

REPUBLIQUE DU SENEGAL

Un peuple-Un but-Une foi

Présidence de la République
Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique



Journées Sénégalaises de l'Évaluation (JSE)

1^{ère} édition

28 – 30 Octobre 2008, Dakar, Sénégal
Méridien Président

**RESUME DU RAPPORT RELATIF A L'ETUDE DIAGNOSTIQUE SUR
LES CAPACITES EVALUATIVES NATIONALES AU SENEGAL**

Par **Abdou Karim LO**, Président du Comité national de suivi de l'étude,
Représentant la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance technique (DREAT)
Membre de la coordination de SENEVAL

Octobre 2008



INTRODUCTION

L'étude diagnostique sur les capacités évaluatives nationales a été réalisée, dans le cadre d'un partenariat entre l'Etat du Sénégal, le Système des Nations Unies (SNU), l'Organisation Internationale de la Francophonie (OIF) et le Réseau Sénégalais de l'Evaluation (SENEVAL).

L'initiative a été prise par le PNUD, l'UNICEF et l'Organisation Internationale de la Francophonie à l'occasion d'un atelier régional consacré aux processus de « suivi et évaluation » qui s'est tenu à Nouakchott (Mauritanie) du 23 au 25 octobre 2004. Le motif était de faire un état des lieux des pratiques évaluatives, afin de mettre en place de réels programmes de renforcement des capacités évaluatives dans les pays d'Afrique du Centre et de l'Ouest, ainsi qu'au niveau régional.

Ce présent résumé analytique retrace les grandes lignes du rapport final de l'étude. Il s'articule autour des axes suivants : (i) le cadre général de l'étude ; (ii) la présentation des principaux résultats relatifs à l'analyse de la pratique évaluative ; (iii) l'analyse du dispositif institutionnel de l'évaluation existant ; et (iv) les conclusions et propositions d'institutionnalisation de l'évaluation.

I. LE CADRE GENERAL DE L'ETUDE

Ce cadre retrace dans ses grandes lignes, le contexte, les objectifs, la méthodologie et la conduite de l'étude.

1.1. Le contexte

Le Sénégal, à l'instar du Niger et du Congo, a choisi de se livrer à cet exercice de diagnostic des capacités évaluatives, qui s'est déroulé dans un contexte marqué par l'évolution en profondeur des cadres du développement, dont les Objectifs du millénaire pour le développement, les stratégies de réduction de la pauvreté, le NEPAD, etc. Dans le même sens, la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide place les démarches d'évaluation au coeur des politiques publiques et de leur pilotage stratégique.

Cette nouvelle orientation, dans la définition et la mise en oeuvre des politiques de développement, a amené les citoyens/usagers/contribuables à exiger de plus en plus des Etats, des gages de bonne gouvernance.

S'agissant des partenaires techniques et financiers, ils s'interrogent sur l'efficacité de l'aide publique au développement (APD) et organisent plusieurs fora de haut niveau, dans les différentes régions du monde, pour sensibiliser les pays bénéficiaires, à se mettre dans une perspective de gestion axée sur les résultats et de juger de la valeur de leur action. Il devient ainsi nécessaire, voire inéluctable d'apporter la preuve du bon usage des fonds confiés aux Etats, en termes d'utilité des interventions et d'impact sur le développement économique et social en général et sur le recul de la pauvreté en particulier.

S'agissant du milieu de l'évaluation, il a connu ces dernières années, une structuration plus poussée, aussi bien au niveau national qu'au niveau international. C'est ainsi que se créent des services chargés de l'évaluation dans la plupart des ministères et des collectivités locales, à côté de réseaux formels ou informels qui oeuvrent pour le développement de la culture de l'évaluation. En ce qui concerne le niveau international, des associations continentales, des réseaux de bailleurs et autres associations mondiales comme l'organisation internationale de coopération en évaluation (IOCE) se mettent également en place et s'emploient à l'élargissement des bases de la communauté des praticiens de l'évaluation.

Ce changement dans l'agenda du développement met indéniablement l'accent sur le renforcement des capacités institutionnelles, l'organisation et la gestion des connaissances, et la gestion axée sur les résultats. Il implique que l'on fasse davantage appel à des évaluateurs nationaux ainsi qu'à des approches évaluatives de nature participative, qui impliquent beaucoup plus l'ensemble des parties prenantes.

