



UNIL | Université de Lausanne
Institut de hautes études en
administration publique
bâtiment IDHEAP
CH-1015 Lausanne

Huit ans d'intervention au sein du RFE pour promouvoir l'institutionnalisation de l'évaluation¹

Katia Horber-Papazian, professeure honoraire d'évaluation et de politique locale
de l'IDHEAP, Université de Lausanne

Marion Baud-Lavigne, chargée de recherche à l'IDHEAP,
Université de Lausanne

Résumé

Au moment où notre mission s'achève, après huit ans au service de l'institutionnalisation de l'évaluation au sein du Réseau francophone de l'évaluation (RFE), il nous est apparu important de procéder à un bilan critique des différentes modalités d'interventions retenues pour favoriser l'institutionnalisation de l'évaluation que sont principalement les formations à l'évaluation des politiques publiques, la mise sur pied de Forums internationaux francophones de l'évaluation (FIFE) avec un accent sur la création de dialogues interinstitutionnels, ou la mise en œuvre d'un projet prioritairement destiné à des parlementaires. Au-delà de la mise en évidence du chemin parcouru, ce bilan permet de mettre en évidence les difficultés rencontrées et quelques-uns des défis encore nombreux à relever par le RFE, les partenaires techniques et financiers (PTFs) et les acteurs institutionnels des différents pays concernés pour que l'institutionnalisation de l'évaluation dans les pays du Sud soit le résultat d'une appropriation de l'évaluation et de son adaptation aux cultures locales selon le concept de « Made in Africa ».

Dans ce contexte, le temps est un facteur central. Nos huit ans d'engagement constituent une étape importante, il y en a encore de nombreuses à venir.

¹ Cet article n'engage que ses auteures et ne saurait en aucun cas engager le RFE.



Introduction

Dès sa création en février 2013, le Réseau francophone de l'évaluation (RFE) s'est engagé à appuyer l'institutionnalisation de l'évaluation, avec comme objectif de créer les conditions de son renforcement. L'institutionnalisation de l'évaluation est définie par un certain nombre de critères qui la caractérisent²:

- Existence d'évaluations dans différents domaines de politiques publiques,
- Compétences professionnelles en évaluation,
- Présence d'un discours national sur l'évaluation,
- Existence d'une société nationale d'évaluation,
- Présence de l'évaluation au sein du gouvernement et du parlement,
- Existence de l'évaluation au sein d'une institution supérieure de contrôle (cour des comptes),
- Pluralité d'institutions ou d'évaluateur·trice·s réalisant des évaluations dans différents domaines de politiques publiques et enfin,
- Forte proportion d'évaluations centrées sur la pertinence des interventions, la transformation du comportement des acteurs et l'efficacité des interventions plutôt que sur les prestations et les processus.

Un groupe de travail sur la question de l'institutionnalisation de l'évaluation a été créé au sein du RFE en 2013³. Dès ses premières réflexions, il est apparu à ce groupe de travail qu'il ne pourrait pas intervenir sur toutes les conditions permettant de favoriser l'institutionnalisation de l'évaluation. Il a donc choisi dans un premier temps de mettre l'accent sur des *formations* en évaluation des politiques publiques destinées à des responsables politiques et administratifs chargés de définir et piloter des politiques publiques et sur une sensibilisation à la question des conditions et difficultés de l'institutionnalisation de l'évaluation dans les pays du Sud et du Nord dans le cadre des *Forums internationaux francophones de l'évaluation (FIFE)*. Dans un second temps, face à la place que commençait à prendre l'évaluation au sein des exécutifs avec l'appui d'un nombre toujours plus important de partenaires techniques et financiers (PTFs) internationaux et pour répondre à la demande pressante de membres de législatifs, un accent a été mis sur l'appui à l'institutionnalisation de l'évaluation au sein des parlements dans le cadre du « *Projet Parlement* ».

² Jacob, Steve / Speer, Sandra / Furubo, Jan-Eric (2015), «The Institutionalization of Evaluation Matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 Years Later», *Evaluation* 21 (1): p.6-31.

³ Ses principaux acteurs ont été Guy Cauquil, président du RFE de 2013 à 2017, Jean-Marie Loncle, secrétaire permanent du RFE de 2013 à ce jour, Katia Horber-Papazian, membre du comité du RFE au nom de la Société Suisse d'Évaluation (SEVAL) de 2013 à 2018 puis jusqu'à mi 2021 responsable scientifique au nom de l>IDHEAP des projets du Consortium de l'institutionnalisation de l'évaluation mis sur pied par le RFE, et Marion Baud-Lavigne de 2016 à 2021, chargée de recherche à l>IDHEAP. Ce groupe a été rejoint en 2017 par Thierry Tsou Fematouo, président du RFE de 2017 à 2019, puis par Benoît Gauthier, président du RFE de 2019 à 2021.

