

Institutionnalisation de l'évaluation des pays de l'espace francophone : Etat des lieux, défis et perspectives



Une synthèse issue du Forum International
Francophone de l'Évaluation (FIFE)

Autrice : Marion Baud-Lavigne (IDHEAP, Université
de Lausanne - Suisse)

Éditeur : Réseau Francophone de l'Évaluation

Date : Février 2020

Institutionnalisation de l'évaluation des pays de l'espace francophone : Etat des lieux, défis et perspectives

Rappel

Le Forum International Francophone de l'Évaluation 2019 (FIFE2019) s'est tenu dans un monde en profonde transformation et traversé par de multiples crises, notamment économique, humanitaire, migratoire et géostratégique, conséquence d'une reconfiguration des enjeux et d'un repositionnement des acteurs. Il se tient également cinq ans après l'adoption par l'Assemblée Générale des Nations Unies, du nouveau programme de développement durable 2015 - 2030, qualifié d'Agenda Universel supposé conduire les efforts de l'humanité vers un modèle de développement inclusif et plus respectueux de la planète. Dans ce contexte où la prise de décision représente plus que jamais un enjeu crucial, l'Évaluation comme outil d'appréciation et de production d'une connaissance supposée éclairante, n'échappe pas au questionnement sur ses déterminants et ses enjeux. Qu'elle soit fortement institutionnalisée ou en voie de l'être, l'évaluation soulève ainsi de multiples questions, dont une souvent sous-jacente : au profit de qui et de quelles valeurs est-elle menée ?

Une question à laquelle les participants-es au Forum sur l'Institutionnalisation de l'évaluation dans l'espace francophone ont apporté des éléments de réponses.

Introduction

L'institutionnalisation de l'évaluation est un thème qui intéresse le RFE depuis ses débuts. Ainsi, lors du premier FIFE en 2014 à Dakar (Sénégal), un forum avait été consacré à la thématique. A l'époque, l'évaluation était, dans certains pays, principalement le fait de l'exécutif et intéressait quelques cours des comptes. En 2016, lors du FIFE se déroulant à Marrakech (Maroc), il est apparu que l'évaluation intéressait de plus en plus de partenaires (gouvernement, parlement, institutions supérieures de contrôle) et que de plus en plus de ministères y recouraient, tandis que des parlementaires appelaient de leurs vœux une institutionnalisation de l'évaluation au niveau des parlements.

En 2019 à Ouagadougou (Burkina Faso), le forum centré sur la question de l'institutionnalisation avait comme double objectif de mettre en évidence les enjeux et les répercussions de l'institutionnalisation de l'évaluation, ainsi que de proposer des pistes d'actions concrètes afin de passer d'une institutionnalisation formelle à une culture de l'évaluation.

L'institutionnalisation de l'évaluation : qu'est-ce que c'est ?

Le forum a débuté par une mise en évidence des facteurs, reconnus au niveau international, qui définissent le degré d'institutionnalisation de l'évaluation :

- L'ancrage juridique de l'évaluation dans la Constitution et/ou dans des lois spécifiques
- L'existence de structures d'évaluation au sein du parlement, du gouvernement, de l'administration et des cours des comptes
- L'accessibilité et la transparence des résultats d'évaluation
- L'utilisation des résultats d'évaluation
- Une communauté d'évaluateurs·trices
- Des formations/publications en évaluation
- Un débat public en matière d'évaluation

De façon générale, il est apparu au cours des débats que certains de ces facteurs, notamment des formations, l'ancrage juridique de l'évaluation dans la Constitution ou des lois spécifiques et son renforcement au niveau de l'exécutif, étaient présents dans un nombre croissant de pays de l'espace francophone. Il est également apparu que des parlements s'étaient dotés de commissions d'évaluation, ad hoc ou permanentes, mais qu'elles étaient le plus souvent inactives. La forte participation au forum centré sur la question de l'institutionnalisation montre enfin l'intérêt de ce thème.

Cependant, cette institutionnalisation n'est pas visible au niveau régional, elle est encore très peu présente au niveau parlementaire et quoi qu'il en soit, il n'est à ce jour pas possible de parler de transparence des résultats d'évaluation, d'utilisation réelle des résultats d'évaluation et de débat public en matière d'évaluation.

