





Comment mettre en place des systèmes de S&E pour améliorer les performances du secteur public

Keith Mackay



Comment mettre en place des systèmes de S&E pour améliorer les performances du secteur public

	<p>Le suivi et l'évaluation (S&E) sont au cœur des dispositions efficaces de gouvernance. Ils sont nécessaires pour axer sur des faits concrets l'élaboration de politiques, les décisions budgétaires, la gestion et la responsabilisation.</p> <p>Il n'existe pas de modèle « optimal » auquel doit ressembler le système de S&E d'un gouvernement. Cela dépend en grande partie celles des nombreuses utilisations potentielles des informations tirées du S&E qui constituent les principales raisons de l'élaboration d'un tel système.</p>
	<p>Il est utile de commencer par un diagnostic des fonctions de S&E qui existent déjà ainsi que de leurs forces et faiblesses, du point de vue de la demande (l'utilisation effective des informations résultant du S&E) et de l'offre (la qualité technique des informations sur le suivi et des rapports des évaluations).</p> <p>Les diagnostics peuvent aussi contribuer à sensibiliser à l'intérêt prioritaire que revêt le S&E et à créer un consensus à ce sujet.</p>
	<p>Une prochaine étape consiste à élaborer un plan d'action — qui conduira à la destination souhaitée pour un système de S&E. Cette étape devrait impliquer les principales parties prenantes au sein des ministères centraux et sectoriels, les bailleurs de fonds, les universités, etc.</p> <p>Au nombre des principaux éléments d'un plan d'action figurent l'existence des champions influents de la cause du S&E, de solides mesures d'incitation à effectuer le S&E et à utiliser les informations ; la formation au S&E et à l'utilisation des informations relatives au S&E ; les dispositions structurelles pour assurer l'objectivité et la qualité du S&E ; et un engagement à long terme en faveur de l'institutionnalisation du S&E.</p>
	<p>On peut tirer de nombreux enseignements des pays qui ont mis en place des systèmes publics efficaces de S&E — et il y a aussi de nombreuses erreurs à éviter. La première erreur consiste à concevoir un système de S&E trop complexe — ce qui non seulement constitue un gaspillage d'effort, mais risque aussi de compromettre un système de S&E.</p> <p>Une autre erreur consiste à croire que le S&E est une fin en soi ; l'information résultant du S&E n'a de valeur que si elle est utilisée de manière intensive.</p>
	<p>Il est utile de suivre et d'évaluer régulièrement l'évolution du système de S&E et de déterminer dans quelle mesure il fonctionne de manière satisfaisante. Il sera probablement nécessaire de lui apporter constamment des aménagements.</p> <p>La réussite est déterminée en fin de compte par la mesure dans laquelle l'information fournie par le S&E est utilisée pour améliorer les performances du gouvernement.</p>



Comment mettre en place des systèmes de S&E pour améliorer les performances du secteur public

Keith Mackay



©2007 Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale 1818 H Street NW
Washington DC 20433
Téléphone : 202-473-1000
Internet : www.worldbank.org
E-mail: feedback@worldbank.org

Tous droits réservés

1 2 3 4 10 09 08 07

Le présent rapport a été établi par les services de la Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale et les constatations, interprétations et conclusions qui y sont présentées ne reflètent pas nécessairement celles de ses administrateurs ou des gouvernements qu'ils représentent.

La Banque mondiale ne garantit pas l'exactitude des données figurant dans la présente publication. Les frontières, les couleurs, les dénominations et toute autre information figurant sur les cartes du présent rapport n'impliquent de la part de la Banque mondiale aucun jugement quant au statut juridique d'un territoire quelconque et ne signifient nullement que l'institution reconnaît ou accepte ces frontières.

Droits et licences

Le contenu de cette publication fait l'objet d'un dépôt légal. La publication ou la transmission d'une partie ou de l'intégralité de la présente publication peut constituer une violation de la loi applicable. La Banque internationale pour la reconstruction et le développement/Banque mondiale encourage la diffusion de ses études et, normalement, accorde sans délai l'autorisation d'en reproduire des passages.

Pour obtenir l'autorisation de reproduire ou de réimprimer toute partie de cette publication, veuillez adresser votre demande en fournissant tous les renseignements nécessaires, par courrier, au Copyright Clearance Center Inc., 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923, USA ; téléphone : 978-750- 8400 ; télécopie : 978-750-4470 ; site web : www.copyright.com.

Pour tout autre renseignement sur les droits et licences, y compris les droits dérivés, envoyez votre demande, par courrier, à l'adresse suivante : Office of the Publisher, The World Bank, 1818 H Street NW, Washington, DC 20433, USA ; par télécopie, au 202-522-2422 ; ou par courriel à l'adresse e-mail: pubrights@worldbank.org.

Crédits photos de couverture : en haut à gauche, planificateurs égyptiens, par Ray Witlin, Photothèque de la Banque mondiale ; en haut à droite, travaux routiers en Afrique du Sud, par Trevor Samson, Photothèque de la Banque mondiale ; en bas à gauche, Leica Geosystems, reproduction autorisée ; en bas à droite, employé des chemins de fer égyptiens, par Ray Witlin, Photothèque de la Banque mondiale.

ISBN: 978-0-8213-7483-2
e-ISBN: 978-0-8213-7484-9
DOI: 10.1596/978-0-8213-7483-2

Une demande a été soumise à la bibliothèque du Congrès des États-Unis en vue de cataloguer cette publication.

