'organismes d'aide au développement ont accordée au renforcement des capacités de S&E.

Aujourd'hui, on met l'accent sur les résultats obtenus non seulement au niveau des projets mais aussi au niveau des programmes, des secteurs et des pays. Le S&E est également considéré comme un moyen de faciliter l'allocation des ressources, d'établir des ordres de priorité et d'améliorer la gestion : il offre l'expérience passée comme guide et encourage l'expression et la participation de la société civile.

africaine de développement (BAfD), la Banque mondiale, le Groupe de travail du CAD sur l'évaluation de l'aide, le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Département du développement international du Royaume-Uni, l'Agence danoise pour le développement international (DANIDA), le ministère norvégien des Affaires étrangères, l'Agence suédoise de coopération internationale au développement, la Direction suisse du développement et de la coopération, le ministère français des Affaires étrangères et la Banque interaméricaine de développement (BID).

Qu'apportent le suivi et l'évaluation ?

Les participants au séminaire ont exprimé des avis divers sur ce que les pays en développement peuvent attendre du renforcement des capacités nationales de S&E. Ils ont noté que les conclusions des évaluations peuvent, en permettant aux pouvoirs publics de prendre des décisions mieux informées en matière d'allocation des ressources, clarifier le processus de décision, particulièrement en matière budgétaire. Elles permettent également d'utiliser plus efficacement et plus judicieusement les ressources limitées dont disposent les pays. Cette conception est, par conséquent, plus large que la notion traditionnelle de S&E au niveau des projets. Le S&E apparaît aujourd'hui plutôt comme un processus qui permet aux pouvoirs publics d'évaluer leurs ressources et d'établir un ordre de priorité budgétaire pour l'utilisation des ressources, aussi bien extérieures que nationales.

Le S&E offre également aux décideurs un moyen de suivre l'exécution des activités en cours aux niveaux national ou sectoriel, ou au niveau des programmes ou des

projets. Ainsi, il constitue un outil de gestion axé sur les résultats, qui peut favoriser le développement du savoir et d'améliorer les résultats.

La possibilité de prendre connaissance des conclusions du S&E permet également aux citoyens d'être informés de l'efficacité des efforts de développement menés par les autorités nationales et de la qualité de la gestion des affaires de l'État.

Le devoir de transparence s'applique aussi à la qualité de l'action des organismes d'aide au développement : les résultats sont-ils à la hauteur des ressources utilisées ? En outre, les gouvernements doivent rendre compte aux organismes d'aide au développement et à la communauté internationale tout entière de l'utilisation qu'ils font des flux d'assistance. Dans un monde où l'intégration ne cesse de croître, il apparaît de plus en plus clairement que la convergence des politiques et de bonnes politiques macroéconomiques ne peuvent pas à elles seules alimenter l'expansion à long terme : la qualité des dépenses publiques est tout aussi importante. En effet, les projets de grande envergure et à faible rentabilité (que l'on voit généralement fleurir lorsque l'évaluation est déficiente) aggravent souvent les crises financières.

Renforcement des capacités de S&E — enseignements de l'expérience des pays

L'un des principaux thèmes du séminaire d'Abidjan était l'expérience acquise par les gouvernements des pays aussi bien développés qu'en développement dans le domaine des systèmes et des cadres de S&E. Le cas des pays développés est un excellent exemple de la corrélation qui peut exister entre les capacités nationales de S&E et une bonne gestion des affaires publiques. Il illustre également les opportunités qui s'offrent d'infléchir l'attitude des pouvoirs publics ainsi que les difficultés pratiques à cet égard. Enfin, il montre les éléments qui doivent être développés — dans des domaines comme la demande, l'offre et les infrastructures d'information — pour mettre en place un cadre de S&E solide.

La principale condition à remplir pour mettre en place un cadre de S&E est que le pays le demande. Certes, les organismes d'aide au développement peuvent prendre l'initiative de vanter les mérites du S&E, mais tant qu'un pays n'est pas intéressé, tant qu'il n'est pas convaincu qu'un cadre de S&E a beaucoup à offrir, l'effort n'ira pas loin.

Deux éléments sont indispensables pour que la demande apparaisse : la sensibilisation des principales parties prenantes à la nécessité du S&E et des avantages qu'ils offrent, et la connaissance des techniques et des approches à utiliser.

À en juger par l'expérience, les principaux obstacles à la mise en place de mécanismes de S&E dans les pays en développement sont notamment l'absence d'intérêt et de demande véritables ; l'absence de culture de responsabilité, problème souvent lié à des questions de déontologie ou de corruption ; le manque de compétences dans des domaines comme l'évaluation, la comptabilité et l'audit (lesquelles doivent être développées à mesure que la demande augmente) ; la médiocrité des informations financières et des autres données sur les performances ainsi que des normes et des systèmes de comptabilité et d'audit ; le manque de mécanismes permettant d'intégrer les résultats du S&E aux processus de prise de décisions ; et la nécessité pour les cadres de S&E d'atteindre la masse critique minimale qui en assurera la pérennité.