1.2. Les objectifs de l'étude

L'objectif général de l'étude diagnostique sur les capacités évaluatives au Sénégal, consiste à réaliser au niveau national, un état des lieux le plus complet possible des acteurs, des pratiques et des compétences humaines en évaluation, afin de proposer des scénarii, pour une meilleure institutionnalisation de cette pratique dans la gestion publique.

De façon spécifique, il s'agit de :

- analyser la pratique évaluative et apprécier la qualité d'une sélection d'évaluations réalisées ;
- faire ressortir les forces et faiblesses en matière de capacités évaluatives ;
- définir des scénarii d'institutionnalisation de la fonction d'évaluation.
- L'analyse des pratiques évaluatives a couvert les niveaux suivants :
 - le dispositif institutionnel et juridique actuel de l'évaluation ;
 - l'étendue de la pratique évaluative, tant au niveau de l'offre que de la demande ;
 - la perception des acteurs sur les pratiques actuelles en évaluation et,
 - leur vision concernant l'avenir de l'évaluation au Sénégal.

1.3. La méthodologie de l'étude

La méthodologie de recherche a été développée par un consultant international, recruté par l'OIF, dont le mandat consistait à superviser techniquement les trois études menées concomitamment au Sénégal, au Niger et au Congo (Brazzaville) et à produire un rapport de synthèse comparant les différents résultats sur l'analyse de la pratique évaluative.

Elle a fait l'objet de plusieurs ateliers et discussions avec les comités nationaux de suivi, les consultants nationaux sélectionnés pour l'appliquer et enfin le comité d'appui technique. Les techniques de collecte de l'information proposées ont finalement été validées par ces instances et acteurs.

L'étude se structure autour des trois questionnements suivants :

- Etat des lieux : quelle est la pratique déclarée de l'évaluation des projets, programmes et politiques publiques ?
- Méta-évaluation : quelle est la qualité et l'utilité politique des évaluations réalisées jusqu'ici ?
- Scénario et plan de développement des capacités évaluatives (DCE) : sur la base du dispositif institutionnel existant, quelles modalités de développement de capacités évaluatives peuvent être proposées ?

Les techniques de collecte et de traitement de l'information proposées par l'expert international et validées par les comités nationaux ont porté sur une enquête par questionnaire, des entretiens semi-directifs et une méta-évaluation.

L'objectif de l'enquête quantitative est de dresser un état des lieux de la pratique évaluative déclarée, d'identifier les principaux facteurs qui facilitent ou empêchent la réalisation d'évaluations et leur utilité politique et, finalement, d'identifier quelques premières pistes pour l'avenir.

En se basant sur l'approche méthodologique commune, développée par l'ensemble des pays participant à l'étude, les cibles suivant avaient été définies : 25 questionnaires provenant de l'Administration publique, 10 des bailleurs de fonds, 5 de l'Assemblée Nationale, 5 des organes de contrôle traditionnels et 5 du secteur privé et de la société civile (soit 50 questionnaires en tout). Ces cibles, il faut le dire, n'ont été que partiellement atteintes au Sénégal avec au total de 37 questionnaires remplis, ce qui est en dessous de l'objectif de faire remplir 50 questionnaires.

S'agissant des entretiens semi-directifs, l'objectif a consisté à mieux comprendre le « dispositif institutionnel de l'évaluation », ses forces et faiblesses, les principaux acteurs impliqués et les relations entre ceux-ci, l'offre et la demande en matière d'évaluation, ainsi que les opportunités et menaces dans le contexte actuel (en vue du développement de la fonction d'évaluation). Ces entretiens ont également permis de dresser un schéma récapitulatif du dispositif national en matière d'évaluation.

Ainsi, dans le cadre de la présente étude, des entretiens ont-ils été conduits avec des représentants des institutions impliquées dans les démarches évaluatives, dont l'Administration publique, l'Assemblée Nationale, la Cour des Comptes, l'université, les évaluateurs, les bailleurs et partenaires au développement, et la société civile. Les thèmes abordés dans le questionnaire écrit ont servi de base pour guider l'entretien.

