



DÉVELOPPEMENT DE LA CAPACITÉ D'ÉVALUATION

SÉRIE DE DOCUMENTS DE TRAVAIL DU DCE N° 6 : JANVIER 1999

Guide
analytique
et cadre d'action

Keith Mackay



Développement de la capacité d'évaluation : Guide analytique et cadre d'action

Keith Mackay

Sommaire	Page
I. Introduction : Rôle du Guide	1
II. Comment orienter l'effort de développement de la capacité d'évaluation	5
III. Conclusion	19
Annexe	21
Renvois	27

Introduction : Rôle du Guide

Le présent guide vise à aider les gouvernements et les organismes de développement qui ont décidé de mettre sur pied un système d'évaluation national ou sectoriel. Il propose une liste détaillée des questions à examiner pour développer la capacité d'évaluation d'un pays. Si ce guide se veut aussi complet que possible, il devra être adapté à la situation de chaque pays. La mise au point d'un système d'évaluation au niveau national est son principal objet. Dans certains pays, une démarche aussi globale pourrait s'avérer irréalisable ou trop coûteuse. Il sera alors peut-être plus réaliste d'adopter une approche par secteur, voire par grand projet. Dans ce cas, il conviendra d'adapter et de simplifier en conséquence l'analyse détaillée présentée ci-après.

Le Guide s'articule autour de neuf opérations distinctes, mais connexes, qui aideront à orienter le développement de la capacité d'évaluation (DCE) et à mettre au point un plan d'action (la relation entre ces différentes opérations fait l'objet de la figure 1). Ces opérations sont les suivantes :

1. Recensement des ministères et autres organes jouant un rôle clé : il s'agit des principales entités à travers lesquelles les pouvoirs publics peuvent assurer un suivi des résultats de leur action. Elles peuvent déjà appliquer un système de mesure ou d'évaluation de la performance. Cette opération est aussi destinée à se faire une idée assez exacte des fonctions et des relations - telles que définies officiellement - de ces différents organes.
2. Analyse du cadre d'action publique dans lequel les différents ministères et les fonctionnaires travaillent. Ce travail porte sur des questions telles que l'éthique dans le secteur public, les mécanismes d'incitation et la présence possible de corruption. Le cadre existant est un facteur important dans la mesure où il influe non seulement sur le mode de fonctionnement des ministères et des services, mais aussi sur leurs relations et leurs résultats. Cette analyse vise aussi à comprendre les règles, les dispositifs et le régime d'incitation qui déterminent le comportement des fonctionnaires.
3. Compréhension des facteurs qui influent sur les orientations budgétaires et sur les décisions sectorielles au niveau des différents ministères. Définition du rôle réel - par opposition au rôle officiellement défini - et du degré d'autonomie des principaux ministères centraux et techniques. Ensemble, les opérations 1 et 3 permettent de mesurer la différence qui existe entre les mécanismes de décision tels qu'ils ont été conçus et tels qu'ils fonctionnent effectivement, tant au niveau global (budgétaire) qu'à l'échelon des principaux ministères.
4. Évaluation de la demande d'information des administrations sur les résultats de l'action des pouvoirs publics. Cela implique de demander dans quelle mesure et sous quelle forme l'évaluation des résultats influe sur les orientations budgétaires retenues et sur les décisions sectorielles des différents ministères.

5. Examen des activités et des capacités d'évaluation des ministères centraux et techniques et d'autres entités, comme les universités, les établissements de recherche et les organes du secteur privé. Il s'agit ici d'apprécier l'offre dans ce domaine, notamment par une analyse de l'infrastructure d'information, c'est-à-dire des processus et mécanismes donnant accès aux données nécessaires.
6. Examen des activités d'évaluation résultant de l'intervention des organismes d'aide bilatérale et multilatérale dans le pays. Par leurs prêts, financements et conseils, ces organismes peuvent exercer une influence importante sur le gouvernement. Celle-ci peut se manifester à travers un travail systématique d'évaluation imposé par le bailleur de fonds ou à travers les services consultatifs que ce dernier fournit.
7. Inventaire des grandes réformes du secteur public au cours des dernières années et des interventions prévues dans ce domaine, à commencer par celles qui pourraient influencer sur le suivi et la mesure des résultats. Ces réformes peuvent être l'occasion de développer la capacité d'évaluation.
8. Carte des formules possibles pour le développement de la capacité d'évaluation.
9. Préparation d'un plan d'action réaliste.

Ensemble, ces neuf opérations aident à circonscrire les possibilités et les contraintes dans la perspective d'un développement de la capacité d'évaluation d'un pays. Si l'utilisation d'une liste de contrôle incite à une analyse mécanique des différentes questions à traiter, le sens du jugement de ceux qui dressent le diagnostic reste déterminant.

Ce diagnostic suppose des consultations approfondies avec de hauts fonctionnaires et probablement des ministres, avec des organismes d'aide au développement, des universitaires et des représentants de la société civile, ONG comprises. Elle passe par l'examen d'un certain nombre de documents clés, tels que le budget de l'État, les documents de planification sectorielle et d'investissement prévisionnel, les stratégies d'aide aux pays, les examens des dépenses publiques, les prêts ou dons d'assistance technique pour la gestion des dépenses publiques et les autres réformes de la gestion du secteur public. Les examens des dépenses publiques, en particulier, peuvent, s'ils sont réalisés avec soin, couvrir bon nombre des aspects prévus aux points 1, 3, 4 et 9 — ainsi que 2, 5 et 8 (ce serait du moins souhaitable) .

Le Guide fait intervenir plusieurs domaines traités par la Banque mondiale : gestion des dépenses publiques, gestion publique et réforme du secteur public, qui comprend le renforcement des capacités administratives, et évaluation du cadre institutionnel. Les commentaires et suggestions sur le présent projet sont les bienvenus. Par la suite, l'OED a l'intention d'appliquer ce Guide à l'étude d'un certain nombre de cas d'espèce dans les pays en développement.

Qu'est-ce que le développement de la capacité d'évaluation et pourquoi ce travail est-il important ?

Le travail de mise sur pied d'un système d'évaluation national ou sectoriel — auquel correspond la notion de développement de la capacité d'évaluation (DCE) - est de plus en plus considérée comme un outil important d'aide à la gestion publique et comme un instrument pouvant contribuer à l'efficacité du secteur public. Grâce au DCE, les résultats de l'évaluation peuvent aider les pays dans quatre domaines clés.

Premièrement, les enseignements tirés de l'évaluation peuvent être un atout important pour la répartition des ressources publiques, au moment de planifier, de définir les priorités et d'arrêter les décisions, particulièrement au cours du cycle budgétaire.

Deuxièmement, le travail d'évaluation aide les responsables en les renseignant sur la marche des activités en cours, tant au niveau des secteurs qu'à celui des programmes ou des projets. C'est donc un outil de direction qui est source de savoir et d'amélioration et qui débouche sur une gestion avec contrat d'objectifs.

Troisièmement, les résultats de l'évaluation favorisent une gestion responsable, qui rend les dirigeants comptables de l'exécution des activités qu'ils dirigent et oblige les autorités à justifier les résultats obtenus. Promouvoir une gestion responsable, c'est reconnaître qu'une bonne gestion de l'économie et un secteur public solide sont à la base de la compétitivité du pays. En effet, le marché récompense les pays capables de gérer et de surveiller leurs dépenses publiques, et le

travail d'évaluation est l'un des outils pour le faire. Ainsi que le dit Robert Picciotto :

La qualité des dépenses publiques est aussi importante que l'équilibre budgétaire. Les projets de grande envergure qui ont un rendement médiocre (ce qui est souvent le cas lorsque l'effort d'évaluation est insuffisant) tendent à aggraver les crises financières.

Quatrièmement, les résultats de l'évaluation permettent de mesurer le degré de réussite des activités de développement. Cet aspect revêt une importance croissante pour les pays qui cherchent à mobiliser des ressources extérieures, surtout du fait des pressions auxquelles sont soumis les organismes internationaux d'aide au développement pour orienter leurs interventions vers les pays dans lesquels l'action déjà menée dans ce domaine a été couronnée de succès. En outre, les organismes d'aide mettant de plus en plus l'accent sur le rôle du budget en tant qu'instrument de développement, l'existence d'indicateurs de performance au niveau national devient de plus en plus un atout.

La notion de résultat est d'une importance cruciale. Elle englobe l'efficacité économique d'un secteur, d'un projet ou d'une activité, c'est-à-dire l'aptitude à mener une action au moindre coût. Elle comprend aussi l'efficacité d'une activité, c'est-à-dire sa capacité à atteindre les objectifs fixés. L'évaluation des résultats obtenus est un aspect essentiel qui débouche sur plusieurs questions fondamentales : Quel objectif essayez-vous d'atteindre ? À quoi ressemble le « succès » ? Comme saurez-vous que vous avez réussi ?

Les instruments d'évaluation sont multiples et ils peuvent être utilisés de différentes manières. Bien que ces instruments tendent tous au même but, la terminologie employée par les professionnels de l'évaluation diffère, ce qui peut être source de confusion. Les indicateurs de suivi et de performance, les évaluations de projets et de programmes - ex ante, en cours/formative et ex post/sommative - les évaluations rétrospectives (ou les audits de rentabilité) et les contrôles financiers sont tous des outils qui visent à évaluer les résultats obtenus. Chacun de ces instruments fournit des informations sur la marche d'une activité et peut être utilisé dans différents contextes. D'autres appellations génériques, comme « suivi et évaluation », sont

également employées pour désigner le large éventail des opérations visant à mesurer les résultats obtenus. Les termes « mesure des résultats » et « évaluation de la performance » seront utilisés ici de façon interchangeable et générique pour recouvrir l'ensemble de ces notions.

Le développement de la capacité d'évaluation peut aider à promouvoir la gestion des affaires publiques, le développement institutionnel et la réforme du secteur public. Cette contribution est souvent sous-estimée. Des éléments communs relient en effet les aspects suivants :

- systèmes de gestion financière ou budgétaire, et comptabilité ;
- relations budgétaires interministérielles et mesure dans laquelle elles sont axées sur le souci du résultat ;
- mécanismes incitant à une gestion responsable et organismes d'audit ;
- exploitation commerciale et prestation de services publics par le secteur privé, ce qui implique un désengagement de l'État à ce niveau. Pour y parvenir, il faut se faire une idée claire des objectifs poursuivis et effectuer une évaluation ex ante, en cours et ex post des résultats obtenus ;
- définition explicite des normes de services-clients par les organismes de prestation et surveillance du degré d'application de ces normes ;
- réforme de la fonction publique, avec niveau de responsabilité et d'autonomie accru pour les responsables sectoriels (« nouvelle fonction publique ») ;
- réforme de la fonction publique mettant l'accent sur les résultats, la gestion et l'évaluation du personnel - et reconnaissant que la performance professionnelle n'est pas étrangère aux résultats obtenus dans le cadre des projets et programmes ;
- qualité des conseils sur la réforme de la fonction publique et prise en compte des résultats de l'évaluation ou, à défaut, possibilité de la faire réaliser ;
- participation et consultation de la société civile. Il s'agit là de tenir compte du point de vue et des attentes du simple citoyen en ce qui concerne les résultats obtenus par les pouvoirs publics. Cet aspect est lié au concept et aux outils d'évaluation participative et d'enquêtes-clients. Il va aussi de pair avec le rôle et la contribution des organisations non gouvernementales (ONG) ;

-
- Efforts de lutte contre la corruption. L'amélioration des systèmes de gestion financière, la présentation en temps voulu des rapports d'exécution, le renforcement des organismes de surveillance et l'accroissement de la transparence dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques contribuent, à bien des égards, à la mise sur pied des systèmes d'évaluation.