Les apports de l'institutionnalisation de l'évaluation

Suite à cet état des lieux, la question a été posée de savoir pourquoi il est souhaitable de renforcer cette institutionnalisation. La réponse des panélistes a été unanime : cela permet de structurer et de développer la pratique évaluative dans les pays concernés. Les apports de l'institutionnalisation de l'évaluation sont donc étroitement liés aux apports de l'évaluation elle-même : il s'agit d'un moyen de récolter de l'information et de s'assurer de l'efficacité des politiques publiques à résoudre les problèmes dans la société et à répondre aux besoins de la population. C'est donc un outil central d'aide à la décision et d'ajustement des politiques publiques. Pour beaucoup, il s'agit d'un outil de bonne gouvernance, soit de gestion responsable des affaires publiques et des ressources publiques.

L'institutionnalisation de l'évaluation permet également de véhiculer un certain nombre de valeurs, comme l'éthique, l'équité, la redevabilité, l'efficacité de l'action publique, l'objectivité, ou encore la transparence.

Les défis de l'institutionnalisation de l'évaluation

Les débats ont rappelé que l'institutionnalisation de l'évaluation est un processus difficile, qui doit faire face à plusieurs défis.

Premièrement, cela demande des ressources financières. Pourtant, les ressources qui sont allouées à l'évaluation des politiques publiques sont souvent faibles. Or, sans moyens, il n'y a pas de pratique de l'évaluation. Certains exemples présentés montrent alors qu'il est nécessaire de faire appel au soutien de partenaires techniques et financiers, qui parfois en contrepartie imposent leurs propres critères d'évaluation sans tenir compte des objectifs nationaux.

Deuxièmement, l'institutionnalisation de l'évaluation demande également des ressources en termes de compétences. Afin que cela ne reste pas au niveau de la théorie, les panélistes ont insisté sur la nécessité de renforcer la masse critique au niveau national et ainsi développer la professionnalisation de personnes qui soient capables de faire des évaluations et de comprendre les enjeux. Cela implique donc non seulement le développement de compétences techniques, mais également des changements dans la perception que les acteurs ont de l'évaluation et de son rôle dans les processus de décision.

Troisièmement, l'institutionnalisation de l'évaluation demande de lever certaines craintes et des résistances au changement. L'évaluation fait peur. Nombreux sont les panélistes et les personnes dans la salle qui ont insisté sur une mauvaise compréhension, par le gouvernement, de ce que représente l'évaluation, et une méconnaissance de ce qu'elle peut apporter. Trop souvent, elle est considérée comme un instrument d'opposition et de contrôle et elle est reçue négativement. L'évaluation ne doit donc pas être présentée comme un outil de sanction, mais comme une opportunité d'apprendre et de mettre en évidence les facteurs explicatifs d'une situation qui n'est pas satisfaisante. Et lorsque l'action publique produit de bons résultats, il est indispensable d'également le souligner. Un travail important de sensibilisation sur le rôle central de l'évaluation comme outil d'apprentissage doit être entrepris.

Ce constat amène à souligner également un autre défi : l'importance du dialogue entre l'exécutif et le législatif. Ce dialogue est l'expression d'une volonté politique forte et nécessite d'identifier des champions de l'évaluation qui vont porter ce projet au niveau national. La question a été soulevée de la relation entre exécutif et législatif et de la possibilité du législatif d'avoir une quelconque incidence lorsque la majorité gouvernementale est disproportionnée au parlement. Pour certains-es, c'est un atout, puisque cela permet d'établir des relations de confiance et de montrer qu'il est

parfaitement possible entre législatif et exécutif d'œuvrer de concert pour la résolution des problèmes.

Le passage de l'institutionnalisation à la culture de l'évaluation

L'un des enseignements centraux de ce forum peut être résumé comme ceci : l'institutionnalisation ne se décrète pas. Sans culture de l'évaluation, l'institutionnalisation restera lettre morte.

L'émergence d'une culture de l'évaluation va alors plus loin qu'une institutionnalisation formelle : il s'agit de développer une réelle tradition évaluative, que les différents acteurs concernés s'imprègnent de cette manière de réfléchir, prennent l'habitude de s'interroger et de constamment remettre en question leurs actions afin de les améliorer. Aucune politique publique n'est éternelle ; elles doivent systématiquement être ajustées. Si les exemples internationaux de pratiques peuvent être intéressants, la volonté de transformation ne peut pas être dictée de l'extérieur. Tous les exemples donnés doivent alors faire l'objet d'une appropriation nationale, aussi bien au niveau de leur terminologie que de leur mise en œuvre et de leurs conséquences.

Il a été relevé que certaines traditions sont moins enclines à se remettre en cause, à s'autocritiquer. Selon les panélistes du forum, l'appropriation des outils de l'évaluation passe alors par une prise de conscience nationale du besoin d'évaluer qui puisse ensuite se traduire en changement de comportement et en actions. Ce changement de comportement implique une ouverture au processus d'apprentissage, à l'autocritique et à l'auto-évaluation pour tous.

