



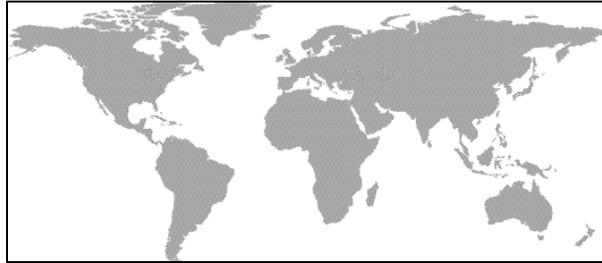
RENFORCEMENT DES CAPACITÉS D'ÉVALUATION

SÉRIE DES DOCUMENTS DE TRAVAIL ECD N° 10 : OCTOBRE 2003

Développement des capacités
de suivi et d'évaluation
au service d'un renforcement
de l'action gouvernementale
en Ouganda

Arild O. Hauge





**Développement des capacités de suivi
et d'évaluation au service d'un renforcement
de l'action gouvernementale en Ouganda**

**Série des documents de travail ECD · 10
Arild O. Hauge**

Les préoccupations croissantes que suscite le manque d'optimisation des ressources dans les services publics ougandais focalisent l'attention sur la nécessité de mieux comprendre ce qui fait l'efficacité du développement : ce qui marche, ce qui ne marche pas, dans quels contextes, et pourquoi. Dans cette optique, des efforts sont menés en vue de renforcer les systèmes de suivi et d'évaluation en Ouganda.



Copyright 2003

Département de l'évaluation des opérations

Programmes Partenariat et gestion des connaissances (OEDPK)

Courrier électronique : eline@worldbank.org

Téléphone : 202-473-4497

Télécopie : 202-522-3125

Le renforcement des capacités d'évaluation (ECD) contribue à l'établissement d'une bonne gouvernance dans les pays — de par l'amélioration de la transparence et l'instauration d'une culture axée sur les résultats au sein des administrations, ce qui va dans le sens d'une meilleure gestion et prise de décisions, notamment au niveau du processus budgétaire — en appuyant la création ou le renforcement des systèmes nationaux/sectoriels de suivi et d'évaluation. L'OED se donne pour but d'identifier et de développer des approches fondées sur de bonnes pratiques dans les pays, et de partager les données d'expérience qu'elle accumule progressivement dans le cadre de ses efforts de renforcement des capacités d'évaluation.

La série des Documents de travail de l'OED sert à diffuser les résultats d'activités en cours de manière à encourager l'échange d'idées dans l'optique d'un développement toujours plus efficace à partir du travail d'évaluation effectué. Son objectif est notamment de faire connaître ces résultats sans tarder, même si cela donne aux communications un caractère quelque peu informel.

Les constatations, interprétations, opinions et conclusions contenues dans le présent document n'engagent que leurs auteurs. Elles n'expriment pas nécessairement les vues du Département de l'évaluation des opérations ni celles d'autres services de la Banque mondiale, de ses administrateurs ou des pays qu'ils représentent.

TABLE DE MATIÈRES

AVANT-PROPOS	iv
Abréviations	v
Résumé analytique	vi
1. Introduction	1
2. Principaux aspects du S&E en Ouganda	2
3. Quelle est la contribution du S&E au développement de l'Ouganda ?	7
4. Quels défis subsistent ?	11
5. Enseignements tirés de l'expérience ougandaise en matière de S&E	17
6. Conclusions	21
Annexe A: Stratégie de suivi et d'évaluation de la pauvreté : Indicateurs de pauvreté et sectoriels prioritaires	23
Annexe B: Résumé des conclusions de l'étude diagnostique de l'OED sur le S&E, 2001	24
Annexe C: Contribution de l'OED au renforcement des capacités de S&E (ECD) en Ouganda	26
Annexe D: Ouganda - PRSO3 - Projet de matrice de politique économique (avril 2003)	33
Annexe E: Présentation sélective des conclusions de l'étude sur le S&E dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau en Ouganda	36
Références	40

AVANT-PROPOS

Aux termes de son mandat, le Département de l'évaluation des opérations (OED) de la Banque mondiale est chargé d'encourager et d'aider les pays membres en développement à établir des capacités et systèmes efficaces de suivi et d'évaluation (S&E). Il joue un rôle de catalyseur, notamment en fournissant un appui à un nombre limité de pays dans l'intention de les amener à élaborer dans ce domaine de bonnes pratiques qui puissent être adaptées par d'autres pays en fonction de leur situation spécifique.

Dans ce contexte, l'OED apporte un soutien actif à l'Ouganda depuis 2000. Le Gouvernement ougandais est déterminé à améliorer l'efficacité de son action en termes de développement par des moyens tels que l'instauration d'un état d'esprit plus fortement axé sur les résultats au niveau de la gestion publique. Ses efforts dans ce domaine, de même que ceux d'un grand nombre de ses partenaires de développement, ont pris pour cadre la Stratégie de réduction de la pauvreté. L'Ouganda a fait œuvre de pionnier dans le contexte de l'accès aux annulations de dettes liées à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, ainsi que dans la mise en œuvre des opérations à l'appui de la réduction de la pauvreté (les anciens crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté), qui sont une forme de prêt programmatique.

Le présent rapport fait suite à une étude diagnostique des systèmes et fonctions de S&E de l'Ouganda qui a été effectuée en 2000 et publiée en janvier 2001. Il s'efforce de déterminer la part prise par les activités de S&E dans le développement du pays et de cerner les défis qui restent en vue d'une institutionnalisation durable des processus de S&E. Un certain nombre d'enseignements tirés des efforts menés par l'Ouganda dans ce domaine sont également abordés.

Une version préliminaire de ce rapport a été présentée aux services de l'OED et de la Banque les 1^{er} et 2 juin 2003 à Washington, et aux membres de l'association ougandaise d'évaluation (Uganda Evaluation Association) le 19 juin 2003 à Kampala. Un certain nombre de personnes nous ont fait part de leurs commentaires, et nous leur en savons gré, notamment : Ismail Barugahara, Poul Engeborg-Pederson, Satu Kahkonen, Margaret Kakande, Sukai Prom-Jackson et Peter Ssentongo.

L'important appui fourni par Satu Kahkonen, de la Région Afrique (Banque mondiale), nous a été des plus précieux. Nous sommes en outre profondément reconnaissants du généreux appui financier que nous avons reçu du ministère des Affaires étrangères norvégien. Ce rapport a été préparé par un consultant de l'OED, Arild O. Hauge. Le chef de projet était Keith Mackay (OED).

Oswaldo Feinstein
Responsable
Programmes Partenariat et gestion des connaissances, OEDPK

ABRÉVIATIONS

AfrEA	Association africaine d'évaluation	ODM	Objectifs de développement pour le Millénaire
APD	Aide publique au développement	OED	Département de l'évaluation des opérations
BFP	Document-cadre budgétaire	ONG	Organisation non gouvernementale
CAPEP	Projet de renforcement des capacités et des performances	OPM	Bureau du Premier Ministre
CDI	Cadre de développement intégré	OSC	Organisation de la société civile
CDMT	Cadre de dépenses à moyen terme	PAF	Fonds de lutte contre la pauvreté
DEI	Direction de l'éthique et de l'intégrité	PEAP	Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté
DFID	Department for International Development (Royaume-Uni)	PETS	Enquête de suivi des dépenses publiques
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté	PIB	Produit intérieur brut
DWD	Direction pour la mise en valeur des ressources en eau (Ministère de l'eau, des sols et de l'environnement)	PMES	Stratégie de suivi et d'évaluation de la pauvreté
ECD	Renforcement des capacités (de suivi et) d'évaluation	PPTe	Pays pauvres très endettés
IPDET	International Program for Development Evaluation Training	PRSC	Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté
LGDP	Programme de développement de l'administration locale	PRSO	Opération à l'appui de la réduction de la pauvreté
MOES	Ministère de l'Éducation et des Sports	S&E	Suivi et évaluation
MOFPED	Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique	sida	Syndrome d'immunodéficience acquise
MOH	Ministère de la Santé	SIG	Système d'information de gestion
MOLG	Ministère des Administrations locales	SIIG	Système intégré d'information de gestion
MOPS	Ministère des Services publics	UBOS	Bureau de statistique ougandais
MOWLE	Ministère de l'Eau, des Sols et de l'Environnement	UEA	Association ougandaise d'évaluation
NSDS	Enquête nationale sur les prestations de services	UPPAP	Processus participatif d'évaluation de la pauvreté en Ouganda
		VIH	Virus de l'immunodéficience humaine

RÉSUMÉ ANALYTIQUE

De plus en plus s'impose aujourd'hui l'idée que les progrès réalisés par l'Ouganda sur le front de la lutte contre la pauvreté ne sont pas à la mesure du taux d'augmentation des ressources budgétaires consacrées aux secteurs sociaux ; selon certaines indications, le rendement des prestations de services publics et leur rapport qualité-prix laissent à désirer. Face à ces préoccupations, l'attention se porte sur la nécessité impérieuse de mieux comprendre ce qui fait l'efficacité du développement : ce qui marche, ce qui ne marche pas, dans quels contextes, et pourquoi. Les systèmes de suivi et d'évaluation (S&E) ougandais ont le potentiel d'apporter les réponses indispensables à ces questions.

À l'heure actuelle, un gros volume d'informations est généré par les différents systèmes et processus de suivi et d'évaluation mis en place en Ouganda — lesquels découlaient de craintes suscitées dans le pays et à l'extérieur par les questions de responsabilisation, de gouvernance, de réforme du secteur public et de gestion financière. Mais la disparité des flux d'information peut être une source de confusion sur les objectifs visés, et compliquer l'analyse des politiques. Le parallélisme des systèmes est source de chevauchement et de gaspillage dans la collecte des données, et le volume de travail en matière de suivi et d'évaluation détourne l'attention de la fourniture de services productifs proprement dite. De plus, dans le cadre des systèmes de S&E, les responsables sont parfois crédités pour la qualité du travail documentaire plutôt que pour la contribution faite à l'éradication de la pauvreté. Bien qu'on ne puisse pas nier qu'ils rendent compte du respect de règles de responsabilisation nominales, les systèmes de S&E ougandais doivent mettre davantage l'accent sur les résultats découlant de l'action des pouvoirs publics. Les données qu'ils produisent sont souvent de qualité médiocre, avec des informations manquantes, inexactes ou périmées. La distinction entre la réalité observée et ce qui relève des espérances est floue. Dans ce contexte, les bailleurs de fonds — à partir du moment où chacun présente une série de règles et d'obligations différente — ont contribué au problème soulevé par le processus de S&E plutôt qu'à sa solution. L'expérience ougandaise contribue à réfuter la notion selon laquelle un accroissement des activités de S&E aboutira, à lui seul, à une meilleure orientation sur les résultats. Ce qu'il faut à l'Ouganda, ce n'est pas plus de suivi et d'évaluation mais un suivi et évaluation de meilleure qualité.

Ce besoin prioritaire trouve aujourd'hui sa réponse dans le processus de mise en œuvre du Crédit à l'appui de la réduction de la pauvreté (PRSC) — récemment rebaptisé Opération à l'appui de la réduction de la pauvreté (PRSO) —, qui est désormais l'outil utilisé pour une approche systémique du renforcement des activités de S&E en Ouganda. En imposant aux bailleurs de fonds d'orienter leurs efforts sur l'appui budgétaire, il amène à s'en remettre davantage aux propres systèmes et processus de S&E du gouvernement. Chose tout aussi importante, les PRSC/PRSO ont expressément identifié une série de mesures pour tenter de répondre aux quatre grands problèmes qui subsistent en matière de S&E. Premièrement, si les systèmes en question produisent des mesures relativement exactes des dépenses, d'un côté, et de la pauvreté, de l'autre, il existe moins de données systématiques sur les éléments intermédiaires, à savoir les produits, l'efficacité du ciblage opéré par les prestations de services publics, et les résultats. Deuxièmement, tels qu'ils sont conçus, ces systèmes ne

permettent pas de comprendre la causalité et l'attribution entre les étapes d'évolution du développement. Troisièmement, les incitations en place sont liées au respect des règles d'établissement des rapports, plutôt qu'aux performances sous-jacentes mises en lumière par le travail de S&E. Quatrièmement, les règles dont sont assortis les dispositifs de S&E pour les différents programmes de financement des organismes nationaux et des bailleurs de fonds imposent un complexe et terrible fardeau du point de vue de l'effort de familiarisation avec les principes établis, du travail d'inspection, ainsi que de la collecte et de la communication des données.

On peut faire valoir que le surcroît d'attention accordé à l'effort de S&E contribue déjà à impartir davantage de rationalité dans les finances publiques et la gestion du développement — de par l'établissement d'une base plus factuelle pour l'élaboration des politiques, l'établissement des budgets et la gestion opérationnelle. Les initiatives liées au S&E contribuent à inculquer une orientation dans le sens des objectifs de réduction de la pauvreté fixés par le gouvernement (tels qu'ils sont définis dans son Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté, qui est sa stratégie en la matière). Elles contribuent aussi à réduire les coûts de transaction occasionnés pour le gouvernement par la coordination des bailleurs de fonds, et elles permettent de plus en plus à la société civile et au parlement d'assumer un rôle plus significatif dans les affaires publiques.

Un enseignement essentiel à tirer de l'exemple de l'Ouganda est que les contraintes d'ordre technique (compétences, manuels, ressources logistiques, etc.) ne sont pas la pierre d'achoppement prédominante pour l'établissement d'une capacité. Les activités de S&E seront florissantes là où il existe une forte demande des gouvernants et conseillers pour les informations correspondantes, où les gestionnaires recherchent un fondement empirique pour la prise des décisions, où le processus de S&E découle des incitations inhérentes aux systèmes du service public, où les gratifications et sanctions sont guidées par l'obtention de résultats, et où les gestionnaires sont collectivement conscients du fait qu'il est de leur intérêt d'adopter des outils d'évaluation et d'apprentissage continus. Progresser encore en matière de suivi et d'évaluation impliquera nécessairement une coordination et une action opérationnelle sur plusieurs fronts. Avec la mise en place d'un groupe de travail consacré au S&E dans le cadre du processus des PRSC/PRSO, l'aspect coordination est désormais pris en charge, ce qui ouvre la voie à un traitement systématique des problèmes restants en matière de S&E.

1. INTRODUCTION

Dans les pays donateurs et les pays en développement, les responsables de la gestion publique de même que ceux qui en font l'analyse et ceux qui la mettent en œuvre suivent de près la situation en Ouganda. Durant les dix dernières années, ce pays a obtenu un taux de croissance sans équivalent en Afrique subsaharienne. L'Ouganda a fait œuvre de pionnier dans le contexte de l'accès aux annulations de dettes liées à l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés, ainsi que pour la modalité des opérations à l'appui de la réduction de la pauvreté (PRSO, qui mettent en jeu des dons et ont récemment remplacé les PRSC, ou crédits à l'appui de la réduction de la pauvreté, qui étaient la forme antérieure d'appui programmatique à la stratégie de réduction de la pauvreté suivie par le pays). Des réformes en profondeur et sous des formes diverses ont été entreprises au niveau de la gestion du secteur public.

Parallèlement à réforme en cours en Ouganda, la communauté internationale porte une attention accrue sur le rôle joué par le suivi et l'évaluation (S&E) en termes d'orientation sur les résultats dans la gestion publique en général, et sur le plan de l'efficacité du développement. Qui plus est, l'effort de S&E en Ouganda a été identifié comme un domaine prioritaire pour une réforme multidimensionnelle du secteur public dans le contexte de la matrice de politique économique définie pour la série de PRSO planifiées et mises en œuvre depuis le début de 2000. Le présent document rend compte des enseignements tirés du travail mené au titre de l'appui du Département des opérations et de l'évaluation (OED) au renforcement des capacités de S&E au plan national dans le contexte des PRSO. Les échanges de vues auxquels l'OED a procédé avec les services de la Banque mondiale et les parties prenantes en Ouganda, ainsi que les commentaires obtenus de leur part, ont été fort utiles pour l'établissement de sa version finale. L'objectif ici visé est de dresser un bilan des initiatives et efforts de renforcement des capacités en matière de S&E qui ont été mis en œuvre en Ouganda, en faisant particulièrement référence aux enseignements qui s'en dégagent comme ayant une portée pour la communauté du développement dans son ensemble.