Expérience accumulée par les pays

Un certain nombre de pays développés ont déjà mis en place de solides systèmes d'évaluation. Le chemin qu'ils ont parcouru montre les liens qui peuvent exister entre la capacité d'évaluation nationale et la bonne gestion des affaires publiques. Il illustre aussi les perspectives et les difficultés qui attendent ceux qui veulent faire évoluer la culture de gouvernement - changer les sensibilités et les mentalités est une entreprise de longue haleine. L'expérience acquise montre les différents aspects - offre, demande et infrastructure d'information, notamment - qui doivent être développés pour mettre en place un solide système d'évaluation. Un nombre croissant de pays en développement, parmi lesquels, le Chili, la Colombie, l'Indonésie, les Philippines et le Zimbabwe, mettent aujourd'hui davantage l'accent sur l'édification de tels systèmes.

L'existence d'une demande est la principale condition préalable à l'adoption d'un système d'évaluation nationale. Un tel système ne peut en effet être imposé contre la volonté des pouvoirs publics. Laisser aux organismes de développement le soin d'insuffler la dynamique nécessaire présente aussi un certain nombre de risques. Cela ne revient pas à dire que ces organismes ne peuvent pas jouer un rôle moteur pour promouvoir les mérites de tels systèmes dans les différents pays, mais que les chances de succès durable resteront limitées tant que les pays en

question n'auront pas reconnu la force des arguments avancés ou qu'ils n'auront pas eux-mêmes conclu que le travail d'évaluation présente de nombreux avantages.

L'expérience montre que la mise en place de systèmes d'évaluation dans les pays en développement se heurte aux principaux obstacles suivants : adhésion et demande insuffisantes dans les pays ; absence d'une culture moderne de la responsabilité factuelle, souvent liée à des questions d'éthique ou de corruption ; manque de compétences en matière d'évaluation, de comptabilité et d'audit ; mauvaise qualité de l'information sur les résultats, notamment financiers, et des normes et systèmes de comptabilité et d'audit ; manque de dispositifs pouvant faire remonter les enseignements tirés des évaluations vers les mécanismes de décision ; et masse critique insuffisante pour mettre durablement en place des systèmes d'évaluation . Cela pose la question de savoir si un gouvernement ou un ministère doit avoir un niveau minimum de compétences générales avant d'envisager de façon réaliste la mise en place d'un système d'évaluation. Quel doit alors être ce niveau de compétences ?

L'expérience montre aussi que l'édification d'un système d'évaluation ne doit pas être considérée comme une activité indépendante. Il serait en effet irréaliste de simplement « greffer » un système d'évaluation sur une structure d'administration existante si le cadre institutionnel et le régime d'incitation ne peuvent pas l'assimiler. Dans ce cas, il sera d'autant plus nécessaire de veiller à ce que la mise en place de ce système s'inscrive dans le cadre plus large d'une action visant à développer une bonne gestion des affaires publiques. Par sa globalité, cette démarche tient compte des puissantes synergies existant entre la mesure ou l'évaluation des résultats et le suivi de la performance.

II. Comment orienter l'effort de développement de la capacité d'évaluation

La figure 1 présente un cadre analytique d'application du Guide qui expose les neuf opérations à effectuer pour orienter le DCE et préparer un plan d'action. Une liste des points à traiter pour chacune de ces opérations est fournie à l'annexe A.

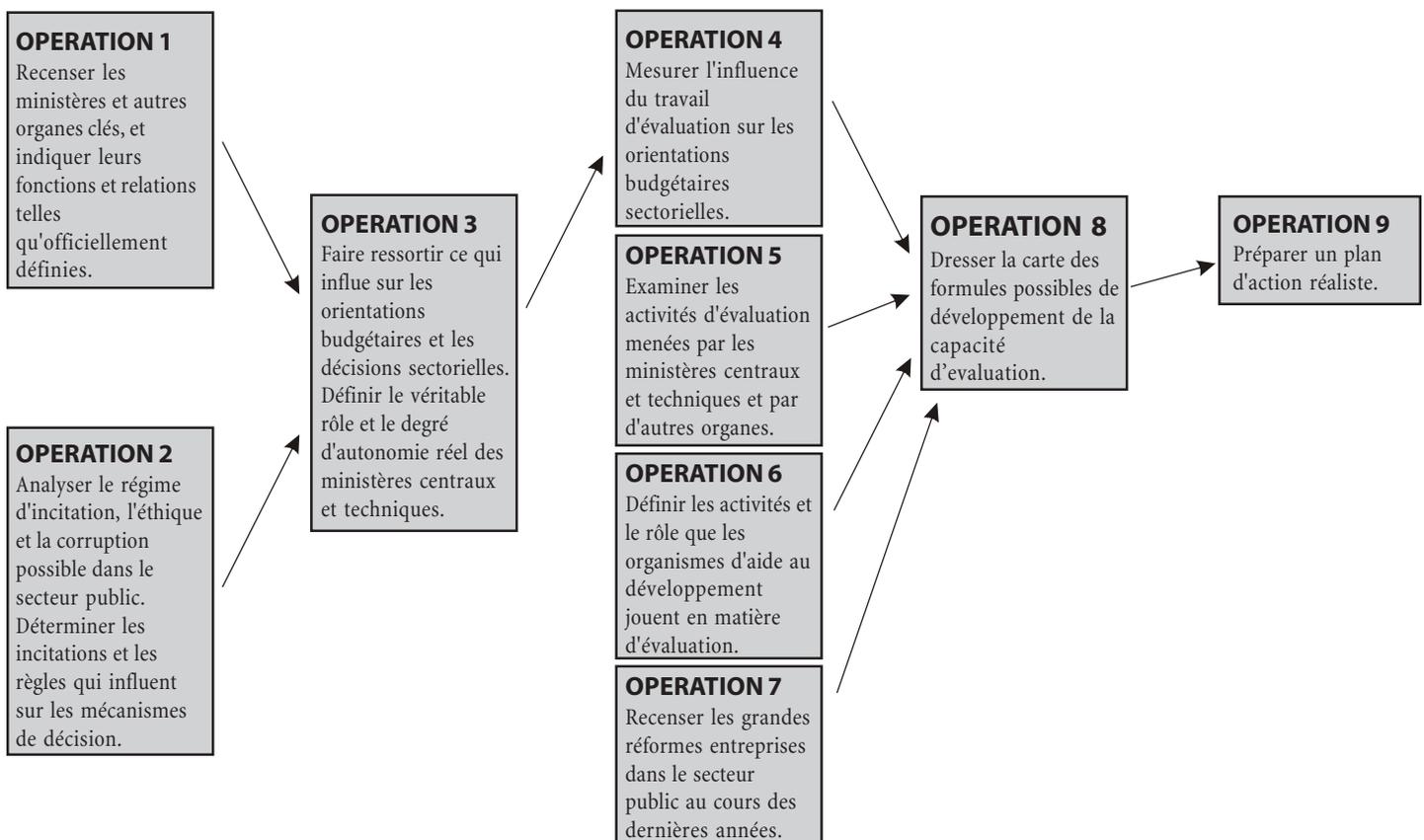
Opération 1 : Recensement des ministères et autres organes clés et définition de leurs fonctions et relations, telles qu'officiellement énoncées

Les organes clés sont ceux qui jouent un rôle important dans le suivi des résultats au sein du gouvernement. Ce sont ceux qui jouent un rôle dans les décisions de répartition des ressources publiques, dans le suivi des différents secteurs, programmes et

grands projets, ou en tant qu'organes de contrôle. Ils exercent des responsabilités dans au moins l'un des domaines suivants : gestion des dépenses publiques ; planification stratégique ; choix des programmes d'investissement public ; élaboration des politiques ; conseils sur les réformes ; responsabilités sectorielles ; suivi et évaluation ; audits.

Au nombre de ces organes, on compte les ministères centraux, tels que les Finances et le Plan, les bureaux de la Présidence et du Premier ministre, le Conseil des ministres, la Cour des comptes et le Parlement, ainsi que les grands ministères techniques, tels que l'Éducation, la Santé et l'Agriculture, les organismes d'aide au développement, les ONG importantes et le secteur privé

Figure 1 : Comment orienter le DCE



lorsque celui-ci est officiellement chargé (par exemple, par l'intermédiaire d'un corps délibérant) de fournir des conseils au gouvernement sur les niveaux de dépense, les priorités ou les résultats à obtenir.

Les ministères centraux influent considérablement sur les décisions que le gouvernement prend et sur les activités et le comportement des ministères techniques. Les grands ministères techniques peuvent être un gros atout pour le DCE s'ils peuvent être persuadés de consacrer le temps et le travail nécessaires au développement de leur capacité d'évaluation. Cela pourra avoir un effet d'émulation important sur le reste de l'administration.

Il est aussi utile de décrire précisément le rôle officiel que les élus - surtout quand ils deviennent ministres - et les corps constitués - tel que le Parlement - jouent par rapport à la fonction publique. Il pourra être souhaitable d'examiner le rôle et la fonction des autres niveaux d'administration, particulièrement lorsqu'il s'agit d'un État fédéral.

Si l'examen des fonctions, telles qu'officiellement définies, sert à orienter le DCE, il ne faut pas en rester là. En effet, les responsabilités réellement exercées peuvent très bien être différentes des fonctions officielles. Plusieurs raisons peuvent être à l'origine de cette situation, surtout lorsque les compétences réelles du titulaire d'une charge ne correspondent pas aux responsabilités et fonctions officiellement rattachées au poste en question (cet aspect est traité plus en détail au point 3).

La gestion des dépenses publiques est un bon exemple de cette situation. C'est un domaine important dans lequel les rôles officiels et réels peuvent différer notablement. Dans de nombreux pays, les liens de coordination officiels entre la planification budgétaire, la répartition des ressources et l'exécution du budget n'existent pas dans les faits ou ne se manifestent que sous une forme édulcorée. Les carences suivantes du système budgétaire peuvent nuire aux résultats du secteur public :

- mauvaise planification ;
- mauvais contrôle des dépenses ;
- financement insuffisant des opérations et de la maintenance ;

- peu de rapports entre le budget tel qu'élaboré et tel qu'exécuté ;
- décaissements irréguliers des crédits aux ministères et aux niveaux inférieurs d'administration ;
- mauvaise gestion de l'aide extérieure ;
- caractère inadéquat des rapports d'exécution.

Ces carences fragilisent beaucoup le travail de planification et de gestion tant au niveau global qu'à celui des différents ministères et services. Dans un tel contexte public, il est difficile de mener à bien, en temps voulu et de façon satisfaisante, les activités et projets inscrits au budget. Ces entraves importantes à une bonne gestion des responsables se traduisent généralement par un climat de travail dans lequel les résultats et leur évaluation ne sont pas considérés comme importants. Ces aspects nous amènent au point suivant.

Opération 2 : Analyse du cadre d'action publique, notamment du régime d'incitation et du système de valeurs existants

Un environnement dans lequel il est difficile aux responsables de rechercher systématiquement l'efficacité ne se prête pas au travail d'évaluation. Les responsables sont obligés de se limiter au cadre étroit de la gestion des affaires courantes. N'ayant que peu de garantie quant aux ressources mises à leur disposition et peu de contrôle sur l'aboutissement de leurs activités, ils n'ont guère de raison de se sentir responsables des résultats obtenus. Dans ce contexte, il est normal que les responsables considèrent toute évaluation comme déplacée, comme potentiellement (et probablement) inéquitable, et comme une menace plutôt qu'une aide.

Dans un monde idéal, la fonction publique serait porteuse d'une série de valeurs propices à la recherche de résultats. Ces valeurs se traduiraient par un vif désir d'offrir un bon service au public - en aidant les clients et les bénéficiaires des programmes publics - et par un accent mis sur la performance et l'amélioration des résultats. Les normes, valeurs, attentes, incitations, règles, marges de manœuvre et restrictions existant dans la fonction publique forment une série de facteurs clés qui déterminent la présence ou l'absence d'une « culture du résultat ».

