



**TWENDE MBELE**

GUIDE

# **Comment Mettre En Place Un Système National d'Évaluation**

6 DÉCEMBRE 2021

[www.twendembele.org](http://www.twendembele.org)



# TWENDE MBELE

## Guide Twende Mbele n° 1

Comment mettre en place un système national d'évaluation

Créé le 6 décembre 2021 Mis à jour

<b>Destinataires</b>	Aux gouvernements africains qui envisagent de mettre en place un système national d'évaluation (SNE). Aux partenaires de développement intéressés par le soutien d'un SNE.
<b>Object</b>	Le présent guide a pour objectif de fournir des conseils pratiques sur la manière d'élaborer un système national d'évaluation..
<b>Personne à contacter pour ce guide</b>	Cara Waller, responsable de programme E-mail : <a href="mailto:information@twendembele.org.za">information@twendembele.org.za</a>

### Contenu

<b>1</b>	<b>Introduction</b> .....	<b>2</b>
<b>2</b>	<b>Objectif du guide</b> .....	<b>2</b>
<b>3</b>	<b>Qu'entend-on par évaluation ?</b> .....	<b>2</b>
3.1	Qu'est-ce que l'évaluation ? .....	2
3.2	Qu'entend-on par système d'évaluation ? .....	3
3.3	Et qu'est-ce qu'un système national d'évaluation ?.....	3
<b>4</b>	<b>Pourquoi est-il important d'avoir un SNE ?</b> .....	<b>4</b>
<b>5</b>	<b>Quand un SNE est-il pertinent ?</b> .....	<b>4</b>
<b>6</b>	<b>Quels peuvent être les éléments d'une SNE</b> .....	<b>5</b>
<b>7</b>	<b>Diagnostic de la situation et pertinence d'un SNE</b> .....	<b>7</b>
<b>8</b>	<b>Approche pour établir un SNE</b> .....	<b>8</b>
<b>9</b>	<b>Les phases de la mise en place d'un SNE</b> .....	<b>8</b>
9.1	Mise en œuvre d'une stratégie nationale d'éducation au développement durable (SNEDD) - exemple du Bénin .....	8
9.2	Mise en œuvre d'une stratégie nationale d'élimination - exemple de l'Afrique du Sud .....	10
9.3	Vers une SNE – exemple du Ghana .....	11
9.4	Exemples de défis liés à la mise en place de SNE.....	12
9.5	Calendrier proposé pour un pays qui envisage de mettre en place un SNE .....	14
<b>10</b>	<b>Facteurs critiques de succès</b> .....	<b>15</b>
<b>11</b>	<b>Conditions de base pour la mise en place d'un SNE</b> .....	<b>17</b>
<b>Annexes</b> .....		<b>18</b>
Annexe 1 :	Références.....	18
Annexe 2 :	Outil d'analyse du système de suivi et d'évaluation (MESA).....	20

## 1 Introduction

Twende Mbele aide les gouvernements africains à apprendre les uns des autres et à utiliser le suivi et l'évaluation (S&E) pour améliorer la performance et la responsabilité des pouvoirs publics. L'évaluation vise en particulier à comprendre si les interventions fonctionnent, pourquoi et comment les améliorer. *Les systèmes* d'évaluation cherchent à intégrer les évaluations dans un système permanent où elles sont réalisées et utilisées. Un système national d'évaluation (parfois appelé « écosystème ») est un système établi pour l'ensemble du pays.

Ce guide vise à aider les pays qui envisagent de mettre en place un système national d'évaluation (SNE) et suggère les exigences minimales pour y parvenir. À l'heure actuelle, trois pays africains ont mis en place un SNE : le Bénin, l'Ouganda et l'Afrique du Sud. Ces systèmes sont décrits dans Goldman et al. (2018). Ce guide s'inspire de l'expérience de ces trois pays et, plus largement, des auteurs originaires de ces pays<sup>1</sup>.

Le guide explique ce qu'est un système d'évaluation (section 3), son importance (section 4), son utilité (section 5), les composantes d'un SNÉ (section 6), le diagnostic de la situation avant la mise en place d'un SNÉ (section 7), l'approche à suivre pour mettre en place un SNÉ (section 8), les phases de mise en place d'un SNÉ (section 9), les facteurs critiques de succès (section 10) et les conditions de base nécessaires (section 11).

## 2 Objectif du guide

L'objectif de ce guide est de fournir des conseils pratiques aux gouvernements africains pour la mise en place d'un SNE. Il renvoie à d'autres ressources susceptibles d'aider les gouvernements et leurs partenaires de développement dans cette entreprise.

## 3 Qu'entend-on par évaluation ?

### 3.1 Qu'est-ce que l'évaluation ?

« L'évaluation est un processus d'enquête appliqué visant à collecter et à synthétiser des preuves qui aboutissent à des conclusions sur l'état des lieux, la valeur, le mérite, l'importance ou la qualité d'un programme, d'un produit, d'une personne, d'une politique, d'une proposition ou d'un plan. Les conclusions tirées des évaluations englobent à la fois un aspect empirique (le fait que quelque chose est vrai) et un aspect normatif (le jugement sur la valeur de quelque chose). Le fait que l'évaluation mesure le mérite ou la valeur de quelque chose la distingue d'autres types d'enquêtes, telles que la recherche scientifique fondamentale, l'épidémiologie clinique, le journalisme d'investigation ou les sondages d'opinion publique. » (Fournier, 2005 : 140). Scriven (1996) suggère que l'évaluation se concentre sur trois questions clés : « Quoi ? Et alors ? Et maintenant ? ». « Quoi » explique ce qui s'est passé dans le processus de mise en œuvre d'un programme, d'un projet ou d'une politique, tandis que « Et alors » détermine ce que signifient les résultats et pourquoi ils se sont produits. « Et maintenant ? » concerne les recommandations à formuler sur la base des conclusions. (Patton, 2012 : 3). L'évaluation a pour objectif de fournir des preuves fiables pouvant être utilisées pour la prise de décision et l'amélioration des interventions, par exemple les politiques, les stratégies et les projets. L'accent mis sur l'utilisation de l'évaluation est essentiel, car il permet d'obtenir des preuves solides, d'apprendre, de garantir la transparence et la responsabilité afin d'éclairer la prise de décision (Commission européenne, 2015).

---

<sup>1</sup> Parmi les contributeurs à ce guide figurent Ian Goldman, Takunda Chirau, Aloyce Ratemo, Cara Waller, Thokozile Masangu, Stanley Ntakumba, Abdoulaye Gounou, Nana Opare-Djan et Kwabena Agyei Boakye.

Les évaluations peuvent porter sur *des politiques* publiques spécifiques (par exemple, comprendre les facteurs qui motivent la réticence à la vaccination contre la COVID-19), *des programmes* (par exemple, les programmes d'emploi public), *des projets* (par exemple, les projets d'infrastructures sanitaires) ou *des systèmes* (par exemple, les systèmes de coordination gouvernementale).

### 3.2 Qu'entend-on par « système d'évaluation » ?

Arnold et Wade (2015) définissent un système comme un ensemble interdépendant d'éléments formant un tout unifié. Chaque élément d'un système est unique, mais contribue à l'objectif ultime de l'ensemble, et aucun élément n'a de monopole sur les autres.

Un système d'évaluation est « un système dans lequel l'évaluation fait partie intégrante du cycle de vie des politiques et programmes publics [...] menée de manière méthodologique rigoureuse et systématique, dont les résultats sont utilisés par les décideurs politiques et les gestionnaires, et dont les résultats sont également mis à la disposition du public ». (Lázaro, 2015). En d'autres termes, les systèmes d'évaluation sont des cadres, des processus et des cultures permanents qui institutionnalisent et normalisent l'évaluation (Furubo & Sandahl, 2002). Un système d'évaluation présente certaines caractéristiques, notamment, mais sans s'y limiter : la présence de l'évaluation dans le discours politique, administratif et social ; l'existence d'un cadre épistémologique commun ; la responsabilité organisationnelle et la permanence (Lazaro, 2015). Les systèmes d'évaluation reconnaissent que le système doit fournir des preuves solides (offre) et posséder la capacité individuelle et institutionnelle d'utiliser les informations (demande), et que l'offre et la demande doivent être médiées par des courtiers du savoir, tels que les unités de suivi et d'évaluation gouvernementales (Goldman et al., 2021).

### 3.3 Qu'est-ce qu'un système national d'évaluation ?

Les systèmes nationaux d'évaluation (SNE) sont des processus formels qui guident la manière dont les évaluations sont sélectionnées, mises en œuvre et utilisées au niveau national (Goldman et al, 2018). *Les systèmes formalisés/informels* sont reconnus ou non par la formalisation des politiques. Les systèmes coordonnés au niveau central disposent d'un responsable central qui coordonne le système. Les systèmes d'évaluation sectoriels sont des systèmes qui s'inscrivent dans un système plus large, par exemple les systèmes d'évaluation des secteurs de l'éducation et de la santé. Ces systèmes peuvent coexister.