L'analyse a été effectuée principalement sous l'angle du fonctionnement du processus de S&E au sein du secteur public ougandais, plutôt que des besoins et impératifs de la communauté des bailleurs de fonds étrangers. Ce qui est considéré comme l'objectif du travail de S&E, c'est l'amélioration des résultats et de l'efficacité de l'administration et de son système de prestation de services publics. La notion de S&E dépasse les seuls aspects techniques de la collecte des données, car ce qui lui donne toute sa valeur, en dernière analyse, ce n'est pas l'existence de données exactes en tant que telle, mais la façon dont ces données sont *utilisées* pour améliorer la prise de décisions. Le processus de S&E fonctionne lorsqu'il fournit aux responsables une série continue d'informations et d'analyses fiables sur ce qui marche ou non, les données en question servant alors de base pour des recommandations sur les politiques à suivre, une optimisation de l'affectation des ressources, une orientation plus affinée des stratégies institutionnelles, une modification de la gamme des produits ou prestataires de services publics, une évaluation des performances du personnel ou une définition de l'obligation de rendre des comptes. Comme la notion de S&E a trait à la façon dont les États répondent aux besoins et priorités de leurs citoyens, il s'agit, à terme, d'une question relevant de la bonne conduite des affaires publiques.

2. PRINCIPAUX ASPECTS DU S&E EN OUGANDA

Si le *produit* du renforcement des capacités de S&E est un niveau plus complet de production et de mise à disposition d'informations et de résultats en la matière, l'Ouganda a fait d'importants progrès. Un certain nombre de pratiques et de systèmes nouveaux ont en effet été mis en place ces dix dernières années, qui permettent la production de données et d'analyses. Ils ont résulté, dans bien des cas, de préoccupations vis-à-vis, par exemple, de la responsabilisation de l'État (optimisation des ressources, malversations, suivi des audits), de la conduite des affaires publiques (participation, transparence), de la gestion proprement dite du secteur public (mise en œuvre des politiques, gestion axée sur les résultats) ou de la gestion financière (exécution du budget, qualité des dépenses). L'information est disponible, quoiqu'assortie d'un degré variable de régularité et d'exactitude, et couvre tous les aspects principaux pour ce qui est des intrants, des activités, des produits, des résultats et des incidences sur la pauvreté. Le volume des données et analyses à l'appui des opérations de l'État s'est certainement amélioré depuis l'époque à laquelle l'Ouganda a lancé son Plan d'action pour l'élimination de la pauvreté (PEAP), bien que certaines lacunes soient encore à noter quant à la portée de ces données, leur ordre de priorité, leur qualité et l'usage qui en est fait.

PEAP/DSRP : Le PEAP constitue le point de départ des efforts de S&E au plan national. Cadre de planification du développement du pays, il sert de guide pour l'établissement des plans à l'échelon des secteurs et des districts, ainsi que pour le processus budgétaire. Il fait également fonction de Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) en Ouganda. Les buts et objectifs qu'il définit¹ (annexe A) ne découlent pas directement des objectifs de développement pour le Millénaire (ODM), mais ils y sont pour l'essentiel conformes. Son objectif majeur est de réduire l'incidence de la pauvreté en Ouganda (44 % en 1997) pour la ramener à 10 % à l'horizon 2017. Tous les deux ans, le Gouvernement ougandais publie le Rapport sur l'état de la pauvreté, qui examine en détail les progrès réalisés en la matière et sert de base à la mise à jour du PEAP/DSRP. Il publie en outre, tous les ans, des Rapports d'étape sur le DSRP, établis sur la base de son Document de référence sur le budget.

Enquêtes sur la pauvreté et collecte de données : L'Ouganda dispose d'une bonne série de données démographiques et de données sur la pauvreté à l'échelon des ménages, ce qui permet de suivre les progrès réalisés au plan national vis-à-vis des ODM et autres indicateurs de développement (voir tableau 2.1). La principale source de données est la série d'enquêtes régulièrement effectuées par le Bureau de statistique ougandais (UBOS). Des enquêtes sur les revenus et les dépenses des ménages sont effectuées tous les deux ans, des enquêtes démographiques et sanitaires tous les cinq ans, et des recensements tous les dix ans. Qui plus est, l'UBOS maintient une base de données sur les profils de dotation en ressources des districts, qui contient des informations touchant, par exemple, aux aspects topographiques, aux ressources naturelles et à l'utilisation des sols. Le processus participatif d'évaluation de la pauvreté en Ouganda (UPPAP), mené sous la conduite d'Oxfam, apporte une dimension qualitative à l'analyse de la pauvreté en faisant intervenir le point de vue des pauvres dans le processus de

1. Tels qu'ils ont été revus et précisés par le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique (MOFPED) dans le cadre de la stratégie de suivi et d'évaluation de la pauvreté (Kampala, 2002).

planification². La satisfaction des clients à l'égard des services publics a été évaluée dans le cadre d'une enquête nationale sur les prestations de services, qui est venue s'ajouter au domaine d'attribution de l'UBOS en 2003. Cela dit, bien que l'UBOS ait reçu un appui d'une demi-douzaine de bailleurs de fonds pour le renforcement de ses capacités et soit en mesure de produire une assez bonne série de statistiques, il semble qu'une bonne partie de ses données ne soient pas utilisées d'une manière effective.

Tableau 2.1. Échelonnement de la collecte de données sur la pauvreté

Type d'enquête	Champ couvert	Périodicité
Enquête nationale sur les ménages	Revenus et dépenses, ensemble des districts	Tous les 2 ans
Évaluation participative de la pauvreté	Aspects qualitatifs du bien-être, groupes cibles	Tous les 2 ans
Enquête nationale sur les prestations de services publics	Satisfaction à l'égard des prestations de services publics	Tous les 2 ans
Enquête démographique et sanitaire	Santé et démographie, ensemble des districts	Tous les 5 ans
Recensement	Démographie, enquête sur la population	Tous les 10 ans

Stratégie de suivi et d'évaluation de la pauvreté : Grâce à un réseau informel de suivi de la pauvreté qui se réunit depuis 2000 et regroupe des ministères, l'UBOS, l'université de Makerere, des organisations non gouvernementales (ONG) et des bailleurs de fonds, une stratégie de suivi et d'évaluation de la pauvreté (PMES) a été formulée. Elle est le fruit d'un effort national et représente un plan global pour le processus de S&E dans le contexte du PEAP/DSRP ougandais. Une série de 33 indicateurs prioritaires y est identifiée pour la mise en œuvre du PEAP, indicateurs pour lesquels on s'est efforcé systématiquement d'établir un point de référence et un point cible (annexe A). Il y est également question des responsabilités institutionnelles pour le suivi et l'examen de la pauvreté. Enfin, la PMES s'attache à faire le lien entre, d'une part, les indicateurs de pauvreté et, de l'autre, la planification et les opérations des ministères et de leurs chaînes de prestation de services.

Service de suivi et d'analyse de la pauvreté : Ce service, qui dépend du Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique (MOFPED), a joué un rôle particulièrement important dans la mise en place des dispositifs nationaux de S&E du fait que c'est lui qui est responsable du rapport biennal sur l'état de la pauvreté, de l'établissement du réseau de suivi de la pauvreté, de l'élaboration de la PMES, ainsi que de la coordination de l'UPPAP et des autres activités participatives de recherche sur la pauvreté dans le pays. Organiquement parlant, il fait partie intégrante du ministère, mais son personnel ne fait pas partie de la fonction publique. Ce service a reçu l'appui de divers bailleurs de fonds pour des activités données, et le Department for International Development du Royaume-Uni lui a fourni un soutien financier clé.

Planification budgétaire et contrôle des dépenses : Le cadre de dépenses à moyen terme de l'Ouganda (CDMT) assure l'interface entre les objectifs du PEAP et les processus de planification et de gestion opérationnelles. L'établissement du budget se fait par l'élaboration de documents-cadres budgétaires (BFP) au plan sectoriel et à l'échelon des districts, documents qui définissent les objectifs, réalisations et plans de dépenses respectifs. Un élément clé de la réforme a consisté à tenter d'impartir une plus grande orientation sur les résultats en demandant aux instances sectorielles d'établir le lien entre leurs plans et les produits et résultats qui découlent de leurs dépenses. La formation en matière de gestion axée sur les résultats a également tendu à

2. Un premier UPPAP a été mis en œuvre en 1999–2000, et un deuxième en 2003.

impartir plus de clarté dans les objectifs et attentes des divers ministères et services gouvernementaux³. Un autre volet de la réforme a porté sur un contrôle plus étroit des dépenses. En cas de baisses imprévues des recettes, des réductions correspondantes sont effectuées au niveau des dépenses. La mise en place d'un système de contrôle des engagements empêche l'accumulation d'arriérés. Au titre des mesures de contrôle des dépenses figure également le Public Finance Accountability Act (Loi sur la responsabilisation des finances publiques) de 2002, qui dispose que les dépenses supplémentaires doivent être approuvées par le parlement avant que les fonds ne soient décaissés. Pour réduire les écarts entre les dépenses annuelles inscrites au budget et les dépenses effectives, le Gouvernement ougandais publie un rapport semestriel sur l'exécution du budget.

Fonds de lutte contre la pauvreté : C'est pour financer les mesures prioritaires de lutte contre la pauvreté dans le contexte du PEAP que le Fonds de lutte contre la pauvreté (PAF) a été créé en 1998, alimenté à la fois par les économies réalisées au titre des annulations de dettes liées à l'Initiative PPTE, par les concours budgétaires des bailleurs de fonds (fonds d'affectation générale ou spéciale), et par les ressources propres du Gouvernement ougandais. Il sert de mécanisme permettant de circonscrire les dépenses ayant directement pour effet de réduire la pauvreté : soins de santé primaires, enseignement primaire, eau et assainissement, vulgarisation agricole, routes rurales. Dans le cadre du système de gestion décentralisée de l'Ouganda, les administrations locales élaborent des plans de travail et rapports annuels et trimestriels basés sur les activités séparément pour chacun des 23 fonds de lutte et autres mécanismes d'octroi de dons conditionnels. Le comité de suivi des PAF, qui passe en revue les politiques et les activités opérationnelles, se réunit tous les trimestres et est composé des bailleurs de fonds, des ministères concernés et des ONG.

Rôle de coordination des groupes de travail sectoriels : Faisant le lien entre les principaux ministères centraux, les organismes techniques concernés, les ONG et la communauté des bailleurs de fonds, les groupes de travail sectoriels de l'Ouganda font office d'organes de coordination pour la planification des stratégies sectorielles, l'élaboration du budget, les consultations avec les parties prenantes, et le travail de liaison. Leurs réunions semestrielles donnent lieu à une évaluation approfondie des progrès réalisés dans l'ensemble du secteur considéré. La plupart des ministères ougandais disposent de services de recherche et de documentation possédant les compétences et installations voulues pour faire un travail assez avancé de collecte des données. Plusieurs se sont dotés de leur propre système d'information de gestion (SIG). Suite à la décentralisation des prestations de services, ils se concentrent sur l'établissement des rapports et la compilation des données sur les programmes sectoriels entrepris au titre du PAF dont la responsabilité incombe aux autorités locales.

Suivi par la société civile : Les organisations de la société civile (OSC) prennent une part active au processus budgétaire national, et notamment aux groupes de travail sectoriels. L'organisme Uganda Debt Network coordonne le suivi par la société civile des activités menées au titre du PAF dans les districts. ONG indépendante qui est souvent critique à l'égard du gouvernement et de la communauté des bailleurs de fonds, elle met en outre à l'essai actuellement un système de S&E à l'échelon communautaire, lequel assure une mobilisation du public pour la vérification des

3. Voir, par exemple, Ministry of Public Service (2002).

dépenses et des prestations de services. Un système de fiches de notation par les clients, qui sera mis à l'essai dans le secteur de la santé, est actuellement en préparation. Une pratique de suivi par le public en Ouganda qui mérite particulièrement d'être notée est l'affichage d'avis sur les affectations de fonds, qui a été rendu obligatoire pour l'ensemble des plans d'activités et fonds au titre du PAF (MOFPED 2001), imposant ainsi un climat de transparence et d'obligation de rendre des comptes dans les échanges des membres de l'administration avec leurs clients ou usagers. Cette mesure a été introduite à la suite de la première enquête de suivi des dépenses publiques (PETS), qui a fait apparaître en 1996 un niveau significatif de «dépense» de dépenses publiques dans le secteur de l'éducation⁴.

Évaluations, études et examens : En Ouganda, les ministères, instituts de recherche et organismes donateurs procèdent constamment à un certain nombre d'études et examens ponctuels sur la pauvreté. À l'échelon sectoriel, ces études et examens sont de plus en plus réalisés sous les auspices des groupes de travail sectoriels. Le Centre ougandais de recherche en politique économique (EPRC) et l'Institut Makerere de recherche sociale, en particulier, sont dotés de solides capacités pour le travail de recherche et d'évaluation. Avec l'appui de la Banque mondiale, la première PETS a été réalisée dans le secteur de l'éducation en 1996. Depuis lors, des études de suivi des dépenses ont été entreprises dans les secteurs de la santé, de l'éducation ainsi que de l'eau et de l'assainissement. Cela dit, la planification et la réalisation de ce type d'études ne sont pas toujours coordonnées comme il faut, et la PMES envisage un processus consolidé d'établissement des programmes pour les travaux de recherche et d'examen ponctuels sur la pauvreté.

Responsabilisation et transparence : L'Ouganda possède une infrastructure institutionnelle bien développée en matière de contrôle de l'obligation de rendre des comptes aux niveaux des administrations centrales, sectorielles et locales (tableau 2.2). Une stratégie nationale de lutte contre la corruption a été annoncée en 2001 (Direction de l'éthique et de l'intégrité 2001). L'objectif visé est de renforcer les capacités de coordination, de planification et de suivi des activités anticorruption. Dans ce contexte, le Gouvernement ougandais a entrepris le réexamen de l'ensemble de textes de loi anticorruption en vue de les refondre en une seule et même législation globale. Le Leadership Code Act de 2002 exige des hauts responsables gouvernementaux (ministres, conseillers présidentiels, secrétaires permanents, directeurs, chefs et coordinateurs de projets de niveau supérieur) qu'ils déclarent leurs revenus, leur patrimoine et leurs dettes. Les organismes de contrôle de l'obligation de rendre des comptes sont en partie financés par le PAF, dans le cadre duquel 5 % des ressources sont affectées au suivi et à la responsabilisation. En dépit de cela, et du fait qu'ils reçoivent également l'appoint d'une aide extérieure au cas par cas, ils souffrent d'un manque continu de ressources et de personnel.

⁴ Voir, par exemple, Reinikka and Svensson (2002).

Tableau 2.2 Organismes d'inspection et d'audit

	Inspection	Audit
Échelon central	Bureau du Premier Ministre (OPM) Direction de l'éthique et de l'intégrité Inspection générale du Gouvernement Inspection du Trésor du MOFPED Ministère des administrations locales (Inspection)	Comité parlementaire de la comptabilité publique Bureau du vérificateur général des comptes Bureau de la comptabilité et de l'audit interne du MOFPED Audits des bailleurs de fonds extérieurs
Secteurs	Inspections des ministères sectoriels	Audit interne des ministères sectoriels
Districts	Inspections de district	Comités locaux de la comptabilité publique Audit interne des districts

Appui extérieur pour la formation et le renforcement des compétences de S&E : Un grand nombre d'efforts de développement des capacités de S&E ont été entrepris dans le cadre de projets ponctuels financés par les bailleurs de fonds. Un appui plus générique en la matière a par ailleurs été fourni à différents ministères et organismes. On peut citer à titre d'exemple l'UBOS, Bureau du vérificateur général des comptes et divers services de l'Université de Makerere. Ces organismes ont reçu une aide extérieure de toute une série de bailleurs de fonds, dont le Danemark, la Norvège, le Royaume-Uni, les États-Unis, la Banque mondiale, le PNUD, le Fonds des Nations Unies pour la population (FNUAP), et le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF). Avec l'appui de l'OED de la Banque mondiale, un certain nombre de hauts fonctionnaires ougandais ont participé à des séminaires et cours de formation internationaux en matière de S&E. Toujours avec l'appui de l'OED, plus d'une vingtaine de responsables ont participé à des conférences de l'OED, suivi le International Program for Development Evaluation Training (IPDET) de l'Université de Carleton (Canada), et assisté aux deux conférences organisées par l'Association africaine d'évaluation (AfrEA). Les compétences acquises et les liens tissés dans le cadre de ces manifestations ont pour beaucoup contribué à la création de l'association ougandaise d'évaluation (Uganda Evaluation Association), en 2002. Dans le contexte des PRSO, une série de séminaires, d'ateliers et de consultations en matière de S&E ont été organisés avec des hauts responsables des ministères centraux et sectoriels ougandais, ainsi qu'avec des OSC et des bailleurs de fonds. Prenant appui sur les documents d'orientation de l'OED pour le travail de diagnostic⁵, deux études reflètent les travaux d'analyse effectués par les bailleurs de fonds et l'effort de promotion des activités de S&E accompli dans le cadre du processus PRSO : il s'agit d'une étude diagnostique initiale de ces activités réalisée en 2000–01 (Hauge 2001) et d'une étude plus détaillée consacrée en 2002 aux secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau (Hauge et al. 2002). Bien que l'une et l'autre aient fait la critique des dispositions prises pour l'effort de S&E au plan national, elles ont été bien reçues par les responsables ougandais lors de leur présentation. Un aperçu de la part prise par l'OED au renforcement des capacités de S&E en Ouganda est présenté à l'annexe C.