World Bank InfoShop
Courriel : E-mail: pic@worldbank.org
Téléphone : 202-458-5454
Télécopie : 202-522-1500

Groupe indépendant d'évaluation
Programme de gestion des connaissances et de
renforcement des capacités d'évaluation
(IEGKE)
E-mail: eline@worldbank.org
Téléphone: 202-458-4497
Facsimilé: 202-522-3125



Imprimé sur du papier recyclé



Table des matières

v	Avant-propos
vii	Remerciements
ix	Sigles et abréviations
1	1 Introduction
5	PREMIÈRE PARTIE—Quel parti les pouvoirs publics peuvent-ils tirer du suivi et evaluation ?
7	2 Qu'est-ce que le S&E ? Notions élémentaires sur le S&E
9	3 Contribution du S&E à une saine gouvernance
19	4 Principales tendances influant sur les pays — les raisons pour lesquelles les pays se dotent de systèmes de S&E
23	DEUXIÈME PARTIE—Quelques expériences nationales
25	5 Pays observant des pratiques optimales – à quoi reconnaît-on l'« efficacité » ?
27	6 Chili
33	7 Colombie
39	8 Australie
47	9 Le cas particulier de l'Afrique
55	TROISIÈME PARTIE—Enseignements
57	10 Mise en place des systèmes nationaux de S&E — Enseignements tirés de l'expérience
67	11 Mesures visant à encourager le S&E — comment créer la demande

73	QUATRIÈME PARTIE—Comment renforcer un système national de S&E
75	12 L'importance d'une étude diagnostique sur le pays
81	13 Élaboration des plans d'action
91	CINQUIÈME PARTIE—Questions en suspens
93	14 Domaines nouveaux
99	15 Conclusions
101	SIXIÈME PARTIE—Foire aux questions
103	Foire aux questions
115	Annexes
117	A: Enseignements concernant la façon de faire en sorte que les évaluations aient de l'influence
121	B: Une étude diagnostique de pays – l'exemple de la Colombie
143	C: Termes de référence pour un diagnostic approfondi du système Colombien de S&E
147	D: Évaluation de l'appui de l'IEG à l'institutionnalisation des systèmes de S&E
153	E: Glossaire des principaux termes de S&E
161	Notes de fin de document
169	Bibliografie



Avant-propos

Depuis sa création en 1973, le Groupe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale (IEG) — précédemment dénommé Département de l'évaluation des opérations — aide les gouvernements des pays en développement à renforcer leurs systèmes et capacités de suivi et d'évaluation (S&E). Depuis lors, l'IEG a acquis une vaste expérience dans ce domaine dans une gamme élargie de pays et de cadres du secteur public.

En 1998, l'IEG a commencé la publication d'une série de documents de travail et d'autres études dans ce domaine, afin de mettre en évidence et de diffuser ces enseignements. Ces publications sont disponibles sur le site web de l'IEG : <http://www.worldbank.org/ieg/e.cd>. Le nombre élevé des lecteurs de ces publications témoigne du très grand intérêt suscité par cette question — le site web à lui seul enregistre chaque année plus de 110 000 visiteurs, et représente une très forte proportion du nombre total des lecteurs des publications de l'IEG.

Les publications de l'IEG sur cette question mettent en évidence les systèmes de S&E dans les pays où les pratiques sont optimales ou prometteuses. Elles comprennent également des guides diagnostiques, des diagnostics de pays, des exemples d'évaluations ayant exercé une grande influence et du matériel didactique sur les outils de S&E et l'évaluation d'impact, entre autres. Dans ce contexte, le présent volume vise à synthétiser et à résumer cet ensemble de connaissances pour les lecteurs.

La Première Partie du rapport s'attache dans un premier temps à déterminer ce que le S&E peut apporter aux gouvernements. Elle tente de préciser le contenu qui se trouve derrière le discours. Des notions élémentaires sur le S&E sont présentées (chapitre 2), ainsi qu'un examen des moyens précis par lesquels les informations sur le suivi et les constatations des évaluations peuvent être utilisées et l'ont été pour améliorer les performances du gouvernement, par exemple, à l'appui de la prise de décisions budgétaires (chapitre 3). On estime que l'utilisation des informations relatives au S&E est une condition nécessaire de la gestion efficace des dépenses publiques pour réduire la pauvreté — en d'autres termes, le S&E est nécessaire à l'élaboration des politiques fondées sur des observations, et la responsabilité fondée sur des faits. C'est la raison pour laquelle la plupart des pays membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques — les pays les plus riches — tiennent énormément à disposer et à se servir des informations tirées du S&E pour appuyer une

bonne gestion des affaires publiques. Cette partie examine aussi (chapitre 4) certaines des principales tendances qui incitent les pays à accorder un rang de priorité plus élevé au S&E.

La Deuxième Partie porte essentiellement sur les résultats obtenus par plusieurs pays qui ont su mettre en place un système public de S&E fonctionnant de manière satisfaisante. Le chapitre 5 examine les caractéristiques d'un système de S&E efficace. Des exemples de plusieurs pays — dont le Chili (chapitre 6), la Colombie (chapitre 7) et l'Australie (chapitre 8) — illustrent un tel système. Il convient toutefois de noter que l'une des idées qui revient souvent dans ce rapport est qu'il n'existe pas de « meilleur » modèle auquel devrait ressembler un système de S&E national ou sectoriel. Dans les pays relativement faibles, il pourrait être indiqué de faire preuve de plus de prudence en mettant davantage l'accent sur des changements progressifs s'ils peuvent démontrer que le S&E est efficace par rapport au coût. L'Afrique, qui connaît de graves contraintes de capacités, est examinée dans cette perspective (chapitre 9).