Une SNE implique que les éléments des systèmes <sup>2</sup> s'articulent entre eux grâce à des rôles institutionnels, des responsabilités et des contributions attendues clairement définis. Une SNE bien coordonnée contribue à améliorer la coordination de l'élaboration des politiques et de la mise en œuvre des programmes à l'aide de données probantes. Le rôle de coordination est donc un élément clé du système.

Bien que ce ne soit pas toujours le cas, les SNE fonctionnent généralement dans le *cadre* d'une politique nationale d'évaluation (PNE) qui structure, systématise et institutionnalise la pratique de l'évaluation. Une politique définit l'objectif, les responsabilités et l'organisation permettant aux évaluateurs du secteur public de mener des évaluations dans le cadre d'un système national d'évaluation (Chirau, Waller & Blaser-Mapitsa, 2018). En ce sens, les SNE trouvent leur cadre normatif dans la PNE. L'existence d'une stratégie ou d'un plan national d'évaluation renforce l'institutionnalisation de l'évaluation dans l'ensemble du secteur public. En effet, les évaluations ne seront plus menées de manière ponctuelle (Lazaro, 2015), mais de manière structurée et systématique.

L'institutionnalisation de l'évaluation passe généralement par une *institution centrale* qui coordonne les activités de suivi et d'évaluation dans l'ensemble du secteur public, par exemple le Bureau du Premier ministre (OPM) en Ouganda ou le Département de la planification, du suivi et de l'évaluation (DPME) en Afrique du Sud.

<sup>2</sup> Marelize Gorgens & Jody Zall Kusek (2009) Making Monitoring and Evaluation Systems Work: A capacity development toolkit. Banque mondiale, Washington DC.

## 4 Pourquoi est-il important de disposer d'un SNE ?

Les pays sont confrontés à la question de l'adéquation des politiques publiques et à des défis socio-économiques complexes tels que la pauvreté, le changement climatique, les inégalités économiques, le chômage, l'absence de croissance économique et la corruption (problèmes dits « complexes »). L'évaluation est essentielle pour aider à comprendre et à expliquer les résultats des politiques et des programmes, pour produire des données qui peuvent éclairer l'élaboration des politiques et la prise de décisions, et pour contribuer à améliorer les résultats et l'impact. En ce sens, elle sert à l'apprentissage en vue d'améliorer les résultats. L'évaluation est également importante en termes de responsabilité du gouvernement quant aux résultats de ses politiques et programmes.

Disposer d'un SNE signifie que l'évaluation à des fins d'apprentissage et de responsabilité fait partie intégrante du processus de gestion publique. Un SNE mature est donc ancré dans un système de gestion et de mise en œuvre axé sur les résultats, qui intègre également la budgétisation et d'autres systèmes de responsabilité.

Dans certains cas, les SNE ont été défendues par des partenaires au développement, notamment des agences des Nations Unies, la Banque africaine de développement et la communauté de développement des capacités d'évaluation (par exemple Twende Mbele/AfREA/CLEAR). Cependant, l'une des caractéristiques clés des SNE est qu'elles doivent être menées par les gouvernements plutôt que par les bailleurs de fonds et mises en œuvre en partenariat avec toutes les parties prenantes clés de l'écosystème d'évaluation de l' dans le pays concerné.

## 5 Quand un SNE est-il pertinent ?

En général, la plupart des pays commencent par utiliser le suivi pour vérifier que leurs politiques produisent les résultats escomptés. Une fois que les systèmes de suivi ont commencé à s'implanter, des systèmes de suivi et d'évaluation plus approfondis peuvent s'avérer pertinents, en particulier si le pays dispose d'un vivier croissant de personnel qualifié (local et international) sur lequel il peut s'appuyer. L'étape suivante consiste à poser des questions évaluatives telles que : les programmes fonctionnent-ils ou non et pourquoi, et comment peuvent-ils être améliorés ? En général, cela commence dans des secteurs particuliers, souvent ceux où les partenaires au développement ont financé des programmes.

À mesure que les systèmes de gouvernance mûrissent et qu'une culture de la responsabilité se développe, les gouvernements ont besoin de fournir des preuves des résultats obtenus au parlement, aux citoyens ou aux partenaires de développement. Les évaluations commencent à se généraliser, mais cela se fait souvent de manière ponctuelle, souvent à l'initiative des partenaires de développement.

La mise en place d'un système national d'évaluation est particulièrement pertinente lorsque les décideurs politiques souhaitent améliorer les performances du gouvernement et qu'ils ont besoin de comprendre comment améliorer les politiques et les programmes et accroître leur impact sur les citoyens. Ils doivent être prêts à faire face à l'échec et à tirer les leçons de leurs erreurs. Il s'agit là d'un défi de taille et certains pays ne sont pas disposés à reconnaître les problèmes.

Même dans les pays africains les plus avancés en matière d'évaluation, il reste encore du chemin à parcourir pour ancrer une culture de l'apprentissage. Goldman et al. (2020) définissent la culture du S&E comme « un ensemble partagé d'idées, de valeurs, de croyances et de pratiques au niveau organisationnel concernant le rôle, les fonctions et la pratique du S&E, ainsi que l'utilisation des connaissances générées pour la gestion, le reporting, l'apprentissage et la reddition de comptes, et pour améliorer les performances ». Au Bénin, en Ouganda et en Afrique du Sud, les personnes interrogées dans le cadre d'une enquête menée par Twende Mbele sur le suivi et l'évaluation ont indiqué que la moitié des responsables déclaraient que « les problèmes ne sont jamais/rarement considérés comme une opportunité d'apprentissage et d'amélioration ».

En cas de réduction budgétaire, vous constaterez que certaines entités envisageront en premier lieu de réduire les dépenses consacrées à la M&E, car elles ne reconnaissent pas l'importance de la M&E dans leur travail. Certains fonctionnaires

fonctionnaires considèrent la fonction de S&V comme une chasse aux sorcières et n'aimeraient pas être associés à une telle fonction. » (Répondant ougandais 3)

Le tableau 1 montre que, dans l'ensemble, la valeur du M&E pour aider à améliorer les performances organisationnelles a été reconnue par environ la moitié des cadres, qui sont ouverts au changement, utilisent les résultats des évaluations et considèrent les problèmes comme des occasions d'apprendre. Cependant, l'autre moitié des cadres font état de hiérarchies rigides, d'une culture de conformité fermée et d'un manque de reconnaissance de l'importance de l'apprentissage par l'expérience de la part de la direction, ce qui constitue un obstacle majeur à l'amélioration.

**Tableau 1 : Valeurs et obstacles culturels à l'utilisation efficace de l'évaluation dans la prise de décision, l'apprentissage et la responsabilisation dans votre service**

Les éléments suivants constituent-ils un obstacle ?	Pourcentage de répondants ayant répondu « toujours » ou « souvent » toujours/souvent		
	SA	Bénin	Ouganda
Il n'y a pas de demande constante d'évaluation de la part des ministres et de la direction	23,1	28	32
Les contraintes de temps font que les décisions sont souvent prises sans diagnostic approprié du problème	42,3	44,3	41,3
de résistance de la part de l' , de la direction et de l' à transparent processus décisionnel processus	27,9	35,6	33,3
La haute direction ne défend pas les fusions-acquisitions et l'honnêteté en matière de performance	41,4	40	34
Peu de respect pour la prise de décision fondée sur des preuves au sein du département	27	30	34
La hiérarchie rend difficile toute discussion ouverte et approfondie sur les performances.	38	40	4
Les managers ont peur d'admettre leurs erreurs ou leurs problèmes.	54	49	46
Les problèmes ne sont pas considérés comme une opportunité d'apprentissage et d'amélioration	40	45	46
La dissimulation des résultats constitue un obstacle à l'utilisation efficace du M&E	31	2	34

Source : Goldman et al (2020).

Tous les gouvernements ne sont pas prêts à investir massivement dans un système national d'évaluation et, pour certains pays, cela n'est ni pertinent ni approprié. Pour qu'un système d'évaluation puisse s'implanter, il est essentiel que les gouvernements accueillent favorablement les conclusions relatives aux domaines qui ne fonctionnent pas, en reconnaissant que cela permet de lever les obstacles, d'améliorer la mise en œuvre et d'accroître l'impact sur les citoyens.

Un pays doit mettre en place un système d'évaluation national adapté à son contexte, en tenant compte notamment des capacités, de l'ouverture du gouvernement à la critique et à l'utilisation des données probantes, des ressources disponibles et de la structure gouvernementale. Par exemple, lorsqu'il n'y a pas de soutien politique pour le retour d'information sur les politiques ou les programmes gouvernementaux, un système d'évaluation à l'échelle du gouvernement peut ne pas être approprié. De même, dans des contextes où les ressources sont très limitées, les systèmes d'évaluation formels peuvent ne pas être une priorité pour les dépenses publiques.

## 6 Quels peuvent être les éléments d'un SNE ?

Le tableau 2 présente les principales composantes du système d'évaluation au Bénin, en Ouganda et en Afrique du Sud. Il montre l'éventail des éléments qui composent l'écosystème d'un SNE.