Alors que notre engagement au sein du RFE est arrivé à son terme, nous avons souhaité tirer un bilan et des enseignements de ces différentes modalités d'intervention au service de l'institutionnalisation de l'évaluation de sorte à permettre à notre relève et à toutes celles et tous ceux qui ont été impliqués avec nous de tirer parti de cette expérience pour poursuivre leur action⁴.

Les formations à l'évaluation des politiques publiques

L'une des premières modalités d'intervention du RFE a été d'organiser des formations à l'évaluation des politiques publiques. Quelles soient proposées en amont des FIFE ou dans le cadre d'autres projets du RFE menés en partenariat avec différentes associations nationales d'évaluation (ANÉ), ces formations ont eu d'abord pour objectif de rappeler qu'avant de vouloir évaluer une politique publique, il faut s'assurer de son *évaluabilité*. Cela renvoie à la définition même d'une politique publique. Nombreuses sont en effet les politiques publiques qui sont définies sans analyse réelle et fondée des problèmes à résoudre ou des besoins à satisfaire à partir de données de référence qui pourront être utilisées plus tard au moment de leur évaluation. Nombreuses sont également les politiques publiques dont les objectifs et les publics-cibles sont absents ou peu clairs. Sans ces différents éléments constitutifs d'une politique publique, toute évaluation d'impact est très difficile, si ce n'est impossible à mener. Ces formations adressées prioritairement à des acteurs politiques et administratifs ont également permis de les sensibiliser à la valeur ajoutée de l'évaluation par rapport aux autres modes de contrôle et de suivi qu'ils connaissent, en particulier la possibilité offerte par l'évaluation de mettre en évidence les facteurs explicatifs de la non-résolution des problèmes et de permettre par-là des ajustements aussi bien au niveau stratégique qu'opérationnel. S'il a toujours été évident que de telles formations n'allaient pas faire des participant·e·s des évaluateur·trice·s, elles devaient leur permettre par contre de jouer leur rôle de maîtrise d'ouvrage dans le domaine et d'utiliser les résultats d'évaluations les concernant comme outil d'aide à la décision et/ou au pilotage de leurs actions.

Enseignements à tirer de ces formations

Ces formations de brève durée destinées à un public dont les fonctions sont changeantes et sans possibilité, dans la très grande majorité des cas, de pouvoir bénéficier d'appui de notre part pour la mise en œuvre des propositions émises ont-elles eu un effet ? Pour répondre de façon fondée à cette question, il faudrait mener une enquête auprès de leurs participant·e·s. Nous avons cependant pu constater qu'elles ont incité certaines personnes à mettre sur pied des formations de même type dans leur pays en s'appuyant parfois sur tout ou partie de notre matériel d'enseignement.

⁴ Nous remercions Benoît Gauthier et Jean-Marie Loncle pour leur relecture attentive de ce texte et pour leurs commentaires.



Nous découvrons aussi au fil des ans qu'un langage commun s'est créé et que des références communes sont partagées.

Un ouvrage intitulé « Regards croisés sur l'évaluation en Suisse » a également permis de soumettre l'expérience suisse en matière d'institutionnalisation de l'évaluation au regard critique d'ancien·ne·s participant·e·s à ces formations⁵. Les questions que ces personnes ont soulevées et les critiques qu'elles ont émises sur les pratiques helvétiques ont nourri un débat dans la communauté francophone sur les conditions et les limites de l'institutionnalisation de l'évaluation et ont favorisé un apprentissage réciproque.

Ces formations ont par ailleurs permis la création d'un néologisme dans la langue française grâce à l'un de ses anciens participants. C'est ainsi que nous avons eu la surprise de l'entendre dire à une tribune qu'il était temps d'arrêter de « schubladiser » les résultats des évaluations. Ce terme, qui en suisse allemand veut dire « mettre dans un tiroir » et qui a été utilisé dans les formations pour marquer les esprits, semble avoir de l'avenir.

Les forums centrés sur la question de l'institutionnalisation

Outre les formations, l'intervention du RFE en faveur de la promotion de l'institutionnalisation de l'évaluation s'est exprimée à travers les espaces dédiés à cette thématique lors de forums rassemblant les acteurs de la communauté francophone. Le premier Forum international francophone de l'évaluation (FIFE) a eu lieu en octobre 2014 à Dakar (Sénégal) sur le thème « Évaluation des politiques publiques et bonne gouvernance ». Ce *FIFE2014* consacrait une demi-journée au forum institutionnel⁶ intitulé « L'institutionnalisation de l'évaluation au niveau des États francophones ». Plusieurs panels ont également abordé la question, comme le panel sur l'évaluation comme vecteur de bonne gouvernance. Ces temps de réflexion, regroupant aussi bien des membres d'exécutif que de législatifs ou de cours des comptes, venant de pays du Sud et du Nord, ont permis un partage d'expérience dont il est ressorti que l'évaluation au sens propre du terme était peu utilisée au sein des exécutifs du Sud ainsi que dans le cadre des cours des compte aussi bien du Nord que du Sud, et était totalement absente des parlements du Sud. Ce FIFE a débouché sur l'adoption et la proclamation de la *Déclaration de Dakar*⁷ à l'intention des chefs d'État francophones, destinée à inciter les responsables politiques francophones à développer l'évaluation dans leurs pays respectifs.