La Troisième Partie analyse les enseignements tirés de la mise en place des systèmes nationaux de S&E dans ces pays et dans bien d'autres pays en développement et développés. Treize enseignements fondamentaux sont mis en évidence (chapitre 10) ; ces enseignements sont conformes aux résultats obtenus au plan international dans d'autres types d'activités de renforcement des capacités du secteur public. Ces enseignements comprennent, par exemple, la condition préalable d'une demande substantielle par l'administration des informations sur le suivi et des résultats des évaluations et le rôle central des mesures d'incitation. Les enseignements comprennent aussi l'importance d'un diagnostic du S&E dans un pays et d'un puissant champion de la cause du S&E. La faible demande de S&E par l'administration est fréquente et est souvent perçue comme

un obstacle insurmontable aux efforts d'élaboration d'un système de S&E. Il n'en est cependant rien. Il existe un certain nombre de moyens de créer la demande de S&E, alliant « la carotte », « le bâton » et « le sermon » (chapitre 11).

La Quatrième Partie présente les moyens de renforcer un système national de S&E. Elle s'intéresse particulièrement aux avantages d'une étude diagnostique sur le pays (chapitre 12). Un tel diagnostic peut aider à bien comprendre les activités de S&E actuellement menées dans le pays, l'environnement de la fonction publique et les possibilités d'utiliser les informations relatives au S&E pour les fonctions de base de l'administration, telles que la prise de décisions budgétaires et la gestion de programmes et de projets. Un diagnostic aboutira naturellement à un plan d'action définissant les principales options pour le renforcement d'un système national de S&E (chapitre 13).

La Cinquième Partie examine les domaines dans lesquels l'expérience internationale concernant les systèmes nationaux de S&E n'est pas bien comprise ni bien étayée par des documents. Il s'agit des domaines nouveaux ou d'avant-garde, liés notamment au coût-efficacité des différentes options de renforcement des systèmes publics de S&E et aux modèles de bonnes pratiques de S&E aux niveaux sectoriel et infranational (chapitre 14). Des réponses sont données à un certain nombre de questions qui sont fréquemment posées sur les systèmes publics de S&E (chapitre 15). Ces questions portent sur les principaux risques et écueils à éviter en voulant renforcer le S&E dans un pays, par exemple, le fait de croire à tort que le S&E a une valeur intrinsèque, ou d'adopter une démarche technocratique en matière de renforcement des capacités.

Enfin, la Sixième Partie présente un ensemble des questions les plus courantes sur le S&E, ainsi que les réponses à ces questions.



Remerciements

Le présent rapport a été rédigé par Keith Mackay, qui a été l'initiateur, en 1988, de la série des documents de travail et d'autres publications de l'IEG sur le sujet. Le rapport a bénéficié des observations formulées par Harry Hatry et David Shand. Heather Dittbrenner a préparé le texte pour la publication. Toutefois, les vues exprimées

dans ce rapport sont uniquement celles de l'auteur et ne représentent pas nécessairement les vues de la Banque mondiale ou de l'IEG. Nous sommes particulièrement reconnaissants à l'Agence norvégienne de coopération au développement (Norad) pour sa généreuse contribution financière.

Sigles et abréviations

ANAO	Office national australien de l'audit
COINFO	Comité de coordination des données (Colombie)
CONPES	Conseil national de la politique économique et sociale (Colombie)
CAD	Comité d'aide au développement (OCDE)
DANE	Bureau national de statistique (Colombie)
DDTS	Direction de l'aménagement durable du territoire (Colombie)
DEPP	Direction de l'évaluation des politiques publiques (Colombie)
DFID	Département du développement international (Royaume-Uni)
DIFP	Service de l'investissement et des finances publiques (fait partie de la DNP)
DNP	Direction nationale du Plan (Colombie)
GAO	Bureau de la responsabilité du gouvernement (États-Unis)
BID	Banque interaméricaine de développement
ICBF	Institut colombien du bien-être familial
IDEAS	Association internationale d'évaluation du développement
IEG	Groupe indépendant d'évaluation
S&E	Suivi et évaluation
ODM	Objectifs de développement pour le Millénaire
ONG	Organisation non gouvernementale
NIMES	Système national intégré de suivi et d'évaluation (Ouganda)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMB	Bureau de la gestion et du budget (États-Unis)
PART	Outil de notation de l'évaluation de programmes (États-Unis)
PEAP	Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (Ouganda)
PEP	Plan d'évaluation du portefeuille (Australie)
PETS	Enquête sur le suivi des dépenses publiques (Ouganda)
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
SEDESOL	Secrétariat du développement social (Mexique)
SENA	Institut national de formation professionnelle (Colombie)
SIGOB	Système de programmation et de gestion par objectif et résultat (Colombie)
SINERGIA	Système national d'évaluation des résultats de la gestion du secteur public (Colombie)
SIIF	Système intégré d'information financière (Colombie)
TDR	Termes de référence



1

Introduction

Un nombre croissant de gouvernements s'emploient à améliorer leurs résultats en créant des systèmes qui leur permettent de mesurer et de comprendre leur performance. Ces systèmes de suivi et évaluation (S&E) sont utilisés pour mesurer la quantité, la qualité et le ciblage des biens et des services — les extrants — que fournit l'État, ainsi que les réalisations et les impacts découlant de ces extrants. Les mêmes systèmes sont aussi un outil pour faciliter la compréhension des causes de la bonne et de la mauvaise performance.