⁵ Mackay (1999).

3. QUELLE EST LA CONTRIBUTION DU S&E AU DÉVELOPPEMENT DE L'UGANDA ?

Du point de vue des *résultats* espérés du renforcement des capacités de S&E⁶ — que le travail de S&E serve effectivement à améliorer qualitativement la prise de décisions —, les choses progressent quelque peu en Ouganda, quoiqu'il soit intrinsèquement difficile d'en relever des preuves tangibles. L'attention consacrée à ce travail, même si cette préoccupation ne se manifeste parfois que de façon implicite (par exemple, dans le contexte des réformes de la gestion publique au sens plus large), est l'un des facteurs à l'origine d'un surcroît de rationalité et de discipline dans les finances publiques et la gestion du développement en Ouganda. En faisant cet effort de S&E, le Gouvernement ougandais dispose d'une base plus factuelle pour l'élaboration des politiques, l'établissement des budgets et la gestion opérationnelle. Par ailleurs, le volume accru d'informations disponibles sur les efforts menés au plan national pour éradiquer la pauvreté permet à la société civile et au parlement d'assumer un rôle plus significatif dans les affaires publiques.

Amélioration de la gestion économique : Le travail de S&E qui a accompagné les réformes budgétaires entreprises par l'Ouganda a contribué à une rationalisation de ses finances publiques et à une stabilité soutenue de sa situation macroéconomique. D'une part, il a amené le pays à placer son processus de planification dans un horizon qui va au-delà de projets et d'années budgétaires donnés — autrement dit, lié aux objectifs de développement national à moyen et à plus long terme fixés dans le PEAP. D'autre part, l'établissement d'un cadre budgétaire rigoureux en termes de recettes et de suivi des dépenses a insufflé réalisme et discipline dans la planification sectorielle, ce qui a abouti à des niveaux d'inflation et des taux d'intérêt relativement faibles. Enfin, la création du PAF a permis d'accroître le degré de priorité relative accordée aux activités ayant une incidence directe sur la pauvreté. La part des dépenses du PAF dans le budget de l'État a fortement augmenté, passant de 18 % en 1997–98 à 37 % en 2002–03, ce qui s'est traduit par une réorientation majeure des dépenses nationales.

Participation au processus de décision public : En Ouganda, la prise des décisions au plan national, notamment au niveau de l'administration centrale, se caractérise généralement par un assez bon niveau de transparence et d'ouverture. Par exemple, un certain nombre de mesures ont été prises pour tenir le public informé et impliqué tout au long du cycle budgétaire (Gariyo 2000, MOFPED 2000). Tous les documents clés sont du domaine public, souvent au stade d'avant-projets. De plus, un effort vigoureux est mené depuis 2001 pour accroître la participation effective des instances législatives au processus budgétaire. La loi de finances pour 2001 permet à l'exécutif et au pouvoir législatif de recevoir les documents-cadres budgétaires (BFP) suffisamment tôt pour soumettre des commentaires détaillés avant que le budget ne soit arrêté. L'ouverture du processus budgétaire et la disponibilité accrue de données sur l'activité gouvernementale ont notamment abouti à ce que la société civile joue de plus en plus un rôle à la fois dans la planification et dans l'examen des projets et programmes au niveau national et

⁶ En prenant pour base le cadre logique présenté par Mackay (2002) pour une chaîne des résultats des processus de renforcement des capacités de S&E.

sectoriel. Un large éventail d'OSC prend part aux réunions des groupes de travail sectoriels qui préparent les BFP.

Diminution des coûts de transaction afférents à la liaison avec les bailleurs de fonds : Le montant global de même que le nombre des projets d'assistance technique autonomes financés par des bailleurs de fonds en Ouganda ont diminué ces dernières années. Entre 1998 et 2002, le nombre de projets dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau a diminué de plus de moitié, tombant de 111 à 54, et le montant des décaissements annuels est tombé dans le même temps de près de 150 millions de dollars à 25 millions de dollars environ. La planification et la gestion des projets restants sont de plus en plus menées en référence au cadre du PEAP et aux stratégies sectorielles correspondantes. Une part croissante de l'aide extérieure que reçoit l'Ouganda (environ 60 % à l'heure actuelle) est fournie sous forme de soutien budgétaire. Un nombre croissant d'autres bailleurs de fonds, dont l'Irlande, l'Allemagne, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et la Banque africaine de développement, apportent un financement parallèle au processus PRSO. Ce passage à une aide de type programmatique fait que le cadrage avec les objectifs nationaux est assuré et les coûts de transaction afférents au travail de liaison sont moins élevés — et le Gouvernement ougandais a bien conscience que les bailleurs de fonds ne seront prêts à remplacer leurs propres systèmes de S&E par les siens qu'une fois assurés du fait que les dispositifs nationaux ont en place des normes effectives de responsabilisation et de contrôle fiduciaire. En dépit du rôle prédominant que joue désormais le soutien budgétaire, il y a encore 42 bailleurs de fonds qui ont au total 524 projets en cours d'exécution et ont conclu 825 accords distincts avec le gouvernement. Il est clair que même les projets restants des bailleurs de fonds entrepris de façon ponctuelle et dans un contexte extra-budgétaire imposent une très lourde charge en termes de S&E pour les responsables gouvernementaux concernés.

Un rapport coût-efficacité laissant toujours à désirer : Bien que des avancées substantielles aient été faites sur le front de la lutte contre la pauvreté — par exemple, la proportion d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté absolue est tombée de 56 % en 1991-92 à 35 % en 1999-2000 —, les progrès ne semblent pas être à la mesure du taux d'augmentation des ressources budgétaires consacrées aux secteurs sociaux. Il n'est pas évident qu'un rapport puisse être établi entre le recul de la pauvreté observé et une quelconque amélioration qualitative de la gestion du secteur public. Selon certaines indications, le rendement des prestations de services publics et leur rapport qualité-prix laissent toujours à désirer. Ainsi, bien que le flux total de ressources consacrées au secteur de l'eau ait triplé entre 1997-98 et 2000-01, le nombre annuel de nouveaux points d'eau a diminué de 8 %. Qui plus est, la période 1995-2000 a marqué un retour en arrière sur le plan de la mortalité infantile et de celle des moins de cinq ans, ainsi que pour la couverture vaccinale.

Le S&E comme possible contrainte sur le plan de l'efficacité : Lorsque le S&E est un motif de préoccupation, cela peut amener un pays à appeler au développement des activités dans ce domaine. Mais pour l'Ouganda, le défi majeur est non pas davantage de S&E, mais un S&E de *meilleure qualité*. Bien qu'un grand nombre d'instruments et de pratiques utiles aient été introduits dans ce domaine, les dispositifs de S&E en place en Ouganda ont aussi été, à certains égards, un facteur *contraignant* pour la réalisation de progrès effectifs dans le cadre du PEAP :

- Des flux disparates d'information en matière de S&E sont une source de confusion quant aux objectifs visés et compliquent l'évaluation des politiques et l'analyse budgétaire.
- Des séries parallèles de dispositifs de S&E entraînent des chevauchements et des gaspillages dans la collecte des données. Et la sous-utilisation des données contrarie les efforts tendant à l'amélioration de la qualité de ces données.
- Une charge de travail excessive occasionnée par la collecte des données et les activités d'inspection et d'établissement de rapports peut détourner l'attention des gestionnaires de la fourniture productive de services.
- Lorsque les incitations sont liées au processus de S&E entrepris, par opposition aux résultats sous-jacents révélés par ce processus, les responsables sont crédités pour la qualité du travail documentaire plutôt que pour la contribution faite à l'éradication de la pauvreté.

En Ouganda, il y a des exemples d'initiatives destinées soi-disant à « harmoniser » les processus de S&E, mais qui ont alourdi plutôt que simplifié ces processus. De nouveaux systèmes, pour rationnels qu'ils soient d'un point de vue logique, ne risquent guère de constituer un progrès quelconque s'ils ne s'accompagnent pas aussi de réductions simultanées en matière de S&E dans d'autres domaines. Dans des situations caractérisées par plusieurs systèmes parallèles de collecte et de communication de l'information, les risques de redondance, de chevauchement et de gaspillage des données deviennent plus marqués. Se familiariser avec les nombreuses directives et modalités de présentation des rapports devient un élément majeur de la charge de travail. La focalisation sur les résultats en aval s'atténue, et le renforcement des capacités est compromis. Les informations qui ressortent des différents flux de S&E ne se prêtent pas facilement à des regroupements ou des comparaisons pour les besoins d'une analyse élargie et intersectorielle des politiques et budgets, y compris pour la préparation du PEAP/DSRP.

L'objectif consistant en un effort national de S&E qui produise systématiquement des données de qualité pour soutenir un système de gestion publique axé sur les performances, la rentabilité et les résultats des prestations de services reste un défi de taille pour l'Ouganda. Si un mouvement de synergie et de simplification s'instaure au niveau de l'ensemble des systèmes et pratiques de S&E mis en place en Ouganda, cela constituera un pas important dans la bonne direction. Beaucoup de hauts responsables gouvernementaux et d'autres intervenants clés au plan local ont compris qu'un S&E de qualité est important pour la réalisation des objectifs de développement nationaux. Le PEAP et la PMES, en particulier, tendent à montrer qu'il est de plus en plus admis qu'un effort adéquat de S&E n'est pas seulement une question de collecte des données mais fait aussi partie intrinsèque d'une pratique de gestion publique axée sur les résultats.

Le surcroît d'intérêt et d'attention dont fait l'objet le S&E en Ouganda émane de la conjugaison d'une demande d'origine à la fois intérieure et extérieure, fondée sur des préoccupations communes quant à la performance et à l'orientation sur les résultats des prestations de services publics. Si le S&E a contribué de façon positive à l'amélioration de la gestion publique, cela a, dans bien des cas, tenu davantage à son importance implicite — dans le contexte d'efforts de réforme d'une portée plus large — qu'à des mesures de renforcement d'ordre technique dans ce domaine. Une prise de conscience nouvelle du rôle que joue le processus de S&E a contribué à « relever la barre » en ce qui concerne l'évaluation des efforts déployés par le Gouvernement

ougandais pour éradiquer la pauvreté. Le PEAP révisé et les rapports d'avancement du DSRP dégagent une impression de cohérence et de profondeur de l'analyse qui fait souvent défaut dans les autres pays engagés dans un processus de DSRP. Au niveau sectoriel, l'attention se porte désormais, quoique lentement, non plus tant sur le suivi des activités des ministères mais davantage sur le ciblage et les résultats des prestations de services. Les questions de coût-efficacité sont à présent soulevées et examinées, même si elles ne sont pas encore résolues. Un surcroît de transparence et de participation fournit dans une certaine mesure l'assurance que l'action du gouvernement cadre avec la perception qu'ont les Ougandais des besoins de leur pays.

4. QUELS DÉFIS SUBSISTENT ?

Défis d'ordre systémique : Pour un processus de S&E qui soit axé sur les résultats, quatre séries de problèmes se posent encore :

1. *Le « maillon manquant »* : Les systèmes nationaux de S&E de l'Ouganda fournissent des mesures assez précises des dépenses et activités de l'État, d'une part, et de la pauvreté ou de l'impact sur la pauvreté, de l'autre, mais il y a assez peu de données systématiques disponibles au niveau intermédiaire, en termes de produits, de portée (couverture des services et autres produits) et de résultats. (C'est là un problème fréquent dans les pays engagés dans un processus de DSRP ; voir Booth et Lucas 2001.) Les prestataires de services, par exemple, recueillent rarement des données sur la satisfaction de leurs clients.
2. *Lien entre les différents maillons de la chaîne des résultats* : Dans le secteur public ougandais, les systèmes de S&E en place ne permettent pas, tels qu'ils sont conçus, de comprendre la causalité et l'attribution entre les étapes d'évolution du développement. La fonction d'évaluation est assez peu développée. S'il est vrai que cerner les facteurs de causalité tout au long de la chaîne des résultats soulève toujours des problèmes méthodologiques, une bonne compréhension des processus par lesquels les dépenses de l'État et des bailleurs de fonds aboutissent aux résultats observés est néanmoins un élément fondamental du concept de performance, qu'il s'agisse de déterminer la contribution en termes de produits, de résultats ou d'impact.
3. *Retour d'information et utilisation des données du S&E* : En Ouganda, les incitations destinées aux fonctionnaires sont souvent liées à un respect nominal des règles en matière de rapports, au lieu de répondre aux performances sous-jacentes mises en lumière par le travail de S&E. Plus largement, la demande pour un processus décisionnel basé sur des éléments factuels n'est pas toujours une réalité. Les performances médiocres et les fautes professionnelles, par exemple, sont rarement sanctionnées. Par ailleurs, peu d'information en retour est fournie vis-à-vis des données recueillies par le biais d'inspections ministérielles. Ce qui compte, dans un système de S&E, ce n'est pas tant les données qui sont recueillies ou les éléments d'information qui sont disponibles, mais la façon dont les données sont utilisées pour éclairer les choix qui sont faits aux différents stades de la planification et de la prestation de services publics.
4. *Systèmes multiples et parallèles de collecte de données* : En Ouganda, planificateurs et gestionnaires à l'échelon des secteurs, des districts et des installations doivent, à l'heure actuelle, se référer séparément à la multitude de dispositifs différents de S&E qui ont été établis pour les divers dons conditionnels et mécanismes nationaux de financement, ainsi qu'aux différentes exigences qui subsistent de la part des bailleurs de fonds. Cela finit par représenter un complexe et terrible fardeau du point de vue du travail d'inspection, de la collecte des indicateurs et des modalités d'établissement des rapports.

Ces problèmes ont eu pour corollaire un manque de qualité dans les données produites en matière de S&E, avec des informations manquantes, inexactes ou périmées. La distinction entre la réalité

observée et ce qui relève des espérances est souvent floue. Bien qu'on ne puisse pas nier que les systèmes et pratiques de S&E qui sont en place fournissent un cadre raisonnable pour l'obligation de rendre des comptes, la façon dont ils contribuent à un apprentissage approfondi est plus limitée. Le système de suivi et d'évaluation ougandais produit un volume important de données sur le respect des règles et réglementations, mais ces données, dans bien des cas, sont d'une qualité insuffisante ou ne sont pas pleinement utilisées, et elles ne fournissent pas une base suffisamment claire pour l'évaluation des prestations de services publics sous l'angle de l'optimisation des ressources et du rapport coût-efficacité. Le manque de qualité des données et le manque de demande pour des informations touchant aux performances sont deux facteurs qui se conjuguent pour compromettre l'efficacité des systèmes de S&E.

Pour l'Ouganda, progresser encore en matière de S&E sera nécessairement un processus continu et à long terme de sensibilisation, de liaison au plan institutionnel, d'ajustement des systèmes et de renforcement des compétences, ce qui exigera une coordination et une action opérationnelle sur plusieurs fronts. Des réformes supplémentaires seront nécessaires à l'échelon de secteurs ou de ministères donnés, mais un effort de coordination intersectorielle s'imposera également afin de donner aux systèmes de S&E du pays une dimension nouvelle en termes de cohérence, de focalisation et de synergie.

Le processus PRSO comme point de départ pour une réforme du S&E : Le processus PRSO appuie le renforcement des capacités de S&E au plan national de deux façons majeures. D'une part, en mettant en avant l'importance d'une liaison étroite entre les bailleurs de fonds et le Gouvernement ougandais du fait du soutien budgétaire fourni, il implique qu'on s'en remette davantage aux systèmes et pratiques de S&E dont le gouvernement est lui-même doté et qu'on mette moins l'accent sur les règles et exigences multiples et disparates des bailleurs de fonds en la matière. D'autre part, le S&E est identifié dans le contexte des PRSO comme un domaine de réforme multidimensionnelle de la gestion publique, au même titre que les changements dans les domaines connexes que sont la réforme des rémunérations, la gestion budgétaire, la responsabilisation, la lutte contre la corruption, et l'implication de la société civile. L'axe central des activités de S&E est la matrice de politique économique des PRSO, qui représente un ensemble « à horizon mobile » de questions à traiter et de mesures précises à prendre pour que les systèmes et pratiques de S&E en place au plan national génèrent des données qui soient de haute qualité, qui servent à la prise des décisions et qui puissent mettre l'éclairage sur les questions de coût-efficacité et d'optimisation des ressources. À cet égard, le processus PRSO constitue le programme national de réforme du S&E. Afin de coordonner le travail d'examen et de suivre la mise en œuvre des indicateurs fixés en la matière dans les PRSO, un groupe de travail sur le S&E a été constitué sous les auspices du Bureau du Premier Ministre (OPM) et avec la participation du MOFPED et des ministères des Services publics et des administrations locales.