Pour évaluer le régime d'incitation et la « règle du jeu » en vigueur dans la fonction publique, il faudra analyser les éléments suivants :

- règles officielles régissant les comportements, normes informelles et modes d'application ;
- degré d'autonomie et étendue des pouvoirs des responsables en ce qui concerne la maîtrise des ressources dont ils ont la charge ;
- sanctions applicables aux responsables d'une mauvaise gestion ;
- réputation de la fonction publique sur le plan des compétences, des qualifications, des capacités, de l'impartialité, de l'absence de corruption, de l'importance du recrutement et de la promotion au mérite, et de l'existence d'un esprit de corps ;
- base sur laquelle les décisions de gestion sont effectivement prises - souci de « bien faire », récompenses en numéraire, facteurs affectant le bien-être personnel, la qualité des relations ou les collègues, pouvoirs ou autres formes de gratification intangible (statut, reconnaissance, etc.) ;
- traitements des fonctionnaires par rapport à ceux de leurs homologues du secteur privé (un bon niveau de rémunération aide à attirer des personnes compétentes dans la fonction publique et réduit les facteurs qui incitent à la corruption) ;
- solidité des structures et normes incitant à une gestion responsable : cour des comptes, parlement, système judiciaire, règles applicables à l'audit et à la passation des marchés, règlements financiers ;
- importance du point de vue exprimé par la société civile - mesure dans laquelle les ONG, les médias et l'opinion publique mettent l'accent sur les problèmes que pose l'efficacité dans le secteur public ;
- pressions résultant de la concurrence à l'intérieur et à l'extérieur du secteur public et ayant une incidence sur les résultats dans ce secteur, sous forme, par exemple, d'appels d'offres ou de contrats-plans pour le personnel de direction.

Certaines de ces questions ne pourront être évaluées que de façon subjective - par exemple en s'appuyant sur les avis et l'expérience des responsables dans le pays, des organismes d'aide au développement et des ONG. Les analyses déjà réalisées dans

les pays dans le domaine de la gestion du secteur public seront une très précieuse source d'informations et d'études.

Cette évaluation institutionnelle vise à apporter une réponse aux questions suivantes : Existe-t-il une culture du résultat ? Quels sont les obstacles qui empêchent son avènement ?

Opération 3 : Comment les orientations budgétaires et les décisions sectorielles sont-elles arrêtées, et quel est le véritable rôle des ministères ?

Le cadre d'action publique conditionne pour beaucoup le mode de fonctionnement des différents organes du gouvernement. Il influence sur leurs relations mutuelles et leurs résultats respectifs. Il détermine le véritable rôle des différents ministères, qui est parfois très différent des fonctions officiellement définies.

Plusieurs raisons peuvent expliquer l'existence d'un tel fossé. Les véritables capacités des différents ministères peuvent être insuffisantes ou inadéquates. Les instruments de gouvernement, particulièrement le cycle budgétaire, peuvent aussi souffrir de déficiences structurelles qui rejaillissent sur les fonctions officielles et affectent profondément le régime d'incitation. Le type de système budgétaire est un facteur très important. Un système qui se caractérise par la discipline budgétaire et dans lequel la répartition des ressources dépend étroitement des priorités stratégiques crée un environnement favorisant l'efficacité dans le secteur public. Inversement, un système dans lequel les sources de financement et l'utilisation des crédits ne répondent pas à un fil conducteur, ou dans lequel les décisions sont prises au coup par coup, risque fort de gêner l'élaboration des politiques comme la planification et l'exécution du budget, ce qui nuira aux résultats. Un bon système budgétaire passe par une information complète sur le coût (immédiat et futur) des décisions, une bonne connaissance des incidences probables des autres orientations possibles et la capacité de tirer les enseignements des politiques, programmes et projets menés. Les résultats de l'évaluation facilitent donc considérablement la prise des décisions budgétaires.

Pour être tout à fait efficaces, les résultats des évaluations doivent être utilisés par les fonctionnaires lorsque ceux-ci donnent leur avis sur l'action à mener. Les ministères techniques peuvent les utiliser lorsqu'ils présentent des propositions détaillées à l'examen du gouvernement dans le cadre du processus budgétaire. Les ministères centraux (finances, plan, etc.) peuvent les utiliser pour donner leur avis et porter un jugement sur la valeur des propositions présentées.

Le système budgétaire influe beaucoup sur la performance des ministères techniques. Idéalement, il fait clairement ressortir les priorités de la politique du gouvernement et la véritable répartition des ressources disponibles, et il apporte certaines garanties quant aux financements futurs, permettant ainsi l'exécution des projets d'investissement dans les délais voulus et contribuant à la gestion des activités en cours. Il serait toutefois incorrect de ne voir dans le système budgétaire qu'un processus imposé d'en haut. En effet, les ministres et ministères techniques ont un rôle important à jouer : ils aident à définir la politique et à fournir des données de base et des informations sur les coûts au ministère des Finances, qui coordonne l'ensemble de l'opération.

Les règles et critères officiellement établis (que les ministères des Finances et du Plan demandent aux ministères techniques de suivre) aident à juger du véritable fonctionnement du système budgétaire. Ces normes fixent la procédure à suivre pour présenter les propositions sur l'action à mener, la nature des informations et des analyses sur les coûts que ces propositions doivent contenir, le moment où elles doivent intervenir, la circulation de l'information sur les dépenses et les engagements réels, etc. Mais pour que ces directives soient efficaces, il doit exister des facteurs qui incitent les ministres et ministères techniques à les observer - sinon, elles risquent d'être ignorées ou de rester un vœu pieux.

Dans la plupart des cas, les règles officielles ne peuvent donc remplir leur fonction que si les incitations et les capacités voulues existent et se complètent d'une certaine forme de contrôle, de soutien et de sanction au niveau central. Les organes qui veillent à une gestion responsable ont ici un rôle important à jouer. Il s'agit notamment du ministère des Finances et de la Cour des comptes.

Les capacités et fonctions des ministères techniques clés doivent être évaluées. Ce travail fait pendant à l'inventaire des ministères clés et de leurs fonctions, effectué dans le cadre du point 1. Ces ministères sont chargés de secteurs importants, comme l'éducation, la santé, l'agriculture et l'industrie. Dans quelle mesure ont-ils la maîtrise des ressources qui leur sont affectées ? De quoi sont-ils responsables ? De quoi doivent-ils rendre compte ? Quels sont les intérêts en jeu ? Les capacités existantes sont-elles à la hauteur des responsabilités ? La planification, la répartition des ressources, la gestion et le suivi des résultats sont-ils fiables ? Ces questions sont traitées plus en détail aux points 4 et 5.

Opération 4 : Dans quelle mesure l'évaluation influe-t-elle sur les orientations budgétaires et les décisions sectorielles ?

L'objet du renforcement de la capacité d'évaluation est de faire en sorte que la mesure des résultats aide à arrêter les orientations budgétaires et les décisions sectorielles. Il est aussi de satisfaire aux besoins d'une gestion responsable. Il est important de savoir dans quelle mesure ce processus se déroule déjà et selon quelles modalités. L'opération 4 vise donc à mesurer l'importance de la demande existant au sein des administrations. Celles-ci cherchent-elles à mesurer le résultat de leur action et à tirer le meilleur parti de cette information ?

Les différents instruments d'évaluation pouvant être utilisés lors des décisions à prendre sont les suivants : évaluation des projets et des programmes - ex ante, en cours/formative et ex post/sommative ; évaluation rétrospective (également connue sous le nom d'audit de rentabilité ou d'audit d'efficacité) ; suivi permanent et indicateurs de performance ; et enquêtes auprès des clients ou du public. Parmi les autres éléments qui aident à prendre des décisions et qui peuvent être utilisés pour évaluer les résultats, citons les données sur les coûts/dépenses, les contrôles financiers, les audits d'exécution et les statistiques nationales.

Plusieurs acteurs intervenant dans les mécanismes de décision budgétaire, chacun utilisera les données d'évaluation et autres de façon différente :

-
- Les ministres et ministères techniques, lorsqu'ils préparent des propositions à soumettre à l'examen du gouvernement.
 - Les ministères centraux, surtout les ministères des Finances et du Plan, lorsqu'ils élaborent le cadre des plans de développement et donnent des avis au gouvernement sur l'action à mener.
 - Le gouvernement/Conseil des ministres, lorsqu'il prend effectivement les décisions - c'est-à-dire lorsqu'il arrête les priorités et répartit les ressources.

En théorie, les données sur les résultats des programmes/projets peuvent aider à éclairer la plupart des décisions budgétaires. En pratique, elles ne sont souvent utilisées que dans certains contextes, telles que les décisions sur les projets d'investissement ou les décisions sur l'opportunité d'emprunter et les montants à demander aux organismes d'aide au développement.

La direction des projets et des programmes relève généralement des ministères techniques et des services compétents. Le travail d'évaluation peut aider à gérer les activités en cours car il fait ressortir les problèmes opérationnels qui se font jour, permet de rapprocher les résultats enregistrés de ceux obtenus par des organismes de référence ou de faire des comparaisons dans le temps, et met en évidence le rapport coût-efficacité de différentes opérations. Lorsqu'une évaluation de haute qualité est utilisée dans certains secteurs ou pour de grands projets, ce travail peut fournir un exemple des méthodes optimales susceptibles d'être réutilisées par d'autres branches de l'administration (voir point 8).

L'évaluation des résultats sert aussi à rendre compte au Parlement, aux ministères des Finances et du Plan, au public et aux organismes d'aide au développement. Les données ainsi obtenues peuvent figurer dans les documents budgétaires - aux côtés des dépenses et des prévisions - et dans les examens des dépenses publiques, dans la stratégie d'aide aux pays et dans les rapports de fin d'exécution.

En évaluant ainsi la demande existante, il serait utile d'essayer de déterminer si un ministère central ou technique peut légitimement revendiquer le titre de « champion » de l'évaluation. Cet aspect pourrait s'avérer très précieux lorsqu'il s'agira de dresser la carte des formules possibles pour développer la capacité d'action (point 8).

Opération 5 : Quelles sont les activités et les capacités d'évaluation des ministères et des autres entités ?

Il s'agit ici d'apprécier l'offre dans ce domaine, notamment par une analyse de l'infrastructure d'information, c'est-à-dire des processus et mécanismes donnant accès aux données nécessaires. Ce travail comprend un examen des activités et des capacités d'évaluation des ministères centraux et techniques et d'autres entités, comme les universités et les établissements de recherche.

Les capacités dépendent de la connaissance que le personnel a de toute une série d'outils et d'indicateurs de résultat, de l'existence et des compétences d'un spécialiste du suivi et de l'évaluation, de la présence de cellules d'audit, etc. Le personnel en question peut avoir suivi une formation aux méthodes de recherche en sciences sociales, à l'évaluation de programmes, à l'analyse coûts-avantages, à l'analyse statistique, aux audits, où il peut s'agir de non-spécialistes qui ont acquis les compétences et l'expérience nécessaires en cours d'emploi. L'expérience et la connaissance du travail d'évaluation peuvent beaucoup varier d'une personne à l'autre. Lorsqu'on dresse un état de la situation, il faut voir s'il existe des cellules d'évaluation, déterminer le nombre d'agents qu'elles emploient et se faire une idée de leur éventail de qualifications et de leur expérience. Un examen, même rapide, des rapports et des données publiées par ces cellules peut permettre de se faire une idée des capacités existantes.

De nombreuses cellules d'évaluation voient le jour dans le cadre de grands projets surtout lorsque les activités sont financées par des bailleurs de fonds. Dans ce cas, la cellule peut disparaître une fois le projet terminé. Le personnel qui la compose risque alors de se voir confier d'autres tâches au sein de la fonction publique, mais il sera possible de faire appel aux compétences et à l'expérience ainsi accumulées. Cela pourra être utile lorsqu'on définira les formules possibles pour le développement de la capacité d'évaluation (point 8).

Les services spécialisés, comme la Cour des comptes ou le Bureau national des statistiques, peuvent employer du personnel ayant l'expérience du travail d'évaluation. Les bureaux des

statistiques rassemblent des études socio-économiques et peuvent conduire des enquêtes auprès des ménages, réunissant ainsi des données utiles pour le travail d'évaluation.

Les universités et les établissements de recherche peuvent être d'autres sources de savoir-faire dans ce domaine et peuvent aussi offrir (ou ont les moyens de proposer) des formations à toute une série de spécialités et de techniques d'évaluation. Il existe aussi des consultants locaux ayant les compétences nécessaires.