Bien des raisons expliquent l'intensification des efforts visant à renforcer les systèmes nationaux de S&E. Les pressions financières et les attentes sans cesse croissantes des citoyens moyens incitent continuellement les gouvernements à fournir plus de services publics et avec des normes de qualité plus élevées. Ces pressions sont en outre une raison suffisante pour trouver des moyens de fonctionnement plus efficaces au plan du coût afin que les gouvernements puissent faire davantage avec moins. Les pays du monde en développement comptent souvent sur les pays les plus riches — les membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) — et adoptent les outils de gestion du secteur public dont se servent en général ces pays, tels que le S&E et la budgétisation fondée sur les résultats. La société civile et les parlements exercent également des pressions sur les gouvernements afin que ceux-ci rendent publiquement compte de leurs résultats et les expliquent. En outre, les bailleurs de fonds internationaux su-

bissent des pressions pour démontrer les résultats des grosses dépenses au titre de l'aide dont ils sont responsables ; ils s'emploient, à leur tour, à convaincre les pays en développement de renforcer leurs propres systèmes de S&E, et à leur apporter un concours dans ce sens.

Au cours des dernières années, les bailleurs de fonds ont concentré leur aide tout particulièrement sur les pays plus pauvres, c'est-à-dire ceux qui préparent des stratégies pour la réduction de la pauvreté dans le cadre des initiatives d'allègement de la dette. Ces pays cherchent à atteindre les objectifs de développement pour le Millénaire. Les bailleurs de fonds commencent aussi à se rendre compte que les systèmes nationaux de S&E peuvent contribuer aux efforts de lutte contre la corruption ; ces systèmes aident à détecter les « fuites » au niveau des financements publics, ainsi qu'à établir quelques-unes des conséquences possibles de la corruption — comme dans les cas où les dépenses publiques ne trou-

vent leur pendant ni dans la qualité physique de l'infrastructure ni dans le volume et la qualité des services fournis.

La mise en place du S&E ainsi que des systèmes de S&E est souvent considérée, d'un point de vue étroit et technocratique, comme s'apparentant à l'élaboration d'un système de gestion financière ou de passation des marchés. Le S&E et les systèmes de S&E comportent en effet des aspects techniques qu'il faut gérer minutieusement. Mais l'importance qu'on accorde à la dimension technocratique est des plus inadéquates si, ce faisant, on néglige les facteurs qui déterminent le degré d'utilisation concrète des informations relatives au S&E. Lorsqu'un système de S&E est sous-utilisé, cette situation constitue non seulement un gaspillage de ressources, mais elle est également susceptible de compromettre gravement la qualité des informations que produit le système. Elle remet également en question la durabilité du système lui-même.

Les spécialistes de l'évaluation font souvent valoir que le S&E et les systèmes de S&E sont une « bonne chose » et ont une valeur intrinsèque. Les experts en amélioration de la gestion semblent quant à eux soutenir souvent que la gestion axée sur les résultats ou les modes d'utilisation des informations relatives au S&E offrent une sorte de panacée pour l'amélioration de la performance des pouvoirs publics. De faibles arguments de ce genre destinés à promouvoir le S&E sont peu convaincants pour des gouvernements sceptiques ou soumis à une pression excessive dans le monde en développement. Cela dit, il existe effectivement des exemples très convaincants de gouvernements qui ont déployé les efforts requis pour mettre en place un système de S&E. Ces gouvernements utilisent de façon intensive les informations relatives au S&E que produisent les systèmes et ils se sont servis de ces renseignements pour améliorer considérablement les résultats de leurs politiques, programmes et projets.

Le présent volume vise à aider les gouvernements dans leurs efforts visant à mettre en place, à renforcer et à institutionnaliser pleinement leur système de S&E, non pas comme une fin en soi, mais

pour appuyer l'amélioration des résultats de leurs activités — ou en d'autres termes, pour soutenir une saine gouvernance. Le volume réunit les données d'expérience considérables accumulées par le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) de la Banque mondiale dans son programme de longue date d'appui aux pouvoirs publics, et par les membres du personnel de la Banque dans le cadre de leurs efforts pour mettre en place des systèmes de S&E. Il s'inspire aussi de l'ensemble croissant de publications provenant d'autres sources et qui traitent de cette question.

À l'heure actuelle, beaucoup d'accent est mis sur les *résultats* et l'aptitude à mettre en évidence la performance. La première partie traite de la question de savoir ce que le S&E offre exactement aux pouvoirs publics ; elle tente de préciser la substance sur laquelle se fonde le discours en faveur du S&E. Le chapitre 2 présente des notions élémentaires sur le S&E. L'annexe E complète cette analyse, en présentant un glossaire des termes clés de l'évaluation et de la gestion axée sur les résultats, élaboré par le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Pour certains hauts responsables et membres du personnel des bailleurs de fonds, le S&E peut paraître comme un sujet très technique et aux méthodes difficiles à comprendre pour le profane. Ce chapitre s'efforce de démystifier le S&E en donnant une brève vue d'ensemble d'un éventail de différents types et méthodes de S&E.

Le chapitre 3 propose une analyse des façons précises dont le S&E peut être et a été utilisé pour améliorer la performance de l'administration. L'accent est mis ici sur les manières dont celle-ci se sert du S&E, telles que pour appuyer la prise de décisions budgétaires. Des exemples sont fournis pour montrer comment la société civile recourt au S&E pour mesurer la performance de l'administration et amener celle-ci à améliorer ses résultats. Un certain nombre d'exemples d'évaluations ayant exercé une grande influence sont aussi offerts et ils confirment que le S&E peut se révéler très efficace au plan du coût pour les pouvoirs publics. Les principales tendances qui incitent les pays à se doter de systèmes de S&E sont examinées brièvement au chapitre 4.