Responsabilités en matière de S&E et dispositifs de coordination : Le Gouvernement ougandais a pris conscience du fait qu'une coordination plus étroite s'impose pour faire en sorte que le travail de S&E contribue à guider l'action des pouvoirs publics vers un processus d'un meilleur rapport coût-efficacité dans la poursuite de l'objectif consistant à éradiquer la pauvreté. Il faut une coordination pour améliorer les normes applicables à l'information, les règles correspondantes et les systèmes appuyant la prise des décisions nationales à différents niveaux. Comme la question de l'attribution des responsabilités pour la coordination globale du S&E ne peut, en dernière analyse, être tranchée qu'au niveau politique, le groupe de travail susmentionné

élabore actuellement une stratégie pour cet effort de coordination au plan national, laquelle a récemment été soumise à l'examen du Cabinet. Comme point de départ pour la mise en place d'un système national intégré de S&E, le Gouvernement ougandais est parvenu à un accord sur une structure des responsabilités pour la mise en œuvre de réformes multidimensionnelles de la gestion publique dans le contexte global du processus PRSO. Parallèlement vient d'être créé le Commissariat national au Plan, qui est susceptible de jouer un rôle dans la coordination du S&E. En prenant appui sur un ensemble clair et convenu de responsabilités en matière de S&E, le développement des systèmes et des compétences doit aussi faire l'objet d'une coordination. À cet égard, le Projet de renforcement des capacités et des performances (CAPEP), opération d'un montant de 100 millions de dollars que la Banque mondiale a actuellement en préparation, peut représenter un point de départ valable.

Clarté des objectifs visés sur le plan des produits et des résultats : Ces dernières années, des améliorations sensibles ont été effectuées sur le plan des buts et objectifs sectoriels, ce qui se reflète dans les demandes de crédits budgétaires, les stratégies sectorielles et les politiques suivies. Cependant, il reste encore beaucoup à faire en termes d'orientation sur les résultats et de cohérence au niveau de la planification sectorielle et de la gestion des performances. Concrètement parlant, plusieurs ministères ont établi leur planification sur la base de mesures essentiellement liées aux intrants, aux activités et aux processus — autrement dit, en mettant l'accent sur l'aspect dépenses, par opposition aux produits et résultats qui sont censés découler des mesures prises. Cela dit, des améliorations ont été apportées, par exemple, dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau grâce à la définition d'objectifs de produits et de résultats au niveau du cycle budgétaire. Dans le même ordre d'idée, le Gouvernement ougandais s'est engagé à faire un effort particulier pour définir le même type d'objectifs dans les secteurs de l'agriculture et de la justice ainsi que dans le domaine de l'ordre public. Au titre de l'examen des dépenses publiques pour 2003, le gouvernement et ses partenaires évaluent l'orientation sur les résultats du budget dans son ensemble, et plus particulièrement des progrès réalisés dans cinq secteurs : santé, éducation, eau et assainissement, agriculture, justice et maintien de l'ordre. On s'attend également à ce que la seconde phase de révision du PEAP en cours actuellement entraîne une amélioration sur le plan de la clarté des buts et objectifs sectoriels, ainsi que de leur orientation sur les résultats.

Système uniforme de collecte des données à l'échelon des districts : À l'heure actuelle, les divers ministères de tutelle emploient des systèmes et procédures distincts et parallèles pour la compilation et la communication des données provenant des districts et des administrations locales. Comme indiqué à l'annexe E, il existe des chevauchements considérables entre ces systèmes, et une grande partie des données recueillies semblent faire double emploi ou être de qualité médiocre. La charge de travail occasionnée par cette superposition constitue en tout état de cause un lourd fardeau pour les planificateurs des districts et les coordinateurs des programmes sectoriels. Les divers systèmes présentent également des différences dans la définition des concepts et termes de base applicables au S&E. Jusqu'à une date récente, on s'attendait à ce que la charge supportée par les districts et ministères en matière de données s'alourdisse en raison d'un nouveau système de données que le ministère des Administrations locales envisageait de mettre en place au titre du Programme de développement de l'administration locale (LGDP). Mais sous l'égide de l'organe de liaison du processus PRSO, il a été convenu que le Gouvernement ougandais s'emploiera plutôt à établir une plate-forme commune pour la collecte des informations et la saisie des données de niveau local, avec un seul

et même système pour répondre aux besoins d'informations les plus essentiels des ministères centraux et des ministères de tutelle.

Regroupement des activités d'inspection : En Ouganda, les districts et les unités assurant en première ligne la prestation des services subissent la charge occasionnée par un nombre excessif de visites de la part des équipes de supervision, d'appui et d'inspection des divers ministères et organismes concernés, équipes qui ont souvent des objectifs différents mais qui recherchent dans bien des cas le même type d'informations. Les services ainsi visités voient dans ces inspections une forme de surveillance superflue plutôt qu'un moyen d'appui constructif ou d'assurance de la qualité, et font également valoir que ces visites réduisent le temps disponible pour les prestations de services proprement dites. Le retour d'information généré par les inspections laisse à désirer, et peu de données ainsi recueillies sont utilisées pour une quelconque prise de décisions au plan local. Le sentiment est que les inspecteurs sont souvent motivés par les indemnités journalières que leur valent les déplacements et qu'ils ne se soucient guère des problèmes des clients de ces services, et ces inspecteurs sont rarement à même de traiter des questions d'optimisation des ressources. L'essentiel de l'activité d'inspection a été conçu sous l'angle de visites en personne effectuées par des représentants des administrations centrales au sein des districts ou des prestataires de services dans le but de vérifier le contenu des rapports émanant des districts. Répondre aux besoins des inspecteurs représente une charge de travail considérable. Dans le seul secteur de la santé, cela peut aller jusqu'à l'équivalent de 1 400 personnes-années par an. Il y a un moyen de réduire à la fois l'activité d'inspection qui se situe à l'échelon des ministères et le travail d'inspection effectué par les différents organes nationaux de contrôle de l'obligation de rendre des comptes. Une option serait de regrouper les activités d'inspection au sein d'équipes pluridisciplinaires coordonnées et composées de membres du personnel des ministères techniques et de représentants des organismes centraux de contrôle en question. Il y a en outre un certain nombre de tâches d'inspection qui peuvent être exécutées par des OSC ou par les communautés elles-mêmes, comme par exemple le travail de vérification des travaux de construction de salles de classe ou de cliniques.

Élaboration du programme d'évaluations, d'études ponctuelles et d'examens : L'évaluation n'est pas systématiquement intégrée aux pratiques de gestion du Gouvernement ougandais. La majorité des évaluations sont effectuées à l'instigation des bailleurs de fonds. Le manque de coordination des études et examens a abouti à ce que les différents travaux de recherche fassent double emploi ou à ce que les rapports de ces travaux soient mal pris en compte dans la prise de décisions. Dans le cadre de la matrice de politique économique des PRSO, et comme envisagé par la PMES, le Gouvernement ougandais compte mettre en place un mécanisme pour l'élaboration du programme d'évaluations, d'études ponctuelles et d'examens. Comme le travail d'évaluation traite de questions telles que les progrès effectivement enregistrés dans la réalisation des objectifs de programmes donnés, le facteur coût-efficacité et l'optimisation des ressources, il répond en partie aux aspects du système de S&E ougandais qui laissent le plus à désirer. Les études de suivi des dépenses effectuées dans les secteurs de la santé et de l'éducation ont permis de mieux cerner diverses difficultés rencontrées dans l'exécution des budgets en mettant à jour d'importants problèmes de « déperdition », de retards dans l'acheminement des fonds et de manque de capacités touchant à la gestion financière et opérationnelle. Jusqu'ici, ces études ont été en grande partie initiées et financées par les bailleurs de fonds, bien que leur utilité ait été depuis reconnue par le gouvernement lui-même. D'autres secteurs doivent à leur tour entreprendre des études de

suivi des dépenses pour améliorer l'acheminement des fonds et permettre une utilisation efficace de ressources limitées.

Utilisation des données sur la satisfaction des clients des services publics : Pour remédier au manque d'informations systématiques sur la satisfaction des clients des services publics, une enquête nationale sur les prestations de services (NSDS) a été menée en 2000 et répétée en 2003. La satisfaction des clients et la façon dont le public perçoit la qualité des services fournis sont d'importantes questions dont doivent se préoccuper les responsables de la fonction publique à l'échelon tant des ministères que des installations. Les constatations de la NSDS peuvent être adoptées comme baromètre du champ couvert par les services de l'État, et utilisées en vue de comparer les performances dans différents endroits et sur une période prolongée, de jauger le degré d'efficacité du ciblage des prestations et de fixer les objectifs de performance. D'une manière plus générale, une évolution du degré de satisfaction des usagers peut indiquer aux responsables les domaines dans lesquels ils doivent opérer des changements, et les niveaux de satisfaction de la clientèle peuvent constituer les barèmes de performance pour lesquels les chefs de services peuvent être tenus responsables. Une autre application spécifique qui pourrait être faite de la NSDS consisterait à élaborer des « chartes de service client » — des engagements en matière de résultats à l'échelon des installations et des ministères. Cela dit, la première NSDS n'a pas été bien utilisée comme point de départ pour une amélioration des performances. Cela a tenu notamment au fait que son champ de couverture ne correspondait pas bien aux domaines fonctionnels de responsabilité des prestations de services.

Renforcement de l'obligation de rendre des comptes au public : Alors que la désaffectation d'une grande partie de la population ougandaise à l'égard des prestations de services publics reste bien réelle, nombre de communautés continuent de penser qu'elles n'ont pas les moyens de mettre en question leurs dirigeants ou les responsables des services qui leur sont fournis. Le principe de responsabilisation de la base au sommet est inscrit dans la Constitution ougandaise et le Local Government Act (législation afférente aux administrations locales), et constitue un élément auquel aspirent les politiques sectorielles, mais la mise en place d'instruments concrets pour y parvenir a laissé à désirer. À l'échelon local, les Ougandais ne se sentent toujours pas impliqués dans la prise de décisions⁷. L'affichage obligatoire des avis sur les affectations de fonds au titre du PAF a été mis en pratique de manière éparse, et l'on peut supposer que cela tient en partie à l'absence de sanctions pour les fonctionnaires qui ne s'y conforment pas. Le Gouvernement ougandais compte examiner la façon dont une responsabilisation directe à l'égard du public, de la base au sommet de l'État, peut effectivement compléter les mécanismes de responsabilisation interne en place au sein de l'administration elle-même. Une initiative est en cours pour instituer un système de fiches de notation par les clients à l'échelon des services, système qui doit être géré par des OSC. Le Parlement ougandais a récemment assumé un rôle accru dans le processus budgétaire, mais il reste considéré comme assez peu puissant par rapport à la fonction publique. L'UEA s'impose peu à peu comme un organisme professionnel en mesure de contribuer à l'évaluation indépendante de l'action gouvernementale et de ses résultats.

Les problèmes qui subsistent devront être traités à plusieurs niveaux. Les différents ministères et institutions devront prendre l'initiative pour ce qui est, par exemple, de clarifier leurs objectifs en

⁷ Voir, par exemple, MOFPED (2003) et Brock, McGee et Ssewakiryanga (2002).

vue de contribuer à l'éradication de la pauvreté à l'échelon national et de mesurer la satisfaction des clients à l'égard de leurs prestations de services. Dans le même temps, une coordination devra être assurée au niveau central pour garantir des approches uniformes dans ces domaines et identifier les chevauchements ainsi que les éventuelles synergies entre les différents systèmes de planification, de collecte des données et d'établissement des rapports.

5. ENSEIGNEMENTS TIRÉS DE L'EXPÉRIENCE OUGANDAISE EN MATIÈRE DE S&E

L'ultime objectif de l'effort de S&E — une amélioration tangible de l'efficacité du secteur public pour ce qui est de réduire la pauvreté — n'a pas encore été atteint en Ouganda. D'importants progrès ont cependant été réalisés dans de nombreux domaines, et il en ressort un certain nombre d'enseignements notables pour l'Ouganda et les autres pays engagés dans un processus de DSRP . Mais ce qui est peut-être le plus important, c'est qu'une demande se dégage peu à peu au plan intérieur pour des dispositifs de S&E propres à stimuler des améliorations sur le plan de la qualité des données et à assurer le rapport coût-efficacité et l'optimisation des ressources des prestations de services publics.

Laisser l'initiative aux responsables du pays : Un enseignement essentiel qui se dégage de l'expérience de l'Ouganda est que les aspects du S&E qui marchent le mieux sont ceux conçus pour et par les responsables du pays. En Ouganda, le PEAP et la PMES sont des instruments véritablement d'origine locale qui ont été entièrement conçus au sein des institutions nationales. De même, la pratique consistant à publier les avis de financement public a été mise en œuvre sans appui extérieur. En outre, la mise en place des groupes de travail sectoriels s'est faite dans le contexte des habitudes et pratiques en vigueur dans le pays en matière de prise de décisions et de consultation des parties prenantes. Tout cela cadre bien avec ce que nous ont enseigné une vingtaine d'années d'évaluation de l'aide au développement, à savoir que le renforcement des capacités doit reposer sur les réalités de la prise de décisions de chaque pays. À l'inverse, si le travail de S&E devait s'articuler surtout autour des besoins de la communauté des bailleurs de fonds étrangers, le risque serait que cela draine des compétences et ressources des structures centrales de l'État. Et si les activités de S&E devaient s'organiser de façon isolée et selon des règles et réglementations distinctes de celles qui s'appliquent aux instances nationales dans leur ensemble, cela irait à l'encontre des capacités locales.

Le renforcement des capacités de S&E doit chercher à répondre à une demande à l'échelon des politiques : Si le travail de S&E n'est entrepris que comme un simple exercice mettant en jeu des compétences et des dispositifs techniques, cela peut accélérer la prolifération de systèmes, de processus, de modalités d'exécution et de spécifications, ce qui entraîne, par contrecoup, une charge de travail superflue et une accumulation de données redondantes et souvent de mauvaise qualité. Il vaut mieux avoir un volume réduit de données pertinentes et fiables qu'une masse de données qui portent sur des questions marginales et sont d'une qualité douteuse. Cela dit, des améliorations de la qualité des données ne se feront jour que si le renforcement des capacités de S&E est lié au contexte plus général de la mise en œuvre des politiques et de la demande de programmes assurant l'orientation sur les résultats et l'optimisation des ressources. L'effort de S&E doit mettre l'accent sur la réalisation de mesures d'un bon rapport coût-efficacité pour la réduction de la pauvreté, mesures émanant de surcroît de l'action des pouvoirs publics, au lieu de fournir simplement une documentation sur les activités entreprises et le respect des règles et réglementations. Le CAPEP contribuera à renforcer encore les compétences de S&E, et l'on peut s'attendre à ce qu'il améliore à la fois la prise de conscience et la demande en matière de S&E au sein de la fonction publique. Mais en Ouganda comme ailleurs, les plus gros facteurs contraignants en termes de capacité et d'utilisation du S&E se situent au niveau du cadre

institutionnel et de politique générale dans le contexte duquel la fonction de S&E se situe — et notamment la structure des incitations, les pratiques en matière de prise de décisions et la culture de gestion du service public. En dernière analyse, le processus de S&E ne se développera que là où il existe, à l'échelon des politiques, une *demande* vis-à-vis de ce que génère ce processus, là où les gestionnaires recherchent une base empirique et factuelle pour les décisions qu'ils sont amenés à prendre, là où la pratique en matière de S&E est la résultante des incitations inhérentes aux systèmes en place dans la fonction publique, là où les gratifications et les sanctions sont déterminées par l'obtention de résultats, et là où les responsables, de façon collective, reconnaissent qu'il est de leur intérêt d'adopter des outils d'évaluation et d'apprentissage permanents.