Une façon d'évaluer rapidement - encore que partiellement - l'importance de ces différentes sources de savoir-faire est de passer en revue les entités et personnes suivantes pour déterminer celles qui ont déjà menés des études d'évaluation (et, dans ce cas, le nombre d'études ainsi réalisées) : ministères techniques, ministères centraux et autres administrations ; universités/établissements de recherche, consultants locaux, consultants expatriés et organismes d'aide au développement. La qualité de ces études fournit également des indications sur les capacités existantes - et cela aidera à définir les formules possibles pour développer la capacité d'évaluation.

Les autres données sur les résultats obtenus contribuent de façon précieuse - et souvent indispensable - aux évaluations et à l'analyse des politiques, secteurs, programmes et projets. Il s'agit notamment des données financières sur les coûts (dépenses réelles, dotations budgétaires et prévisions) et celles sur le volume de production (nombre de patients admis, nombre d'écoliers, etc.). Certains pays ont du mal à recueillir des données - même élémentaires - sur les coûts et la production. D'autres connaissent des difficultés à établir des données fiables, en temps voulu et à un niveau suffisant de ventilation. L'existence et la qualité de ces données de base sur les coûts et la production mériteraient aussi d'être évaluées. Si ces données sont trop limitées, il faudra les développer avant même d'essayer de renforcer la capacité d'évaluation .

L'évaluation est souvent considérée comme une activité technique, indépendante du reste. Mais l'établissement de liens étroits entre les cellules d'évaluation et les décideurs est un aspect important. Ces liens se manifestent aux niveaux de la planification de l'évaluation et de la définition des priorités de

cet exercice. Ils se retrouvent également dans les moyens par lesquels les résultats de l'évaluation peuvent remonter vers les usagers, les clients et les autres parties prenantes. Il serait stérile d'entreprendre des évaluations et de rassembler des données sur le résultat des différentes actions menées si les éléments réunis ne sont pas utilisés. En outre, si le produit de la capacité d'évaluation n'est pas utilisé, cette capacité ne pourra être maintenue de façon durable.

Pour pouvoir apprécier les activités et les capacités d'évaluation des ministères, il est donc important de comprendre comment les priorités de cet exercice sont fixées, par qui elles le sont et avec quels objectifs. Il est très utile de savoir à quel point la haute direction du ministère est associée à la définition des priorités d'évaluation et de voir si les résultats de ce travail et les données connexes lui sont régulièrement adressés. Qui détermine la fréquence et le champ des évaluations ? Le Conseil des ministres ou les ministères centraux font-ils préparer des évaluations ou des examens des politiques menées ?

Il est important de connaître les utilisateurs du résultat de ces évaluations et de savoir l'usage qui en est fait. Qui sont les clients et les parties prenantes ? S'agit-il de la haute direction des ministères techniques, des analystes des politiques, des responsables sectoriels et du personnel opérationnel, des analystes des ministères centraux ? Idéalement, il faudrait que tous ces groupes aient au moins une certaine connaissance des techniques d'évaluation, y compris leurs forces et leurs faiblesses, et de l'utilité éventuelle des données obtenues.

Opération 6 : Quelles sont les activités d'évaluation des organismes d'aide au développement et quel est leur rôle en la matière ?

Depuis longtemps, les organismes d'aide au développement évaluent au préalable et a posteriori les prêts ou les financements qu'ils accordent. Des indicateurs de performance permettent de suivre l'exécution des projets. Des évaluations et des examens sont également réalisés au niveau des pays et des différents secteurs, ainsi que sur des questions thématiques telles que la parité hommes-femmes et d'autres aspects relatifs aux

ressources humaines, la gestion du secteur public, etc. Ces activités sont également source d'aide et d'information pour les pays en développement, car elles mettent en évidence les mérites ou les risques des investissements existants ou envisagés.

Certains grands projets de développement prévoient la création de cellules d'évaluation pendant la durée des opérations. Les moyens limités du pays risquent toutefois d'être alors détournés pour satisfaire les exigences des bailleurs de fonds qui demandent une évaluation des activités qu'ils financent. Cette évaluation ne se déroule d'ailleurs pas nécessairement dans les secteurs qui pourraient bénéficier le plus de ce travail. En imposant des obligations d'évaluation excessives, antagonistes et multiples, les bailleurs de fonds peuvent en fait nuire au renforcement des capacités locales. Même lorsque ces capacités sont mises en place à l'occasion d'un projet bien déterminé, il existe un risque qu'elles disparaissent une fois l'opération achevée.

Les bailleurs de fonds peuvent aussi contribuer au développement de la capacité d'évaluation en fournissant une assistance technique soit expressément à cette fin, soit au titre d'activités connexes comme la gestion des dépenses publiques. La Banque mondiale a ainsi aidé à renforcer la capacité d'évaluation de plusieurs pays dont l'Argentine, la Chine, la Colombie, l'Indonésie, les Philippines et le Zimbabwe. D'autres bailleurs de fonds ont également prêté leur concours. L'assistance offerte a pris diverses formes : services de conseil, expertises, organisation de séminaires, formation, prêts et dons, identification de consultants qualifiés et préparation de supports tels qu'études de cas. Par le passé, cette aide a généralement été fournie uniquement pendant la durée du prêt ou du don. Toutefois, les bailleurs de fonds prennent de plus en plus conscience que le développement de la capacité d'évaluation et des autres aptitudes organisationnelles est un travail qui s'inscrit dans la durée. Un soutien et un engagement durables sont nécessaires, et la Banque mondiale met actuellement au point un certain nombre de nouveaux instruments de prêt pour répondre à ce besoin.

Dans le cadre du point 6, il est prévu de dresser la liste des activités financées par les bailleurs de fonds et ayant contribué au développement des capacités locales au cours des dernières

années - que ce soit au sein des ministères (en créant ou en renforçant des cellules d'évaluation, par exemple), par le développement des compétences locales grâce à des actions de formation et le recrutement de consultants locaux, ou par leur concours aux universités et établissements de recherche. Beaucoup des activités menées à cette fin auront déjà été inventoriées au titre du point 5, mais il est utile de déterminer le rôle particulier des bailleurs de fonds tant pour comprendre le développement des capacités des pouvoirs publics que pour mieux cerner les perspectives pour poursuivre sur cette voie (point 8).

Opération 7 : Quelles sont les grandes réformes du secteur public ayant été entreprises au cours des dernières années ou qui devraient l'être à l'avenir ?

Il s'agit ici de recenser les grandes réformes entreprises dans le secteur public ces dernières années ainsi que les futures actions prévues, surtout lorsque celles-ci sont susceptibles d'influer sur le suivi et la mesure des résultats et d'ouvrir des possibilités de DCE. Les réformes concernées sont celles menées aux niveaux suivants : systèmes budgétaires ; relations budgétaires entre administrations, dont la décentralisation ; fourniture de services publics sur un mode commercial et prestations par le secteur privé ; normes de service clientèle ; réformes de la fonction publique ; qualité des conseils sur les politiques à mener dans la fonction publique ; consultation et participation de la société civile ; efforts de lutte contre la corruption ; et organismes incitant à une gestion responsable (professionnalisation de la Cour des comptes) et normes comptables. La figure 2 représente les différents secteurs possibles de réforme du secteur public.

Ces secteurs de réforme ont des éléments communs et des synergies avec le DCE; des économies d'échelle pourraient donc être réalisées si ces réformes sont entreprises parallèlement au DCE. Il existe des synergies, car les efforts visant à développer la capacité d'évaluation peuvent favoriser des réformes dans d'autres domaines et accroître leurs chances de succès. Et cela peut être vrai dans les deux sens. Par exemple, le DCE mettra généralement l'accent sur les rapports d'exécution, le renforcement des organismes de contrôle et la promotion d'une

plus grande transparence dans l'élaboration et l'exécution des politiques. Ces différents aspects constitueraient de puissants relais des actions de lutte contre la corruption.

l'occasion de l'examen de documents clés et d'entretiens avec des représentants officiels du gouvernement et des organismes d'aide au développement.

L'existence de telles réformes et, à défaut, l'intention ou la possibilité de les entreprendre, devrait être confirmée à

Opération 8 : Quelles sont les formules possibles pour le développement de la capacité d'évaluation ?

Figure 2 : Domaines connexes abordés dans le cadre d'une réforme de la gestion du secteur public

Gestion des dépenses publiques	Administration publique avec contrats d'objectifs et instruments de mesure des résultats	Réforme de la fonction publique	Lutte contre la corruption	Consultation (par exemple, enquêtes auprès de la population)	Exploitation commerciale (par exemple, prestations privées de services publics)	Gestion financière/comptabilité
Équilibre macro-économique/budgétaire	Définition des objectifs	Politiques du personnel basées sur le mérite (recrutement, promotion)	Causes/conséquences	Chartes du citoyen	Appels d'offres	Normes comptables
Répartition nationale des ressources	Logique du programme, chaîne de résultats, matrice de planification	Traitements	Mesures	Enquêtes auprès des clients		Systèmes de gestion financière et liens avec le cycle budgétaire
Répartition sectorielle des ressources	Budget fonctionnel	Qualification/Formation	Rôle des organismes de surveillance	Participation des ONG		Gestion des fonds/de la trésorerie
Examen/analyse des politiques	Contrat-plan	Éthique/système de valeurs	Réforme de la fonction publique			Contrôle interne et audit
Gestion/mise en œuvre des ressources	Évaluation rétrospective/contrôle de l'efficacité	Qualité des conseils sur les réformes	Réforme juridique/judiciaire			Vérification externe des comptes
Gestion des administrations	Étalonnage comparatif		Rôle de la société civile			Contrôle de l'efficacité/évaluation rétrospective
Gestion des projets	Données sur la performance/suivi des résultats		Systèmes nationaux d'intégrité			Passation des marchés
Architecture du système budgétaire ¹³	Évaluation (nationale/thématique/sectorielle ; programmes ; projets)					
Diagnostic organisationnel et institutionnel	Rapports d'exécution					

Les opérations 1 à 7 visent à faciliter la constitution d'une base solide d'informations qui aidera à définir les formules possibles pour le DCE. Elles sont destinées à rassembler des informations sur :

- les rôles officiellement définis et les fonctions réelles des principaux ministères centraux et techniques ;
- le régime d'incitation et les facteurs influant sur la prise de décisions au niveau budgétaire (global) et au niveau sectoriel ;
- les relations entre les ministères centraux et techniques et le degré d'autonomie des ministères ;
- la mesure dans laquelle le travail d'évaluation influe sur les orientations budgétaires et les décisions sectorielles ;
- les activités d'évaluation des ministères centraux et techniques et d'autres entités ;
- les activités d'évaluation des organismes d'aide au développement ;
- les réformes récentes et prévues du secteur public.

Ces informations peuvent servir de base à une analyse des forces, des faiblesses, des perspectives et des risques, qui permettra elle-même de recenser les formules possibles pour le DCE. La démarche décrite ici est similaire à une analyse de ce type, mais elle met l'accent sur : la demande de DCE ; l'offre des savoir-faire et des capacités nécessaires ; et les questions à examiner lors de la définition d'une stratégie du DCE (y compris les solutions et les formules possibles).

La demande

Comme on l'a vu dans la Partie I, il ne peut y avoir de DCE s'il n'y a pas de demande ? un système d'évaluation imposé contre le gré des pouvoirs publics a très peu de chances de rester longtemps en place. Il faut donc comprendre d'où vient la dynamique de DCE dans le pays et évaluer l'importance globale de la demande. Une demande locale existe-t-elle vraiment ou le gouvernement souhaite-t-il développer sa capacité d'évaluation simplement ou surtout en raison des conseils ou des pressions d'organismes d'aide au développement comme la Banque mondiale ? Dans quelle mesure les pouvoirs publics sont-ils déterminés à développer leur capacité d'évaluation ? Existe-t-il un ministère « champion » - ou champion potentiel - du DCE, et ce champion est-il un décideur clé de la réforme du secteur public ? Sur lequel de ces quatre objectifs de DCE la demande se concentre-t-elle :

Pour faciliter la répartition des ressources ? Pour aider les responsables sectoriels ? Pour favoriser une gestion responsable ? Pour démontrer l'efficacité de l'effort de développement aux bailleurs de fonds ? Pour chacun de ces objectifs, la demande émanera probablement d'une entité différente, et les instruments d'évaluation à utiliser pour y satisfaire risquent aussi d'être différents.