Pour donner suite à cette première expérience, le *FIFE2016* de Marrakech (Maroc) a réservé trois forums d'une demi-journée à la question de l'institutionnalisation en réunissant, d'abord séparément puis ensemble dans un forum interinstitutionnel d'une demi-journée, les

⁵ Horber-Papazian, Katia, ed. (2015), *Regards croisés sur l'évaluation en Suisse*, Lausanne : Presses polytechniques et universitaires romandes.

⁶ Ce forum institutionnel était placé sous la responsabilité de Katia Horber-Papazian et Jamal Ramdane, président de l'Association marocaine de l'évaluation.

⁷ Appel en faveur de l'évaluation dans l'espace francophone - Dakar, Sénégal – 30 octobre 2014

représentant·e·s des exécutifs, des parlements⁸ et des institutions supérieures de contrôle (cours des comptes).

Il est principalement ressorti de ces échanges⁹ qu'une avancée avait eu lieu du côté des parlements du Sud puisque des textes de loi (Constitution ou une loi organique) commençaient à donner à un certain nombre de parlements représentés (Burkina Faso, Gabon, Madagascar, Maroc) la compétence d'évaluer les politiques publiques. Mis à part dans les pays du Nord et notamment en Suisse, il n'était cependant pas encore possible de relever d'expériences de mise en œuvre d'évaluations au niveau de parlements du Sud.

Un *forum interinstitutionnel*¹⁰ a permis de mettre en évidence que l'évaluation permet de répondre de façon différenciée aux questions de chaque type d'acteurs (par exemple : pertinence et impact des politiques publiques sur la société civile pour les parlementaires, efficacité et performance pour les cours des comptes, effectivité pour l'exécutif). Il a conclu ses travaux par un appel à la reconnaissance du rôle de chacun des acteurs institutionnels en matière d'évaluation afin de construire une culture d'évaluation dans laquelle chaque acteur se retrouve.

Lors du *FIFE2019* de Ouagadougou (Burkina Faso), le forum « Institutionnalisation de l'évaluation dans l'espace francophone »¹¹ a réuni durant deux demi-journées des représentant·e·s issus aussi bien de parlements, d'exécutifs que de cours des comptes. Les débats ont permis de mettre en évidence que le recours à l'évaluation exige de faire face à de nombreux défis, dont les principaux sont la faiblesse des ressources financières qui lui sont allouées, l'absence dans certains contextes de personnes qualifiées pour les mener et surtout le fait que tout processus d'évaluation demande de lever certaines craintes et des résistances au changement. Ce dernier point s'explique par le fait que pour certains, l'évaluation n'est qu'un outil de contrôle tandis que pour d'autres, c'est un outil d'opposition.

Traditionnellement, l'institutionnalisation de l'évaluation est perçue comme un prérequis à l'émergence d'une culture de l'évaluation. Or, lors du *FIFE2019*, cette relation a été considérée comme bidirectionnelle. Les participant·e·s à ce forum ont en effet considéré que l'institutionnalisation de l'évaluation est importante, mais que sans une réelle volonté d'utiliser l'évaluation comme un outil d'aide à la décision et au pilotage des politiques publiques qui caractérise une culture d'évaluation, son institutionnalisation sera de peu d'effets¹².

⁸ Ce forum interparlementaire était placé sous la responsabilité de Katia Horber-Papazian et Roger Mbassa Ndine, sénateur au Cameroun et président de l'APNODE.

⁹ Baud-Lavigne, Marion (2017), Synthèse RFE n°3 - La place des Parlements dans la mise en œuvre de l'évaluation. Paris : Réseau francophone de l'évaluation.

¹⁰ Ce forum interinstitutionnel était placé sous la responsabilité de Katia Horber-Papazian, Guy Cauquil, président du RFE, et Colette Lanson, magistrate à la Chambre régionale des comptes des Hauts-de-France.

¹¹ Ce forum était placé sous la responsabilité de Katia Horber-Papazian, Oumoul Khayri Ba Tall, directrice exécutive OKT-Consult (Mauritanie) et Abdou Karim Lo, consultant international en management public, et président d'honneur de l'association sénégalaise d'évaluation (SenEval).

¹² Baud-Lavigne, Marion (2020), Synthèse du RFE n°5 - Institutionnalisation de l'évaluation des pays de l'espace francophone : état des lieux, défis et perspectives. Paris : Réseau francophone de l'évaluation.