L'évaluation est un complément nécessaire au suivi courant : C'est en termes de fonctionnement opérationnel au jour le jour que le travail de suivi semble le plus déterminant, mais la collecte ordinaire de données, même à jour et exactes, peut rarement donner une vue satisfaisante de la part que les prestations de services publics auront effectivement prise à la réalisation des objectifs d'éradication de la pauvreté. L'évaluation, elle, est davantage un exercice de réflexion, une activité périodique destinée à comprendre *les interactions* entre les intrants, activités et produits, d'un côté, et les résultats, de l'autre. L'un comme l'autre, suivi et évaluation sont nécessaires pour s'assurer de l'existence d'un processus effectif de transformation tout au long des chaînes de résultats des prestations de services, en partant des intrants et des activités menées pour aller jusqu'à l'impact final, en passant par les produits et les résultats. Le recours à l'évaluation est un élément qui fait partie intégrante d'une bonne pratique de gestion, et qui est d'une égale importance à l'échelon des projets, des programmes, des stratégies ou des politiques. Les Ougandais sont de plus en plus conscients de l'importance que revêt le travail d'évaluation à titre de fonction complémentaire du suivi courant. Comme indiqué dans la PMES, l'évaluation n'est plus considérée comme un impératif bureaucratique quelque peu ésothérique et ennuyeux auquel il faut se plier dans le contexte des projets des bailleurs de fonds étrangers. L'Ouganda s'est doté d'une association d'évaluation et est un membre actif de la toute nouvelle association africaine, l'AfrEA.

La société civile peut assurer certaines fonctions de S&E mieux que l'État et pour un coût moindre : L'orientation sur les résultats s'améliore lorsque les systèmes internes de S&E de l'État reçoivent l'appoint d'un processus de suivi et de rapports du public sur la façon dont les prestations de services publics sont assurées. Peu d'usagers des services publics sont à même de juger de questions d'ingénierie complexes, mais ce sont des experts lorsqu'il s'agit de dire si les services publics répondent à leurs besoins et à leurs attentes, si certains de leurs aspects sont satisfaisants ou laissent à désirer, et si les prestataires de services publics, à l'échelon des installations et des administrations, sont réceptifs, fiables et responsables. La façon dont l'utilisateur final perçoit les prestations de services publics découle de la question de savoir si ces services sont désirés, utiles et fournis d'une manière effective. Le retour direct d'information des usagers des services publics peut être un apport à la fois pour les services de première ligne et pour la prise des décisions à l'échelon central. L'expérience ougandaise en matière d'affichage d'avis publics sur les affectations du PAF a montré dans quelle mesure la transparence peut avoir un effet direct et positif sur la prestation des services. Les responsables finissent par être davantage à l'écoute des besoins et de la satisfaction de leur clientèle. Il y a aussi des fonctions de S&E que la société civile peut remplir pour un coût moindre par rapport à l'État. Des groupes tels que les associations parents-enseignants peuvent inspecter les équipements scolaires de base, par

exemple, sans frais de déplacement ni indemnités journalières. Toutefois, la responsabilisation et la transparence de la base au sommet ne fonctionnent que lorsque les éléments factuels rassemblés sur les performances ont eux aussi des conséquences. Lorsque la transparence fait apparaître des cas de négligence professionnelle, des sanctions doivent être appliquées à ceux qui ont transgressé les règles. Mais là où les services enregistrent des niveaux élevés de satisfaction parmi leurs clients, cela doit entrer en ligne de compte pour les gratifications accordées aux gestionnaires.

Des buts et objectifs mal définis peuvent aller à l'encontre d'une orientation sur les résultats :

Lorsque différents mécanismes de planification, dispositifs de gestion et initiatives de S&E sont assortis d'objectifs contradictoires, il existe un risque de voir les gestionnaires finir par ne plus savoir quels sont les « véritables » objectifs ou les priorités essentielles. L'une ou l'autre des séries d'objectifs peut être perçue comme ayant une valeur purement nominale, avec des obligations d'établissement de rapports de pure forme ou, pire, des possibilités de « jouer » sur les nombres. La diversité des buts et indicateurs en place en Ouganda est présentée à l'annexe E, mais on a récemment assisté dans ce pays à une évolution dans le sens d'une convergence et d'une orientation sur les résultats pour les indicateurs de performances et de planification. Les instances sectorielles saisissent plus clairement désormais les résultats qu'elles cherchent à obtenir : dans le secteur de l'éducation, par exemple, des objectifs sont à présent fixés pour l'achèvement de la scolarité et le niveau d'instruction. Parallèlement, la PMES a établi une série affinée d'indicateurs prioritaires qui sont plus étroitement axés sur les résultats du point de vue de la pauvreté et plus systématiques quant à la détermination des données disponibles au niveau du scénario de référence et des objectifs visés.

Les objectifs d'éradication de la pauvreté doivent aussi être liés à une utilisation au plan

gestionnel : Outre l'établissement d'objectifs clairs pour ce qui est des impacts sur la pauvreté, le fonctionnement quotidien d'un quelconque ministère, service ou organisme exigera toujours un travail de S&E des intrants, activités et produits couvrant les ressources, la gestion du personnel, le développement organisationnel, etc. Les gestionnaires ne peuvent pas gérer en se fiant uniquement à des données sur la pauvreté. Mais si le processus de S&E est exclusivement lié aux questions de processus, on court le risque de voir l'attention des gestionnaires se détourner des objectifs qui sont visés. Si on leur laisse le champ libre, les organes gouvernementaux auront tendance à se doter de mesures de performance et de dispositifs de S&E relatifs aux efforts et activités sur lesquels ils ont un niveau de contrôle important plutôt qu'aux résultats plus difficiles à mesurer qui découlent de ce qu'ils font. Les résultats peuvent finir par être perçus comme étant du ressort des autres. Cela dit, une compréhension de ce que représente la pauvreté doit servir de point de départ pour la planification de l'utilisation des ressources et des activités, et non l'inverse qui consisterait à poursuivre le cours normal des affaires en partant de l'idée que des résultats utiles finiront bien par se faire jour. Les tendances de la pauvreté doivent être saisies sous l'angle du processus de prestation des services. Des stratégies qui sont relativement plus efficaces ou économiques que d'autres doivent être identifiées et encouragées. Bien qu'il puisse être difficile d'attribuer avec beaucoup de certitude à tel ou tel organisme public une évolution des résultats sur le plan de la pauvreté, il convient d'adopter le point de vue consistant à chercher à comprendre ce qui contribue à un réel changement, et cela doit être un élément constant d'attention de la part des gestionnaires.

Ce qui importe en matière de S&E, ce n'est pas tant les données qui sont recueillies ou les éléments d'information qui sont disponibles, mais la façon dont ils sont utilisés pour faire des choix en connaissance de cause. Il convient donc de concevoir le travail de S&E en ayant une vision précise de la façon dont il sera mis à profit pour la prise des décisions. Les données du S&E doivent parvenir aux personnes voulues au moment voulu. En Ouganda, le processus consistant à attirer l'attention des dirigeants sur les résultats en termes de réduction de la pauvreté est un processus continu au niveau duquel d'importants progrès ont été faits. Mais il reste encore beaucoup à faire, et le S&E continuera à jouer un rôle essentiel.

6. CONCLUSIONS

L'attention dont fait l'objet le S&E, même s'il s'agit d'un phénomène implicite qui s'inscrit dans l'intérêt porté aux réformes de la gestion publique d'une manière plus générale, a été un important facteur pour ce qui est des améliorations constatées dans la gestion publique de l'Ouganda ces dernières années. Un certain nombre d'initiatives touchant au processus de S&E ont contribué à tourner peu à peu la focalisation sur les objectifs d'éradication de la pauvreté inscrits dans le PEAP/DSRP. Le fait que l'information soit plus largement disponible a été bénéfique à la fois pour la formulation des politiques et pour la gestion économique. Néanmoins, même si des systèmes sont en place pour le contrôle des dépenses et le suivi des tendances de la pauvreté, les dispositifs de S&E actuels n'ont pas encore engendré une focalisation suffisante sur les questions d'orientation sur les clients et de coût-efficacité dans les prestations de services publics. Au sein de l'administration, beaucoup d'incitations sont liées au respect des règles d'établissement des rapports prises comme une fin en soi. Un important volume de données est ainsi recueilli, mais les données en question sont souvent de mauvaise qualité et ne sont pas utilisées de manière effective pour permettre aux décisions d'être prises en connaissance de cause.

L'expérience ougandaise contribue à réfuter la notion selon laquelle un accroissement des activités de S&E aboutira, à lui seul, à une meilleure orientation sur les résultats. Ce qu'il faut à l'Ouganda, ce n'est pas plus de suivi et d'évaluation mais un suivi et évaluation *de meilleure qualité*. Plutôt que le volume d'activités de S&E, ce qui compte, c'est la *qualité* des systèmes et pratiques de S&E pour ce qui est de focaliser l'attention des gestionnaires et leur permettre ainsi d'avoir une vision claire et cohérente de la différence qu'ils font ou qu'ils peuvent faire pour le développement de leur pays. De plus, s'ils ne sont pas conçus de façon à être en rapport avec la prise de décisions, les systèmes de S&E peuvent aller à l'encontre d'une orientation sur les résultats de par le temps gaspillé pour la simple accumulation des données et le risque de confusion sur les objectifs visés. Dans le même ordre d'idée, les problèmes de qualité des données ne peuvent être résolus exclusivement par des interventions techniques au niveau de la collecte des données, mais ils doivent être traités sous l'angle du cadre qui prévaut en matière d'incitations, de demande et d'utilisation de l'information.

Force est de reconnaître que l'appui apporté par les bailleurs de fonds au renforcement des capacités de S&E, lorsqu'il est lié à leurs propres impératifs individuels concernant l'obligation de rendre des comptes et l'établissement de rapports, accroît la prolifération de systèmes et de pratiques. Sur ce point particulier, les bailleurs de fonds ont contribué au problème de S&E plutôt qu'à sa solution. Ce dont les pays bénéficiaires ont besoin à terme, dans une perspective de développement durable, ce n'est pas d'être en mesure de respecter les règles de S&E dont est assorti l'appui des bailleurs de fonds, mais d'être en mesure de se débrouiller sans ces règles.

La poursuite des progrès réalisés en matière de S&E en Ouganda est en grande partie une question de conduite des affaires publiques qui a pour fondement la demande existant au niveau des politiques suivies plutôt que les carences des systèmes techniques pour la gestion de l'information. Bien des responsables ougandais sont conscients du rôle systémique qu'un bon processus de S&E joue et peut continuer de jouer pour permettre au pays d'atteindre ses objectifs

d'éradication de la pauvreté, ainsi que des défis en jeu pour ce qui est de réformer des pratiques de gestion publique établies de longue date. Le processus PRSO a contribué à inclure le S&E dans le programme de réformes multidimensionnelles. En tant qu'outil de prêt programmatique, il a, dans le même temps, contribué à apaiser les bailleurs de fonds lorsqu'il s'est agi pour eux de s'en remettre aux systèmes et pratiques de S&E du Gouvernement ougandais. Le défi pour l'Ouganda consiste désormais à établir le niveau de cohérence et de synergie voulu dans ses dispositifs de S&E au plan national. À cet égard, le rôle de coordination intersectorielle est joué par le Bureau du Premier Ministre. Cela représente un important premier pas, mais il reste encore d'autres réformes à traiter, des réformes difficiles dans bien des cas.

ANNEXE A. Stratégie de suivi et d'évaluation de la pauvreté : Indicateurs de pauvreté et sectoriels prioritaires

Pilier du PEAP et indicateur de la PMES	Périodicité des rapports	Objectif chiffré (par an)	Situation actuelle (année)
Pilier 1. Croissance économique et transformation			
• Taux de croissance du produit intérieur brut (PIB)	Annuel	7 %	5,6 % (01–02)
• % du budget national consacré à des programmes axés sur la pauvreté	Annuel		35,4 % (01–02)
• Taux d'inflation	Annuel	5 %	4,5 % (2001)
• Recettes intérieures/PIB	Annuel		11,7 % (2001)
• Réserves de change	Annuel	5 mois	4,4 (2001)
Pilier 2. Bonne gouvernance et sécurité			
• Incidence des détournements de fonds publics au plan national et des districts	Annuel	0 %	
• Nombre de personnes déplacées dans le pays, selon le sexe, l'âge et le lieu	Annuel	Néant	610 000(2000)
• Évaluation par les bénéficiaires de la qualité des services (police et justice)	Semestriel	Bonne	Très médiocre
• Niveau de connaissance des droits	Annuel	Élevé	Très faible
Pilier 3. Augmentation des revenus des pauvres			
• Dépendance économique	Semestriel		
• Indicateurs de pauvreté — incidence, acuité	Semestriel	10 %	35 % (2000)
• Part des emplois ruraux non agricoles, selon le sexe et le lieu	Semestriel		
• Taux de rendement des principales cultures	Semestriel	400 %	
• Proportion de zones forestières	Annuel		
• PIB par unité d'énergie utilisée	Annuel		
Pilier 4. Amélioration de la qualité de vie			
• Espérance de vie en années, selon le sexe	5 ans		43 (2000)
• Mortalité infantile pour 1 000 naissances vivantes	5 ans	68 (05)	88 (2000)
• Mortalité maternelle pour 100 000	5 ans	354 (05)	505 (2000)
• Nutrition (retards de croissance)	5 ans	28 % (05)	39 % (2000)
a) Santé			
• Couverture vaccinale (DPT3)	Annuel	60 % (05)	46 % (2000)
• Pourcentage de postes approuvés occupés par des agents sanitaires qualifiés, établissements publics et établissements privés sans but lucratif	Annuel	50 % (05)	40 % (2000)
• Accouchements dans les établissements publics et privés sans but lucratif	Annuel	35 % (05)	25 % (2002)
• Prévalence du virus de l'immunodéficience humaine (VIH)	Annuel	5 % (05)	6,1 % (2001)
b) Éducation			
• Taux d'alphabétisation, selon le sexe et le lieu	Semestriel	50 % (07)	63 % (2001)
• Taux net de scolarisation, selon le sexe et le lieu	Annuel	98 % (03)	
• Rapport élèves/enseignant qualifié	Annuel	50:1 (03)	54:1 (2001)
• Rapport élèves/manuel	Annuel	6:1 (03)	4:1 (2001)
• Rapport élèves/classe, selon le lieu	Annuel	92:1 (03)	98:1 (2001)
c) Eau et assainissement			
• Nombre et % de population ayant accès à l'eau salubre (rayon de 1,5 km)	Semestriel	60 % (04)	52 % (2001)
• Nombre et % de population ayant accès à des services d'assainissement adéquats	Semestriel	60 % (04)	50 % (2001)

Source: MOFPED – Réseau de suivi de la pauvreté 2002.

Progrès sur le front de la réduction de la pauvreté : Depuis 1992, les progrès enregistrés par l'Ouganda sur le front de la réduction de la pauvreté sont d'un niveau supérieur à celui nécessité par la réalisation des ODM à l'horizon 2015¹¹. La croissance économique a été de 6,3 % en moyenne au cours des dix dernières années, ce qui s'est traduit par une augmentation annuelle du PIB par habitant de 3,3 %. La proportion d'individus vivant en dessous du seuil de pauvreté absolue est tombée de 56 % en 1991–92 à 35 % en 1999–2000. Le pays a également affiché des progrès au regard d'un certain nombre d'indicateurs sociaux de portée plus large, tels que l'alphabétisation et l'accès aux soins de santé et à l'eau salubre. Depuis le lancement de la politique d'enseignement primaire universel, en 1997, le taux de scolarisation nominal a pour ainsi dire triplé, passant de 2,6 millions en 1996 à 6,9 millions en 2001. Enfin, les taux de prévalence du VIH/SIDA sont tombés de 30 % en 1992 à 8,3 % en 2000.