Tableau 2 : Principaux éléments des systèmes d'évaluation en Ouganda, au Bénin et en Afrique du Sud

Élément	Bénin	Ouganda	Afrique du Sud
<b>Politique</b>			
Évaluation nationale Politique	Cadre national d'évaluation des politiques, 2012 révisé en 2019.	Politique nationale de suivi et d'évaluation 2013	Cadre national d'évaluation, 2011 révisé en 2019.
Plan national d'évaluation	Non	Non	Annuel depuis 2012/13
Autres plans d'évaluation	Plan d'action stratégique pour les niveaux central et décentralisé	Certains secteurs ont des plans, par exemple le secteur de la santé Plan d'évaluation	Toutes les provinces et certains départements ont des des plans d'évaluation.
<b>Méthodologie</b>			
Directives	Guide national sur la méthodologie d'évaluation	Directives nationales d'évaluation, 2015 Directives en matière de formation, de rapports et de méthodologie – environ 3	30 guides et modèles
<b>Organisation</b>			
Champion central coordonne	BEPPAG (transféré entre la présidence et le ministère de la Planification)	Cabinet du Premier ministre	DPME à la présidence
Ministères concernés	Disposent d'unités de suivi et d'évaluation	Disposent d'unités de S&E	Disposent d'unités de S&E
Niveaux décentralisés	Communes	Les ministères concernés disposent d'unités de suivi et d'évaluation. Le suivi et l'évaluation au niveau des districts relèvent de la planification. de planification	Unités provinciales de surveillance et d'évaluation, et dans les villes
<b>Capacités</b>			
Compétences	Oui	Oui (+ programme de services pour la M&E)	Oui
Plan de renforcement des capacités	Oui	Non (en cours)	Oui
Cours de courte durée		Oui, dispensés par le Civil Service College	Plus de 5 cours développés et dispensés actuellement par l'École nationale de Government
Cours de troisième cycle	Masters en évaluation dispensés par des universités nationales et deux certificats	Cours de troisième cycle dans six universités	Cours de troisième cycle en suivi et évaluation
Disponibilité d'évaluateurs locaux évaluateurs	Oui	Oui	Oui
<b>Participation d'acteurs extérieurs au gouvernement</b>			
Parlement	Aucun rôle officiel. Les évaluations ne sont pas transmises au Parlement une fois qu'elles ont été soumises au Cabinet.	Exigence informelle que tous les rapports d'évaluation soient transmis au Parlement après leur examen par le Cabinet	Aucun rôle officiel. Les évaluations sont transmises au Parlement après avoir été soumises au Cabinet
VOPE	Deux organisations existent, mais elles ne sont pas vraiment actives	Très actif, en lien étroit avec le gouvernement gouvernement	VOPE très active et liens étroits avec le DPME
Société civile	Participation étroite aux activités avec le gouvernement et cours d'évaluation	Membre actif des groupes de travail nationaux sur l'évaluation, par exemple Groupe technique national sur le suivi et l'évaluation	Aucun rôle officiel. Participation aux comités de pilotage de certaines évaluations

Composante	Bénin	Ouganda	Afrique du Sud
		Groupe de travail, Évaluation nationale Sous-comité	
<b>Qualité et utilisation</b>			
Normes d'évaluation	Oui	Oui	Oui. Également évaluation de la qualité des évaluations nationales. évaluations nationales.
Plans d'amélioration	Non	Pas de plans d'amélioration. Suivi de la mise en œuvre des recommandations après 6 mois. L'examen annuel des performances du gouvernement sert également à suivre les recommandations et leur utilisation.	Pour les évaluations nationales. Certaines provinces l'utilisent également.

## 7 Diagnostic de la situation et pertinence d'un SNE

Un SNE fait partie du système de suivi et d'évaluation à l'échelle du gouvernement ou du pays, qui devrait être intégré au système de gestion de la performance du secteur public<sup>3</sup>. Avant de concevoir et de mettre en œuvre un système national d'évaluation (SNE), il est essentiel de bien comprendre le contexte dans lequel s'inscrit l'évaluation dans un pays donné et son gouvernement, ainsi que la manière dont le système pourrait évoluer. Par exemple, en 2020, le Bénin a entrepris une évaluation afin d'éclairer l'élaboration de son système.

L'analyse de la situation est menée afin de comprendre l'état de l'évaluation et d'autres aspects qui constituent des catalyseurs ou des obstacles à la mise en œuvre, à l'institutionnalisation et à la systématisation de l'évaluation dans un pays. Le tableau ci-dessous indique certaines des étapes clés d'un diagnostic.

L'Initiative mondiale pour l'évaluation (GEI) a élaboré une note d'orientation sur l'outil de diagnostic des systèmes de suivi et d'évaluation (MESA) qui fournit des conseils pour la réalisation d'une analyse de la situation en matière de S&E. Ces conseils sont accessibles ici<sup>4</sup> et le plan du rapport proposé figure à l'annexe 2. Voici quelques étapes clés :

**Tableau 3 : Étapes de la réalisation d'un diagnostic**

Étapes	Ce qui est fait
Obtenir un accord sur l'analyse de la situation et les éléments à couvrir	Réunion avec les parties prenantes, y compris celles susceptibles de financer ce projet, afin de convenir du contenu, des méthodes et du processus, et les partenaires avec lesquels travailler
Éventuellement, convenir d'une structure de pilotage pour superviser le diagnostic et, le cas échéant, mise en œuvre ultérieure	Examiner si une structure existante est appropriée pour jouer le rôle de comité de pilotage pour le diagnostic. Le cas échéant, mettre en place une nouvelle structure.
Préparation du travail de terrain dans le pays pour le diagnostic	Identification d'une organisation ou d'un consultant local et briefing ou formation. Il peut s'agir d'un partenaire tel qu'un centre CLEAR, qui peut employer un consultant local.

<sup>3</sup> Babete Rabie & Ian Goldman (2014) Le contexte de la gestion de l'évaluation. Dans : Fanie Cloete, Babette Rabie & Christo de Coning (2014) **La gestion de l'évaluation en Afrique du Sud**. Sun Media, Stellenbosch.

<sup>4</sup> Lien à fournir prochainement

Déterminer les parties prenantes à interroger et les documents clés	Déterminer les parties prenantes à interroger pour l'analyse de la situation et les documents clés à examiner sur la planification, les systèmes de suivi et d'évaluation
Réaliser le diagnostic	Les données sont collectées à l'aide d'une structure de rapport et d'un outil convenus, tels que le GEI MESA
Atelier de validation	Le projet de rapport est présenté aux parties prenantes dans le pays.

Une fois l'analyse de la situation effectuée, un plan peut être élaboré pour faire avancer l'implémentation de la SNE.

## 8 Approche pour la mise en place d'un SNE

Une question clé est celle de l'*autorisation* nécessaire pour établir un système, par exemple une loi ou une politique. Ni le Bénin, ni l'Ouganda, ni l'Afrique du Sud ne disposent encore d'une loi, bien que le Maroc ait inscrit l'évaluation dans sa Constitution. Il est utile de disposer de quelques orientations, mais une politique complète n'est pas nécessairement requise pour commencer à mettre en place un système. Les principales parties prenantes du système au sein du gouvernement et au-delà sont présentées dans le tableau 2. Idéalement, toutes ces parties prenantes devraient être impliquées dans la phase préparatoire de la création d'un SNE.

*Une approche axée sur l'utilisation* est essentielle pour qu'un système d'évaluation ait un impact. Goldman & Pabari (2020) soulignent les enseignements tirés de l'institutionnalisation de l'utilisation des données probantes, y compris celles issues des évaluations. Une approche fondée sur la co-création et le renforcement de l'appropriation est essentielle pour que les parties prenantes s'approprient le système et que les décideurs politiques soient disposés à utiliser les données probantes. Cela souligne également l'importance de l'*appropriation locale* des systèmes et du fait que les partenaires au développement contribuent à renforcer les capacités nationales d'évaluation, plutôt que de se contenter de mettre en œuvre leurs propres systèmes<sup>5</sup>. Il s'agit notamment de trouver des moyens pour les partenaires au développement de financer les évaluations ainsi que le développement des SNE, idéalement en créant des fonds communs pour soutenir le système, ce qui simplifierait le processus pour les gouvernements nationaux.

*Une approche réfléchie et axée sur l'apprentissage par l'action* est importante pour mettre en place le système, afin que celui-ci ne se développe pas en copiant un système existant ailleurs, mais qu'il s'appuie sur les réalités locales, en passant par des phases pilotes et expérimentales afin que les systèmes qui fonctionnent dans le contexte local soient testés avant de devenir des politiques.

## 9 Phases de mise en place d'un SNE

Cette section donne un aperçu de la manière dont différents SNE ont été développés au Bénin et en Afrique du Sud, ainsi que les bases pour évoluer vers un SNE au Ghana. Elle vise à donner une idée générale aux pays qui envisagent de développer un SNE. Elle se termine par des enseignements tirés des différentes phases de la mise en place d'un SNE.