La réponse à ces questions permettra pour une large part de déterminer les formules possibles pour le DCE. Lorsqu'on développe la capacité d'évaluation d'un pays, il faudra généralement s'appliquer à stimuler la demande. Les ministres, hauts fonctionnaires et ministères doivent généralement parvenir à susciter une certaine unité de vues sur l'utilité du DCE. Toute réforme impliquant un travail et des coûts importants, elle ne sera mise en œuvre selon toute vraisemblance que si les avantages potentiels semblent suffisamment importants pour justifier l'effort. Il serait tout à fait irréaliste d'estimer que les ministres et les fonctionnaires pensent que l'utilité du DCE va de soi. Aussi l'effort de DCE devra-t-il probablement s'accompagner de la définition d'une stratégie visant expressément à changer les sensibilités et les mentalités. Il faudra aussi admettre qu'il s'agit d'une entreprise de longue haleine qui demandera un effort et un engagement durables.

Pour évaluer la demande, il est également important de mettre en évidence les « blocages » administratifs possibles - surtout de la part des ministères hostiles à la réforme. Le régime d'incitation en place jouant rarement en faveur de l'évaluation, on a tout intérêt à identifier les administrations qui seront pénalisées par la publication d'informations sur les résultats des actions menées par les pouvoirs publics. Ainsi, les ministères techniques pourraient craindre que les résultats des évaluations soient utilisés par le ministère des Finances ou du Plan pour réduire leurs crédits et les tenir plus rigoureusement comptables de leurs performances. Les ministères centraux ne participant pas au DCE pourraient considérer que cet exercice fait peser une menace sur leur rôle dans le cycle budgétaire et le processus de planification. Il est donc utile de savoir qui risque d'être favorisé ou, au contraire, lésé par le DCE.

Pour que le DCE ait des chances d'être accepté, il faut que le système de valeurs en place lui soit propice - ou, au moins, qu'il soit possible de créer les conditions pour qu'il le devienne. Il faut

du temps pour modifier le cadre institutionnel : un certain nombre de connaissances devront être acquises et les décideurs devront avoir la volonté d'aboutir. Vu sous cet angle, le DCE peut être l'instrument d'un profond changement de culture.

L'offre

L'existence des compétences et capacités voulues est un aspect important pour orienter le DCE, même si, à notre sens, l'offre n'est pas aussi cruciale que la demande. Cette offre correspond à la présence des compétences et ressources nécessaires pour mener des activités d'évaluation. Elle comprend également les savoir-faire et les moyens voulus pour fournir des statistiques socio-économiques et assurer les audits et la comptabilité. On disposera ainsi de l'information de base dont l'évaluation dépend - et qui est nécessaire pour estimer les données relatives aux dotations et les produits des programmes et projets publics.

Font également partie de l'offre les seuils d'effectif, les ressources financières, les qualifications professionnelles, les méthodes et les normes, et les flux d'informations. La demande contribue à l'octroi de ressources humaines et financières suffisantes et à la mise en place de l'infrastructure nécessaire pour faire circuler l'information. Il est essentiel de développer la masse de savoir-faire à mesure que la demande s'accroît.

Des instruments et techniques d'évaluation simples, tels que les indicateurs de suivi et de performance, sont un bon point de départ pour aborder la question des niveaux de compétences nécessaires pour le DCE. Pour avoir recours à des savoir-faire plus poussés, une action de plus longue durée, faisant intervenir des structures de formation, risque d'être nécessaire. Les résultats de l'examen prévus aux points 5 et 6 seront utiles à cet égard. La formation d'agents de l'État à la fonction de conseil sur les réformes est l'un des moyens de mieux faire connaître les instruments d'évaluation et leur utilisation.

Pour que le DCE se poursuive durablement, il faut compter davantage sur les compétences locales - ou sur leur renforcement - que sur des consultants ou des experts expatriés mis à disposition par les organismes d'aide au développement. Quant à la formation, elle peut être assurée par les universités et les établissements de recherche (locaux ou régionaux), la Banque mondiale et les organismes d'aide au développement, ou les

structures publiques de formation, telle que la commission de la fonction publique ou le ministères des Finances.

Formules possibles pour le DCE

Une liste des formules possibles pour le DCE est présentée à la figure 3. Celle-ci envisage quatre cas de figure, selon que la demande ou l'offre globale est forte ou faible .

Cette liste ne vise pas à fournir un modèle à suivre ; elle ne fait que récapituler les différentes formules possibles. Les solutions réalisables dans un pays donné dépendront étroitement de facteurs tels que la situation et les possibilités locales, les différents acteurs concernés, les cadres institutionnels, la vigueur de l'offre et de la demande dans les différents ministères et secteurs, et les compétences en matière d'évaluation.

Il n'existe pas de cheminement idéal pour développer la capacité d'évaluation. Toutefois, il faudra avant tout veiller à ce que le pays soit réellement en mesure de recueillir et d'analyser des données sur les coûts, sur des produits simples et sur les indicateurs de qualité de service. Il s'agit d'ailleurs là aussi des principaux ingrédients d'un système de gestion des dépenses publiques. Toutefois, une fois cette capacité en place, il faudra décider des opérations suivantes avec beaucoup d'à-propos, en fonction des réalités de l'offre et de la demande dans le pays considéré. D'une certaine façon, le DCE est un processus évolutif, mais il doit aussi parfois suivre une trajectoire précise. Il suppose certainement l'existence d'un cadre ou d'un plan pluriannuel, avec des objectifs bien définis que le gouvernement est déterminé à atteindre. Le réalisme est une composante importante de tout plan d'action visant à développer la capacité d'évaluation : l'expérience des pays développés, dans lesquels la fonction publique est généralement dotée de fortes capacités, montre qu'il faut compter au moins dix ans pour mener à bien le DCE. Et cela risque de prendre plus longtemps dans les pays en développement. On voit donc l'importance que revêtent une détermination et une persévérance sans faille tant de la part des pouvoirs publics que des organismes d'aide au développement.

L'une des questions fondamentales est le degré d'exhaustivité que le DCE doit revêtir. Certains estiment que le développement de la capacité d'évaluation doit être très complet - c'est l'approche globale - pour réussir. Cette démarche met l'accent

Figure 3 : Liste de plusieurs formules possibles pour le développement de la capacité d'évaluation

		Demande	
		Forte	Faible
Offre	Forte	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir l'évaluation des politiques, programmes et projets • Créer des liens entre le travail d'évaluation, la planification stratégique, la répartition des ressources et les budgets • Faire appel à des commissions d'experts pour évaluer les politiques • Renforcer l'évaluation au Parlement • Diffuser les résultats des évaluations dans le public • Organiser et systématiser la fonction d'évaluation 	<ul style="list-style-type: none"> • Diffuser les méthodes et procédures d'évaluation • Favoriser l'évaluation continue des programmes et projets • Participer aux évaluations réalisées par des organismes de financement extérieur • Promouvoir les programmes de perfectionnement au travail d'évaluation • Encourager les établissements de recherche à réaliser des évaluations • Relier le travail d'évaluation aux réformes de la gestion du secteur public • Relier le travail d'évaluation à la réforme de la gestion des dépenses publiques • Constituer un réseau « évaluation » au sein de l'administration et/ou de la région • Organiser des séminaires sur le DCE à l'intention de hauts fonctionnaires pour aider à forger un consensus • Adopter des décrets ou des règlements rendant les évaluations obligatoires
	Faible	<ul style="list-style-type: none"> • Soutenir les systèmes financiers et les systèmes d'information (suivi) • Diffuser les enseignements du travail d'évaluation et les méthodes les plus performantes • Créer des commissions pour évaluer les projets ou programmes importants • Former des organismes du secteur privé au travail d'évaluation et utiliser leurs services • Favoriser la formation au travail d'évaluation dans les universités, notamment sous forme de cours ou de séminaires de courte durée • Fournir une assistance technique aux organismes publics • Constituer un réseau « évaluation » dans l'administration • Mettre en place des accords de jumelage avec les pays de la région • Promouvoir le travail d'évaluation par des organisations non gouvernementales • Mettre en place des normes d'évaluation • Favoriser les voyages d'études dans d'autres pays • Établir des accords de jumelage avec d'autres gouvernements 	<ul style="list-style-type: none"> • Prendre un décret ou un arrêté ministériel rendant les évaluations obligatoires • Renforcer les normes d'audit et de comptabilité • Réaliser des évaluations conjointement avec les organismes de financement • Diffuser des enseignements tirés du travail d'évaluation sur le plan national ou international • Favoriser la formation au travail d'évaluation dans les établissements d'enseignement • Favoriser la coopération entre pays • Sensibiliser les décideurs • Encourager les ONG à mener des enquêtes auprès de la population • Encourager les médias à rendre compte des résultats de l'action des pouvoirs publics

sur les synergies et les économies d'échelle qui sont possibles lorsqu'on cherche à atteindre les trois objectifs possibles du DCE (aide à la décision sur la répartition des ressources, aide aux décisions sectorielles, gestion responsable), surtout si l'on intervient au niveau de l'ensemble du gouvernement. Une telle approche est susceptible de provoquer un élan suffisant pour progresser durablement dans tous les ministères, car même ceux qui connaîtraient des déboires dans leur action extérieure pourront être incités à ne pas se laisser distancer par leurs homologues si la pression au niveau de l'ensemble du gouvernement est suffisamment forte. Toutefois, cette formule n'est pas toujours réaliste, particulièrement dans les pays en développement où les capacités de la fonction publique sont souvent disparates ou faibles.

D'autres pensent que le DCE peut démarrer modestement, l'accent étant mis sur les ministères, secteurs ou grands projets dans lesquels le travail d'évaluation suscite déjà une certaine demande. Les activités entreprises pourraient être mises à l'essai pour voir si elles sont réalisables. Il serait ensuite peut-être possible de créer les conditions nécessaires pour transposer les expériences réussies à d'autres secteurs. Les systèmes d'évaluation initialement mis au point pour des secteurs ou de grands projets donnés pourraient fournir des îlots de compétences ou de savoir-faire susceptibles d'être mis à profit dans d'autres branches du secteur public. L'évaluation préalable de projets ou la mise au point d'indicateurs de performance auront très souvent été à l'origine des capacités mises en place.

Une variante de cette approche plus modeste serait de rendre obligatoire l'adoption par tous les ministres d'instruments d'évaluation simples, tels que des indicateurs de performance, et d'attendre pour chercher à faire appliquer des outils plus complexes.

Ces démarches progressives présentent beaucoup d'avantages. Toutefois, il sera nécessaire de veiller à ce que les actions entreprises aient une envergure suffisante pour atteindre la masse critique nécessaire à leur pérennité. L'un des dangers est que la formule de la mise à l'essai n'ait été adoptée que parce que l'on ne pouvait compter sur le concours que d'un ou deux hauts fonctionnaires réellement déterminés. Si ces agents devaient être mutés, l'élan créé risquerait de retomber. Aussi la

question de la pérennité doit-elle être expressément soulevée et complétée d'une analyse des risques.

La pérennité devient plus probable lorsque d'autres réformes du secteur public sont en cours dans le secteur du suivi des résultats, surtout sur le plan budgétaire. Ici encore, les synergies fonctionnent dans les deux sens : à elle seule, la réforme budgétaire a peu de chances de se traduire par des résultats réels ou rapides ; il faut qu'elle s'inscrive dans le cadre d'une stratégie plus large qui vise à améliorer l'efficacité du secteur public. À ce sujet, la Banque mondiale a d'ailleurs émis l'opinion suivante :

Une évaluation plus rigoureuse des résultats et un contrôle plus crédible des ressources utilisées permettent peu à peu de laisser une plus grande autonomie aux responsables, en contrepartie de leur gestion plus responsable... Des mécanismes de décision efficaces rendent transparents les coûts des différentes politiques possibles et encouragent le débat et la consultation entre tous les intéressés .