La deuxième partie traite de l'expérience de plusieurs pays ayant réussi à mettre en place un système de S&E qui fonctionne bien. Le chapitre 5 décrit à grands traits la physionomie d'un « bon » système de S&E ; trois dimensions de l'efficacité y sont proposées. Une question qui se pose couramment est celle de savoir s'il existe effectivement des pays qui ont réussi à mettre en place un système national de S&E. La réponse à cette question est un « oui » sans équivoque. Bien des pays développés et un nombre modeste mais croissant de pays en développement ont réussi à établir des systèmes de S&E performants à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Des études de cas portant sur trois pays de ce genre — Chili, Colombie et Australie — sont présentées aux chapitres 6, 7 et 8.

Le cas spécial de l'Afrique est examiné au chapitre 9. L'Afrique constitue manifestement une grande priorité pour la communauté internationale, et elle a bénéficié tout particulièrement d'un volume considérable d'aide au développement, notamment dans le domaine du renforcement des capacités. Les efforts visant à renforcer le S&E ont été déployés dans le contexte de la préparation des stratégies pour la réduction de la pauvreté. Ce chapitre se penche sur quelques-unes des difficultés et des possibilités qui se présentent aux pays pauvres dans le cadre de ces efforts.

De nombreux pays développés et en développement ont accumulé une expérience substantielle en matière d'établissement des systèmes de S&E. Comme dans toute forme d'initiative de renforcement des capacités, il existe un certain nombre d'enseignements dégagés au prix de grands efforts au sujet de ce qui marche le mieux et de ce qui est inefficace, et tous ces enseignements sont examinés dans la troisième partie.

Il est peu surprenant que ces enseignements soient cohérents d'un pays et d'une région à l'autre ; les expériences concordent avec l'expérience internationale d'autres types de renforcement des capacités dans le domaine de la gestion du secteur public, tels que les systèmes budgétaires ou la réforme de la fonction publique (chapitre 10). Comme on l'a déjà mentionné, la question de

l'utilisation des informations relatives au S&E revêt une importance capitale pour la performance et la viabilité d'un système de S&E. L'utilisation est fonction de la nature et de la vigueur de la demande d'informations relatives au S&E, cette demande dépendant à son tour des mesures adoptées pour encourager l'utilisation du S&E. On peut certes estimer que les pays dont la demande de S&E est faible ou seulement tiède sont confrontés à un obstacle insurmontable dans leurs efforts visant à mettre en place des systèmes de S&E. Mais une telle façon de voir les choses est bien trop pessimiste ; il existe des moyens d'accroître la demande en renforçant les incitations, et ces moyens sont examinés au chapitre 11, qui traite de la « carotte », du « bâton » et du « sermon » en tant que mesures destinées à assurer le recours aux informations relatives au S&E.

Le chapitre IV présente les moyens par lesquels un système national de S&E peut être renforcé. Un des enseignements utiles pour le renforcement d'un système de S&E est qu'il importe d'effectuer un diagnostic national (chapitre 12). Ce diagnostic permet de bien comprendre les activités actuelles de S&E, l'environnement du secteur public, et les possibilités de renforcement des systèmes de S&E ainsi que d'utilisation des informations relatives au S&E. Ces informations peuvent servir à appuyer les fonctions de base de l'administration, telles que la prise de décisions budgétaires et la gestion courante des programmes et des projets. Chose peut-être tout aussi importante, un diagnostic aide les principales parties prenantes au sein de l'administration et de la communauté des bailleurs de fonds à se concentrer sur les atouts et les lacunes des dispositifs de S&E en vigueur. Un tel diagnostic peut aussi permettre de faire en sorte que ces parties prenantes partagent une perception commune des problèmes. Un diagnostic mène naturellement à un plan d'action qui définit les principales options de renforcement d'un système national de S&E (chapitre 13).

Le présent volume ne peut pas chercher — et ne cherche effectivement pas — à s'attaquer à tous les problèmes susceptibles de se poser lorsqu'on essaie de mettre en place un système national de S&E ou de renforcer un système existant. L'ex-

périence internationale relative à certains domaines n'est ni bien comprise ni attestée, et la quatrième partie présente les grandes lignes de quelques-uns de ces domaines. Ces domaines nouveaux et d'avant-garde constituent des sujets qui sont importants pour l'institutionnalisation du S&E, mais pour lesquels les connaissances actuelles semblent insuffisantes (chapitre 14). Il s'agit notamment des modèles de bonnes pratiques en matière de S&E aux niveaux infranational et sectoriel ; des moyens par lesquels les gouvernements peuvent œuvrer de manière efficace et crédible à aider la société civile à s'attaquer aux questions de S&E de leurs propres résultats ; et de l'efficacité du point de vue du coût des autres modèles d'aide des bailleurs de fonds en faveur de l'institutionnalisation du S&E.

Quelques remarques finales sont formulées au chapitre 15.

La quatrième partie apporte des réponses à un certain nombre de questions qui se posent fréquemment, lors des conférences nationales et internationales, sur le thème du présent volume. La fréquence à laquelle des questions similaires sont posées nous aide à cerner les questions clés auxquelles il convient de s'attaquer lorsqu'on cherche à institutionnaliser un système de S&E.