Concernant la méta-évaluation, il s'est agi de collecter des informations, à travers une revue de la documentation pertinente (rapport d'évaluation, cahier des charges, etc.) ainsi que des entretiens avec des acteurs impliqués dans la réalisation des évaluations sélectionnées, afin de rédiger des petites études de cas pour chacune des deux évaluations analysées en détail. A cet effet, deux évaluations ont été retenues : l'évaluation de la première phase (2000-2004) du Programme Décennal de l'Education et de la Formation (réalisée en 2004) et l'évaluation à mi-parcours du Projet d'Appui à l'Elevage, phase II (réalisée en 2005).

1.4. La conduite de l'étude

L'étude diagnostique des capacités évaluatives, réalisée au Sénégal, a été encadrée par un comité national de suivi et par un comité d'appui technique régional, pour la coordination générale, l'orientation des travaux empiriques et la réalisation d'une synthèse de l'étude diagnostique.

Le comité de suivi a été présidé par un représentant de la Délégation au Management Public et comprend des représentants du Ministère du Plan et du Développement Durable, de l'UNICEF et du PNUD, tous membres de la coordination provisoire du Réseau sénégalais d'Evaluation. Les missions du comité de suivi ont été les suivantes :

- mobiliser les ressources pour mener l'étude ;
- recruter les consultants nationaux ;
- effectuer le suivi rapproché de l'étude ;
- contribuer à l'organisation d'une réunion de restitution finale de l'étude au niveau national.

Il s'est activement impliqué dans l'organisation de la collecte des informations, notamment la distribution et la collecte des questionnaires ainsi que la tenue des entretiens avec des acteurs clés. Il a en particulier organisé un atelier de sensibilisation et de remplissage des questionnaires en septembre 2006. Des membres du comité ont participé à différentes rencontres sous régionales à Niamey et à Brazzaville dans le cadre des réunions du comité d'appui technique régional. Finalement, les membres du comité ont fait des présentations sur l'étude des capacités évaluatives au Sénégal lors des conférences internationales sur l'évaluation qui se sont tenues à Toronto en 2005 (lors de la conférence conjointe des Associations américaines et canadiennes d'évaluation), à Brazzaville en 2006 (atelier francophone sur le suivi & évaluation) et à Niamey en 2007 (conférence de l'Association africaine de l'Évaluation, l'AfrEA).

II. L'ANALYSE DE LA PRATIQUE EVALUATIVE

Les principaux résultats ressortis de l'exploitation des questionnaires sur la pratique évaluative se présentent comme suit.

2.1. Les responsables de l'évaluation

Pour les acteurs, leur connaissance de la pratique évaluative est issue, par ordre d'importance, d'une formation universitaire, de la lecture de manuels et guides, et de la formation continue.

2.2. Fréquence et caractéristiques des évaluations menées au cours des cinq (5) dernières années

La pratique évaluative est assez courante au sein des structures ayant répondu au questionnaire, puisque environ trois quarts des acteurs affirment réaliser toujours ou souvent des évaluations. Environ 70% des évaluations sont réalisées par un service externe.

Quant aux 5 dernières années, 91 évaluations ont été recensées auprès des structures ayant répondu au questionnaire. La plupart de ces évaluations ont coûté moins de 10 millions de francs CFA. Le coût moyen s'établit à 21,3 millions de francs CFA tandis que le coût médian s'élève à 16,5 millions de francs CFA.

Sur les 91 évaluations citées par les structures, un quart environ porte le titre «d'évaluation de programme ». On constate également une grande diversité quant à la manière dont les acteurs classifient leurs évaluations. La plupart des évaluations sont commanditées par les bailleurs de fonds suivis par l'Administration centrale. Dans 71% des cas, les évaluations sont conduites par le secteur privé (consultant ou bureau d'étude).

2.3. Champ et méthodologie d'évaluation

Même si 38% des structures prennent leur propre initiative pour mener des évaluations, plus de 60% des évaluations sont réalisées en réponse à une exigence du bailleur de fonds ou par obligation réglementaire/ légale. Moins d'une évaluation sur cinq, porte sur une politique publique, les autres concernent les projets et les programmes.