Ce forum a également permis de mettre en évidence que le terme évaluation n'est pas traduisible dans l'ensemble des langues africaines, ce qui pose également la question de son appropriation. Forts de ce constat, les participant·e·s du forum ont insisté sur l'importance d'une prise de conscience nationale de l'importance de l'évaluation et de la nécessité que l'ensemble des concepts et outils soient adaptés aux réalités et aux contextes nationaux dans l'esprit du concept « Made in Africa »¹³.

Enseignements à tirer des forums

L'un des objectifs des FIFE est de permettre le renforcement du dialogue interinstitutionnel et le partage des expériences. Cet objectif a été dans une grande mesure atteint. Par ailleurs, l'évolution de la qualité des débats sur les enjeux et défis liés à l'institutionnalisation de l'évaluation ainsi que la place que ce thème a prise au cours des FIFE est frappante. La présence dans la salle au fil des ans des fidèles du thème rejoints par un public toujours plus nombreux n'explique pas à elle seule qu'il y ait beaucoup moins besoin de rappeler les spécificités de l'évaluation ou ses fonctions. Le débat sur la question de l'institutionnalisation de l'évaluation est largement ouvert aujourd'hui dans les différents pays représentés dans les forums. Les efforts entrepris par un certain nombre d'associations nationales dans ce sens, tout comme l'intérêt grandissant des bailleurs de fonds pour mettre en place des politiques nationales de l'évaluation peuvent expliquer cette situation.

Il est également important de souligner l'émergence au cours des ans d'un discours de certains acteurs politiques, notamment au niveau législatif, qui sans tabou mettent en évidence les résistances à une culture politico-administrative axée sur les résultats, la difficulté d'exécutifs forts à laisser des parlements exercer le pouvoir que des textes organiques ou des lois leur concèdent, ou les doutes suscités par la mise en place de politiques nationales de l'évaluation importées par des bailleurs de fonds, plus inquiets souvent de la redevabilité de leurs actions vis-à-vis de leur État, que des bénéficiaires de leurs interventions dans les pays concernés. La maîtrise toujours plus grande par les participant·e·s aux FIFE des enjeux méthodologiques de l'évaluation permet également d'avoir des débats de fond sur l'inexistence de données indispensables aux évaluations ou sur les difficultés d'y accéder. Lorsque la question des ressources humaines manquantes est abordée, il est fréquent que des évaluateur·trice·s rappellent qu'il y a de plus en plus de compétences en matière d'évaluation dans les pays du Sud, non seulement parce que la matière est de plus en plus enseignée dans les universités des différents pays représentés, mais aussi parce que certain·e·s se sont également spécialisé·e·s à l'étranger. Ceci renforce le débat sur le « Made in Africa », qui revendique que l'évaluation suive une approche qui soit centrée sur les populations africaines et qui valorise les processus et méthodologies d'évaluation indigènes, culturellement pertinents, qui reposent sur des visions

¹³ Chilisa, Bagele (2015), A Synthesis Paper on the Made in Africa Evaluation Concept, Gaborone : University of Botswana. Chilisa, Bagele / Major, Thenjiwe Emily / Gaotlhobogwe, Michael / Mokgolodi, Hildah (2016), « Decolonizing and Indigenizing Evaluation Practice in Africa: Toward African Relational Evaluation Approaches », Canadian Journal of Program Evaluation 30 (3), p.313–328.



du monde et des paradigmes africains, et que ces évaluations soient menées par des Africaines et des Africains.¹⁴

Le Projet Parlement

Dès le premier FIFE en 2014, des parlementaires du Sud ont affirmé une volonté forte de ne plus se contenter de mener des contrôles de régularité et de légalité ou de poser des questions à l'exécutif sur la mise en œuvre de politiques publiques, mais de pouvoir choisir les domaines et les objets sur lesquels des évaluations devraient être menées et d'en voir certaines menées sous leur égide. Cette revendication est allée en se renforçant à partir du moment où des textes de loi leur donnant théoriquement des compétences en matière d'évaluation des politiques publiques ont été édictés, comme au Maroc, à Madagascar, au Gabon ou encore au Niger. Aussi, en accord avec le Réseau des Parlementaires Africains pour l'Évaluation du Développement (African Parliamentarians' Network on Development Evaluation, APNODE), le *Projet Parlement* a été lancé sous l'égide d'un consortium de partenaires constitué en 2017 et dont le but était de mutualiser les expériences et les ressources. Ce consortium était formé de représentant·e·s d'ONU Femmes, du PNUD, de l'UNICEF, de l'APNODE, de la BAD et de l>IDHEAP-Université de Lausanne, responsable scientifique des projets menés dans le cadre de ce consortium. Le projet a été jusqu'à ce jour soutenu financièrement par EvalPartners, le PNUD, l'UNICEF, l'AFD et l>IDHEAP qui a financé une partie du temps consacré par ses représentantes, tandis que l'autre était bénévole. Il était constitué de plusieurs étapes pour renforcer l'institutionnalisation de l'évaluation dans les pays de l'espace francophone¹⁵ :

¹⁴ Chilisa, Bagele (2015), A Synthesis Paper on the Made in Africa Evaluation Concept, Gaborone: University of Botswana.