Il est clair aussi que la mise en place d'un cadre de S&E ne doit pas être considérée comme une activité isolée : il serait vain d'essayer de greffer un tel cadre sur les structures administratives existantes, si le contexte institutionnel et les incitations n'y sont pas propices. En pareil cas, il est d'autant plus important de veiller à ce que l'élaboration d'un cadre de S&E fasse partie intégrante d'un programme plus large d'amélioration de la gouvernance. Cette approche tient compte du puissant effet de synergie entre le S&E des performances et une gestion axée sur les résultats.

Renforcement des capacités de S&E — les facteurs de succès

Il est apparu clairement que plusieurs facteurs sont indispensables à la mise en place d'un cadre de S&E efficace et qu'il ne faut s'engager sur cette voie que si ces éléments sont présents ou que si l'on peut raisonnablement compter les développer ou les créer.

Encadré 2 : Favoriser le développement du S&E

LES ORGANISMES D'AIDE AU DÉVELOPPEMENT peuvent aider puissamment les pays à renforcer leurs capacités de S&E. La difficulté, pour la Banque mondiale et les autres institutions, consiste à allier de façon coordonnée l'expérience et le savoir respectifs de leurs services d'évaluation et de conseil et de leurs services opérationnels. La Banque a créé un partenariat structuré à l'échelon interne, qui comprend les services opérationnels essentiels, l'Institut de la Banque mondiale (le service de la Banque chargé de la formation), et le Département de l'évaluation des opérations. Ce partenariat l'aidera à fournir ce type d'appui, en collaboration étroite avec les services opérationnels, tels que la région Afrique, et des partenaires extérieurs.

Ministères ou organismes « porte-étendard »

Un ministère ou un organisme « porte-étendard » peut beaucoup contribuer à appuyer et à encourager la mise en place d'un cadre de S&E, en s'attachant à persuader et à convaincre les différents niveaux de l'administration. Le « porte-étendard » doit par conséquent être une institution chef de file puissante et influente, par exemple le ministère des Finances ou du Plan (comme en Australie ou au Canada), ou un service national de vérification des comptes. Des pays comme l'Indonésie ont utilement su mobiliser le soutien de puissants organismes centraux et créer un groupe ou un réseau de partisans résolus au sein des différents ministères. Une stratégie clairement exprimée et visible de promotion du S&E peut également contribuer à faire « passer le message », tout comme l'appui de ministres ou du cabinet dans son ensemble, particulièrement sous forme d'arrêtés ministériels ou de décrets présidentiels. La constitution colombienne, par exemple, stipule expressément que l'activité de l'État doit être suivie et évaluée et que les résultats de cette analyse doivent être rendus publics, et un arrêté ministériel semblable a été promulgué en Indonésie.

Un engagement durable

L'engagement durable des pouvoirs publics est important aussi. Un cadre de S&E ne se crée pas du jour au lendemain : il faut parfois au moins dix ans pour ancrer durablement un tel système au niveau de l'ensemble de l'administration. Il faut en effet du temps pour convaincre, pour développer les compétences et pour mettre en place dans la fonction publique les structures et les systèmes nécessaires pour exploiter pleinement les résultats des activités de S&E. À cet engagement durable des pouvoirs publics doit faire pendant un appui sans faille de la part des organismes d'aide au développement.

Les organismes bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux représentés au séminaire d'Abidjan ont appuyé le renforcement des capacités nationales de S&E et se sont engagés à en promouvoir le développement. Conscients des problèmes suscités par le passé par des approches ponctuelles et non coordonnées, ils se sont engagés à collaborer dans un esprit de coopération beaucoup plus étroit afin de soutenir les efforts déployés par les pays pour renforcer leurs capacités de S&E.

Nécessité d'approches individualisées

Une approche s'appliquant à l'ensemble de l'administration (comme celles suivies en Australie, au Canada, au Chili et en Indonésie) présente des avantages en ce sens qu'elle crée une dynamique et qu'elle aide à faire en sorte que les ministères à la traîne fassent le nécessaire pour suivre ceux qui les ont devancés. Une

telle approche peut être particulièrement indiquée si l'on envisage une série majeure de réformes, par exemple des changements substantiels dans la gestion des dépenses publiques (processus et prise de décisions en matière budgétaire) du fait d'impératifs budgétaires.