Pour une grande majorité des acteurs (86%) leurs évaluations portent à la fois sur les effets et sur la mise en œuvre. Environ la moitié des acteurs (44%) affirment effectuer leurs évaluations parallèlement à la mise en œuvre du programme/ projet/ politique en question (les évaluations formatives).

Environ 70% des structures ont recours à une équipe mixte (interne et externe) et près des 2/3 déclarent mener leurs évaluations en partenariat avec l'administration publique et les autres parties prenantes, y compris les bénéficiaires finaux.

Pour la conduite des évaluations, la combinaison des méthodes quantitatives et qualitatives est la règle pour 80% des structures. Les méthodologies relatives à l'enquête, aux entretiens individuels et aux discussions de groupe dirigées (focus group) sont presque systématiquement (toujours ou souvent) utilisées lors des évaluations. Les entretiens individuels sont toujours utilisés par plus de 45% des structures ayant répondu au questionnaire. Dans leur approche évaluative, les structures mettent l'accent sur l'exploitation des bases de données existantes.

La dimension comparative avant et après la mise en œuvre est toujours utilisée par environ la moitié des structures ayant répondu au questionnaire. La publication des résultats des évaluations est la règle dans la majorité des cas. Selon 60% des répondants, les résultats des évaluations sont toujours diffusés

auprès des partenaires et bailleurs de fonds. Ce pourcentage atteint à peine 25% pour l'Administration centrale.

La pratique d'émettre des commentaires ou de faire accompagner les évaluations par une prise de position ou une appréciation de la qualité semble assez répandue selon les affirmations des répondants dont la moitié s'en sert toujours ou souvent.

2.4. Facteurs de succès et sources de problèmes en matière d'évaluation

Comme sources de problèmes, les acteurs ont identifié l'attitude des responsables politiques, le coût et le délai et dans une moindre mesure l'attitude de la hiérarchie. Les facteurs de succès sont notamment la clarté du mandat (toujours), la compétence de l'évaluateur, le choix des techniques utilisées par rapport au projet et la participation des acteurs parties prenantes.

2.5. Appréciation des acteurs sur les effets de l'évaluation

Près de la moitié des acteurs affirme que les évaluations induisent un changement important que ce soit sur le projet, sur l'organisation de la structure, ou sur la relation avec le bailleur de fonds. Selon près de 50% des acteurs, la pratique de l'évaluation a toujours un effet sur la transparence de l'action publique et la communication avec les citoyens.

2.6. Appréciation des acteurs sur les perspectives de l'évaluation au Sénégal

Plus du tiers des structures projettent de modifier leur approche par rapport aux évaluations antérieures. Aussi, pour pratiquement tous les acteurs, la pratique de l'évaluation doit-elle se développer au Sénégal ; ils estiment que l'évaluation pourrait contribuer à rationaliser les dépenses publiques, améliorer la gestion administrative, augmenter la transparence pour les citoyens, et répondre aux exigences des bailleurs.

Selon les acteurs, les instances qui pourraient jouer un rôle clé dans le développement de la pratique évaluative au Sénégal sont notamment, les évaluateurs du secteur privé, la Cour des comptes et le Réseau national d'Evaluation. Les premiers sont d'ailleurs considérés comme étant les plus indépendants. Quant au développement de l'évaluation au Sénégal, la majorité des structures interrogées tiennent à leur autonomie mais peut envisager un appui d'une structure centrale spécialisée. Cette structure pourrait être logée à la Direction de la Planification, au Ministère de l'Economie et des Finances, à la Cour des Comptes ou à la Délégation au Management Public, devenue Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique.

III. L'ANALYSE DU DISPOSITIF INSTITUTIONNEL EXISTANT DE L'EVALUATION

L'analyse du dispositif institutionnel de l'évaluation au Sénégal a permis de faire les constatations ci-après :