¹⁵ Construire un environnement favorable à l'évaluation, Note conceptuelle (2017), élaborée par Guy Cauquil, Katia Horber-Papazian et Thiery Tsou Fematouo. Ce document se base pour les cinq premières étapes sur un modèle élaboré par Katia Horber-Papazian pour le Maroc dans le cadre d'un projet mené par la Westminster Foundation for Democracy.



1. Diagnostic de la faisabilité du projet national d'institutionnalisation
2. Sensibilisation des parlementaires à l'évaluation des politiques publiques dans les pays retenus
3. Tenue d'assises interinstitutionnelles dans chaque pays impliqué, réunissant les acteurs issus du parlement, du gouvernement, de l'administration et de la cour des comptes
4. Adaptation d'un guide de l'évaluation au pays concerné
5. Assistance à maîtrise d'ouvrage (coaching/appui) des parlementaires pour la définition du premier mandat d'évaluation lancé par leur parlement, de son suivi et de sa valorisation
6. Mise en place au niveau du RFE d'un observatoire de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques¹⁶
7. Partage d'expérience et renforcement des capacités lors des FIFE

Les membres du consortium ont validé le plan d'action proposé, explicité ci-dessous, et choisi les pays qui allaient en bénéficier, soit le Cameroun, Madagascar, la Mauritanie et le Niger¹⁷. La mise en œuvre du projet a été assumée par le RFE, l'IDHEAP et les ANÉ des pays concernés.

Les diagnostics

La première étape du projet, soit la réalisation de diagnostics de l'institutionnalisation de l'évaluation, a pu être réalisée dans les quatre pays retenus par le Consortium, et a été complétée au Cameroun et au Niger par des analyses focalisées sur les politiques de l'enfance et de la jeunesse, avec le soutien financier de l'UNICEF.

Ces diagnostics basés sur une grille d'analyse¹⁸ devaient permettre de déterminer la place de l'évaluation au niveau institutionnel, notamment son ancrage juridique et l'implication des différents acteurs institutionnels (parlement, gouvernement, cours des comptes) en matière d'évaluation, l'utilisation faite à ce niveau des résultats d'évaluation, le rôle de l'ANÉ, les possibilités de formations en évaluation, les caractéristiques de la communauté des évaluatrices et évaluateurs, la présence d'éventuels autres commanditaires d'évaluation tels que les PTFs, et les modalités de diffusion de l'évaluation au sein de la société civile. La démarche aurait dû idéalement être menée par un·e constitutionnaliste accompagné·e d'un·e spécialiste en évaluation, membre de l'ANÉ, tous deux choisis par elle. Le budget prévisionnel calculait 13 jours pour la réalisation des diagnostics ainsi qu'un soutien logistique de la part du RFE, et scientifique de la part de l'IDHEAP.

¹⁶ Cet observatoire n'a pas encore pu être mis en place, faute de ressources.

¹⁷ Ce choix permet d'inclure aussi bien des pays membres et non membres de l'APNODE, et les quatre pays représentent plusieurs régions d'Afrique francophone. Par ailleurs, certains ont engagé un processus d'institutionnalisation de l'évaluation au niveau de leur parlement et d'autres pas. Enfin, l'un des critères était que le pays soit représenté au sein du RFE par une ANÉ à jour de ses cotisations annuelles.

¹⁸ Horber-Papazian, Katia / Baud-Lavigne, Marion (2018), Grille d'analyse du contexte national institutionnel et professionnel en matière de pratiques d'évaluation. Lausanne : IDHEAP.



L'élaboration des diagnostics a été accompagnée à distance par des vidéoconférences. Très vite, il est apparu que dans certains pays, les personnes chargées des diagnostics confondaient les concepts comme suivi par indicateurs et évaluation, n'avaient pas accès aux acteurs ou aux textes à consulter, étaient débordées par la tâche qui leur était demandée et pour laquelle la plupart se sont estimés sous-payés. Ceci explique la qualité très inégale des diagnostics rendus et pour certains, leur peu de fiabilité. Afin d'exploiter au mieux les résultats de ceux-ci, une synthèse¹⁹ reprenant les différents critères d'analyse a été réalisée de sorte à tenter de mettre en parallèle les expériences et enseignements issus de chacun des quatre pays.