S'il n'est pas souhaitable d'être trop directif à propos des démarches qu'il est possible d'adopter pour développer la capacité d'évaluation, il faut sans aucun doute dresser un diagnostic clair des problèmes et un plan d'action :

L'expérience montre que les efforts de réformes ont bien plus souvent tendance à échouer lorsque la démarche n'est pas globale et que l'action engagée porte seulement sur une partie du problème. Lorsque l'approche vise à l'exhaustivité et que la réforme échoue, c'est généralement parce que le problème sous-jacent a été mal analysé. Mais une réforme globale sera une entreprise de plus longue haleine qu'une réforme partielle.

L'exhaustivité suscite un scepticisme qui pourrait largement tenir à une mauvaise interprétation du terme. Être exhaustif ne veut pas dire essayer de tout faire à la fois. Il s'agit plutôt d'avoir une vision globale pour diagnostiquer les problèmes, comprendre tous les liens d'interdépendance et évaluer les obstacles institutionnels à une gestion performante. C'est alors seulement qu'il

sera possible de déterminer par où il convient de commencer pour lancer une réforme progressive. La progression pourra être lente ou rapide en fonction de la situation du pays, et pourra éventuellement déboucher sur une réforme globale .

L'un des principaux aspects de l'effort de DCE est la durée du concours prêté par les organismes d'aide au développement - leurs financements, conseils et soutien, au sens large - , qui doit refléter le fait qu'il s'agit d'un travail de longue durée. Malheureusement, l'assistance technique fournie par ces organismes est souvent limitée à deux ou trois ans. Aussi la Banque mondiale examine-t-elle actuellement la possibilité de mettre en place des instruments de prêts à plus long terme - tels que les prêts à des programmes évolutifs ou les prêts à la restructuration des dépenses publiques - pour contribuer aux réformes du secteur public. La durée probable et la nature du concours des organismes d'aide au développement sont l'un des facteurs à prendre en compte lors de l'élaboration d'une stratégie pour le DCE. Les pouvoirs publics peuvent-ils développer leur capacité d'évaluation à partir de leurs propres ressources ou en ne sollicitant qu'un concours initial des organismes d'aide au développement ? Le Chili fournit l'exemple d'un pays dans lequel l'effort de DCE a été mené essentiellement avec des moyens propres .

Opération 9 : Préparation d'un plan d'action réaliste pour le DCE

La préparation d'un plan d'action, qu'il soit ambitieux ou modeste, fournit un axe utile autour duquel l'effort de DCE peut s'articuler. Ce plan d'action fournit un cadre de réflexion et de discussion aux différentes parties prenantes, et donne une base de comparaison qui permettra plus tard d'évaluer l'effort de DCE déployé par les pouvoirs publics. Ce plan peut être préparé de plusieurs manières, mais il aurait avantage à être expressément axé sur :

- La demande - comment et où la susciter, et comment rechercher un consensus
- L'offre - comment élargir et renforcer les compétences en matière d'évaluation
- Le niveau envisagé de DCE - national, sectoriel ou certains grands projets
- L'infrastructure d'évaluation - mode de planification et de gestion des évaluations et moyen de faire en sorte que les utilisateurs aient accès aux résultats obtenus
- Le concours des organismes d'aide au développement
- Le démarrage en temps voulu, la programmation et le rythme d'exécution des opérations prévues
- La viabilité à long terme de la nouvelle capacité d'exécution
- L'énoncé des principales actions à engager.

L'annexe A présente une liste récapitulant un certain nombre des questions à examiner au titre de chacun des points précédents.

III. Conclusions

Au début du présent Guide, nous avons précisé que la liste des différentes opérations à effectuer visait à aider les pays et les organismes d'aide au développement qui avaient décidé de mettre sur pied un système d'évaluation national ou sectoriel. Une telle décision présuppose que le DCE est jugé comme un projet réaliste au sein du pays considéré.

Les facteurs suivants, et les liens qui les unissent, déterminent la performance d'un secteur public : fonctions et attributions telles qu'officiellement définies ; cycle budgétaire, et plus particulièrement planification, budgétisation et exécution ; régime d'incitation et mesure dans laquelle il existe un souci ou « une culture » du résultat ; rôle des organisations veillant à une gestion responsable ; capacités réelles des différents ministères et de la fonction publique dans son ensemble.

Le DCE est une entreprise complexe et de longue haleine qui exige beaucoup de détermination et de persévérance de la part du pays concerné. Certains pays pourraient se montrer moins enthousiastes à l'idée d'entreprendre cette réforme une fois qu'ils se seront rendu compte des obstacles à surmonter. Cela serait regrettable car l'évaluation, c'est-à-dire la mesure de la performance du secteur public, peut aider à créer une « culture » du résultat et est l'un des mécanismes au cœur d'une bonne gestion des affaires publiques.

L'importance du DCE pour la performance du secteur public et le suivi des résultats donnent à penser que ce travail devrait être l'un des grands volets des conseils sur la gestion publique que la Banque mondiale donne aux pays en développement.

Annexe

Liste de contrôle pour l'opération 1 : recenser les ministères et autres organes clés et définir leurs fonctions, telles qu'officiellement énoncées

- Quel est le rôle officiel des ministres et du parlement dans les grandes décisions de répartition des ressources, dans la gestion des secteurs, des programmes et des projets majeurs, et dans les questions relatives au contrôle de la gestion ?
- Quels sont les organes centraux (finances, plan, présidence, premier ministre, conseil des ministres, cour des comptes) et les grands ministères techniques (éducation, santé, agriculture) qui sont officiellement chargés d'intervenir sur ces questions ?
- Quel est le rôle officiellement joué par les organismes d'aide au développement dans les décisions de répartition des ressources ?
- Quels sont les liens existant officiellement entre l'élaboration des politiques, la planification et la budgétisation ?
- Quels sont les mécanismes officiels d'arbitrage entre la discipline budgétaire globale et les priorités stratégiques de répartition des ressources ?
- Quels sont les dispositifs et règles officiellement applicables au suivi et à la communication des dotations budgétaires, des dépenses réelles, des produits et des résultats ?
- Existe-t-il des règles et des dispositions obligeant officiellement à effectuer un suivi et une évaluation de la performance et à rendre compte des résultats obtenus ?
- Quels sont les ministères chargés de surveiller et réguler les mécanismes institutionnels dans la fonction publique ?

Liste de contrôle pour l'opération 2 : analyser le cadre d'action publique, et notamment l'éthique institutionnelle

- Quel est le degré d'autonomie et l'étendue des pouvoirs des responsables dans la fonction publique ?

- De quelles sanctions sont passibles les auteurs d'une mauvaise gestion ?
- Quelles sont les capacités et les compétences de la fonction publique dans des domaines tels que la gestion et le contrôle des projets et programmes, l'analyse des politiques et l'administration du budget ?
- Quelle est la réputation de la fonction publique sur le plan de l'impartialité, de la corruption, de l'importance du recrutement et de la promotion au mérite, et de l'existence d'un esprit de corps ?
- Quelles semblent être les motivations des décisions de gestion : respect des règles officiellement établies ? Souci de bien faire ? Récompense en numéraire ? Facteurs affectant le bien-être personnel, la qualité des relations ou les collègues ? Pouvoirs ? Autres formes de gratification intangibles (statut, reconnaissance, etc.) ? Quelles semblent être les motivations des ministres et du gouvernement ?
- Quelle est la solidité/l'influence des structures et normes incitant à une gestion responsable, telles que la cour des comptes, le parlement, le système judiciaire, les règles applicables à l'audit et à la passation des marchés, les règlements financiers ? Existe-il des organismes de surveillance particuliers ?
- Quelle est l'importance du point de vue exprimé par la société civile ? Dans quelle mesure les ONG, les médias et l'opinion publique mettent-ils l'accent sur les problèmes que pose l'efficacité dans le secteur public ?
- Dans quelle mesure existe-t-il un débat public ouvert sur les questions relatives au mauvais fonctionnement des organismes publics ?
- Les ONG conduisent-elles des enquêtes auprès des clients ou de la population ? Dans l'affirmative, les résultats de ces enquêtes sont-ils rendus publics ?
- Les organismes publics sont-ils soumis à des pressions résultant de la concurrence à l'intérieur et à l'extérieur du secteur public (sous forme de mécanismes tels que les appels d'offre ou les contrats-plans pour le personnel de direction) ?

Liste de contrôle pour l'opération 3 : comprendre comment les orientations budgétaires et les décisions sectorielles sont arrêtées et déterminer quel est le rôle véritable des ministères

- Quelle est l'importance de l'environnement macroéconomique dans la détermination du niveau de dépenses publiques ? La discipline budgétaire est-elle rigoureuse ? Comment les priorités du gouvernement sont-elles décidées et comment se retrouvent-elles dans les orientations budgétaires et l'affectation des ressources ?
- Comment sont rendus les arbitrages budgétaires ? Les décisions budgétaires sont-elles prises de façon réfléchie, cohérente ?
- Quels sont les aspects qui guident les décisions prises par le gouvernement (le conseil des ministres) : lutte contre la pauvreté, groupes de pression, facteurs qui affectent le bien-être personnel, la qualité des relations ou les collègues ? Dans quelle mesure les données sur les résultats réels ou escomptés de l'action des pouvoirs publics influent-elles sur les décisions prises par le gouvernement ?
- Dans le système budgétaire existant, l'évaluation de la performance des secteurs/programmes/projets est-elle un élément qui doit être pris en compte dans les décisions d'affectation des ressources ?
- Existe-t-il un dispositif permettant de chiffrer le coût des politiques proposées et de soumettre celles-ci à un examen rigoureux (analyse des politiques) ? Quels sont les ministères directement appelés à conseiller le gouvernement sur les domaines prioritaires d'action et sur les priorités de dépenses ? Les avis qu'ils donnent s'appuient-ils systématiquement sur des données relatives aux résultats des actions publiques ? Quelle est la qualité des conseils donnés par les ministères centraux et techniques ?
- Quel rôle les organismes d'aide au développement, les ONG et les organismes du secteur privé (par l'intermédiaire de corps délibérants, par exemple) jouent-ils dans les décisions de répartition des ressources ?
- Les décisions prises par le gouvernement au sujet des prêts/dons d'aide au développement sont-elles prises séparément des décisions de répartition des ressources intérieures ?
- Les données budgétaires sont-elles préparées et publiées sur la base des dépenses, des produits et des résultats réels ? Qui les prépare et quel est leur degré de précision ? (Voir également point 5.)
- Quel est le rôle des principaux ministères centraux par rapport aux ministères techniques ? Quelle part les ministères centraux prennent-ils dans la surveillance et le soutien des ministères techniques ? Font-ils activement respecter les règles, telles que celles qui sont applicables au contrôle des dépenses ? Quel est le degré d'autonomie dont disposent réellement les ministères techniques ? Dans quelle mesure les ministères techniques ont-ils la maîtrise des ressources qui leur sont affectées ?
- De quelles garanties les ministères techniques disposent-ils en ce qui concerne les dotations budgétaires et les flux de ressources (quelle est la fiabilité de ces éléments ? Par exemple, combien de fois par an les niveaux de dépenses approuvés sont-ils modifiés ?)
- Les ministères centraux et techniques respectent-ils « la règle du jeu » ?
- Quelles sont les capacités des principaux ministères centraux et techniques ? S'acquittent-ils bien de leurs fonctions au niveau d'autonomie dont ils disposent ? Les responsables sectoriels comprennent-ils bien leur rôle et les objectifs des activités dont ils ont la charge ? Les responsables ont-ils suffisamment d'autorité sur les ressources qu'ils gèrent pour atteindre ces objectifs ?
- Quelles sont les incitations s'appliquant plus particulièrement aux principaux ministères centraux et techniques ?
- Quels sont les ministères qui suivent et régulent les mécanismes institutionnels dans la fonction publique ?
- Existe-t-il des ministères qui constituent des îlots de « méthodes performantes » au sein de la fonction publique, en ce qui concerne leur approche du suivi des résultats ? Par exemple, y a-t-il des ministères qui privilégient la gestion avec obligation de résultats ou qui suivent de près la performance des différents responsables au moyen de contrats-plans ou de contrats-programmes ? Dans l'affirmative, quels sont les facteurs qui ont influé sur leur évolution ?
- Les ministères ou les ministres, notamment techniques, prêtent-ils attention aux enquêtes conduites par les

ministères ou les ONG auprès des clients ou de la population pour recueillir des avis/points de vue sur les prestations publiques offertes ? Existe-il des ministères ayant une charte du client ? Dans l'affirmative, quelle est sa fonction ?