Toutefois, cette approche globale risque d'échouer dans un certain nombre de pays en développement en raison des difficultés qu'elle pose. Dans bien des pays, on pourra commencer à une échelle plus réaliste et plus modeste, en mettant l'accent, dans un premier temps, sur le suivi des activités en cours — le cas échéant, dans un petit nombre de ministères ou de secteurs donnés, afin de créer un effet de démonstration — avant d'élargir l'approche à d'autres secteurs et ministères et à d'autres outils de mesure et d'évaluation des résultats, à mesure que cela devient possible.

Pour que cette approche par étapes puisse aboutir, il faut que l'étape initiale, plus modeste, semble donner des résultats satisfaisants par rapport à son coût. Le Chili a adopté cette démarche, après avoir initialement mis l'accent sur la collecte d'informations sur les résultats, ce qui a suscité un intérêt pour les résultats des programmes et les liens de cause à effet. Il s'agit là de questions auxquelles seuls peuvent pleinement répondre les résultats des évaluations.

Initiatives nationales

Lors du séminaire, chacun des 12 groupes représentant des pays en développement a été invité à indiquer l'initiative qui semblait la plus facile à incorporer à un plan d'action sur le S&E dans son pays (encadré 3). Les thèmes communs sont apparus :

- Un appui institutionnel (d'origine africaine et aussi étrangère) est indispensable au développement des capacités de S&E. L'amélioration de la législation, la promulgation de nouvelles directives administratives en matière d'évaluation et une sensibilisation accrue des gouvernements nationaux, des bailleurs de fonds ou des organisations internationales aux problèmes qui se posent, ne sont que quelques-unes des mesures à envisager : il importe d'exploiter toutes les sources d'appui possibles. Si l'on doit maintenir l'élan donné au renforcement des capacités de S&E, ce ne sont sans doute pas les seuls gouvernements africains, mais aussi les organismes bailleurs de fonds, qui auront intérêt à élaborer et à mettre en oeuvre des plans d'action.
- La nécessité de fournir un appui à la formation en Afrique (aux concepts, méthodes et pratiques de S&E) a été fréquemment citée.
- Les groupes ont suggéré de constituer des bases de données, et notamment un répertoire d'évaluateurs

Encadré 3 : Résumé des initiatives présentées dans les plans d'action proposés

Principales initiatives présentées	Nombre de plans d'action où l'initiative est citée
Réformes institutionnelles :	
■ Adoption et application de lois appropriées concernant la production de manuels, de guides et d'autres outils	6
■ Réalisation d'un consensus, sensibilisation et acceptation des activités de S&E au niveau des principaux centres de décision	8
■ Application de règles de transparence aux évaluations afin de renforcer la responsabilité	1
Développement des ressources humaines :	
■ Formation de formateurs, de fonctionnaires et de techniciens ayant des fonctions de S&E	10
■ Participation à des évaluations conjointes avec des institutions extérieures de financement	1
■ Création d'un réseau d'évaluateurs pour faciliter les échanges	3
Gestion des ressources :	
■ Allocation de ressources au suivi et à l'évaluation	4
■ Création d'une base de données sur les résultats du S&E ainsi que d'outils de gestion appropriés afin de faire connaître les pratiques optimales	9

(professionnels, consultants, fonctionnaires responsables du S&E, organes de vérification des comptes et entreprises du secteur privé). Ils ont également suggéré de constituer une base de données centralisant les informations sur les enseignements retirés et les pratiques optimales.

Après Abidjan

En quittant Abidjan, les participants se sont dit conscients que le contexte du développement des capacités de S&E avait changé. Le développement en Afrique a pris un nouvel élan, tandis que les perspectives des partenariats pour le développement sont plus prometteuses que jamais. À mesure que la gestion axée

sur les résultats se généralise, la demande de programmes de renforcement des capacités d'évaluation de nature à faciliter la réforme du secteur public augmente. Le dynamisme croissant de la société civile donne une importance accrue à cette activité, car il met au premier plan les questions relatives à la gestion des affaires publiques et à l'efficacité de l'administration.

La diversité des situations vécues par les participants a fait apparaître clairement qu'il n'existait pas d'approche unique du développement des capacités d'évaluation. Les pratiques administratives, la demande de services d'évaluation et le niveau de connaissances techniques varient d'un pays à un autre, et chacun doit élaborer son propre plan en ayant à l'esprit ses particularités propres.

► Ce *Précis* est fondé sur l'étude intitulée *Renforcement des capacités d'évaluation en Afrique*, publiée conjointement par la Banque mondiale et la Banque africaine de développement. Pour plus d'informations sur le renforcement des capacités d'évaluation, contacter [Keith Mackay](#), tél. : 1-202/473-7178. Les Administrateurs et le personnel de la Banque peuvent se procurer ce rapport auprès de l'Unité de documentation interne et des centres d'information régionaux, et le public auprès de l'InfoShop de la Banque mondiale.