La sensibilisation des parlementaires

Des conflits de dates entre la formation de parlementaires prévue au Niger et le FIFE organisé au Burkina Faso ne nous a pas permis d'être présentes pour cette formation. Une seconde formation agendée durant la période de COVID-19, où il nous était impossible de voyager, a finalement dû être annulée au dernier moment, faute de ressources financières permettant de dédommager les intervenants.

Par ailleurs, des raisons politiques, sécuritaires et/ou liées à la pandémie de COVID-19 expliquent très probablement que ni le Cameroun ni la Mauritanie n'aient exprimé de demande de formation de leurs parlementaires depuis le lancement du projet.

Ainsi, seule la sensibilisation des parlementaires malgaches dont le contenu était proche de celui décrit plus haut sous « *les formations à l'évaluation des politiques publiques* » a pu dans le cadre de ce projet être assumée par nos soins. Leur attention à nos propos a été renforcée par l'annonce, le matin même de notre intervention, qu'une politique nationale de l'évaluation dans laquelle le parlement ne devait avoir aucun rôle était élaborée avec le soutien de l'UNICEF et la collaboration de l'ANÉ.

Les assises interinstitutionnelles

Les assises interinstitutionnelles n'ont pu être mises en place qu'à Madagascar. Elles ont été précédées par des prises de contact directes par l'ancien président du RFE, Thiery Tsou Fematouo, avec les acteurs institutionnels et ont été organisées en mars 2020. Elles avaient pour but de construire collectivement un référentiel théorique et méthodologique en matière d'évaluation, de déterminer le rôle spécifique de chacun des acteurs et leur complémentarité, de définir des modalités de coordination pour renforcer l'institutionnalisation de l'évaluation à Madagascar et les processus de partage d'information liés aux évaluations. Elles visaient également, en dernière partie et en présence des PTFs et de l'ANÉ de Madagascar, la MASSE, à mettre en évidence les partenariats potentiels entre ces acteurs.

Les échanges très riches et parfois vifs que ces assises ont permis ont abouti à un retournement de situation, puisqu'alors qu'ils et elles auraient dû être exclus du processus de mise en place de la politique nationale de l'évaluation, les parlementaires sensibilisés à l'évaluation et à

¹⁹ Baud-Lavigne, Marion / Horber-Papazian, Katia (2019), Rapport de synthèse des diagnostics de l'évaluation réalisés au Cameroun, à Madagascar, en Mauritanie et au Niger, Lausanne : IDHEAP.



ses enjeux ont obtenu que la Présidente de la Commission parlementaire d'évaluation co-préside le groupe de travail mis en place pour définir cette politique nationale.

Sur la base de cette expérience, il est possible aujourd'hui d'affirmer que l'un des défis principaux à relever dans les pays du Sud est l'instauration d'un dialogue interinstitutionnel respectueux de l'équilibre des pouvoirs que l'évaluation permet de créer et la mise en place d'un processus d'institutionnalisation pensé par eux et pour eux. Cela n'exclut pas si nécessaire le recours à des expertises externes, mais cela pose la question de l'indépendance des pays du Sud en matière de stratégie à adopter et de référentiel à poser pour l'institutionnalisation de l'évaluation, alors qu'ils sont dépendants financièrement de bailleurs de fonds pour mener les réformes souhaitées.

Le guide de l'évaluation

La rédaction du guide de l'institutionnalisation de l'évaluation destiné aux acteurs politiques et aux magistrats de Madagascar²⁰ comprend deux parties. L'une qui peut être reprise dans tous les pays et qui présente les outils classiques de contrôle et de pilotage de l'action publique et leurs limites, les caractéristiques et les apports de l'évaluation, sa place dans le cycle des politiques publiques, les huit étapes de tout projet d'évaluation et le rôle attendu de mandataires d'évaluation, qu'ils soient des acteurs politiques ou administratifs, dans la définition et le suivi de ces huit étapes. Les autres chapitres sont inspirés des assises interinstitutionnelles et totalement adaptés à Madagascar ; cette partie met en évidence la répartition idéale des tâches entre les différents acteurs pour institutionnaliser l'évaluation à Madagascar, et les standards d'évaluation discutés entre ces acteurs. Depuis sa diffusion, si certains pays ont demandé qu'un tel guide leur soit adapté, les questions relatives à son accueil et à son utilisation à Madagascar sont restées à ce jour sans réponse.

L'appui à la mise en place d'ateliers nationaux

Parce que la pandémie de COVID-19 a rendu certaines activités du *Projet Parlement* difficiles à mettre en œuvre, le RFE a identifié au courant de l'année 2020 trois pays souhaitant organiser des manifestations en lien avec l'évaluation : Djibouti²¹, le Sénégal²² et le Cameroun²³. Les projets reçus tardivement étaient très ambitieux. Ne pouvant pas être représentée sur place à l'exception du Sénégal à cause de la pandémie, l'équipe impliquée dans l'appui à l'institutionnalisation de l'évaluation est principalement intervenue à distance dans la conception des journées et de certaines interventions comme dans l'organisation des

²⁰ Horber-Papazian, Katia (2021), Guide de l'institutionnalisation de l'évaluation destiné aux acteurs politiques et aux magistrats de Madagascar. Avec la collaboration de Marion Baud-Lavigne.