- une faible institutionnalisation de la fonction d'évaluation au sein de l'Administration publique, qui se reflète entre autres par la quasi absence d'instances avec un mandat évaluatif clair, des relations entre acteurs institutionnels faiblement développées et une prédominance de la fonction de contrôle (interne et externe) ;
- il n'existe pas de structure d'évaluation, qu'elle soit indépendante ou pas, chargée d'encadrer, de susciter ou de réaliser des actions initiées dans le cadre de l'appréciation globale des politiques publiques mises en œuvre ;
- la non représentation des collectivités locales et des services déconcentrés dans le dispositif institutionnel d'évaluation (la fonction d'évaluation est quasi absente au niveau décentralisé, du moins en ce qui concerne l'Etat) ;
- la demande en évaluation de la part de l'Etat est faible et que ce constat s'explique principalement par un déficit en ressources humaines (compétences) et financières, la perception des acteurs sur l'utilité et l'utilisation de l'évaluation, l'absence de volonté politique ou encore la prédominance de la fonction de contrôle ;
- une demande forte de la part des bailleurs de fonds et croissante au sein des organisations de la Société Civile (exigence de reddition de comptes de l'action publique) ;
- une offre assez forte notamment en matière de ressources humaines (cabinets, consultants) mais un secteur peu organisé/ professionnalisé (non utilisation des normes et standards d'évaluation par exemple) ;
- Plusieurs opportunités dans le contexte national qui pourraient favoriser une plus forte institutionnalisation de la fonction d'évaluation (réformes publiques, décentralisation, changements dans les modalités de l'aide publique au développement) ;
- malgré ces opportunités, certains facteurs risquent de continuer à freiner le développement de la pratique évaluative vers une culture d'évaluation (absence de volonté politique de la part de l'Etat aussi bien que des bailleurs de fonds, faible circulation de l'information, résistances aux réformes institutionnelles).

IV. CONCLUSIONS ET PROPOSITIONS SUR LE DEVELOPPEMENT DES CAPACITES EVALUATIVES (DCE)

A la lumière des résultats sur l'analyse des capacités évaluatives au Sénégal, les conclusions et propositions ci-après, ont été retenues.

4.1. Une relative maturité de la pratique évaluative

Elle se caractérise par :

- un nombre assez élevé d'évaluations réalisées ces dernières années (l'étude en a identifié environ 90 auprès des acteurs ayant répondu au questionnaire) ;
- l'importance que les acteurs accordent à la fonction d'évaluation et à son développement ;
- la pratique courante que constitue l'évaluation auprès des acteurs répondant au questionnaire (dont trois quarts affirment en réaliser toujours ou souvent) ;
- l'initiative propre des acteurs pour la conduite des évaluations (même si deux tiers des évaluations répondent à une exigence du bailleur de fonds ou à une obligation réglementaire) ;
- la prédominance des évaluations formatives (portant aussi bien sur la mise en œuvre que sur les effets du projet/ programme / politiques en question) ;
- une assez grande diversité dans l'approche méthodologique qui – comme en attestent les résultats de la méta évaluation – révèle néanmoins un certain nombre d'insuffisances dans la gestion des évaluations, lorsque l'on applique les normes et standards internationaux.

4.2. Une faible institutionnalisation de la fonction d'évaluation

A ce propos, les constatations se présentent comme suit :

- une prédominance de la fonction de contrôle et de responsabilité financière ;
- des institutions dont le mandat évaluatif est faiblement développé et dont les rôles et responsabilités en matière d'évaluation sont peu ou pas définis ;
- des relations faibles entre institutions potentiellement et réglementairement concernées par l'évaluation ;
- une faible demande interne en évaluation formulée par les institutions républicaines et celles de l'Administration publique, contrairement à une demande forte de la part des bailleurs de fonds et de certaines organisations de la société civile ;
- une offre de compétences évaluatives peu organisée/ structurée et plus présente dans le secteur privé et chez les partenaires au développement qu'au niveau de l'Etat.

4.3. Des opportunités réelles de développement de l'évaluation dans le contexte sénégalais

Les opportunités ci-après, sont de nature à encourager l'institutionnalisation et le développement de l'évaluation. Il s'agit notamment :

- du souhait d'élargissement du mandat évaluatif des institutions telles que la Cour des Comptes, la Direction de la Planification Nationale et la Délégation à la Réforme de l'Etat et à l'Assistance Technique.
- d'une demande croissante d'évaluation de la part des organisations de la Société Civile ;
- de ressources humaines, au sein du secteur privé, disponibles mais pourtant peu organisées professionnellement (absence de cadre déontologique) ;
- de la décentralisation ainsi que de la modification progressive des modalités d'aide au développement (plus d'accent sur l'utilisation des systèmes et dispositifs nationaux dans le cadre de la mise en œuvre de la Déclaration de Paris) ;
- des organisations de la Société Civile et des partenaires au développement ayant accumulé des expériences importantes avec la fonction d'évaluation comme instrument d'apprentissage.