Un défi auquel sont confrontés les services d'évaluation tant de l'administration que des

bailleurs de fonds consiste à veiller à ce que les évaluations qu'ils produisent soient utilisées intensément. Désormais, on comprend bien qu'il ne suffit pas de réaliser un rapport d'évaluation, de le rendre accessible au public, et de tenir pour acquis que son utilisation ira en quelque sorte de soi. Au contraire, les évaluateurs individuels et leurs bureaux d'évaluation doivent agir nettement par anticipation en mettant en œuvre une stratégie détaillée pour la diffusion non seulement du rapport d'évaluation, mais aussi de ses conclusions — afin d'encourager l'adhésion aux conclusions de l'évaluation et à l'application de ses recommandations. Divers enseignements et conseils pratiques utiles pour faire en sorte que les évaluations aient de l'influence figurent en annexe A.

À l'annexe B figure un exemple de diagnostic national portant sur la Colombie. Des exemples de termes de référence pour un diagnostic plus approfondi du système colombien de S&E sont présentés à l'annexe C. Les conclusions d'une auto-évaluation de l'aide de l'IEG en faveur de l'institutionnalisation des systèmes de S&E figurent en annexe D. Cette évaluation fournit un modèle possible aux bailleurs de fonds et aux pouvoirs publics qui cherchent à évaluer leurs propres efforts visant à mettre en place ou à renforcer un système national de S&E. Enfin, l'annexe E contient un glossaire des termes clés du S&E.

PREMIÈRE PARTIE

Quel parti les pouvoirs publics peuvent-ils tirer du suivi et évaluation ?

La première partie porte sur les avantages que procure le S&E aux pouvoirs publics ; elle tente de préciser le fondement du discours sur le S&E. Le chapitre 2 présente des notions élémentaires sur les S&E. Il aborde la question de savoir en quoi consiste exactement le S&E, et examine quelques-uns des principaux outils, méthodes et approches auxquels ont généralement recours les gouvernements et les donateurs internationaux. Cet examen est suivi, au chapitre 3, d'une analyse des façons précises dont le S&E peut servir et sert à améliorer les résultats des gouvernements. Enfin, le chapitre 4 étudie brièvement les principales tendances qui incitent les pays à se doter de systèmes de S&E.



2

Qu'est-ce que le S&E ? Notions élémentaires sur le S&E

Le domaine du S&E comporte un grand nombre de termes et de notions connexes, ce qui peut prêter à confusion. À cela s'ajoute le fait que la définition des notions similaires varie souvent d'un pays ou d'un organisme de développement à l'autre. Le Comité d'aide au développement (CAD) a élaboré un glossaire des principaux termes et notions, pour réduire cette confusion et assurer une certaine harmonisation (CAD 2002). Ce glossaire figure en annexe E. Le présent chapitre propose une analyse plus générale du S&E.

Les **indicateurs de performance** sont des mesures des ressources, des activités, des extrants, des réalisations et des impacts des activités du gouvernement. Les indicateurs peuvent être de très haut niveau, du point de vue de la mesure des performances du gouvernement par rapport aux objectifs de développement pour le Millénaire (ODM) ou au plan de développement national, ou de celui des activités et des extrants des ministères et des organismes publics. Ils sont utiles pour fixer les cibles de performance, évaluer les progrès accomplis en vue de les atteindre et comparer les performances de différentes organisations. Il s'agit de moyens relativement peu coûteux de mesurer fréquemment les performances du gouvernement.

Si les indicateurs de performance permettent de cerner les problèmes et, ce faisant, de prendre des mesures correctives, ils ont notamment pour inconvénient de ne pas révéler généralement si les mesures adoptées par les pouvoirs publics ont en-

traîné une amélioration des performances. Ils peuvent toutefois servir à attirer l'attention sur la nécessité d'un examen ou d'une évaluation postérieure d'une question. L'un des risques que présentent les systèmes d'indicateurs de performance est qu'on peut les concevoir de façon trop complexe, en y incluant un nombre excessif d'indicateurs peu utilisés, ce qui pourrait déboucher sur des données de piètre qualité.

Les méthodes d'**appréciation préalable rapide** sont des moyens peu coûteux de recueillir rapidement les points de vue et les réactions des bénéficiaires et des autres parties prenantes. Ces opinions fournissent à la direction des renseignements rapides pour la prise de décision, surtout au niveau de l'activité ou du programme. Ces méthodes consistent en des entrevues, des échanges au sein de groupes de réflexion, l'observation directe et des mini-enquêtes. Il peut se révéler difficile de généraliser les conclusions auxquelles mènent ces méthodes qualitatives.

Celles-ci sont par ailleurs moins valides, moins fiables et moins crédibles que les enquêtes formelles.

L'**évaluation rapide** consiste à procéder à l'examen formel d'une activité ou d'un programme public. À titre illustratif, au Chili les évaluations rapides donnent lieu à un examen sur dossiers, par des consultants externes, des objectifs d'un programme, ainsi qu'à une analyse du cadre logique (qui décrit les liens de causalité entre les activités gouvernementales et les réalisations et impacts souhaités). Toutes les données disponibles (notamment les indicateurs de performance) sont analysées afin d'évaluer l'efficacité et l'efficacités de l'activité. La Banque mondiale adopte cette démarche dans bon nombre de ses évaluations préalables et rétrospectives des projets. Elle utilise par ailleurs un éventail d'autres renseignements dans ses évaluations rétrospectives, dont les conclusions des missions de supervision, les entrevues avec les principales sources d'information, et toutes les données primaires ou secondaires qui ont été recueillies.

Les principaux points forts des évaluations rapides sont la vitesse et le coût relativement faible de leur réalisation. Leurs principaux points faibles — par rapport aux méthodes plus rigoureuses — sont leurs données empiriques moins solides et leurs techniques nettement moins rigoureuses d'analyse des données. Elles ont en outre de la difficulté à établir les rapports possibles de cause à effet entre les mesures prises par le gouvernement et les améliorations subséquentes de ses performances.