- Quel est le rôle joué par les autres organismes veillant à une gestion responsable ? Les audits internes et externes sont-ils pris au sérieux ?

Liste de contrôle pour l'opération 4 : déterminer dans quelle mesure l'évaluation influe sur les orientations budgétaires et les décisions sectorielles

- Les ministères techniques font-ils préparer et utilisent-ils des données sur la performance des secteurs/programmes/projets lorsqu'ils élaborent différentes politiques possibles ?
- Les données sur les résultats des actions menées figurent-elles dans les propositions adressées par les ministres techniques au gouvernement/conseil des ministres ? Quel type de proposition fait appel à ces données ? Pour les projets d'investissement, par exemple, convient-il d'emprunter aux organismes d'aide au développement et quel montant demander ?
- Quel usage les ministères des Finances et du Plan font-ils de l'évaluation dans leur travail d'analyse des politiques et leur fonction de conseil ?
- Le conseil des ministres fait-il préparer des évaluations ou d'autres types de mesure des résultats obtenus ?
- Les ministères techniques et les services compétents font-ils préparer et utilisent-ils des évaluations de performance pour les secteurs/programmes/projets qu'ils gèrent ? Existe-t-il des exemples particuliers de « méthodes performantes » ?
- Le parlement et les organismes d'aide au développement reçoivent-ils les résultats d'évaluation et autres données sur la performance (telles que les évaluations rétrospectives) ? Quels sont les moyens utilisés pour faire connaître cette information (documents budgétaires, rapports de fin d'exécution, par exemple) ? Cette information est-elle publiée ?

Liste de contrôle pour l'opération 5 : mettre en lumière les capacités d'évaluation locales

- Quels organismes ont déjà remis des études de suivi et d'évaluation dans le passé et combien d'études ont-ils réalisé : ministères techniques, ministères centraux, autres organismes publics ; universités/établissements de recherche, consultants locaux, consultants expatriés, organismes d'aide au développement ? Quelle est la qualité de ces études ?
- Quels sont les ministères qui disposent de cellules de suivi et d'évaluation ou d'audit ? Quel est l'effectif de chacune de ces cellules ? Quels sont les secteurs de compétences et l'expérience de ce personnel (recherches en sciences sociales, évaluation de programmes, analyses coûts-avantages, analyses statistiques, audit, etc.) ? Combien de rapports d'évaluation ces cellules ont-elles réalisés ?
- Quel est le rôle de ces cellules ?
- Les cellules de suivi et d'évaluation ont-elles leurs propres critères, méthodes et politiques d'évaluation et leurs propres procédures de contrôle/assurance de qualité ?
- Quelle est la qualité des rapports d'évaluation et des autres données que ces cellules préparent ?
- Des cellules de suivi et d'évaluation ont-elles déjà été mises en place pour la seule durée d'un projet ? Dans l'affirmative, quels étaient les secteurs de compétences et l'expérience de leur personnel ?
- Comment les priorités du travail d'évaluation sont-elles déterminées et à quelles fins ? En quoi la haute direction des ministères participe-t-elle à cet exercice ? Un travail de planification de l'évaluation est-il réalisé ? Existe-t-il des comités de planification dans les ministères centraux et techniques ? Les ministères des finances et du plan interviennent-ils ? Qui détermine la fréquence et le champ des évaluations ?
- Le conseil des ministres fait-il préparer des évaluations ou des examens des politiques ? Dans ce dernier cas, quel rôle les évaluations jouent-elles dans leur préparation ?
- Comment le résultat des évaluations et les éléments d'information connexes sont-ils communiqués aux usagers,

- aux clients et aux autres parties prenantes ? La haute direction des ministères techniques, les analystes des politiques, les responsables sectoriels, le personnel opérationnel et les analystes des ministères centraux font-ils partie de ces utilisateurs ?
- Quel est le rôle de la cour des comptes et du bureau national des statistiques ? Quel type de données et d'informations recueillent-ils ? Combien de leurs agents sont-ils compétents en matière d'évaluation de la performance ?
 - Quelle est la nature des données existant sur les coûts et les produits des secteurs/programmes/projets publics ? Quelle est la qualité de ces données ? (fiabilité, publication en temps voulu, degré de ventilation) ? Qui prépare ces données (ministères centraux et techniques) ?
 - Les universités et les établissements de recherche comptent-ils du personnel ayant des compétences en matière d'évaluation de la performance ? Ces établissements proposent-ils ou sont-ils en mesure d'offrir des programmes de formation à toute une série de techniques et de méthodes d'évaluation ?
 - Les consultants locaux sont-ils nombreux ? Quel est leur niveau de compétences ?

Liste de contrôle pour l'opération 6 : déterminer les activités d'évaluation des organismes d'aide au développement et définir leur rôle en la matière

- Quels sont les organismes d'aide au développement qui ont contribué au DCE dans le pays ?
- Des cellules d'évaluation ont-elles été expressément mises en place pour satisfaire aux exigences des bailleurs de fonds en la matière (en particulier au niveau sectoriel ou à celui des projets) ? Dans l'affirmative, depuis combien de temps existent-elles ? Pendant combien de temps devraient-elles encore être maintenues ? Qu'advient-il du personnel affecté à ces cellules une fois le projet achevé ?
- Combien de fonctionnaires travaillent à temps plein (ou l'équivalent d'un plein temps) pour satisfaire aux obligations d'évaluation imposées par les bailleurs de fonds ? Quelles sont leurs compétences en la matière ? Quelle est leur formation ?

- Certaines des exigences des bailleurs de fonds s'avèrent-elles incompatibles ou imposent-elles une répétition inutile des mêmes tâches ?
- Les conditions posées par les bailleurs de fonds se traduisent-elles par un renforcement durable de la capacité d'évaluation (en développant les compétences locales et en les mettant à profit) ? Dans l'affirmative, comment ? Sinon, pourquoi ?
- Sous quelle autre forme la contribution des bailleurs de fonds au DCE s'est-elle manifestée ?
- L'aide accordée est-elle une aide à long terme ?
- Cette aide a-t-elle permis de mettre durablement en place une capacité d'évaluation ?

Liste de contrôle pour l'opération 7 : recenser les réformes récentes et futures du secteur public

- Quelles sont les réformes entreprises au cours des dernières années dans le domaine de la gestion du secteur public ? Des réformes ont-elles porté sur les systèmes budgétaires (gestion des dépenses publiques), les relations budgétaires entre administrations, la fourniture des services publics sur un mode commercial ou la prestation de ces services par le secteur privé, les normes de services clientèle, la réforme de la fonction publique, la qualité des conseils sur les politiques à mener dans la fonction publique, la consultation et la participation de la société civile, et les efforts de lutte contre la corruption ?
- Quelles sont les réformes prévues ou probables dans un proche avenir ?

Liste de contrôle pour l'opération 8 : dresser la liste des formules possibles pour le développement de la capacité d'évaluation

N.B. : La figure 3 donne une liste des formules possibles pour le DCE.

-
- D'où vient la demande de DCE ? Existe-t-il une demande locale et, dans l'affirmative, est-elle vigoureuse ? L'incitation au DCE est-elle largement le fait des organismes d'aide au développement ? Quel est le degré de motivation des pouvoirs publics ? Existe-t-il un ministère « champion du DCE » ?
 - Sur lequel des trois objectifs suivants de DCE la demande locale est-elle axée (aide à la décision pour la répartition des ressources, aide aux décisions sectorielles, gestion responsable) ?
 - Existe-t-il parmi les organes du gouvernement des « champions » potentiels du DCE (ministère des Finances ou du Plan, cour des comptes, etc.) ? Ces organes devraient-ils servir de point d'ancrage aux dispositifs d'évaluation ?
 - Comment les ministères centraux et techniques influents peuvent-ils être amenés à soutenir le DCE ou, au moins, à ne pas s'y opposer ? Quel ministère serait pénalisé par la parution d'informations sur le résultat des actions des pouvoirs publics ?
 - Quels sont les ministères et ministres impliqués dans la réforme du secteur public ? Pourraient-ils être incités à défendre/soutenir le DCE ? Qu'est-ce qui incite les dirigeants politiques et les responsables sectoriels à réformer ?
 - Quelle est la meilleure stratégie pour changer les sensibilités et les mentalités au sein de la fonction publique ?
 - Est-il possible de prendre un arrêté ou un décret ministériel pour rendre l'évaluation systématiquement obligatoire ?
 - Quelles sont les synergies qui existent ou qui pourraient être créées avec les autres réformes en cours ou prévues dans le secteur public ?
 - Quelles sont les possibilités d'élargir et de diversifier l'offre de compétences et de savoir-faire en matière d'évaluation ? Quel pourrait être le rôle des organes de formation - universités et autres établissements de recherche (locaux et régionaux), Banque mondiale et autres organismes d'aide au développement, structures publiques de formation, telles que commission de la fonction publique ou ministère des Finances ?
 - Quelles ont été les sources du travail d'évaluation réalisé dans le passé ? Quelles sont les compétences des auteurs de ces évaluations ?
 - Existe-t-il des statistiques et données socio-économiques sur les apports et produits des programmes publics ? Quelle est leur qualité ?
 - Si l'on considère toute une série de solutions possibles/réalisables pour le DCE, combien coûterait chacune des formules envisagées ? Quels sont les financements et les autres ressources nécessaires pour le DCE ?
 - Dans quelle mesure les différentes formules possibles pour le DCE sont-elles viables, réversibles ? Quels seraient les risques de la stratégie retenue ? Dans quelle mesure cette stratégie serait-elle tributaire du soutien constant d'un petit nombre de ministres et hauts fonctionnaires ? Aurait-elle des chances de survivre à un changement de gouvernement ?
 - Quels sont les délais réalistes ? Il peut être très long de susciter la demande, de rechercher un consensus, de développer les compétences nécessaires et de mettre en place les infrastructures voulues - pour les systèmes budgétaires et la planification de l'évaluation, par exemple.
 - Quel type de concours les organismes d'aide au développement peuvent-ils prêter ? À quel stade du développement de la capacité d'évaluation doivent-ils intervenir ? Quelle est la durée probable de ce concours ?