### 9.1 Mise en œuvre d'une SNE - exemple du Bénin<sup>6</sup>

#### Création du Bureau d'évaluation et d'analyse des politiques (BEAP) (2007-2010)

Un Bureau d'évaluation et d'analyse des politiques (BEAP) a été créé en 2007, qui est ensuite devenu le Bureau d'évaluation des politiques publiques (BEPP). Ce bureau est chargé de mener l'ensemble du processus de promotion de l'évaluation, en mettant l'accent sur (i) les activités d'institutionnalisation, (ii) l'élaboration de normes et de standards en matière d'évaluation, et (iii) les activités de renforcement des capacités. Les premières évaluations ont été commandées au cours de cette période. Certaines des enseignements tirés d'une évaluation réalisée en 2009 sont examinés dans

<sup>5</sup> Un rapport à paraître du Groupe d'évaluation des Nations Unies tire de nombreux enseignements sur la manière dont les agences des Nations Unies peuvent renforcer leurs capacités d'évaluation.

<sup>6</sup> Ceci s'appuie sur une étude de cas réalisée par Emmanuel David-Gnahoui pour une étude de l'UNEG sur le soutien apporté aux États membres dans la mise en œuvre des NECD par les agences des Nations Unies depuis la résolution A/RES/69/237 de décembre 2014 : Étude de cas du Bénin

Kouakonnou et al (2020). En 2010, le BEPP a commandé une évaluation des capacités d'évaluation au Bénin. La situation en 2010 était celle présentée dans le tableau 4.

**Tableau 4 : Aperçu des capacités d'évaluation au Bénin - 2010**

NIVEAU	Composante		
<b>MACRO</b> Stratégique Institutionnel National	<b>Vision</b>	<b>Politique</b>	<b>Cadre législatif</b>
	Oui	Non	Oui
<b>MESO</b> Structure organisationnelle	<b>Fonction d'évaluation</b>	<b>Budget spécifique</b>	<b>Compétences spécifiques</b>
	Faible	Non	Non
<b>MICRO</b> Outils techniques opérationnels	<b>Ressources professionnelles</b>	<b>Formation spécifique</b>	<b>Évaluations de la qualité</b>
	Faiblesses	Faible	Faible

#### La pratique évaluative s'enracine (2010-2013)

Des évaluations sont commandées et l'institutionnalisation se poursuit avec l'élaboration d'une charte de qualité de l'évaluation, d'une politique d'évaluation et la création d'un Conseil national d'évaluation. Une étude sur les besoins en matière de capacités d'évaluation est réalisée en 2010 (Davies et Houinsa, 2010).

#### Le BEPP devient un ministère à part entière (2013-2015)

Le BEPP devient le ministère de l'Évaluation des politiques publiques. L'évaluation est désormais ouverte aux ministères concernés, au Parlement et aux municipalités. Les travaux préparatoires à la loi sur l'évaluation des politiques publiques commencent. Un nouvel inventaire des capacités d'évaluation est entrepris. Des progrès significatifs sont réalisés, comme le montre le tableau 5.

#### Renforcement de l'évaluation (2016-2019)

En 2018, une théorie du changement est rendue obligatoire à compter de 2020. Le projet West African Capacity on Impact Evaluation (WACIE) commence à renforcer les capacités d'évaluation d'impact dans la région (Amazou et al, 2020). À cette date, de nombreux outils sont en place, notamment : un plan d'évaluation stratégique ; le guide méthodologique national pour l'évaluation ; un guide méthodologique pour l'élaboration ou la reconstruction de la théorie du changement ; un guide méthodologique pour une évaluation sensible au genre ; une base de données d'évaluation ; une plateforme de gestion des connaissances en matière d'évaluation ; une stratégie de communication sur l'évaluation ; des systèmes de contrôle et d'assurance qualité de l'évaluation au Bénin, un soutien à l'Association béninoise d'évaluation, la mise en place d'un master spécialisé en évaluation, un budget protégé pour l'évaluation. Au total, 21 évaluations ont été réalisées dans le cadre du SNE.

**Tableau 4 : Aperçu des capacités d'évaluation au Bénin - 2016**

NIVEAU	Composante		
<b>MACRO</b> Stratégique Institutionnel National	<b>Vision</b>	<b>Politique</b>	<b>Cadre législatif</b>
	Oui	Oui	Oui
<b>MESO</b> Structure organisationnelle	<b>Fonction évaluative</b>	<b>Budget spécifique</b>	<b>Compétences spécifiques</b>
	Solides	Oui, mais...	Oui
<b>MICRO</b> Outils techniques opérationnels	<b>Ressources professionnelles</b>	<b>Formation spécifique</b>	<b>Évaluations de la qualité</b>
	Moyenne	Moyenne	Moyenne

#### Élaboration d'une loi (2020-2021)

L'exigence d'une théorie du changement pour les programmes et projets publics nécessite un travail considérable de la part des ministères et des administrations municipales pour élaborer leurs théories du changement. Les travaux sur la loi progressent. Un premier projet a été produit en juillet 2021. La généralisation de la théorie du changement

et l'adoption éventuelle de la loi sur l'évaluation des politiques et programmes publics constituent des étapes importantes dans l'évolution de l'évaluation au Bénin.

## 9.2 Mise en œuvre d'une SNE - exemple de l'Afrique du Sud

Les premiers travaux sur le suivi en Afrique du Sud après l'apartheid ont consisté à codifier les rôles clés en matière de suivi par le Trésor national, initialement à l'aide d'un système de plans stratégiques (PS) et de plans de performance annuels (PPA) assortis d'un suivi trimestriel des performances. En 2007, un cadre politique a été publié afin d'orienter le système global de suivi et d'évaluation à l'échelle du gouvernement. Ce cadre prévoyait la nécessité de cadres politiques spécifiques pour les informations sur la performance des programmes (FMPP) (élaborés en 2007), la qualité des données statistiques (élaborés en 2008) et l'évaluation (élaborés uniquement après la création du DPME). Entre-temps, l'évaluation s'était développée dans certains départements et il existait un VOPE (SAMEA) bien établi qui avait beaucoup mis l'accent sur l'évaluation (Phillips et al., 2014).

### Création du DPME en tant que champion du S&E (2010)

En 2009, à la suite des élections nationales, un nouveau ministère de la Performance, du Suivi et de l'Évaluation a été créé au sein de la présidence, puis en 2010, un département de la Performance (rebaptisé ensuite département de la Planification, du Suivi et de l'Évaluation, ou DPME) a été chargé d'utiliser le suivi et l'évaluation pour améliorer la performance du gouvernement. Le DPME s'est d'abord concentré sur la planification de la réalisation des résultats prioritaires et sur leur suivi, mais en 2011, la pression s'est fait sentir pour développer la fonction d'évaluation du DPME et élaborer le cadre politique qui faisait défaut (Phillips et al., 2014).

### Élaboration du cadre politique (2011)

L'une des premières mesures prises en 2010-2011 a consisté à réaliser une *audit* afin de recenser les évaluations existantes pouvant être utilisées. L'étape suivante a consisté à élaborer un cadre stratégique. Au début de 2011, des consultations ont été menées auprès des ministères qui réalisaient déjà des évaluations afin de faire le point sur la situation et de déterminer les mesures à prendre. Il a été décidé de s'inspirer de l'expérience de pays comparables et d'organiser en juillet 2011 une *mission d'étude* dans des pays à revenu intermédiaire dotés de systèmes d'évaluation bien établis, le choix s'étant porté sur le Mexique et la Colombie. L'équipe était composée du vice-ministre, du directeur général, de certains membres du personnel du DPME et du groupe qui avait été consulté précédemment. Le voyage d'étude a été bien organisé en tant que parcours d'apprentissage et s'est avéré très efficace, l'équipe (y compris le vice-ministre et le directeur général) s'étant mise d'accord sur le type de système nécessaire. L'équipe technique s'est réunie trois semaines plus tard pour réfléchir au *cadre politique*, qui avait été révisé et était prêt à être soumis à la consultation publique à la fin du mois d'août. Il a finalement été approuvé par le Cabinet en novembre 2011 (Goldman et al., 2015).

Le concept initial d'une unité d'évaluation des résultats et de recherche chargée de piloter le système d'évaluation a été approuvé en septembre 2011 et, en septembre 2014, cette unité comptait déjà 15 personnes. Parallèlement à l'élaboration du NEPF, il a été décidé de commencer quelques évaluations pilotes, la première ayant débuté en octobre 2011 et s'étant achevée en juin 2012 (sur le développement de la petite enfance, DPE). À ce stade, la présence d'un programme de politiques fondées sur des données probantes au sein de la présidence, qui disposait de fonds pour l'audit, les voyages d'étude, etc., ainsi que de personnel technique expérimenté en matière d'évaluation<sup>7</sup> (Goldman et al., 2015), s'est avérée très utile.