L'**évaluation d'impact** se concentre sur les réalisations et les impacts des activités gouvernementales. Les méthodes d'évaluation rapide peuvent être utilisées pour estimer l'impact, mais

des méthodes plus élaborées d'évaluation de l'impact peuvent aboutir à des conclusions beaucoup plus fiables et convaincantes. De telles méthodes donnent lieu à la comparaison des bénéficiaires du programme à des groupes de contrôle ou de comparaison à deux ou plusieurs moments. Des techniques statistiques très perfectionnées servent à déterminer les impacts précis du programme sur les bénéficiaires. Ce type d'évaluation est très exigeant du point de vue des données et il peut se révéler très coûteux ; il est toutefois possible de réduire considérablement ce coût. Il convient de planifier de telles évaluations bien avant la date à laquelle on aura besoin de leurs conclusions, car il est en général impossible de les effectuer rapidement. Même si les évaluations très perfectionnées sont souvent coûteuses, elles peuvent s'avérer très économiques lorsqu'elles entraînent ne serait-ce qu'une très légère amélioration des résultats du programme.

Les **examens détaillés des dépenses** sont un type d'évaluation des politiques. Le ministère chilien des Finances y a recours pour examiner tous les programmes au sein d'un secteur fonctionnel précis, tel que les établissements scolaires. Ces examens donnent lieu à des études sur dossiers des questions d'inefficacité et de chevauchement des programmes. Les examens bisannuels des dépenses du Royaume-Uni étudient ces questions, ainsi que les réalisations des programmes et les priorités gouvernementales.

Les avantages et les inconvénients, les coûts, les compétences et le temps nécessaires pour utiliser ces outils de S&E sont examinés dans le document intitulé « Suivi et évaluation : Quelques outils, méthodes et approches (IEG 2004b) ». Se reporter aussi au Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats du CAD (2002) et à l'Annexe E.



3

Contribution du S&E à une saine gouvernance

Le S&E peut fournir des renseignements uniques sur les performances des politiques, des programmes et des projets gouvernementaux. Il peut déterminer ce qui est efficace, ce qui est inefficace, et quelles en sont les raisons. Le S&E donne par ailleurs des informations sur les performances d'un gouvernement, des différents ministères et organismes publics, ainsi que des cadres de direction et de leur personnel. Enfin, il fournit des renseignements sur les performances des bailleurs de fonds qui appuient l'action des pouvoirs publics.

Il est tentant — mais dangereux — de considérer le S&E comme ayant une valeur intrinsèque. La valeur du S&E ne découle pas du simple fait de le réaliser ou de disposer des informations qui en résultent ; au contraire, la valeur vient de l'utilisation de ces renseignements pour contribuer à améliorer les performances des pouvoirs publics. Comme nous le verrons plus loin, bon nombre de gouvernements se servent systématiquement des informations relatives au S&E pour améliorer leurs performances. Les gouvernements et d'autres entités peuvent se servir fort utilement de l'information sur le S&E de diverses manières, notamment pour :

- Appuyer **l'élaboration des politiques — surtout la prise de décisions relatives au budget —, la budgétisation fondée sur les résultats et la planification nationale.** Ces processus se concentrent sur les priorités gouvernementales parmi les demandes concurrentes émanant des citoyens et des groupes de la société. Les informations relatives au S&E peuvent appuyer les délibérations des pouvoirs publics en fournissant des données factuelles sur les types d'activités publiques qui sont les plus efficaces au plan du coût, tels que les différents types de programmes d'emploi, d'interventions en matière de santé ou de paiements au titre de transferts monétaires conditionnels. Les termes qui décrivent cette manière d'utiliser les informations relatives au S&E sont notamment l'« élaboration des politiques fondée sur des données factuelles », la « budgétisation fondée sur les résultats » et la « budgétisation guidée par les performances » (Encadré 3.1).
- Aider les ministères à réaliser leurs travaux d'**élaboration** et d'analyse **des politiques**, ainsi qu'à mettre au point les programmes.
- Aider les ministères et les organismes publics à **gérer les activités** aux niveaux des sec-

Encadré 3.1. Qu'est-ce que la budgétisation fondée sur la performance ?

La plupart des pays de l'OCDE entreprennent une forme quelconque de budgétisation fondée sur la performance (Curtis 2005). Certains autres pays, tels que le Chili, ont créé un système public de suivi et d'évaluation pour appuyer la budgétisation fondée sur la performance, et un nombre croissant de pays en développement s'engagent dans la même voie. Beaucoup considèrent le suivi et l'évaluation comme un outil utile pour aider les gouvernements en proie à des difficultés budgétaires à réduire l'ensemble de leurs dépenses en déterminant les programmes et activités dont l'efficacité au plan du coût est relativement faible. La budgétisation fondée sur la performance aide par ailleurs les pouvoirs publics à établir un ordre de priorité entre des propositions de dépenses concurrentielles. Elle constitue de ce fait un instrument qui leur permet de mieux optimiser leurs dépenses.

La budgétisation fondée sur la performance prévoit l'utilisation des informations sur le suivi et des conclusions de l'évaluation. On distingue trois principales approches de la budgétisation fondée sur la performance. La première est connue sous le nom de « **budgétisation directe fondée sur la performance** » — dans laquelle il existe un rapport direct, souvent reposant sur des formules, de telle sorte que l'affectation budgétaire à un programme est basée sur la performance de celui-ci, telle que mesurée par ses résultats (autrement dit, ses extrants ou ses réalisations). Un exemple en est le financement d'une université basé sur le nombre d'étudiants qui obtiennent leur diplôme dans chaque discipline, telle que la médecine ou les lettres.