ANNEXE B. Résumé des conclusions de l'étude diagnostique de l'OED sur le S&E, 2001

Résumé des questions stratégiques, des défis et des mesures possibles

		Suivi des progrès réalisés sur le front de la lutte contre la pauvreté et information en retour						
Travail de S&E global								
Questions stratégiques de S&E		1. Coordination et harmonisation	2. Objectifs de développement et indicateurs de performance	3. Incitations pour contribution aux résultats	4. Dévolution des pouvoirs	5. Rôle joué par la société civile dans le contrôle du respect des règles de transparence et de responsabilisation	6. Principes de partenariat du PEAP	7. Formation en matière de S&E
Éléments positifs de la situation ougandaise		<ul style="list-style-type: none"> * Projet de stratégie de suivi de la pauvreté * Groupes de travail sectoriels comme maillon central du processus de planification et budgétisation * Efforts d'harmonisation des rapports d'avancement des projets * Affectation de 5 % des fonds du PAF pour le suivi et la responsabilisation 	<ul style="list-style-type: none"> * Le PEAP/DSRP comme cadre global de l'action prioritaire contre la pauvreté * Mise à l'essai d'une formation à la gestion axée sur les résultats * « Séminaire sur les indicateurs » dans le cadre du cycle budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> * Reconnaissance de l'efficacité des prestations de services en tant qu'impératif de gestion publique * Enquête sur les prestations de services au plan nationaux (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> * Décentralisation de la responsabilité pour les prestations de services * Introduction d'un concept de budgétisation axée sur les produits * Plans globaux à l'échelon des districts * Renforcement des capacités au titre du LGDP 	<ul style="list-style-type: none"> * Caractère consultatif du processus PEAP * Transparence du processus budgétaire * Pratique de l'affichage des avis publics * Capacité tangible des ONG * Dialogue gouvernement-société civile à l'échelon central 	<ul style="list-style-type: none"> * Projet de principes de partenariat du titre du CDI * Tendence vers un appui budgétaire * Réunion du groupe consultatif programmée dans le cadre du cycle budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> * Prise de conscience de l'importance du S&E * Disponibilité de chercheurs locaux et d'usages établis au plan universitaire et en matière de formation
Défis rencontrés		<ul style="list-style-type: none"> * Modalités distinctes de planification et d'établissement des rapports pour différentes sources de financement * Politiques, budgets, plans de travail de secteurs/districts abordés comme des processus distincts * Alignement et coordination de différentes initiatives de gestion axée sur les résultats * 1/3 de l'APD est une assistance technique hors budget 	<ul style="list-style-type: none"> * Degré inégal de clarté des objectifs au plan sectoriel * Objectifs du PEAP liés à l'activité ministérielle plutôt qu'aux résultats en matière de pauvreté * Peu d'objectifs assortis de calendriers, de points de référence et de points cibles tangibles * Manque de corrélation entre les objectifs sectoriels et ceux définis à l'échelon des districts 	<ul style="list-style-type: none"> * Performance évaluée sous l'angle des dépenses et de l'activité d'ordre bureaucratique * Manque de corrélation entre les ressources affectées et les performances * Récompenses liées à la qualité du travail documentaire * Irrégularité de l'application de sanctions en cas de mauvaises performances * Corruption en grande partie non sanctionnée 	<ul style="list-style-type: none"> * Capacités de gestion généralement faibles au niveau local * Ratios de dépenses prescrits au titre des mécanismes de dons conditionnels laissent peu de latitude aux responsables pour adapter la situation aux besoins locaux * Nombre et niveau des postes imposés par l'administration centrale 	<ul style="list-style-type: none"> * Amélioration nécessaire du processus de consultation avec les parties prenantes pour l'établissement des priorités * 1/3 de l'APD est une assistance technique qui échappe au budget et aux pratiques de S&E * Le dialogue gouvernement/ONG au niveau central n'a pas de corollaire au niveau local 	<ul style="list-style-type: none"> * 1/3 de l'APD est une assistance technique qui échappe au budget et aux pratiques de S&E * Près de 300 projets autonomes encore en cours d'exécution * 20 examens de programmes distincts par an * Les bailleurs de fonds locaux ne peuvent s'écarter des lignes directrices fixées au plan institutionnel en matière de S&E 	<ul style="list-style-type: none"> * Manque de compétences gestionnelles au niveau des administrations locales * Augmentation probable de la demande en matière de gestion et de travail de S&E touchant aux interactions entre les prestations de services et les résultats sur le plan de la pauvreté

Mesures
éventuelles
pour y faire
face

<p>* Identification d'un ministère ou organisme qui se fasse le champion de l'effort de S&E * Établissement de dispositifs fondamentaux de S&E (par exemple, un cadre formel en la matière), harmonisation de la terminologie, des modalités de présentation des rapports et de leur périodicité * Meilleure coordination entre les organismes d'inspection et d'audit</p>	<p>* Échelonnement des objectifs du PEAP par le biais du travail de planification, de budgétisation et d'élaboration des plans d'activités à l'échelon des secteurs, districts et installations * Cadre de dépenses à long terme centré sur la définition d'objectifs PEAP à moyen terme</p>	<p>* Introduction du champ d'action et des résultats comme barèmes de réussite et de gratification des performances * Recours à la NSDS comme baromètre des progrès réalisés en termes de satisfaction des usagers * Introduction du concept d'optimisation des ressources dans la Loi de finances * Introduction des chartes de service client</p>	<p>* Permettre une plus grande autonomie locale pour le recrutement, les salaires et les dépenses non salariales * Assurer comme contrepartie un pouvoir de supervision renforcé au plan local * Introduction de pratiques participatives de S&E en tant que fonction de gestion essentielle</p>	<p>* Étendre l'application du principe de transparence du domaine de l'affectation des ressources à celui de l'exécution * Fiches de notation par les clients comme complément de la NSDS * Permettre aux ONG d'avoir droit à un financement au titre du PAF pour les activités de suivi et de contrôle de l'obligation de rendre des comptes * Introduction des chartes de service client</p>	<p>* Utiliser l'appui fourni par les bailleurs de fonds au titre du CDI et du PEAP comme effet de levier pour renforcer les synergies en matière de planification, d'établissement de rapports et d'examen * Utilisation de la matrice de politique économique des PRSO comme mécanisme conjoint de planification et d'examen</p>	<p>* Renforcer les capacités locales pour la formation à l'évaluation des programmes, par exemple dans le cadre d'un projet de formation des formateurs au niveau des institutions ougandaises * Utilisation coordonnée des financements affectés au S&E dans le cadre du PAF, du LGDP, et du Deuxième programme de gestion économique et financière * Création d'une association ougandaise d'évaluation c</p>
--	--	---	--	--	---	---

ANNEXE C. Contribution de l'OED au renforcement des capacités de S&E (ECD) en Ouganda

Aux termes de son mandat, l'OED est chargé d'encourager et d'aider les pays membres en développement à établir des capacités et systèmes efficaces de S&E. Il joue un rôle de catalyseur, notamment en fournissant un appui à un nombre limité de pays dans l'intention de les amener à élaborer dans ce domaine de bonnes pratiques qui puissent être adaptées par d'autres pays en fonction de leur situation spécifique. Le contenu de la présente annexe entre dans le cadre d'une auto-évaluation consacrée par l'OED à son travail de renforcement des capacités de S&E (ECD).

L'OED apporte un soutien actif à l'Ouganda depuis 2000. Le tableau C.1 présente un récapitulatif chronologique de cet appui, ainsi que d'un certain nombre de faits ultérieurs observés dans le pays en matière de S&E. Les faits en question ne sont pas exclusivement dus aux efforts de l'OED, mais ils représentent des résultats auxquels a contribué le travail effectué par l'OED, aux côtés des parties concernées au plan national et des autres partenaires extérieurs. Le produit de ces efforts de S&E représente une avancée positive pour ce qui est de systématiser le S&E en Ouganda, et de le rendre plus cohérent. Pour ce qui est des résultats du S&E au plan national, ils résident dans les améliorations apportées plus largement à la prise des décisions dans le pays, améliorations auxquelles le produit du processus de S&E a contribué.

Tableau C.1. Calendrier et chaîne des résultats pour le renforcement des capacités de S&E en Ouganda

Apports et activités de l'OED en matière de S&E :	Première mission ECD de l'OED	Séminaire - réseau S&E pauv.	Rapport - diagnostic S&E	Atelier S&E - société civile		Rapport sectoriel S&E	Réunion de haut niveau S&E	Rapport d'avancement S&E	
		Conf. AfrEA Nairobi	Formation IPDET	Mission d'évaluation CDI	Conf. ECD Johannesburg	Fonds d'amorçage pour l'UEA	Formation IPDET	Séminaire - S&E du DSRP La Haye	Formation IPDET
↓	2000		2001		2002		2003		
Produits auxquels ils ont contribué en matière de S&E au plan national :			Directive budgétaire axée sur résultats	Création de l'UEA	Groupe de travail S&E établi	Calendrier de la PETS prolongé	Enquêtes régulières - prestations de services	Système de collecte de l'information - admin. locales	Stratégie de consolidation des inspections
			Matrice de politique PRSC1	Révision du PEAP	Stratégie S&E pauvreté	Matrice de politique PRSC2	Programme d'évaluations, études, examens	Document du Cabinet sur la coordination	Matrice de politique PRSC3
Résultats auxquels ils ont contribué en matière de S&E au plan national :	<ul style="list-style-type: none"> • Rationalisation des responsabilités de S&E au sein de l'État • Rôle renforcé de la société civile pour le suivi des performances de l'administration • Meilleure orientation sur les résultats de la planification sectorielle • Portée plus globale du processus d'établissement du budget de l'État • Simplification des processus d'inspection et de collecte des données • Focalisation accrue sur le rapport coût -efficacité et l'optimisation des ressources • Amélioration de la mise à disposition de l'informations pour la prise des décisions 								

Contribution de l'OED au produit de l'effort de S&E en Ouganda :

Produit : *Identification des principaux défis et opportunités en matière de S&E*
Indicateur : Rapport de l'étude diagnostique sur le S&E publié en 2001
Révision annuelle de la matrice de politique économique PRSC/PRSO
Étude sur le S&E au plan sectoriel publiée en 2002

Enseignements :

- Il convient de prendre appui sur le travail de fonds déjà en cours dans le pays — par exemple, celui mené par l'Unité d'analyse du suivi de la pauvreté (du MOFPED), et le travail de S&E au titre du PEAP.
- Le travail d'analyse de l'OED a été déterminant pour ce qui est d'identifier le S&E comme une question de gestion publique prioritaire et multidimensionnelle.
- Les indicateurs de S&E figurant dans la matrice de politique économique du PRSC, pour lesquels l'OED a joué un rôle catalyseur, constituent désormais, de facto, l'ordre du jour des questions à traiter dans ce domaine.
- Des études et rapports de fonds viennent appuyer les arguments en faveur d'un changement, mais les hauts responsables sont, dans bien des cas, submergés par l'avalanche de documents. Sur le plan des études effectuées dans le cadre des activités de S&E, on a souvent constaté que les exposés oraux, plutôt que les documents proprement dits, ont le plus d'efficacité pour ce qui est d'influencer les décideurs. Outre le gain de temps qui en résulte, un exposé engendre aussi une dynamique positive dans le contexte d'un débat public et ouvert.
- L'apport d'idées soi-disant « brillantes » de l'extérieur suscite souvent des résistances qui sont justifiées. Pour instiguer des réformes, il s'agit souvent de persuader une masse critique de personnes influentes au sein même du système, lesquelles peuvent alors présenter une question devant un auditoire de spécialistes.
- Les pratiques nationales de S&E doivent cadrer avec les habitudes et besoins du pays pour la prise de décisions. Mais bien que la prise en charge du processus par le pays soit primordiale pour la réussite des efforts de réforme, répondre aux pressions extérieures représente une partie de la réalité à laquelle sont confrontés les pays en développement tributaires de l'aide.

Produit : *Accroissement de la réserve de compétences en matière de S&E dans le pays*
Indicateur : Nombre d'Ougandais issus de l'IPDET
Nombre d'adhérents de l'UEA

Enseignements :

- Au total, 21 responsables ougandais ont participé aux programmes de l'IPDET en 2001, 2002 et 2003, parmi lesquels des représentants des principaux ministères techniques et centraux et des OSC du pays.
- Les activités de l'OED en termes d'appui financier et de formation (sous forme, par exemple, de bourses d'études à l'IPDET, d'un appui pour la participation aux conférences de l'AfrEA et aux séminaires ECD de Johannesburg et d'Abidjan, et d'un

appui financier en faveur de l'UEA) doivent être engagées tôt et d'une manière stratégique, par exemple en termes de sélection ciblée des participants.

- Outre l'acquisition de compétences, la formation en matière de S&E a aussi eu un impact sur les politiques suivies. La participation de hauts responsables tels que le Secrétaire permanent adjoint et Directeur du budget (MOFPED) et le Commissaire adjoint au S&E (OPM) au programme de l'IPDET et celle de membres du personnel du MOFPED et de l'OPM aux séminaires ECD régionaux ont été déterminantes pour la prise en compte du S&E comme domaine de réforme multidimensionnelle de la gestion publique.
- La participation d'Ougandais aux manifestations organisées par l'OED au plan régional ou mondial a également eu des effets positifs pour la prise de contacts entre professionnels de différents pays.
- Un grand nombre de fonctionnaires et cadres d'ONG ougandais sont eux aussi très désireux de suivre une formation en matière de S&E.
- Le développement des activités de S&E en Ouganda a été freiné par une offre surabondante de systèmes et pratiques disparates et parallèles de collecte et de gestion de l'information. La multiplicité des exigences et modalités posées par les bailleurs de fonds en la matière a contribué à contrarier l'apparition de capacités locales.

Contribution de l'OED aux résultats de l'effort de S&E en Ouganda :

Résultat : *Rationalisation des responsabilités au sein de l'État*

Indicateurs : Formulation de la stratégie de suivi et d'évaluation de la pauvreté

Rédaction par le Cabinet du document définissant les responsabilités en matière de S&E

Constitution d'un groupe de travail de haut niveau sur le S&E

Identification du S&E en tant que domaine de réforme multidimensionnelle dans le contexte de la matrice de politique économique du PRSC

Enseignements :

- La notion de coordination des activités de S&E est associée à celle de pouvoir, et résoudre la question des responsabilités suppose des décisions à l'échelon politique qui sont inévitablement délicates, voire douloureuses pour certains.
- La prise en charge du processus de S&E a bénéficié du fait que la demande initiale d'aide de la Banque dans ce domaine a émané du Gouvernement ougandais, et non de la Banque.
- Une forte demande est exercée par l'OPM pour la responsabilité de la coordination, et le MOFPED semble prêt à céder les fonctions qu'il a remplies jusqu'ici.
- À mesure que l'importance du S&E est reconnue, les différents ministères centraux ont tendance à mettre en avant leur propre version ou vision comme si elle était celle du gouvernement dans son ensemble (c'est le cas, par exemple, de l'OPM et du ministère des administrations locales). Le risque est que cela finisse par compliquer plus encore le processus de S&E, au lieu de favoriser sa simplification.
- Certains problèmes peuvent être mis en évidence de façon plus fructueuse par des intervenants extérieurs qui ne font pas partie de réseaux d'alliances locaux. Ainsi, bien

que l'accès aux indemnités de déplacement puisse être un facteur à la base d'un nombre excessif d'inspections, ce dont conviennent volontiers les responsables ougandais, il semble qu'il ait fallu que des analystes extérieurs soulignent ce problème pour qu'il soit reconnu comme tel. Une évaluation extérieure qui documente ou démontre un problème qui a peut-être déjà été perçu — par exemple, la PETS (qui a identifié des « déperditions » de ressources) et les indemnités de déplacement pour inspections (l'examen de trois secteurs) — jouit d'une crédibilité considérable et mobilise l'intérêt et l'attention qu'il faut pour traiter le problème.

- En plus de la présence en Ouganda d'intervenants clés qui se fassent les champions des réformes au plan national, il importe qu'il y ait aussi de tels champions au sein de l'équipe de pays de la Banque pour veiller à ce que le S&E soit intégré aux autres processus d'interaction entre celle-ci et son client (PRSC, examen des dépenses publiques, stratégie d'aide-pays, etc.). L'ECD étant par nature un processus à long terme, une succession de champions de la Banque devra être assurée, et toute interruption de cette continuité serait dangereuse.
- Les responsabilités ne cessent d'évoluer. En Ouganda, par exemple, on ne sait pas encore clairement quel rôle assumera le Commissariat national au Plan nouvellement créé — toute séparation des fonctions de planification et de finance serait des plus regrettables. Il faut donc impérativement maintenir une certaine souplesse sur le plan de l'optique fondamentale et des modalités d'interaction. Le programme de réforme du S&E devra prendre en compte les attributions qui se feront jour pour le Commissariat national au Plan. Cela englobera aussi son éventuelle participation à la fonction de coordination du S&E.

Résultat : *Renforcement du rôle de la société civile pour le suivi de l'action gouvernementale*

Indicateurs : Participation de la société civile à la planification sectorielle
Accès du public à l'information en matière de S&E
Mise en place du mécanisme pilote d'initiative communautaire et de notation par les clients

Enseignements :

- Il faut du temps pour que les OSC conçoivent le rôle qu'elles sont le mieux à même de jouer pour le suivi des prestations de services publics. En Ouganda, le Forum des ONG nationales contribue pour beaucoup à établir le lien entre les intervenants de la société civile.
- La Banque a fait œuvre utile en présentant à la société civile des exemples probants d'évaluation de l'action gouvernementale par la société civile (ONG, groupes de réflexion) dans d'autres pays (formules telles que les fiches de notation par les clients, les citoyens ou la communauté du type de celle administrée par le Centre des affaires publiques de Bangalore).
- Bien que cela ait manifestement réussi à générer une prise de conscience et une demande au sein de la société civile ougandaise, il reste que les mécanismes et instruments ainsi présentés doivent être adaptés au contexte local.