Liste de contrôle pour l'opération 9 : Préparer un plan d'action pour le DCE

Demande

- Nature des données et des évaluations existantes
- Sources actuelles et vigueur de la demande
- Moyens de susciter la demande et de forger un consensus - « champions » potentiels
- Possibilités de prendre des décrets ministériels, d'adopter des règlements, etc., pour rendre l'évaluation obligatoire
- Type d'instrument d'évaluation qui susciterait une demande (statistiques socio-économiques de base, données comptables sur les coûts, indicateurs de suivi et de performance, enquêtes auprès des clients et de la population, évaluations de programmes et de projets - ex ante, efficacité et ex post, évaluations rétrospectives/audits d'efficacité)
- Gagnants et perdants parmi les différents ministères

-
- Comment s'assurer du soutien des principaux ministères centraux et techniques
 - Comment s'assurer du soutien des ministères et ministres impliqués dans d'autres réformes du secteur public
 - Comment changer les sensibilités et les mentalités dans la fonction publique
 - Importance de la demande possible dans les ONG, les médias

Offre

- Sources des différents types d'instruments d'évaluation (liste ci-dessus)
- Existence et qualité de données socio-économiques sur les ressources utilisées et les produits
- Moyens d'élargir et de diversifier l'offre de savoir-faire en matière d'évaluation
- Possibilités de formation pour le personnel (universités, établissements de recherche, commission de la fonction publique, bureaux d'étude, organismes d'aide au développement, accords de jumelage/détachements, etc.)
- Nombre et niveaux de compétence des personnes qui devraient être affectées au travail de suivi et d'évaluation
- Nature des instruments d'évaluation qu'elles devraient connaître
- Montant du financement nécessaire/disponible

Niveaux

- National, sectoriel, grands projets

Infrastructure d'évaluation

- Choix des mécanismes de planification qui permettront de décider des évaluations à réaliser, et mécanismes pour faire en sorte que ces évaluations soient conduites en temps voulu et que les résultats obtenus soient communiqués à ceux qui ont demandé la préparation de ce travail

Rôles des organismes d'aide au développement

- Nature de l'aide nécessaire (services de conseil, expertise, organisation de séminaires, formation, prêts et dons, identification de consultants qualifiés, soutien aux universités et établissements de recherche locaux/ régionaux, préparation de supports de référence tels qu'études de cas, plus grande harmonisation des conditions imposées par les bailleurs de fonds en matière d'évaluation, évaluations conjointes gouvernement/bailleurs de fonds)
- Phases du processus de DCE au cours desquelles une aide serait nécessaire

Démarrage en temps voulu, programmation et rythme d'exécution des opérations prévues

- Objectifs indicatifs à échéance de 1, 3, 5 et 10 ans, par exemple

Pérennité de la nouvelle capacité d'évaluation

- Risques et menaces pesant sur cette pérennité

Renvois

- 1 L'examen interne d'un petit échantillon des examens des dépenses publiques réalisés par la Banque mondiale montre que la plupart de ces travaux ne couvrent pas les points 2, 3, 4, 5 et/ou 8.
- 2 Robert Picciotto, « Developing Evaluation Capacity: The Road Ahead », in Proceedings from the Seminar and Workshop on Evaluation Capacity Development in Africa, Abidjan, Banque africaine de développement, à paraître.
- 3 Ces questions sont examinées dans The World Bank, Evaluation Capacity Development, Report of the Task Force, Washington, 1994, et The World Bank, Public Sector Performance — The Critical Role of Evaluation, Washington, 1998.
- 4 Une analyse approfondie et une liste détaillée des questions liées à la gestion budgétaire figurent dans The World Bank, Public Expenditure Management Handbook, Washington, 1998.
- 5 Cette liste est tirée de The World Bank, Public Expenditure Management Handbook, page 5.
- 6 « Des facteurs incitant à la corruption apparaissent chaque fois que les agents de l'État disposent de pouvoirs discrétionnaires étendus et ne sont guère tenus de rendre compte de leurs actions. » (Banque mondiale, Rapport sur le développement dans le monde, 1997 : l'État dans un monde en mutation, Washington : Banque mondiale, page 118).
- 7 Un système budgétaire idéal se caractérise par la discipline fiscale, des dotations sûres, un budget unifié — où les dépenses d'équipement ne sont pas séparées des dépenses de fonctionnement et où les crédits locaux ne sont pas dissociés des financements des bailleurs de fonds — et un cadre de dépenses à moyen terme qui permet aux décideurs ou aux responsables de voir clairement les incidences que les décisions de dépenses ont sur les engagements de l'année suivante.
- 8 Le ministère des Finances ou le Bureau du Premier ministre seront en mesure de fournir une première évaluation du degré d'utilisation des données issues de l'évaluation dans le cycle budgétaire.
- 9 Un examen plus approfondi des capacités de chaque cellule d'évaluation consisterait à déterminer si l'unité en question applique ses propres politiques, méthodes, critères d'évaluation et procédures d'assurance et de contrôle de la qualité.
- 10 Il est généralement difficile de rassembler des informations sur les compétences d'autres agents moins facilement identifiables au sein d'un ministère, à moins que ceux-ci ne soient membres d'un réseau d'évaluation ou d'une association professionnelle.
- 11 Les questions plus précises ayant trait à la gestion financière et aux systèmes de comptabilité ne sont pas examinées ici. Il s'agit des aspects suivants : Existe-t-il un système recouvrant l'ensemble du gouvernement (ministère des Finances) ? Existe-t-il des systèmes au niveau de chaque ministère ? Quelles sont les relations entre le système central et ceux existant au niveau des ministères ? Quel est le degré de précision des données ? Sont-elles publiées en temps opportun ? Quelle est l'adéquation des normes de comptabilité et de vérification ? Existe-t-il des organes professionnels et des organismes de tutelle ? Les classifications, données et procédures budgétaires sont-elles adaptées aux besoins ?
- 12 Cette réforme porte sur des aspects tels que le recrutement au mérite, les licenciements et les promotions, l'évaluation du travail des agents et les salaires aux conditions du marché.
- 13 Champ/structure du budget, politiques/planification, préparation, exécution.
- 14 Cette figure est basée sur un cadre d'action élaboré par R. Pablo Guerrero dans Comparative Insights from China, Colombia and Indonesia, Banque mondiale, Département de l'évaluation des opérations, Document de travail n° 5, janvier 1999.
- 15 De nombreux projets financés par des organismes internationaux d'aide au développement comportent la création de cellules d'évaluation locales. La durée de vie de ces cellules est généralement limitée à celle du projet. Malheureusement, rien ne semble réellement établir que l'existence de ces cellules ait un effet durable sur la capacité d'évaluation des pays concernés.
- 16 Rapport sur le développement dans le monde, 1997 : L'État dans un monde en mutation, Washington, 1998, page 111.
- 17 Public Expenditure Management Handbook, page 78.
- 18 Mario Marcel, « Lessons from Chile », dans The World Bank, Public Sector Performance — The Critical Role of Evaluation, Washington, 1998.

-
- 19 Par exemple, il existe à cet effet des dispositions dans la constitution colombienne et dans un décret ministériel en Indonésie. En Australie, le conseil des ministres avait également imposé une règle à cet effet. La plupart des prêts et dons d'aide au développement comprennent une clause obligeant à évaluer les résultats obtenus.
- 20 Un certain nombre de questions plus précises peuvent également être posées : comment le budget est-il structuré ? Existe-t-il un budget unifié ? (ou, au contraire, le budget d'équipement est-il séparé du budget de fonctionnement, et/ou les ressources intérieures sont-elles dissociées des ressources extérieures ?) Y a-t-il un cadre de dépenses à moyen terme ? Comment l'aide extérieure est-elle administrée ?

Autres études à paraître dans cette série

Keith Mackay, *Lessons From National Experience*.

Stephen Brushett, *Zimbabwe: Issues and Opportunities*.

Alain Barberie, *Indonesia's National Evaluation System*.

Keith Mackay, *The Development of Australia's Evaluation System*.

R. Pablo Guerrero O., *Comparative Insights from Colombia, China, and Indonesia*

Autres lectures recommandées

1. Keith Mackay (ed.), *Public Sector Performance—The Critical Role of Evaluation*.
2. The World Bank, *Building Evaluation Capacity*, Lessons & Practices no. 4 1994.*
3. The World Bank, *Designing Project Monitoring and Evaluation*, Lessons & Practices no. 8 1996.*
4. The World Bank, *Evaluating Development Outcomes: Methods for Judging Outcomes and Impacts*, Lessons & Practices no. 10 1997.*
5. The World Bank, *Assessing Development Effectiveness*.*

* Ces publications sont disponibles en anglais et paraîtront bientôt en espagnol.

Publications du Département de l'évaluation des opérations

Le Département de l'évaluation des opérations (OED), service d'évaluation indépendant relevant des Administrateurs de la Banque mondiale, évalue la contribution au développement et les résultats de toutes les opérations de prêt effectuées par la Banque. Ses conclusions et recommandations sont communiquées aux Administrateurs et prises en compte dans la conception et l'exécution des politiques et projets nouveaux. En plus des diverses opérations et programmes d'aide aux pays, l'OED évalue les politiques et procédures de la Banque.

Les études sur l'évaluation des opérations, les documents de travail de la Banque et tous les autres documents sont disponibles auprès du service d'information et de documentation de la Banque mondiale (« InfoShop »).

Des résumés des études et le texte intégral des Précis et des Leçons et Pratiques sont accessibles sur internet : <http://www.worldbank.org/html/oed/index.htm>.

Comment commander les publications de l'OED

Les documents indiqués avec une cote et un code de prix peuvent être obtenus auprès du service de vente par correspondance de la Banque mondiale ou de son service d'information et de documentation, situé dans le centre de Washington. Pour des renseignements sur tout autre document, veuillez contacter le service d'information et de documentation de la Banque mondiale.

Comment commander les publications de la Banque mondiale

Les clients des États-Unis ou des territoires non desservis par un distributeur des publications de la Banque peuvent passer leur commande à :

The World Bank

P.O. Box 960

Herndon, VA 20172-0960

Télécopie : (703) 661-1501

Téléphone : (703) 661-1580

L'adresse internet de la base de donnée sur les publications de la Banque est : <http://www.worldbank.org> (cliquer sur la mention publication/projet).

Courrier électronique : pic@worldbank.org

Télécopie : (202) 522-1500

Téléphone : (202) 458-5454

Service d'information et de documentation de la Banque mondiale « InfoShop »

Le service d'information et de documentation de la Banque mondiale ne s'adresse qu'aux clients qui s'y présentent en personne. Il est situé à l'adresse suivante :

701 18th Street, NW

Washington, DC 20433, USA

Tous les autres clients doivent passer leur commande par l'intermédiaire de leurs distributeurs locaux.

Commande par courrier électronique

Si vous avez un compte établi auprès de la Banque mondiale, vous pouvez transmettre votre commande par courrier électronique à : books@worldbank.org. Veuillez indiquer votre numéro de compte, votre adresse de facturation et adresse postale, le numéro de commande, le nombre d'ouvrages commandés et le prix unitaire de chacun.

Étude de l'évaluation rétrospective des opérations de la Banque mondiale

Evaluation and Development: The Institutional Dimension (1998)

1997 Annual Review of Development Effectiveness (1998)

India: The Dairy Revolution (1998)

The World Bank's Experience with Post-Conflict Reconstruction (1998)

Financial Sector Reform: A Review of World Bank Assistance (1998)

Rebuilding the Mozambique Economy: Assessment of a Development Partnership (1998)

Mainstreaming Gender in World Bank Lending: An Update (1997)

Agricultural Extension and Research: Achievements and Problems in National Systems (1997)

Fiscal Management in Adjustment Lending (1997)

Reforming Agriculture: The World Bank Goes to Market (1997)

Paddy Irrigation and Water Management in Southeast Asia (1997)

Poland Country Assistance Review: Partnership in a Transition Economy (1997)

1995 Evaluation Results (1997)

Zambia Country Assistance Review: Turning an Economy Around (1997)

The Aga Khan Support Program: A Third Evaluation (1996)

Lending for Electric Power in Sub-Saharan Africa (1996)

Industrial Restructuring: World Bank Experience, Future Challenges (1996)

Social Dimensions of Adjustment: World Bank Experience, 1980-93 (1996)

1994 Evaluation Results (1996)

Ghana Country Assistance Review: A Review of Development Effectiveness (1995)

Evaluation and Development: Proceedings of the 1994 World Bank Conference (1995)

Developing Industrial Technology: Lessons for Policy and Practice (1995)

The World Bank and Irrigation (1995)

1993 Evaluation Results (1995)

Structural and Sectoral Adjustment: World Bank Experience, 1980-82 (1995)

Gender Issues in World Bank Lending (1995)

The World Bank's Role in Human Resource Development in Sub-Saharan Africa: Education, Training, and Technical Assistance (1994)

1992 Evaluation Results (1994)

New Lessons from Old Projects: The Workings on Rural Development in Northeast Brazil (1993, contains summaries in French, Portuguese, and Spanish)

World Bank Approaches to the Environment in Brazil (1993, contains summaries in French, Portuguese, and Spanish)

Rapid Appraisal Methods (1993)

Trade Policy Reforms Under Adjustment Programs (1992)

World Bank Support for Industrialization in Korea, India, and Indonesia (1992)

Population and the World Bank: Implications from Eight Case Studies (1992)

The Aga Khan Rural Support Program in Pakistan: Second Interim Evaluation (1990)