²¹ Journées de l'évaluation avec l'Association djiboutienne de l'évaluation. Notions introductives à l'évaluation – État des lieux de la fonction et des pratiques en évaluation à Djibouti. 1, 2 et 3 juin 2021

²² Atelier de réflexion sur l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Sénégal. 13 et 14 juillet 2021

²³ Promouvoir l'évaluation des politiques publiques au niveau local au Cameroun - Atelier d'impulsion d'un dialogue stratégique entre les acteurs clés de l'évaluation des politiques publiques locales au Cameroun. 7, 8 et 9 juillet 2021



manifestations dont le bilan est en voie d'élaboration. Dans ce contexte, l'appui apporté a donc principalement été un appui financier et partiellement organisationnel à la mise sur pied de manifestations soutenues également par d'autres bailleurs de fonds et disposant de délégations sur place qui ont pu prendre part aux manifestations.

Enseignements à tirer du Projet Parlement

Le calendrier du *Projet Parlement*, qui coïncide pour une grande partie avec celui de la pandémie, explique très certainement que plus d'interventions n'aient pas pu être possibles dans les pays retenus et que l'ensemble des étapes du projet n'ait pas pu être déployé.

L'expérience menée à Madagascar couplée aux débats menés dans le cadre des FIFE met en évidence la difficulté des parlementaires dans de nombreux pays du Sud à faire reconnaître par leur exécutif que leur rôle en matière d'évaluation des politiques publiques, surtout s'il est inscrit dans la loi, peut aller bien au-delà de la simple possibilité de poser des questions à l'exécutif sur la mise en œuvre des politiques publiques. Dans ce contexte les Assises interinstitutionnelles devaient permettre de favoriser les échanges entre ces acteurs de sorte à permettre à chacun de trouver sa place et que cette place lui soit reconnue. Au-delà des discours, force est de constater qu'un très long chemin reste à parcourir pour que des commissions d'évaluations parlementaires soient créées et qu'elles puissent, avec l'appui de spécialistes de l'évaluation, piloter en toute indépendance des évaluations. Dans ce contexte, le *Projet Parlement* ouvre des voies, mais la puissance d'intervention sur le terrain du RFE est limitée. Cela s'explique par son ancrage qui y est faible et par sa dépendance vis-à-vis des réseaux, du bon vouloir et des agendas des ANÉ. Ces dernières naviguent entre différents bailleurs de fonds avec pour principal but d'exister, de se pérenniser et de faire parler d'évaluation.

Si le RFE met à disposition de façon systématique les ressources organisationnelles de son secrétariat, la faiblesse voire l'absence de ressources mises à disposition pour financer les intervenants locaux peut être problématique. Cette situation peut aussi faire du RFE un allié de deuxième zone. Cela nous est apparu particulièrement évident à Madagascar où l'association nationale s'est retrouvée tiraillée entre deux projets, l'un où elle était un partenaire financé par l'UNICEF qui excluait du processus le parlement et l'autre où elle était partenaire bénévole du RFE qui soutenait un dialogue interinstitutionnel.

Ce projet a également permis de mettre en évidence l'absence de coordination voire la concurrence qui peut exister entre PTFs. Ceci est d'autant plus frappant lorsque cette absence de synergie existe avec des partenaires qui financent le RFE pour intervenir dans de mêmes projets qu'eux, comme cela s'est produit à Madagascar. Ainsi, même si la mission de Madagascar a été préparée avec des représentants de l'UNICEF et du PNUD, actifs dans le domaine de l'institutionnalisation de l'évaluation, ce n'est que sur place que l'avancée du projet de politique nationale soutenu par l'UNICEF et l'existence de diagnostics préparés parallèlement à celui du RFE ont été découverts.

Enfin, les interventions les plus récentes du RFE soulignent de notre point de vue un changement dans le soutien apporté par ce dernier au processus de renforcement des capacités et d'institutionnalisation de l'évaluation. En effet, les dernières interventions se résument



principalement à un soutien logistique et financier pour mettre sur pied des manifestations soutenues par d'autres bailleurs de fonds. Si cette pratique se poursuit au-delà de la période de pandémie, cela risque de diminuer la plus-value du RFE vis-à-vis de ces autres acteurs et faire qu'il s'éloigne de sa mission première qui est le partage d'expériences et de compétences entre tous ses membres.