- La société civile est toute disposée à soutenir l'effort de S&E, mais seules les ONG plus capables et confiantes sont prêtes à prendre effectivement part à un suivi critique de l'action gouvernementale et des prestations de services publics (on peut citer à titre d'exemple la mise à l'essai d'activités communautaires de S&E par l'organisation Uganda Debt Network).

Résultat : *Meilleure orientation sur les résultats de la planification sectorielle*

Indicateurs : Reformulation des directives budgétaires

Adoption d'indicateurs de résultats comme axes de planification ministérielle

Enseignements :

- Dans le secteur de l'éducation, les indicateurs relatifs aux acquis scolaires se sont récemment (2002–03) imposés comme des indicateurs de performance essentiels, comme en témoignent l'examen conjoint de l'approche sectorielle et le Document-cadre budgétaire.
- Améliorer la clarté et l'orientation sur les résultats des efforts de planification n'est pas seulement une question de logique : cela relève tout autant de l'établissement d'un consensus et d'une relation harmonieuse entre les instances sectorielles et les autres parties prenantes, chose qui demande nécessairement du temps.
- Depuis la toute première étude diagnostique du S&E, en 2001, l'amélioration de la focalisation sur les acquis scolaires n'a cessé d'être le message que l'OED a voulu faire passer dans ses interactions avec les professionnels du secteur de l'éducation.
- Il semble que le travail de liaison effectué par le consultant de l'OED pour les questions d'ECD avec l'équipe sectorielle de la Banque chargée de l'éducation — plutôt qu'un contact direct avec les responsables ministériels, par exemple — ait le plus effectivement contribué aux progrès accomplis à cet égard.
- Par l'influence qu'elles exercent sur les responsables de l'orientation des politiques dans le contexte d'une culture de spécialistes techniques, les équipes sectorielles de la Banque, qui sont de longue date parties prenantes au processus d'approche sectorielle, ont plus de crédibilité et de poids qu'un expert extérieur des questions de S&E.
- Lorsqu'on considère la demande en matière de S&E, on constate que c'est une question indissociable de l'intérêt porté plus largement à l'orientation sur les résultats, la conduite des affaires publiques et la réforme de la fonction publique.
- Influencer sur l'évolution de la demande suppose un effort soutenu de plaidoyer et de contact auprès d'une multiplicité de groupes de décideurs.
- Un engagement résolu du gouvernement pour la mise en œuvre d'un vaste programme de réforme du secteur public s'est révélé être un facteur essentiel de réussite pour le renforcement des capacités de S&E.

Résultat : *Simplification de l'inspection et de la collecte des données*

Indicateurs : Divulgence de la stratégie de regroupement des activités d'inspection

Mise en place d'un système de collecte de l'information à l'échelon des administrations locales

Enseignements :

- Le fait de documenter (ou d'évaluer) une question posant problème : a) légitime et valide son existence en tant que problème ; et b) attire l'attention du Gouvernement ougandais et des bailleurs de fonds concernés sur ce problème.
- Grâce à l'étude de S&E effectuée à l'échelon de trois secteurs, les dirigeants ont désormais compris que les pratiques actuelles submergent les gestionnaires sous le poids des inspections et d'une collecte de données qui sont insuffisamment utilisées.
- L'existence de systèmes de S&E multiples et distincts accroît les risques de redondance des données.
- Une telle redondance risque de compromettre la qualité des données. Quand on sait qu'une grande partie des données recueillies ne sont pas utilisées en tout état de cause, on n'a guère intérêt à s'efforcer d'en déterminer le degré d'exactitude et d'actualité.
- Des pratiques et systèmes nouveaux et harmonisés entraîneront une simplification uniquement si les pratiques et systèmes hérités du passé sont abolis.
- Du fait de l'existence d'incitations liées aux pratiques de S&E établies, comme par exemple les indemnités de déplacement, l'abolition des systèmes faisant double emploi suscite une résistance.
- L'offre en matière de S&E répond aux incitations. À partir du moment où l'on est crédité pour le travail de S&E accompli, par opposition aux résultats effectifs mis en évidence, l'activité de S&E augmentera sans forcément aboutir à une amélioration qualitative de la prise de décisions. En Ouganda, les pratiques en vigueur aboutissent à plusieurs égards à récompenser le personnel pour la façon soignée dont il tient ses dossiers.
- Les efforts de développement des systèmes doivent s'inscrire dans une perspective stratégique adoptée par les responsables des politiques et garantissant l'utilisation du processus de S&E dans la prise des décisions.
- Le manque de qualité des données est un problème latent qui se pose depuis toujours mais auquel ni le gouvernement ni la Banque n'a encore apporté de réponse adéquate.

Résultat : *Focalisation accrue sur le rapport coût-efficacité et l'optimisation des ressources*

Indicateurs : Accroissement du programme d'études de suivi des dépenses
Utilisation des données de la NSDS

Enseignements :

- L'année 2003 a vu la réalisation de trois études de suivi des dépenses (santé, éducation et eau), ce qui marque un accroissement considérable par rapport aux deux années précédentes (une seule étude par an).
- Avec le recul, on peut voir que l'enquête sur les prestations de services de 2000 (NSDS) n'a été, dans sa conception, qu'une étude « de plus », et que la façon dont elle serait intégrée aux processus décisionnels n'avait pas été clairement définie. Il importe de se méfier des approches qui ont l'offre pour élément moteur et d'éviter l'état d'esprit selon lequel les rapports d'évaluation ont une valeur intrinsèque.
- Une attention continue sur cet aspect dans le contexte du PRSC a abouti à ce que l'enquête NSDS pour 2003, confiée au bureau de statistique (UBOS), soit revue dans

sa conception de manière à faire coïncider le champ de l'enquête avec les attributions ministérielles. Cette correspondance est une condition préalable pour que les données de l'enquête puissent servir de points de référence dans l'établissement des objectifs visés pour l'amélioration des performances ou la définition des normes de service client, ou les deux.

- C'est dans le contexte de l'approche sectorielle et du groupe de travail sectoriel qu'ont été prises les décisions d'entreprendre une enquête de suivi des dépenses publiques (PETS). Bien que cela soit en grande partie le fruit d'une demande au niveau des partenaires donateurs, on constate une prise de conscience progressive de la valeur de ce type d'étude parmi les parties intéressées en Ouganda.

Résultat : *Élargissement de la portée du processus de planification du budget de l'État*

Indicateurs : Augmentation de la part du financement des bailleurs de fonds figurant dans le budget de l'État et le cadre de dépenses à moyen terme (CDMT)

Diminution du nombre de projets autonomes des bailleurs de fonds assortis de règles distinctes en matière de S&E

Estimations de l'aide-projet intégrées dans les plafonds budgétaires fixés au plan sectoriel

Enseignements :

- Les bailleurs de fonds n'abandonneront leurs propres impératifs en matière de S&E au profit de ceux définis par les dirigeants ougandais qu'une fois assurés du fait que ceux-ci représentent des normes raisonnables de responsabilisation et de contrôle fiduciaire.
- L'adoption progressive par la Banque mondiale des PRSC/PRSO comme modalité de son action en Ouganda a contribué à ce que les autres bailleurs de fonds acceptent davantage l'idée d'un appui de type programmatique et budgétaire, et prennent part à cette forme d'aide extérieure.
- Le dispositif des groupes de travail sectoriels, en tant que cadre pour un processus conjoint de planification et de consultation entre les parties concernées, a été déterminant pour amener les bailleurs de fonds à accepter la notion d'un appui budgétaire.
- Bien que le Gouvernement ougandais ait inclus les estimations de l'aide-projet dans les plafonds budgétaires fixés au plan sectoriel, les projets des bailleurs de fonds ne sont pas tous assortis d'estimations de coûts réalistes.

ANNEXE D. Ouganda - PRSO3 - Projet de matrice de politique économique (avril 2003) - i) Points de référence pour le S&E

ASPECT CONSIDÉRÉ	MESURES ET OBJECTIFS (PRODUITS)			RÉSULTATS
	PRSO3	PRSO4	PRSO5	
	1 ^{er} avril 2003	1 ^{er} avril 2004	1 ^{er} avril 2005	
PRSO - Objectif global : amélioration des prestations de services de base	Résultats globaux (vérification): 1. Réduction de l'incidence de la pauvreté (enquêtes annuelles sur les ménages). 2. Satisfaction accrue à l'égard des services publics (enquêtes nationales sur les prestations de services et évaluations participatives périodiques de la pauvreté).			
PEAP/DSRP - PILIER I : CADRE POUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET LA TRANSFORMATION				
PRSO - Objectif A : Utilisation efficiente et équitable des ressources publiques	Résultat global (vérification): 1. Accès plus équitable aux services publics (analyse de l'incidence à partir des enquêtes sur les ménages et des données sur les dépenses publiques).			
Orientation sur les résultats et S&E (S&E)				
Les plans sectoriels et programmes de dépenses sont axés sur les intrants.	Des mesures et objectifs relatifs aux produits et résultats ont été intégrés dans les BFP de 2003-04 à 2005-06 pour l'agriculture et les routes.	Sur la base des décisions des groupes de travail sectoriels, d'autres secteurs incorporent des mesures et objectifs relatifs aux produits et résultats dans leurs BFP de 2004-05 à 2006-07	Sur la base des décisions des groupes de travail sectoriels, d'autres secteurs incorporent des mesures et objectifs relatifs aux produits et résultats dans leurs BFP de 2005-06 à 2007-08.	Les plans et programmes de dépenses sectoriels sont axés sur les produits/résultats.
Absence de répartition claire des tâches en matière de S&E.	Le MOFPED et l'OPM ont préparé un document d'information pour le Cabinet sur le renforcement de la coordination dans la gestion du secteur public.	L'OPM, le MOFPED, le MOPS, le MOLG et d'autres ministères mettent en place un système intégré de S&E à l'appui des dispositifs de coordination.		Clarté des rôles et fonctions de S&E.
L'efficacité des prestations de services est compromise par la multiplicité des dispositifs de S&E.	L'OPM, en consultation avec le MOFPED, le MOPS, le MOLG et les ministères de tutelle, a convenu d'une approche pour le regroupement des activités d'inspection du gouvernement.	L'OPM, le MOFPED, le MOPS, le MOLG et les ministères de tutelle commencent à regrouper les inspections.		Activités de collecte des données et d'inspection coordonnées et simplifiées.
	Le MOPS, le MOFPED, le MOLG, l'OPM, les ministères de tutelle et l'UBOS ont convenu de concepts et de définitions uniformes pour la gestion des résultats.	L'OPM, le MOFPED, le MOPS, le MOLG et les ministères de tutelle conviennent d'un plan d'action pour un système uniforme de collecte des données.	L'OPM, le MOFPED, le MOPS, le MOLG, et les ministères de tutelle identifient une série réduite d'indicateurs pour la collecte des données au niveau des administrations locales.	
Nécessité d'une approche plus systématique pour les évaluations, l'optimisation des ressources et les études de suivi.	Le MOFPED, en consultation avec l'OPM et d'autres ministères, a défini un calendrier d'évaluations, d'optimisation des ressources et d'études de suivi (activités en cours et prévues).	Le MOFPED, conjointement avec l'OPM et d'autres ministères, élabore un plan pour des évaluations et études complémentaires, et améliore les méthodologies utilisées.		Les mécanismes d'examen appuient le caractère effectif des prestations de services publics.
Nécessité d'une utilisation accrue des évaluations des bénéficiaires pour promouvoir le respect de l'obligation de rendre des comptes.	Le MOPS, le MOFPED, le MOLG, l'OPM, les ministères de tutelle et l'UBOS ont reconçu ensemble l'enquête nationale sur les prestations de services.	Le MOP, conjointement avec d'autres ministères, établit des normes de prestations de services sur la base des résultats des prestations de services au plan national.		Évaluations par les bénéficiaires intégrées à la planification et au suivi des performances..

ANNEXE D. Ouganda - PRSO3 - Projet de matrice de politique économique (avril 2003) - ii) Autres points de référence applicables au S&E

QUESTION	MESURES ET OBJECTIFS (PRODUITS)				RÉSULTATS
	PRSO3	PRSO4	PRSO5		
	1 ^{er} avril 2003	1 ^{er} avril 2004	1 ^{er} avril 2005		
PRSO - Objectif global : amélioration des prestations de services de base	Résultats globaux (vérification): 1. Réduction de l'incidence de la pauvreté (enquêtes annuelles sur les ménages). 2. Satisfaction accrue à l'égard des services publics (enquêtes nationales sur les prestations de services et évaluations participatives périodiques de la pauvreté).				
PEAP/DSRP - PILIER I : CADRE POUR LA CROISSANCE ÉCONOMIQUE ET LA TRANSFORMATION					
PRSO - Objectif A : Utilisation efficiente et équitable des ressources publiques	Résultat global (vérification): 1. Accès plus équitable aux services publics (analyse de l'incidence à partir des enquêtes sur les ménages et des données sur les dépenses publiques).				
Montants affectés et dépenses effectives :					
Flux de ressources nécessaires pour répondre en temps voulu et de façon prévisible aux besoins des secteurs et des districts.	Le MOFPED, conjointement avec les ministères de tutelle concernés, a procédé à l'examen des problèmes touchant aux flux de ressources, et pris des mesures correctives.	Le MOFPED, conjointement avec les ministères de tutelle concernés, procède à l'examen des problèmes touchant aux flux de ressources, et prend des mesures correctives.	Le MOFPED, conjointement avec les ministères de tutelle concernés, procède à l'examen des problèmes touchant aux flux de ressources, et prend des mesures correctives.	Apport, en temps voulu et de façon prévisible, des ressources nécessaires aux prestataires de services de première ligne.	
	Le MOH, le MOES et le MOWLE (DWD) ont effectué des études de suivi et prennent des mesures en conséquence.	Le MOH, le MOES, le MOWLE (DWD) et le secteur de la justice et du maintien de l'ordre effectuent des études de suivi et prennent des mesures en conséquence.	Le MOH, le MOES, le MOWLE (DWD) et le secteur de la justice et du maintien de l'ordre effectuent des études de suivi et prennent des mesures en conséquence.		
Les résultats annuels sont en décalage par rapport aux budgets approuvés.	Le MOFPED a publié des rapports semestriels sur l'exécution des budgets et diffusé des rapports trimestriels sur demande.	Le MOFPED publie des rapports semestriels sur l'exécution des budgets et diffuse des rapports trimestriels sur demande.	Le MOFPED publie des rapports semestriels sur l'exécution des budgets et diffuse des rapports trimestriels sur demande.	L'exécution du budget est plus conforme aux crédits votés.	
Transferts interadministrations :					
Le manque de souplesse caractérisant l'utilisation des dons conditionnels limite une prise en charge au plan local et s'accompagne d'obligations contraignantes en matière de rapports.	Le MOFPED, le MOLG et la Commission des finances des administrations locales ont établi des directives et manuels opérationnels pour la mise en œuvre de la stratégie de décentralisation budgétaire.	Le MOFPED et le MOLG mettent en œuvre la stratégie dans des districts pilotes en 2003-04.	Le MOFPED et le MOLG mettent en œuvre la stratégie dans tous les districts en 2004-05.	Réduction des charges administratives et accroissement de la prise en charge des programmes de dépenses au plan local.	
Gestion du service public :					
La réforme du service public n'a pas encore engendré d'améliorations majeures dans les prestations de services.	Le MOPS a soumis au Cabinet, pour approbation, une stratégie pour la nouvelle phase du programme de réforme des services publics.	Le MOPS met en œuvre la nouvelle phase du programme de réforme des services publics.	Le MOPS passe en revue les progrès réalisés dans la mise en œuvre du programme de réforme des services publics.	Amélioration des prestations de services publics.	