### Développement de systèmes d'évaluation 2012-2015

Cette expérience a servi à élaborer des guides sur le fonctionnement du système, notamment en définissant les termes de référence, la phase de lancement, les pairs évaluateurs, la réponse de la direction et le plan d'amélioration<sup>8</sup>. Le noyau

<sup>7</sup> <https://www.facebook.com/PSPPD/>

<sup>8</sup> Les 27 guides et modèles sont disponibles à l'adresse suivante <https://evaluations.dpme.gov.za/pages/guidelines-other-resources>

L'équipe qui a travaillé sur la politique est devenue un groupe de travail technique interministériel chargé de l'évaluation, créé pour soutenir le nouveau système. Le plan d'évaluation national (PEN) 2012-2013 a été approuvé par le Cabinet en juin 2012 et comprend huit évaluations, dont les premières ont été commandées en octobre 2012. Le PNE 2013-2014 a été approuvé en novembre 2012 avec 15 évaluations, et le PNE 2014-2015, également avec 15 évaluations, en novembre 2013. En 2012, des travaux ont commencé sur le développement des compétences et des normes d'évaluation, financés par la GIZ. Ceux-ci ont finalement servi de base à un système d'évaluation de la qualité et à un référentiel d'évaluations<sup>9)</sup> (Goldman et al., 2015). Une évaluation du système national d'évaluation a été réalisée en 2016/2017 (Goldman et al., 2019).

#### **Le rôle du DPME menacé en 2017-2019, réapparaissant en 2020**

En 2017, le DPME a été menacé en raison de la dynamique entre les ministères, d'un nouveau directeur général et d'un nouveau ministre, ainsi que d'une possible fermeture du département. Les tentatives visant à créer une loi sur la planification et le suivi-évaluation n'ont pas abouti au sein du Cabinet. Cinq membres clés du personnel ont quitté l'unité d'évaluation à ce moment-là et l'évaluation a stagné. À partir de mars 2020, grâce à la nomination très tardive de membres clés du personnel pour remplacer ceux qui avaient quitté le DPME, celui-ci a recommencé à jouer son rôle dynamique de champion de l'évaluation dans le pays. Au total, 73 évaluations nationales ont été réalisées dans le cadre des plans d'évaluation nationaux, dont 58 ont été finalisées. En outre, de nombreuses évaluations provinciales et départementales ont été menées<sup>10)</sup>.

### **9.3 Vers une SNE – l'exemple du Ghana**

#### **Début de la pratique du S&E**

Le suivi et l'évaluation sont pratiqués depuis longtemps dans la gouvernance du Ghana. Le Comité de restructuration et de mise en œuvre du développement de l'administration publique (PARDIC) au début des années 1980, le Programme d'amélioration des performances de la fonction publique (CISPIP) et le Programme national de renouvellement institutionnel (NIRP) des années 1990 ont contribué à la pratique du suivi et de l'évaluation par le renforcement des capacités. La Commission nationale de planification du développement a été créée en 1994, avec une fonction de S&E.

#### **Développement des outils guidant le S&E (2000-2016)**

Au fil des ans, les programmes publics financés par le gouvernement ou les partenaires au développement ont adopté diverses approches, méthodes et outils pour le S&E. Il s'agit notamment de l'utilisation d'évaluations de projets, d'audits spéciaux, de matrices spécifiques aux projets pour mesurer les résultats et les effets, et d'évaluations à mi-parcours et en fin de projet. Cependant, dans la pratique, les programmes de développement sont rarement évalués à des fins décisionnelles et la pratique de l'évaluation a été principalement menée par les partenaires au développement. Un cadre officiel de suivi et d'évaluation a été mis en place par la NDPC afin de suivre la stratégie de réduction de la pauvreté au Ghana 1 (GPRS 1) de 2003. Un programme de renforcement des capacités a été financé par l'aide japonaise (JICA) en 2007. Un manuel destiné à guider les pratiques de suivi et d'évaluation a été élaboré en 2013, puis révisé en 2016. Il combine des orientations en matière de suivi et d'évaluation, par exemple dans le domaine de la collecte de données, mais ne contient pas d'orientations spécifiques en matière d'évaluation<sup>11)</sup>. La NDPC a produit 11 rapports annuels d'activité (RAA) pour les années 2002 à 2013 afin d'examiner les performances du gouvernement et de proposer des options politiques à débattre. Le NDPC utilise une liste de contrôle pour examiner les projets de plans de S&E et les rapports annuels de programme et fournir des commentaires afin de garantir leur conformité avec les exigences clés des guides de S&E et des formats de rapport.

#### **Développement d'un champion politique pour le S&E – les années 2010+**

Dans les années 2010, une unité au sein de la présidence a mené la campagne politique en faveur du M&E, en se concentrant sur les initiatives prioritaires du président. En 2017, un ministère du Suivi et de l'Évaluation a été créé, à nouveau

<sup>9)</sup> <https://evaluations.dpme.gov.za/evaluations.aspx>

<sup>10)</sup> Présentation de Thokozile Molaiwa, DPME, lors du séminaire national d'évaluation, 2021.

<sup>11)</sup> NDPC, 2016. Il contient un exemple de termes de référence pour l'évaluation.

en mettant l'accent sur les priorités politiques. En janvier 2021, les responsabilités ont été transférées à la présidence, sous l'égide du Bureau du président pour l'État. Entre-temps, le NDPC a continué d'assurer des fonctions clés en matière de S&E. Les gouvernements successifs du Ghana ont cherché à institutionnaliser les pratiques de S&E par le biais d'instruments exécutifs, de législations et du déploiement d'un certain nombre d'initiatives de S&E. L'élaboration de la politique nationale de suivi et d'évaluation peut être décrite comme une étape cruciale vers le renforcement du système national d'évaluation et l'amélioration de la demande, de l'offre et de la gestion des évaluations à différents niveaux de gouvernement, en particulier au sein des ministères, départements et agences sectoriels. Le projet initial a été élaboré en 2018 (ministère du S&E, 2019). Il comporte une section sur le système d'évaluation et comprend :

- a) Un plan national d'évaluation quadriennal basé sur le NMTDF, qui comprend des politiques stratégiques et innovantes, ainsi que des programmes qui doivent être approuvés par le Parlement. Les ministères, les agences de développement et les assemblées de district sont également tenus d'élaborer et de mettre en œuvre des plans d'évaluation approuvés par les organes de gouvernance respectifs.
- b) Rapports d'évaluation nationaux/régionaux et de district (NER) : afin d'évaluer les progrès de la mise en œuvre et les résultats des politiques et programmes gouvernementaux, des rapports d'évaluation annuels détaillent les performances et les impacts des interventions et formulent des recommandations et des options susceptibles d'améliorer la conception et la mise en œuvre futures des interventions gouvernementales.

Toutefois, ces rapports n'ont pas encore été soumis au Conseil des ministres pour approbation, de sorte que le système ghanéen n'est pas encore opérationnel et que les évaluations sont fragmentées et financées principalement par les partenaires au développement.

#### 9.4 Exemples de défis liés à la mise en place des SNE

En examinant certains des défis auxquels est confrontée la mise en place des SNE, nous mettons en évidence trois expériences dont il convient de tirer des enseignements : le Kenya et le Ghana, qui disposent d'éléments d'un SNE mais pas encore d'un système d'évaluation opérationnel ; et l'Afrique du Sud, qui dispose d'un système qui a bien fonctionné mais qui a subi un test majeur entre 2017 et 2020 et qui est actuellement en phase de rétablissement.

##### Les défis liés à l'institutionnalisation de l'évaluation au Kenya

La Direction nationale du suivi et de l'évaluation (M&E) du ministère du Trésor et de la Planification est le principal promoteur du suivi et de l'évaluation. Une politique nationale en matière de suivi et d'évaluation est en attente d'approbation par le Conseil des ministres, et la Direction du suivi et de l'évaluation met déjà en œuvre certains aspects de cette politique. Il s'agit notamment de l'organisation de conférences annuelles sur le suivi et l'évaluation depuis 2012, de l'élaboration de normes et de standards de suivi et d'évaluation pour le secteur public et de l'élaboration de guides d'évaluation. Une fois approuvé, un aspect clé qui profitera au suivi et à l'évaluation dans le pays est le financement du suivi et de l'évaluation. Les guides d'évaluation ont été achevés en 2020 (Guides d'évaluation du Kenya, 2020). En décembre 2021, CLEAR Anglophone Africa (CLEAR-AA) a organisé une formation de formateurs pour les mettre en œuvre. Des normes et standards ont également été élaborés (*Normes et standards de suivi et d'évaluation pour le secteur public*, 2020).

Les principaux défis auxquels le Kenya est confronté comprennent l'absence ou l'insuffisance d'un budget dédié au S&E pour le suivi et l'évaluation des politiques, des programmes et des projets aux niveaux national et décentralisé. Cela a entravé l'institutionnalisation de la fonction S&E dans le pays, malgré la recommandation de ressources adéquates dans la politique S&E. La politique de S&E prévoit que tous les ministères, départements, agences et comtés (MDAC) disposent d'une composante budgétaire distincte pour la S&E, dotée de ressources adéquates. En outre, tous les programmes/projets de développement sont censés prévoir des budgets réservés au suivi et à l'évaluation. Cela a contribué à retarder la production d'informations sur la S&E, qui sont essentielles pour une prise de décision fondée sur des données probantes. Il en va de même pour la réalisation des évaluations, en particulier les évaluations d'impact qui nécessitent des ressources considérables.