La probabilité que ces opportunités peuvent être saisies est dans une large mesure dépendant de l'adoption d'un certain nombre de mesures créant les conditions idoines pour un meilleur ancrage de la fonction d'évaluation, telle l'adoption d'une politique ou stratégie nationale. Néanmoins, l'étude a également révélé un certain nombre de risques qui peuvent entraver le processus d'ancrage de la fonction d'évaluation. Les facteurs majeurs sont : l'absence de volonté politique et la faible échange et accessibilité de l'information en général et celle relative aux résultats et gestion des évaluations en particulier.

Etant donné les principaux résultats de l'étude ainsi que les opportunités et menaces identifiées dans le contexte actuel, un certain nombre de recommandations peuvent être formulées. Ces recommandations ne constituent pas un « plan de renforcement des capacités évaluatives » tel que prévu au démarrage de l'étude. Il a été préféré, à ce stade, de se limiter à ces recommandations dont la nature est si diverse qu'elles ne peuvent être captées dans un plan (dont le cadre institutionnel pour sa mise en œuvre ne peut pas être clarifié en ce moment non plus). Ainsi, les recommandations sont adressées à divers acteurs dont le dénominateur commun est lié à leur engagement en faveur de l'évaluation.

4.4. Eléments d'esquisse d'un plan d'action pour le développement des capacités évaluatives

Quel que soit le scénario privilégié à ce jour par tel ou tel acteur politico-administratif au Sénégal, il semble opportun de lancer un débat politique sur le mode d'institutionnalisation de l'évaluation à promouvoir. En effet, le Sénégal n'est pas un terrain vierge en matière d'évaluation. Des évaluations y sont

pratiquées depuis fort longtemps, des acteurs émergent pour se saisir de la question évaluative, mais la qualité de la pratique évaluative pourrait être améliorée, notamment grâce à un cadre institutionnel intégrant la préoccupation des parties prenantes. A cet effet, les dix (10) propositions suivantes, peuvent servir de base de discussions et de dialogue.

Proposition 1 : Organiser un séminaire de haut niveau (haut fonctionnaires, parlementaires, praticiens de l'évaluation, société civile, etc.) sur la question de l'évaluation des politiques publiques (c'est dans cette perspective que les Journées Sénégalaises de l'Evaluation ont-elles été initiées) ;

Proposition 2 : Développer une offre de formation locale en matière d'évaluation visant le renforcement des compétences des acteurs clés ;

Proposition 3 : Intégrer la fonction d'évaluation dans les textes qui réglementent le fonctionnement des institutions, y compris les collectivités locales ;

Proposition 4 : la création d'unités de planification, suivi & évaluation ou leur renforcement au niveau des ministères techniques ;

Proposition 5 : Identifier ou mettre en place une structure dans l'Administration devant encadrer la pratique évaluative au niveau de l'Etat ;

Proposition 6 : Appuyer les initiatives de promotion de la culture de l'évaluation (Réseau Sénégalais de l'Evaluation et autres associations de professionnels de l'évaluation), par l'organisation de journées d'études, de conférences, etc. ;

Proposition 7 : Promouvoir les normes et standards internationaux et africains d'évaluation ;

Proposition 8 : Faire un plaidoyer pour la création d'une loi sur les politiques publiques ou l'introduction de nouvelles dispositions dans les lois déjà existantes en la matière ;

Proposition 9 : Mener un plaidoyer politique autour de l'augmentation des budgets destinés à l'évaluation ;

Proposition 10 : Elaborer une politique/stratégie nationale d'évaluation basée sur une stratégie pluraliste visant des actions à plusieurs niveaux selon un triple but : l'institutionnalisation de la fonction d'évaluation, l'amélioration de la qualité et

de l'étendue de la pratique évaluative, et la promotion d'une culture d'évaluation.