ANNEXE D. Ouganda - PRSO3 - Projet de matrice de politique économique (avril 2003) - ii) Autres points de référence applicables au S&E

QUESTION	MESURES ET OBJECTIFS (PRODUITS)			RÉSULTATS
	PRSO3	PRSO4	PRSO5	
	1 ^{er} avril 2003	1 ^{er} avril 2004	1 ^{er} avril 2005	
L'expansion rapide de l'administration et des services menace de compromettre les acquis de la réforme du service public.	Le MOPS, en collaboration avec les ministères de tutelle, a communiqué des conclusions préliminaires sur l'emploi et l'utilisation de personnel dans les secteurs sociaux, en termes de rapport coût-efficacité et de rendement.	Le MOPS obtient l'aval du Cabinet pour la politique visant à réguler et contrôler la taille de l'administration publique et des établissements en place dans les secteurs sociaux.	Le MOPS régule et contrôle la croissance de l'administration publique et des établissements en place dans les secteurs sociaux.	La croissance de l'administration et des services publics est endiguée.
		Le MOPS, en consultation avec le MOFPED, a mené à bien une évaluation des implications de l'expansion de l'administration publique pour la masse salariale.		
Le système manuel en place ne permet pas d'assurer avec suffisamment d'exactitude l'enregistrement et la notification des transactions financières.	Le MOFPED a approuvé la conception d'un système intégré d'information de gestion (SIIG), engagé le processus de passation de marché avec un ou des fournisseurs extérieurs, et déployé du personnel comptable supplémentaire (diplômés de l'université) pour aider à mettre en place le SIIG.	Cinq ministères (dont le MOFPED, le MOES, le MOH et le MOWLE) et trois administrations locales mettent à l'essai le module de comptabilité du SIIG.	D'autres ministères et administrations locales mettent à l'essai le module de comptabilité du SIIG.	Soumission par les ministères sectoriels, dans les délais voulus, de comptes fiables et conformes aux principes comptables généralement admis.
Transparence :				
L'accès à l'information publique est trop limité pour donner aux citoyens le pouvoir d'exiger un plus grand respect de l'obligation de rendre des comptes.	Le MOPS a entrepris des consultations sur un texte de loi régissant l'accès à l'information gouvernementale.	Le MOPS présente au Cabinet les principes d'accès à l'information gouvernementale.	Le MOPS soumet au Parlement le projet de loi régissant l'accès à l'information gouvernementale.	Amélioration de l'accès à l'information gouvernementale propre à réduire les risques de corruption.
Détection des cas de corruption, enquêtes et poursuites :				
Les actes de corruption ne sont pas mis au jour et sanctionnés comme il le faudrait.	La Direction de l'éthique et de l'intégrité (DEI) a présenté au Cabinet les principes du projet de loi sur la lutte contre la corruption.	Le DEI soumet au Parlement le projet de loi sur la lutte contre la corruption.		Suivi plus effectif des cas de corruption.
		L'Inspection générale du Gouvernement et la DEI veillent à ce que le contrôle de la corruption fasse partie intégrante du S&E.		Contrôle régulier de la corruption.
Participation de la société civile :				
Manque de coordination des approches participatives en matière de prestations de services.	Les administrations locales ont mis en place le guide de planification participative harmonisée pour les conseils locaux de niveau inférieur.	Le MOLG et les conseils locaux suivent l'application du guide.	Le MOLG et les conseils locaux passent en revue l'application du guide	Prestations de services répondant aux préférences des usagers.

ANNEXE E. Présentation sélective des conclusions de l'étude sur le S&E dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau en Ouganda⁸

Terminologie du S&E

Les ministères sectoriels ont été chargés de définir des indicateurs et de fixer des buts et objectifs dans ce domaine, si bien que la terminologie et l'approche employées varient d'un secteur à l'autre. Certains utilisent les termes *produits* et *résultats* de façon interchangeable pour signifier « ce qui vient après », tandis que d'autres établissent une distinction plus claire. La notion de *performance* est interprétée différemment. Le mode de présentation et l'horizon temporel utilisés pour les informations sur les résultats obtenus ne sont pas uniformes.

Indicateurs de résultats sectoriels

Pour chacun des trois secteurs de services ougandais, plusieurs séries différentes d'objectifs ou d'indicateurs prioritaires figurent dans les documents qui rendent compte de la stratégie sectorielle suivi, tels que la PMES, le PRSC, le PEAP, le DSRP, les documents de politique sectorielle et les mesures utilisées dans les BFP (voir tableau E.1).

Tableau E.1. Différentes séries d'objectifs sectoriels et d'indicateurs prioritaires

	ODM		PMES - Indicateurs prioritaires		PRSC		PEAP 2001-03		DSRP		Plan/stratégie de politique sectorielle		BFP - « résultats matériels »	
	N°	Type/axe	N°	Type/axe	N°	Type/axe	N°	Type/axe	N°	Type/axe	N°	Type/axe	N°	Type/axe
Santé	15	Résultat	8	Résultat /accès, processus	2	Résultat /accès	20	Mixte	2	Processus	20 +14	Processus + accès, principalement	5	Accès + processus
Éducation	5	Résultat	5	Processus + accès, principalement	2	Résultat /accès	13	Mixte	3	Processus	15	Processus + accès, principalement	5	Processus +1 accès
Eau	2	Accès	2	Accès	2	Résultat /accès	7	Mixte	3	Processus			9	Processus + 1 accès

Établissement des rapports à l'échelon des ministères, des districts et du PAF

La liaison entre ministères sectoriels et districts se concentre sur les ressources du PAF et est assurée au moyen des lignes de communication établies entre les ministères et leurs représentants techniques respectifs au sein de l'administration des districts, l'information ne transitant que de façon nominale par les services du chef de la comptabilité générale et de l'économiste/planificateur pour le district. La même approche préside aux communications entre districts et sous-comtés. Dans le secteur de la santé, des contacts assez importants ont lieu directement entre le ministère et l'équipe sanitaire de sous-district, c'est-à-dire sans passer par les structures de direction du district et du sous-district. Le risque est que les districts ne gardent aucune notion de leurs propres besoins ou des questions intersectorielles. Les administrations locales ont un pouvoir décisionnel très limité, l'essentiel des crédits qui leur sont affectés étant protégés dans le cadre du PAF et accordés sous forme de dons conditionnels pour lesquels les domaines de dépenses sont strictement définis. Le système des dons conditionnels a son utilité pour assurer le respect de l'obligation de rendre des

⁸ Hauge et al. (2002).

comptes, mais cela vient au détriment de l'autonomie locale pour ce qui est d'adapter les services aux besoins de la zone concernée. Ce qui en résulte en pratique, c'est que les administrations locales sont cantonnées dans un rôle d'organe d'exécution pour les différents ministères centraux.

Collecte de données dans les districts

C'est aux districts qu'incombe principalement la responsabilité de la collecte des données destinées aux SIG des ministères. Les données compilées à leur niveau représentent un volume non négligeable. Les trois SIG sectoriels donnent lieu à la collecte de données sur près de 1 000 indicateurs différents, ce qui implique près de 300 000 saisies de données par an (tableau E.2). Les SIG des secteurs de la santé et de l'éducation couvrent les prestations de services sectoriels et incluent certaines données consignées au sujet des dépenses. Les indicateurs de performance se concentrent principalement sur les dépenses, les activités et l'état des installations matérielles. Certaines des données fournies sont de mauvaise qualité : dans le secteur de l'éducation, par exemple, des écoles et enseignants « fantômes » y figurent. Les données rendant compte des résultats (situation sanitaire et acquis scolaires, par exemple) et du degré de satisfaction des clients sont en grande partie inexistantes. Dans ces conditions, les SIG n'apportent guère d'information sur le rapport coût-efficacité des prestations de services.

Tableau E.2. Charge de travail des districts pour la compilation des données afférentes aux indicateurs de prestations de services sectoriels

Secteur	District				Échelon national	
	Nombre d'indicateurs collectés	Nombre moyen d'unités par district	Fréquence	Saisies de données par district (moyenne annuelle)	Nombre total d'unités de services fournies	Nombre total de données individuelles saisies
Enseignement primaire	737	211	Annuelle	155 507	11 808	8 708 392
Santé	229	29	Mensuelle	83 891	1 738	4 697 896
Eau	33	440	Trimestrielle	58 080	24 640	3 252 480

Inspections par les services centraux et ministériels

Si les visites d'inspection et d'appui sont effectuées selon le calendrier prévu dans les directives nationales de supervision du secteur de la santé, le temps consacré à ces missions, sur une base cumulative, se situerait, selon une simple estimation, aux alentours de 150 000 personnes-jours par an, soit l'équivalent de 700 postes à plein temps. Cette estimation a trait au temps consacré par ceux qui supervisent. Si, en plus, le temps global consacré aux inspections est identique pour ceux qui sont contrôlés, la charge de travail conjuguée que cela représente serait de l'ordre de 1 400 postes environ à plein temps, et il s'agit là, en grande partie, de personnel médical qualifié. Un grand nombre des personnes interrogées ont fait remarquer qu'elles feraient mieux de consacrer leur temps à la fourniture effective de services de santé.

Dans tous les secteurs, l'idée qui prévaut au sujet du processus de S&E est qu'il s'agit pour les services centraux d'effectuer des visites sur place, dans les districts ou au niveau des installations, dans le but de vérifier les informations contenues dans les rapports de district et d'évaluer les installations sur le plan technique. Dans les trois secteurs concernés, un certain nombre des responsables interrogés ont déclaré qu'ils considèrent le S&E avant tout comme une fonction de contrôle de responsabilité et de conformité — comme le fait d'être

« contrôlés » par d'autres plutôt que d'apporter une contribution utile en fournissant un appui à la gestion courante. À l'échelon des installations et des administrations locales, les employés qui fournissent les données destinées aux SIG sectoriels et reçoivent les inspecteurs et contrôleurs ont indiqué qu'ils fournissent des informations parce que c'est « ce qu'on leur dit de faire » ou que « c'est ce que veut le règlement ». Ils ne savent pas vraiment à quoi servent les informations qu'ils fournissent. Peu de ces informations sont utilisées pour une quelconque prise de décisions à l'échelon de ceux associés à leur collecte. Du point de vue des responsables des districts et des installations, les problèmes soulevés par le travail actuel d'inspection et de supervision se définissent ainsi : a) la multiplicité des organes d'inspection qui y prennent part ; b) l'absence de coordination des visites ; c) le temps consacré aux inspecteurs et qui ne sert donc pas à une activité productive ; d) le faible degré d'information en retour faisant suite aux visites ; et e) le fait que le facteur principal motivant les visites est pour les inspecteurs de percevoir des indemnités (voir ci-après).

Motivation du S&E

Pour les fournisseurs d'informations en matière de S&E, le souci principal est d'obtenir le déblocage des fonds escomptés. Les administrations locales sont pénalisées en cas de retards ou d'inexactitudes dans les rapports trimestriels soumis au titre du PAF. Alors que la soumission dans les délais d'un rapport faisant état de mauvais résultats peut assurer le déblocage des fonds, la soumission tardive d'un rapport rendant fidèlement compte de résultats satisfaisants pourra être pénalisée par un retard dans le déblocage des fonds. Dans le cadre du programme de développement des administrations locales, des gratifications sont disponibles pour les services dont les dossiers sont bien tenus. Là où la fourniture d'informations au titre du S&E n'est pas liée au déblocage de ressources, le respect des obligations est faible. Ainsi, dans le cadre du système d'établissement de rapports sur les projets mis en place par l'OPM, seulement 40 % des rapports attendus des ministères concernés et 16 % de l'ensemble des rapports de ministères ont été effectivement soumis en 2001.

Les inspecteurs des organes de contrôle centraux, des ministères de tutelle, des districts et des autres organismes perçoivent des indemnités substantielles pour les inspections auxquelles ils procèdent. Une indemnité journalière de déplacement type se montant à 50 000 shillings ougandais, alors que les salaires mensuels dans la région sont de l'ordre de 300 000 à 500 000 shillings, les visites sur le terrain constituent une occasion pour certains employés de multiplier leurs revenus. Au sein du MOWLE, par exemple, les coûts récurrents associés aux déplacements dans le pays et aux indemnités non salariales ont atteint pour 2001–02 un montant estimé à 883 millions de shillings ougandais, ce qui équivaut à 44,8 % des charges salariales. Ces dépenses ne sont pas exclusivement liées à des activités de S&E, mais elles sont indicatives de l'existence et de l'attrait potentiel des indemnités comme facteur de motivation pour l'activité d'inspection.

Points de vue des bénéficiaires

Les utilisateurs finals ou les bénéficiaires escomptés des services sectoriels sont faiblement représentés dans les activités de S&E pour les secteurs de la santé, de l'éducation et de l'eau. Il ne semble guère établi que des structures de contrôle par les usagers de l'obligation de rendre des comptes (groupes d'utilisateurs d'eau, associations parents-enseignants) soient systématiquement consultées afin de vérifier que l'optimisation des ressources est assurée

pour répondre aux besoins des clients. Or, ces groupes sont concernés d'une manière plus personnelle et immédiate par la qualité et l'accessibilité de ces services. Ils peuvent régulièrement observer de près des installations telles que les salles de classe ou les cliniques, et ils peuvent faire ce travail d'inspection fondamental sans avoir besoin d'indemnités de déplacement et de subsistance. Inversement, les communautés considèrent les comités de gestion des établissements scolaires et sanitaires comme des instruments servant les intérêts des responsables de ces installations, parfois au détriment des clients ou usagers ; elles n'ont pas les moyens de mettre en question leurs dirigeants ou les responsables des prestations de services.

Références

- Booth, D., et H. Lucas. 2001. « Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems: Interim and Final Reports ». Overseas Development Institute, Londres.
- Brock, K., R. McGee, et R. Ssewakiryanga. 2002. « Poverty Knowledge and Policy Processes: A Case Study of Ugandan National Poverty Reduction Policy ». Institute of Development Studies Research Report 52. Sussex.
- Direction de l'éthique et de l'intégrité. 2001. « Strategy and Plan of Action to Fight Corruption and Build Ethics and Integrity in Public Life ». Kampala.
- Gariyo, Z. 2000. « Citizen Involvement in the Budgetary Process in Uganda ». Uganda Debt Network, Glasgow. Peut être consulté sur : <http://www.worldbank.org/participation/ugandabudget.htm>.
- Hauge, A. 2001. « Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Results Based Management Perspective ». Document de travail 8 de l'ECD. Banque mondiale, OED, Washington, D.C.
- Hauge, A., W. Kiseembo, M. Makumbi, et O. Omongin. 2002. « Effectiveness of Uganda's PEAP: The Role of M&E in the Health, Education and Water Sectors ». MOFPED, Kampala.
- Mackay, K. 1999. *Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework*. Document de travail n° 6 de l'ECD. Banque mondiale, OED, Washington, D.C.
- . 2002. *Annual Report on Evaluation Capacity*. Banque mondiale, OED, Washington, D.C.
- MOPS (Ministère du Service public). 2002. *A Handbook on Results-Oriented Management: A Guide for Public Service Managers*. Kampala.
- MOFPED (Ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique). 2000. « Improving Budget Transparency in Uganda: Informing Stakeholders and Including Them in the Budget Process ». Rapport phase I. Kampala.
- . 2001. « PAF: General Guideline for the Planning and Operation of Conditional Grants 2001–2002 ». Kampala.
- MOFPED—Réseau de suivi de la pauvreté. 2002. « Poverty Monitoring and Evaluation Strategy ». Kampala.
- MOFPED—Unité de suivi et d'analyse de la pauvreté. 2003. *Évaluation participative de la pauvreté en Ouganda n° 2*. Kampala.
- Reinikka, R., et J. Svensson. 2002. « Assessing Frontline Service Delivery ». Banque mondiale, Groupe de recherche sur le développement, Washington, D.C.

Autres ouvrages de la Série des documents de travail ECD

- #1: Keith Mackay, *Lessons from National Experience*.
- #2: Stephen Brushett, *Zimbabwe: Issues and Opportunities*.
- #3: Alain Barberie, *Indonesia's National Evaluation System*.
- #4: Keith Mackay, *The Development of Australia's Evaluation System*.
- #5: R. Pablo Guerrero O., *Études comparatives sur la Colombie, la Chine et l'Indonésie*.
- #6: Keith Mackay, *Développement de la capacité d'évaluation : Guide analytique et cadre d'action*.
- #7: Mark Schacter, *Sub-Saharan Africa: Lessons from Experience in Supporting Sound Governance*.
- #8: Arild Hauge, *Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Results Based Management Perspective*.
- #9: Marie-Hélène Adrien, *Guide to Conducting Reviews of Organizations Supplying M&E Training*.

Autres lectures recommandées

OED, *2002 Annual Report on Evaluation Capacity Development (AREC)*.

OED, *Suivi et évaluation : Quelques outils, méthodes et approches*, 2004

Banque de développement de l'Afrique australe, Banque africaine de développement et Banque mondiale, *Developing African Capacity for Monitoring and Evaluation*, 2000.

K. Mackay et S. Gariba (directeurs de publication), *The Role of Civil Society in Assessing Public Sector Performance in Ghana*, OED, 2000.

D'autres ouvrages utiles peuvent être téléchargés à partir du site Web spécialisé de l'OED :
><http://www.worldbank.org/oed/ecd/>>