Un deuxième problème réside dans l'insuffisance des capacités techniques en matière de suivi et d'évaluation. Malgré les efforts déployés par le gouvernement kenyan, en collaboration avec ses partenaires, pour renforcer les capacités de suivi et d'évaluation dans le pays, des lacunes subsistent. Les formations en matière de suivi et d'évaluation destinées aux responsables techniques et administratifs des administrations nationales et régionales n'ont pas été régulières et continues, contrairement à ce qui était prévu dans la politique nationale en matière de suivi et d'évaluation. Cela peut s'expliquer par l'insuffisance des fonds alloués au renforcement des capacités. Ces difficultés ont, d'une manière ou d'une autre, contribué à la faiblesse de l'offre et de la demande en matière de suivi et d'évaluation dans le secteur public.

Le Kenya est un exemple de pays où *les capacités et les ressources* du gouvernement sont *insuffisantes*, mais néanmoins suffisantes pour commencer à mettre en place le système et à appliquer la politique. Le gouvernement s'intéresse à la NECD, mais cet intérêt doit être renforcé afin de créer la volonté politique nécessaire pour mettre en place un système d'évaluation. Les différents acteurs sont fragmentés et les éléments ne se sont pas encore regroupés efficacement pour soutenir la SNE. Les agences des Nations unies travaillent sur la NECD, mais la collaboration dans ce domaine pourrait être considérablement renforcée, ainsi qu'avec d'autres bailleurs de fonds. De nombreux bailleurs de fonds financent des évaluations qui pourraient être réorientées vers la mise en place du système.

#### **Exemple du Ghana**

Malgré la reconnaissance et l'acceptation de la nécessité d'une politique/stratégie de S&E et l'enthousiasme manifesté lors de la phase de conceptualisation, l'approbation et la mise en œuvre de la stratégie se sont heurtées à un certain nombre de difficultés, dont les principales sont les suivantes : obtention et maintien d'un soutien politique élevé, absence de personnalité politique de haut niveau pour défendre la cause, insuffisance des ressources et fragmentation du soutien des bailleurs de fonds.

*Obtenir et maintenir un soutien politique fort* : L'un des principaux défis pour l'élaboration et la mise en œuvre de la SNE a été le manque d'appropriation et d'engagement politique durable. La rédaction de la stratégie a été réalisée dans les délais impartis. Cependant, le projet de stratégie n'a pas encore été soumis à l'approbation du Cabinet, car il n'a pas été considéré comme une priorité par les dirigeants politiques. La situation a été exacerbée par le changement des priorités du gouvernement en raison de la pandémie de Covid-19.

*Absence de champion de haut niveau* : bien que les technocrates aient reconnu la valeur de la SNE, le ministère n'a pas réussi à trouver un champion politique de haut niveau qui puisse servir de porte-parole et de gardien afin de promouvoir et de créer un espace de discussion ouverte sur les documents, ainsi que de mobiliser un soutien politique de haut niveau en faveur de la stratégie.

*Insuffisance des ressources et coordination des donateurs* : L'un des principaux défis était l'insuffisance des fonds, car la plupart des partenaires donateurs n'étaient pas certains que la stratégie serait approuvée rapidement. Dans ce contexte, ils n'étaient pas disposés à fournir des ressources supplémentaires. À cela s'ajoutait le fait que la plupart des aides financières étaient consacrées aux aspects techniques du processus, et non aux engagements nécessaires pour créer l'environnement propice et mobiliser le soutien des dirigeants en faveur de l'approbation et de la mise en œuvre de la politique.

*Sensibilisation insuffisante des parties prenantes concernées* : La sensibilisation et la consultation des parties prenantes concernées, en particulier les médias, ont été insuffisantes. Le processus s'est davantage concentré sur les composantes techniques de la stratégie. Peu d'efforts ont été déployés pour sensibiliser les parties prenantes clés, y compris les citoyens, à la pertinence de la stratégie pour le processus de développement national. L'élaboration de la stratégie nationale de suivi et d'évaluation n'a pas associé les principaux acteurs politiques dès le début du processus. Elle a donc manqué d'adhésion politique, car la plupart des acteurs clés n'étaient pas informés et n'avaient pas été associés au processus.

#### **Assurer la continuité lors des transitions politiques et administratives**

Un défi clé consiste à maintenir le système malgré *les transitions politiques et administratives*. Il a été mentionné précédemment que le DPME en Afrique du Sud a connu une transition importante entre 2017 et 2020. Bien que les différents systèmes de S&E aient été bien établis, les rivalités entre les ministères et les changements de personnel et de ministres ont entraîné un exode du personnel et un déclin du statut et des capacités du DPME, qui est aujourd'hui en voie de redressement. De même, le Bénin a connu une série de transitions avec le transfert du BEPP/BEPPAG de différents ministères, de la présidence, etc. Le Ghana a créé il y a plusieurs années une Commission nationale de planification du développement qui a pris en charge les fonctions de S&E. Un ministère du S&E a été créé en 2017, mais il a été absorbé par la présidence en 2021. Plusieurs enseignements peuvent être tirés :

- **Veiller à ce qu'il existe un éventail de champions capables de poursuivre l'évaluation.** L'existence d'une coalition a permis à des champions sectoriels et provinciaux de poursuivre leur travail malgré les problèmes rencontrés par le DPME. Cela a facilité la reprise lorsque celle-ci est devenue possible.
- **Une fois le système mis en place, il est important de l'ancrer dans la législation afin d'en garantir la continuité.** En Afrique du Sud, l'élaboration de la législation n'a commencé qu'en 2017, soit sept ans après le lancement du système de S&E, et au Bénin, elle n'a débuté qu'en 2021. Rétrospectivement, il aurait été idéal de le faire après environ trois ans, lorsque les principaux systèmes étaient en place et fonctionnaient.
- **Établir des liens avec le Parlement** à l'aide d'évaluations, qui peuvent ensuite être intégrées dans la législation, afin que le Parlement devienne un champion de l'évaluation.

## 9.5 Calendrier proposé pour un pays qui envisage de mettre en place un SNE

Goldman & Mathe (2014) examinent les éléments nécessaires à l'institutionnalisation des systèmes de M&E (voir tableau 6). Sur la base du tableau 6 et des exemples nationaux, les phases suivantes semblent appropriées, en commençant par le diagnostic.

Tableau 5 : Éléments du processus dans un cadre d'institutionnalisation du S&E (Goldman et Mathe, 2014)

Le processus	
1.	Un diagnostic clair de la situation existante et une compréhension des domaines dans lesquels les résultats doivent être améliorés ;
2.	La stratégie et le plan de réforme définis avant la structure, afin d'établir une orientation politique claire avec un engagement à obtenir des résultats ;
3.	Le processus ne doit pas dépendre de la mise en œuvre de lois et de règlements ;
4.	Une stratégie de mise en œuvre claire et efficace ;
5.	Une équipe talentueuse pour piloter le système et résoudre les problèmes rapidement et rigoureusement ;
6.	Le courage de repenser complètement les processus ;
7.	Expérimentation, mise à l'essai et mise à l'échelle ;
8.	Un investissement important dans la communication ;
9.	Veille à ne pas trop complexifier le système ;
10.	Instaurer une culture et une capacité d'analyse, d'apprentissage et d'utilisation des données issues du suivi et de l'évaluation.
11.	Rôle des dispositions structurelles visant à garantir l'objectivité et la qualité du suivi et de l'évaluation, ainsi que la fiabilité des systèmes de données des ministères.

**Diagnostic** – entreprendre une forme *d'analyse de la situation*, formelle ou moins formelle, afin de comprendre quels sont les facteurs externes clés qui influencent actuellement l'appétit pour un système d'évaluation, ainsi que les éléments clés de l'écosystème : un champion gouvernemental intéressé, au sein de l'exécutif ou du parlement, soit au centre du gouvernement (par exemple la présidence), dans un ministère sectoriel ou au parlement ; une OPE active ; une source de financement pour les évaluations et pour le développement des éléments du système d'évaluation ;

évaluateurs disponibles dans le pays ; formation en suivi et évaluation, etc.<sup>12</sup>. La cartographie et l'engagement des parties prenantes sont des éléments importants de cette phase.

**Élaborer un concept pour un système** – il peut s'agir d'une *politique*, indispensable pour commencer, ou d'un concept destiné à guider l'expérimentation avant l'élaboration d'une politique. Ce concept devrait préciser l'approche (par exemple, une approche axée sur l'utilisation, des évaluations rendues publiques), définir les types d'évaluation à envisager (y compris les évaluations rapides), déterminer s'il s'agira d'évaluations externalisées ou internes ou d'une combinaison des deux, préciser le mode de financement des évaluations et la manière dont les résultats seront rendus publics. Il doit également comporter un plan de mise en œuvre.

Renforcer la **volonté politique de soutenir l'évaluation**, tant au niveau des ministres que des cadres supérieurs – cela peut impliquer de leur présenter des exemples de réussite ailleurs en Afrique, où Twende Mbele peut être utile.

Mettre en place une **équipe de base compétente** pour piloter le processus, qui pourra être élargie à mesure que sa valeur sera démontrée. Cette équipe doit être soutenue par un **groupe interministériel** chargé de diriger le système d'évaluation. Cela signifie que le processus ne concerne pas un seul ministère, mais une coalition au sein du gouvernement, et éventuellement d'autres alliés tels que le VOPE et les universités qui enseignent l'évaluation.