Les défis à relever pour promouvoir l'institutionnalisation de l'évaluation

Les différentes interventions pour promouvoir l'institutionnalisation de l'évaluation dans les pays du Sud présentées ici, mettent en évidence un défi d'ancrage dans ces pays pour le RFE, qui s'appuie sur des associations nationales elles-mêmes à la recherche, le plus souvent, de cet ancrage. Ces interventions ont également mis très clairement en lumière un défi important de coordination et de synergie à relever par l'ensemble des acteurs internationaux.

Parallèlement, on assiste à une montée en puissance d'une nouvelle génération d'acteurs du Sud formés à l'évaluation dont certains revendiquent une institutionnalisation de l'évaluation pensée et menée par des acteurs de leur pays plutôt qu'importée et peu adaptée aux cultures locales. Ces revendications remettent en cause la stratégie d'un certain nombre de PTFs qui souvent en échange de leur soutien notamment en matière d'institutionnalisation de l'évaluation, tentent de faire accepter les politiques qu'ils promeuvent au nom des organismes et par là, des pays qu'ils représentent et auprès desquels ils sont redevables de leurs actions. Dans ce contexte, les PTFs sont confrontés à un nouveau défi, qui est celui de s'assurer que les politiques qu'ils promeuvent répondent réellement aux besoins des institutions et de la population des pays dans lesquels ils interviennent. Ils sont également appelés à reconnaître qu'ils ont face à eux, de plus en plus d'acteurs dont les avis et les compétences sont à valoriser et à rétribuer à leur juste valeur.

A l'heure du bilan des expériences menées en matière d'institutionnalisation de l'évaluation dans les différents pays du Sud, force est également de constater que pour l'instant, le cadre légal pourrait permettre cette institutionnalisation dans certains pays, que de plus en plus d'acteurs politiques, notamment des parlementaires, reconnaissent qu'ils sont redevables à la société civile de leurs actions, et que dans certaines administrations ou cours des comptes, des expériences d'évaluations sont menées. Il n'est cependant à ce jour pas possible de parler d'institutionnalisation de l'évaluation. Les blocages sont en effet beaucoup trop importants à la mise en œuvre effective de répartitions de compétences, et par-là de pouvoir, en matière d'évaluation notamment vis-à-vis des parlements. Dans un tel contexte, un dialogue interinstitutionnel renforcé est indispensable, mais à lui seul, sans réelle volonté politique de l'ensemble des acteurs étatiques d'accepter au nom de l'intérêt général que chaque acteur institutionnel joue un rôle en matière d'évaluation, ce dialogue a peu de chance d'être concluant. Le jour où chaque institution pourra effectivement assumer son rôle, un nouveau défi sera à relever, celui du recours effectif à l'évaluation et à l'utilisation de ses résultats.



Outre les ressources notamment humaines, financières, organisationnelles et informationnelles que ce nouveau défi exigera, le relever ne sera possible que si chaque acteur reconnaît dans l'évaluation « *un outil essentiel de la décision politique, une étape d'un processus démocratique, contribuant à créer les conditions d'un dialogue aussi objectif, rationnel et transparent que possible* ». Ces propos, prononcés en 2005 par Ruth Dreifuss alors présidente de la Confédération suisse à l'occasion de la journée annuelle de la Société suisse de l'évaluation (SEVAL), nous ont incitées à nous replonger dans nos textes de l'époque²⁴. Leur relecture nous a permis de redécouvrir les difficultés auxquelles faisait face la Suisse au début des années 2000 sur le chemin de l'institutionnalisation de l'évaluation : la méfiance suscitée par l'évaluation au sein de l'administration, les guerres de pouvoir qu'elle a générées entre l'exécutif et le législatif, et les débats parfois houleux sur le rôle des évaluateur·trice·s, l'utilité des résultats de l'évaluation et l'importance de la création d'une culture de l'évaluation. Autant de débats que l'on retrouve aujourd'hui dans les pays du Sud. Depuis, la Suisse est l'un des pays au monde où l'institutionnalisation de l'évaluation est la plus forte même si, bien évidemment, beaucoup de chemin reste encore à parcourir, particulièrement au niveau local et que rien ne peut être considéré comme définitivement acquis.

Cette immersion dans l'histoire de l'évaluation en Suisse nous a permis de mettre en évidence un facteur central de l'institutionnalisation de l'évaluation, qui est celui du *temps*. L'évaluation en effet, ne se décrète pas, elle ne s'impose pas, elle s'approprie et cela prend du temps. Le temps que chacun comprenne en quoi et pourquoi l'institution qu'il représente, comme lui-même, a un intérêt à promouvoir et pratiquer l'évaluation, et que chacun accepte les changements qu'elle implique.

²⁴ Horber-Papazian, Katia (2005), Pourquoi une conférence annuelle de la SEVAL centrée sur la question de la relation entre le politique et l'évaluation ? in : LeGes 16 (1)