Plusieurs pistes ont été évoquées durant le forum pour réussir cette transition entre une institutionnalisation formelle et une culture de l'évaluation :

- Intégrer la réflexion dans un cadre global : l'émergence d'une culture de l'évaluation nécessite que tous les acteurs politiques, administratifs et sociétaux, soient intégrés dans le développement de la pratique évaluative, à tous les niveaux, par exemple à travers l'élaboration d'une politique nationale d'évaluation. Il est important que chacun se sente investi de cette mission afin que les différents acteurs avancent ensemble, dans la même direction.
- Former à l'esprit critique, à l'auto-évaluation et à l'évaluation, dès le lycée.
- Informer la population des résultats d'évaluation en mettant en évidence aussi bien les réussites que les points à améliorer des politiques publiques.
- Favoriser la création de bases de données de sorte à permettre de comparer l'évolution de la résolution des problèmes entre le moment de la définition d'une politique publique et sa mise en œuvre, et ainsi permettre des évaluations longitudinales.
- S'appuyer sur les évaluatrices et évaluateurs émergents-es formés-es, qui connaissent les contextes nationaux et qui sont à même d'utiliser les réseaux sociaux pour dynamiser la réflexion évaluative.
- Cultiver une volonté et un courage politique forts, ce qui nécessite un engagement de chacune et chacun à tous les niveaux.

Les défis à relever sont nombreux, mais des réseaux existent pour soutenir les efforts à entreprendre, notamment les associations nationales d'évaluation, l'APNODE, le Forum mondial des parlementaires pour l'évaluation et bien entendu le Consortium mis en place par le RFE pour renforcer l'institutionnalisation de l'évaluation.

La culture de l'évaluation : conséquence ou moteur de l'institutionnalisation ?

Suite aux brillantes interventions de l'ensemble des participants-es, le forum s'est terminé sur la certitude renforcée de la pertinence de poursuivre les efforts entrepris : institutionnaliser l'évaluation, c'est construire quelque chose qui résiste au passage du temps, c'est pérenniser une pratique indispensable à la bonne gouvernance et au bien-être de toutes et tous, grâce à des politiques publiques efficaces.

Traditionnellement, l'institutionnalisation est vue comme un prérequis à l'émergence d'une culture de l'évaluation. Or, suite à ce forum, cette relation est considérée comme bidirectionnelle. Certes, l'institutionnalisation est importante : sans cadre institutionnel, on ne pourra pas agir de manière structurée. Cela permet de définir un dispositif légal et institutionnel, de prévoir un mode de coordination entre les acteurs et d'intégrer ces outils dans la réflexion plus globale de la bonne gouvernance. Mais, sans une réelle culture, sans une réelle volonté de transformer le mode de gouvernance et de le questionner en vue de l'adapter, quelle que soit l'institutionnalisation, elle aura peu d'effets concrets sur la qualité des politiques publiques et leur adaptation aux besoins et problèmes en évolution.

Intervenant-e-s

Sanaa Belbahri - CDRT - Maroc
Aref Ben Abdallah - ENAP - Québec
Olfa Soukri Cherif - Forum mondial des parlementaires pour l'évaluation/Membre du Parlement - Tunisie
Ibrahima Diouf - SenEval - Sénégal
Rahhal El Makkaoui - Chambre des Conseillers - Maroc
Koffi Houndebasso - STEVAL - Togo
André Richard Moussounda Mikala - Sénat - Gabon
Imbassou Abbas Ouattara - APNODE - Côte d'Ivoire
Calvin Randriamahafanjary - Assemblée générale - Madagascar
Alexandre Sankara - Assemblée nationale - Burkina Faso
Élias Ségla - Bureau de l'Évaluation des Politiques Publiques et de l'Analyse de l'Action Gouvernementale - Bénin
Armand Pierre Tétia - Ministère du plan et du développement - Côte d'Ivoire

Responsables du Forum

Oumoul Khayri Ba Tall - OKT Consult - Mauritanie
Katia Horber-Papazian - IDHEAP, Université de Lausanne - Suisse
Abdou Karim Lo - SenEval - Sénégal

Rapportrice

Marion Baud-Lavigne - IDHEAP, Université de Lausanne - Suisse



Une publication du Réseau Francophone de l'Évaluation (RFE)

Numéro ISSN : 2534-6466

Retrouver les numéros de **Synthèses RFE** :
www.rfevaluation.org

Nous suivre



21 rue des Grands Champs, 75020 Paris
Courriel : rfe@rfevaluation.org