**Mener des évaluations pilotes** et les utiliser pour tester le concept et le fonctionnement du système. Ce faisant, être prêt à repenser les processus de fond en comble afin d'adopter une approche « Made in Africa » adaptée au contexte local.

Déployer des efforts considérables pour **communiquer** au sein de l'unité/du département champion, avec le champion politique, avec les alliés et à travers le gouvernement, afin que tous aient une idée claire de ce qui est tenté et pourquoi. Communiquer également avec le VOPE et les universités afin de construire une coalition plus large que le gouvernement.

**Développer progressivement des systèmes**, tels que des guides pour les différentes phases du processus d'évaluation, les types d'évaluation, les compétences et les normes, le système de plans d'amélioration, les cours de formation, etc. Ceux-ci devraient contribuer à renforcer la qualité et la fiabilité des évaluations et du système. Ceux-ci devraient contribuer à renforcer la qualité et la fiabilité des évaluations et du système. Il n'est pas nécessaire de disposer d'un système complexe pour commencer, celui-ci gagnera en complexité avec le temps. Un élément central est un **plan/programme national d'évaluation** permettant de hiérarchiser les évaluations à soutenir.

**Mettre en œuvre le système** - passer par une phase de consolidation où les évaluations sont mises en œuvre, où la capacité à entreprendre et à utiliser les évaluations est renforcée, et où une culture d'apprentissage à partir des évaluations commence à s'établir. Au cours de cette phase, le système peut être étendu aux niveaux décentralisés, par exemple aux provinces/régions et aux administrations locales.

L'apprentissage implique également **d'évaluer le système** après environ cinq ans. Il est bon de mettre en pratique ce que l'on prône et d'évaluer le fonctionnement du système et les améliorations qui peuvent y être apportées.

« Gel » du système par son ancrage dans la **législation** : afin de minimiser les risques liés aux transitions politiques et administratives une fois que le modèle de base du système a été testé et approuvé, il serait utile de le geler dans la législation.

## 10 Facteurs critiques de succès

<sup>12</sup> Il convient de noter que l'Initiative d'évaluation mondiale élabore actuellement un outil d'analyse des systèmes de suivi et d'évaluation qui serait très utile dans ce contexte.

Certains facteurs clés apparaissent comme des facteurs critiques de succès, notamment ceux tirés des progrès réalisés au Bénin, en Ouganda et en Afrique du Sud, ainsi que des progrès plus lents dans d'autres pays et du cadre pour l'institutionnalisation du S&E dans Goldman & Mathe, (2014). Une partie de ce cadre est utilisée dans le tableau 7 pour s'appliquer à la mise en place d'un SSE en Afrique, tandis que les éléments du processus sont couverts dans la section 9.

**Tableau 6 : Cadre pour l'institutionnalisation du S&E (Goldman et Mathe, 2014)**

Conditions favorables	Enseignements pour la mise en œuvre
1. Rôle clé d'un « champion » central puissant et compétent, doté d'une volonté politique soutenue sur le long terme et d'une coalition pour le soutenir	Idéalement, il convient de commencer par un <i>champion central</i> tel que le BEPPAG, l'OPM ou le DPME, afin de coordonner la mise en œuvre des évaluations dans l'ensemble du gouvernement et de la société, selon une approche gouvernementale concertée. Un ministère ou une agence disposant de compétences, de financements et d'infrastructures spécifiques est essentiel pour garantir que le soutien politique soit complété par les compétences techniques nécessaires à la mise en œuvre de la SNE. À défaut, on peut commencer par un champion sectoriel et s'en servir pour démontrer ce qui est possible. <i>Volonté politique</i> du gouvernement, et éventuellement du parlement, comme on le voit au Bénin, en Ouganda et en Afrique du Sud. <i>L'adhésion des parties prenantes clés</i> au sein des instances décisionnelles telles que les dirigeants politiques (gouvernements), les responsables stratégiques au sein du gouvernement, les OEVP, les groupes de réflexion, les universités et la société civile est essentielle pour garantir le bon fonctionnement du SNE dans le cadre plus large de l'écosystème des données probantes. Il est important de constituer une <i>coalition</i> pour soutenir le système, comprenant divers ministères et éventuellement des gouvernements décentralisés (par exemple, les provinces), ce qui contribuera à garantir la légitimité, une utilisation plus large de l'évaluation et une plus grande résilience du système. Au Bénin, il s'agissait du Conseil national d'évaluation, en Afrique du Sud, le Groupe de travail technique sur l'évaluation.
2. L'utilisation considérée comme la mesure du « succès »	Il est essentiel de mettre l'accent sur l'utilisation dès le départ afin de garantir que les évaluations soient susceptibles d'être utilisées. Les implications clés comprennent <i>la responsabilisation</i> des départements chargés de l'évaluation, l'établissement de <i>la crédibilité</i> de l'évaluation, la garantie que le produit est <i>utilisable</i> (par exemple, le rapport de synthèse de 1/5/25 pages utilisé en Afrique du Sud), la maximisation de la probabilité d'un suivi en soumettant les évaluations nationales au Cabinet, et la mise en place d'un <i>plan d'amélioration</i> qui est suivi.
3. Demande substantielle de la part du gouvernement	Il doit y avoir une demande d'évaluations de la part du gouvernement. Idéalement, cette demande devrait émaner d'un champion central et être largement relayée au sein du gouvernement. Si nécessaire, on peut commencer par les champions sectoriels ou le Parlement. La réalisation d'évaluations rapides ou la synthèse des évaluations existantes peuvent contribuer à créer une demande. Il est utile de codifier la demande dans un plan ou un programme national d'évaluation.
4. L'importance de mettre en place des mesures incitatives (y compris la capacité à utiliser efficacement l'autorité forte et douce pour faire respecter le changement) ;	Les incitations sont la clé, qu'il s'agisse de « carottes », de « bâtons » ou de « sermons » (Bemelmans-Videc et al., 1998). Cela signifie créer des incitations positives ( <i>carottes</i> ), telles que l'utilisation d'évaluations pour débloquer des programmes, la célébration des succès, l'accès aux fonds des donateurs ; <i>des sermons</i> , tels qu'un discours du président sur les évaluations ; ou <i>des bâtons</i> , tels que l'obligation d'apporter des changements en cas de mauvaises performances lors des évaluations, ou l'obligation d'élaborer des plans d'amélioration à partir des évaluations. La prévalence d'une culture bureaucratique punitive souvent mise en évidence par les audits signifie que ces mesures doivent être traitées avec prudence (voir tableau 1).
5. Système de gestion de la performance /M&E qui est dynamique.	Le système de suivi et d'évaluation doit pouvoir évoluer afin d'intégrer un système d'évaluation et, idéalement, divers outils d'évaluation, allant d'évaluations rapides ou d'ateliers d'évaluation à des évaluations rigoureuses de la mise en œuvre ou de l'impact.
6. Renforcement continu des capacités d'évaluation (RCE)	Le renforcement continu des capacités d'évaluation est également fondamental pour garantir qu'il existe une masse critique d'évaluateurs dans la société et les institutions gouvernementales disposant des systèmes et des ressources d'évaluation nécessaires. Les éléments clés du renforcement des capacités d'évaluation comprennent la formation, l'apprentissage par la pratique, le partage des connaissances, le coaching, le mentorat, les stages et l'apprentissage. Là encore, les VOPE et les prestataires de formation tels que les universités et les cabinets de conseil jouent un rôle important dans le développement de la petite enfance.

## 11 Conditions de base pour la mise en place d'un SNE

La section 9.6 traite de la mise en place progressive d'un système national d'évaluation. Les éléments essentiels à la mise en place d'un tel système sont les suivants :

- Un **moteur** : un responsable gouvernemental chargé de diriger le processus, assisté d'une petite équipe de 2 à 3 personnes, qui pourra s'agrandir par la suite ;
- Une **conception initiale** du fonctionnement du système (voir 9.6) ;
- Une certaine disponibilité de **fonds flexibles**, provenant par exemple de partenaires de développement, qui peuvent être utilisés pour financer des évaluations afin de tester le système et de développer certains de ses éléments. Cela nécessite des bailleurs de fonds qui s'engagent en faveur du renforcement des capacités nationales d'évaluation (NECD) et qui sont prêts à mettre en œuvre leur travail de manière à renforcer les capacités et les systèmes locaux ;
- **Une volonté politique** d'être prêt à faire face aux critiques constructives issues des évaluations, à soutenir la réalisation des évaluations et à mettre en place un système.

La clé est de commencer le processus, en s'appuyant sur les évaluations en cours pour établir une volonté de développer et d'élargir un système. Cela nécessite un champion central doté d'un mandat et d'un soutien politique.

## Annexes

### Annexe 1 : Références

- Amouzou, A, Kanté, A, Koffi, A, Maïga, A, Munos, M, Walker, N et Winch, P, 2020. Étude régionale pour le programme de renforcement des capacités et d'évaluation de l'impact en Afrique de l'Ouest (WACIE).
- Arnold, R.D. et Wade, J.P, 2015. A Definition of Systems Thinking: A Systems Approach. Steven's Institute, New Jersey.
- Bemelmans-Videc, M.-L., Rist, R. C., & Vedung, E. (Eds.). (1998). Carrots, sticks & sermons: Policy instruments and their evaluation. Transaction Publishers.
- BEPPAG, 2017. Guide Méthodologique National d'Évaluation. UNICEF. 124 pages.
- Chirau, T., Waller, C., & Blaser Mapitsa, C. 2018. The National Evaluation Policy Landscape in Africa: A Comparison. Disponible à l'adresse : <http://wiredspace.wits.ac.za/handle/10539/28240> [Consulté le 2 juin 2021]
- Davies, I, Houinsa, D, 2010. Étude diagnostique des capacités nationales en évaluation au Bénin Commission européenne (2015), Lignes directrices pour l'amélioration de la réglementation, document de travail des services de la Commission.
- Com (2015) 215 final.
- Fournier, D. (2005). Évaluation. Dans S. Mathison (Ed.), Encyclopaedia of Evaluation (pp. 139-140). Thousand Oaks, CA : Sage.
- Furubo, J.-E. et R. Sandahl (2002) « A Diffusion Perspective on Global Developments in Evaluation », dans J.-E. Furubo, R. C. Rist et R. Sandahl (éd.) International Atlas of Evaluation, pp. 1-26. Londres : Transaction Publishers.
- Goldman, I., Byamugisha, A., Gounou, A., Smith, L. R., Ntakumba, S., Lubanga, T., Sossou, D., & Rot-Munstermann, K. (2018). L'émergence des systèmes d'évaluation gouvernementale en Afrique : le cas du Bénin, de l'Ouganda et de l'Afrique du Sud. African Evaluation Journal, 6(1), 11. <https://doi.org/10.4102/aej.v6i1.253>
- Goldman, I., Deliwe, C. N., Taylor, S., Ishmail, Z., Smith, L., Masangu, T., Adams, C., Wilson, G., Fraser, D., Griessel, A., Waller, C., Dumisa, S., Wyatt, A., & Robertsen, J. (2019). Évaluation (2) – Évaluation du système national d'évaluation en Afrique du Sud : quels résultats après cinq ans ? African Evaluation Journal, 7(1). <https://doi.org/10.4102/aej.v7i1.400>.
- Goldman, I., & Mathe, J. (2014). 12.8 Philosophie et approche institutionnalisantes sous-jacentes au GWM&ES en Afrique du Sud. Dans Evaluation Management in South Africa and Africa (1re éd., p. 22). Sun Press.
- Goldman, I., Mathe, J. E., Jacob, C., Hercules, A., Amisi, M., Buthelezi, T., Narsee, H., Ntakumba, S., & Sadan, M. (2015). Élaboration de la politique et du système nationaux d'évaluation de l'Afrique du Sud : premières leçons apprises. African Evaluation Journal, 3(1), 9.
- Goldman, I., Olaleye, W., Ntakumba, S., Makgaba, M., & Waller, C. (2020). Mere compliance or learning – M&E culture in the public service of Benin, Uganda and South Africa. In Using Evidence in Policy and Practice—Lessons from Africa (First). Routledge, Taylor & Francis Group.
- Goldman, I., & Pabari, M. (2020). Leçons pour l'utilisation des données probantes dans les politiques et la pratique. Dans Using Evidence in Policy and Practice—Lessons from Africa (Première édition). Routledge, Taylor & Francis Group.
- Goldman, I., Pabari, M., & Amisi, M. (2021). Renforcer le rôle des unités gouvernementales et parlementaires chargées du suivi et de l'évaluation/de la recherche en tant que courtiers du savoir. CLEAR-AA. Disponible à l'adresse <https://www.wits.ac.za/clear-aa/supporting-evidence-use-in-policy-and-practice/>
- Kouakanou, B, Agumon, D, Aina, M S, Gounou, A, David-Gnahoui, E.M. Le potentiel et les défis des évaluations pour influencer positivement les réformes : travailler avec les producteurs dans le secteur agricole au Bénin, dans Goldman, I et Pabari M (éd.) (2020), « Utiliser les données probantes dans les politiques et la pratique – leçons tirées de l'Afrique », disponible à l'adresse <https://www.taylorfrancis.com/books/oa-edit/10.4324/9781003007043/using-evidence-policy-practice-ian-goldman-mine-pabari>

- Lázaro, B. (2015). Étude comparative sur l'institutionnalisation de l'évaluation en Europe et en Amérique latine (Collection : Études n° 15 ; Série : État de l'art Domaine : Finances publiques). Programme Eurosocial.
- Ministère du M&E. (2019). Projet de politique nationale en matière de M&E. Ministère du M&E.
- Molaiwa, T, 2021. Réflexion sur le système national d'évaluation (SNE). Présentation lors du séminaire national sur l'évaluation, 16 novembre 2021.
- NDPC. (2016). MANUEL NATIONAL DE SUIVI ET D'ÉVALUATION. Commission nationale de planification du développement.
- Patton, M. (2012). Essentials of Utilization-Focused Evaluation. Dans Q. P. Michael, Essentials of Utilization-Focused Evaluation. Londres : Sage.
- Phillips, S., Goldman, I., Gasa, N., Akhalwaya, I., & Leon, B. (2014). A focus on M&E of results: An example from the Presidency, South Africa. Journal of Development Effectiveness, 6(4), 392–406. <https://doi.org/10.1080/19439342.2014.966453>
- Rabie, B & Ian Goldman (2014) Le contexte de la gestion de l'évaluation. Dans : Fanie Cloete, Babette Rabie & Christo de Coning (2014) La gestion de l'évaluation en Afrique du Sud. Stellenbosch : Sun Media.
- Scriven, M. (1996). La théorie derrière l'évaluation pratique. Évaluation, 2(4), 393-404.

## Annexe 2 : Outil d'analyse du système de suivi et d'évaluation (MESA)

Tableau 7 : Structure du MESA

1 Introduction au MESA		
1.1 Introduction au MESA 1.2 Objectif du MESA 1.3 Méthodologie et processus mis en œuvre 1.4 Structure du rapport		
2 Contexte national		
2.1 Profil du pays 2.2 Structure gouvernementale 2.3 Économie politique et lien avec les M&E 2.4 Culture organisationnelle du gouvernement et des M&E 2.5 Intérêt pour le M&E au début du MESA		
3 Aperçu des systèmes de planification, de budgétisation et de M&E (PBM&E)	4 Systèmes de suivi et de rapport	5 Systèmes d'évaluation
3.1 Contexte juridique et politique du PBM&E 3.2 Acteurs clés de la PBM&E 3.3 Systèmes de planification et de budget 3.4 Systèmes de M&E 3.5 Parties prenantes de la M&E (statistiques nationales, bureaux d'audit, VOPE) 3.6 Données statistiques et administratives 3.7 Ressources pour le M&E 3.8 Communication des données de S&E 3.9 Initiatives de renforcement des capacités en matière de S&E 3.10 Considérations relatives à l'équité/au genre dans les systèmes de PBM&E. 3.11 Considérations relatives à la durabilité climatique et environnementale dans les systèmes PBM&E.	4.1 Systèmes de surveillance et de rapport des gouvernements au niveau national 4.2 Systèmes de suivi et de rapport par les gouvernements aux niveaux infranationaux 4.3 Surveillance du gouvernement par le Parlement 4.4 Capacité de surveillance et de rapport du gouvernement 4.5 Rôle de la société civile dans le système de contrôle du gouvernement 4.6 Systèmes/incitations pour donner suite au suivi 4.7 Utilisation des informations issues du suivi par le gouvernement	5.1 Évaluation aux niveaux national/infranational 5.2 Capacité du gouvernement à gérer et coordonner une évaluation 5.3 Capacité du gouvernement à gérer, commander ou entreprendre des évaluations 5.4 Systèmes/mesures incitatives visant à garantir que les évaluations donnent lieu à des mesures concrètes 5.5 Capacité à réaliser des évaluations 5.6 Systèmes/incitations visant à garantir que les évaluations donnent lieu à des mesures concrètes 5.7 Utilisation des évaluations par le gouvernement 5.8 Utilisation des évaluations par le Parlement 5.9 Utilisation des évaluations par la société civile et les médias 5.10 Rôle de la société civile dans le système d'évaluation gouvernemental Système d'évaluation
6 Constatations générales et conclusions		
6.1 Aperçu de l'état du système de suivi et d'évaluation 6.2 Domaines fonctionnant bien et domaines à améliorer 6.3 Possibilités d'interventions susceptibles d'entraîner des changements systémiques plus larges ou des résultats en matière de développement 6.4 Conclusions		

# Comment mettre en place un système national d'évaluation



**TWENDE MBELE**  
[www.twendembele.org](http://www.twendembele.org)

TWENDE MBELE est un partenariat multinational d'apprentissage entre pairs axé sur les priorités des gouvernements nationaux en matière de mise en place de systèmes d'évaluation nationaux dans le but d'améliorer la performance des gouvernements et leur responsabilité envers les citoyens.

Université du Witwatersrand

2 St David's Place, Parktown, Johannesburg Téléphone : +27 11 717 3157  
; Fax : +27 86 765 5860



<http://www.twendembele.org>