La deuxième approche est la « **budgétisation indirecte fondée**

sur la performance ». C'est la forme la plus courante de budgétisation fondée sur les résultats. Les renseignements fournis par le S&E sur les résultats du programme sont une ressource, parmi d'autres toutefois, qui sert dans la prise de décisions relatives à l'affectation du budget au programme. D'autres renseignements, ainsi que les priorités du gouvernement en matière de politique (notamment les considérations liées à l'équité), influent aussi sur les affectations budgétaires.

La troisième approche est la « **budgétisation présentationnelle fondée sur la performance** ». Ici, le gouvernement utilise les informations résultant du S&E pour rendre compte de ses résultats effectifs (passés) ou escomptés (futurs) dans les documents budgétaires qu'il transmet au parlement ou au congrès. Il est possible que ces informations n'aient aucune influence sur la prise de décisions en matière budgétaire, et cette approche est la plus faible forme de budgétisation fondée sur la performance.

Une erreur courante consiste à croire que l'existence de données montrant une piètre performance doit entraîner la réduction ou la suppression totale de l'enveloppe budgétaire du programme concerné. Cela pourrait certes arriver dans le cas d'une activité publique de faible priorité, mais souvent il faut consacrer davantage de dépenses audit programme pour corriger la situation, tout au moins à court terme. À titre illustratif, une évaluation concluant que les dépenses consacrées à l'enseignement primaire ou aux hôpitaux publics sont des plus inefficaces ne mènerait pas à l'élimination de ces programmes ; ceux-ci sont trop importants. Il conviendrait au contraire de cerner les causes de la piètre performance — ce que doit révéler une évaluation — et de s'y attaquer.

teurs, des programmes et des projets. Il s'agit notamment de la prestation des services publics et de la gestion du personnel. Le S&E détermine la façon la plus efficace d'utiliser les ressources disponibles ; il peut servir à cerner les difficultés liées à la mise en œuvre, par exemple. Il est possible d'utiliser les indicateurs de performance pour comparer les coûts et le rendement — évaluation comparative des performances — de différents districts, unités administratives et régions. Il est également possible de procéder à des comparaisons chronologiques, lesquelles aident à discerner les pratiques qui sont bonnes, mauvaises ou prometteuses, ce qui peut inciter à rechercher les raisons d'une telle performance. Les éva-

luations ou les examens sont utilisés pour découvrir les raisons en question (voir, par exemple, Wholey, Hatry et Newcomer 2004). Il s'agit là de la fonction d'apprentissage du S&E, souvent désignée sous le terme de « gestion axée sur les résultats » ou de « gestion orientée vers les résultats ».

- **Renforcer la transparence et appuyer les rapports de responsabilité** en révélant la mesure dans laquelle les pouvoirs publics ont atteint les objectifs visés. Le S&E fournit les données de fait essentielles dont on a besoin pour établir les bases de solides rapports de responsabilité, tels que l'obligation pour le gouvernement de rendre compte au parlement ou au congrès, ainsi qu'à la société civile et aux

bailleurs de fonds. Le S&E appuie en outre les rapports de responsabilité au sein de l'administration, tels que ceux existant entre les ministères sectoriels et les ministères centraux, entre les organismes publics et les ministères sectoriels, et entre les ministres, les cadres de direction et le personnel. Une solide culture de responsabilité peut, à son tour, fournir les incitations nécessaires pour améliorer les performances.

Ces utilisations du système de S&E le place au centre des dispositifs d'une saine gouvernance en tant que condition nécessaire à une gestion efficace des dépenses publiques en vue de faire reculer la pauvreté. Il s'ensuit que le système de S&E est nécessaire pour assurer une élaboration des politiques basées sur des données concrètes, une gestion scientifiquement fondée sur des données concrètes et une responsabilité reposant sur des éléments probants. L'insistance sur le S&E est un moyen permettant de mettre en place un secteur public orienté vers les résultats et responsable, en créant notamment une culture de la performance au sein de la fonction publique. C'est pourquoi le S&E ne doit pas être considéré comme une activité étroite et technocratique.

Le S&E peut être utilisé dans le cadre d'un grand nombre d'activités précises à l'intérieur des quatre grandes catégories d'utilisation des informations qui en résultent. Parallèlement, le S&E est étroitement lié à d'autres aspects de la gestion du secteur public, à savoir :

- Les systèmes de suivi budgétaire et l'établissement de rapports financiers
- Les relations budgétaires intergouvernementales, notamment la décentralisation de l'administration, et la mesure dans laquelle elles comprennent une focalisation sur la performance de l'administration¹
- Les institutions de responsabilité telles que les bureaux nationaux d'audit
- La commercialisation des services publics et leur prestation par le secteur privé (à but lucratif ou non lucratif), par exemple, par la sous-traitance des tâches de l'administration². Pour réussir dans ces activités, il faut comprendre

clairement quels sont leurs objectifs et comment elles se réalisent concrètement

- La clarification des buts et des objectifs des programmes et des stratégies nécessaires pour les atteindre, ainsi que l'établissement de rapports publics à ce sujet.
- L'établissement de normes explicites de service à la clientèle par les organismes de prestation des services, ainsi que le suivi et la publication de données sur le degré d'application de ces normes
- Une réforme de la fonction publique qui porte principalement sur la performance, la gestion et l'évaluation du personnel, en ce qui concerne notamment le recrutement et la promotion fondés sur le mérite ainsi que le licenciement, — en reconnaissant les liens entre la performance individuelle et celle du projet ou du programme
- La qualité des conseils de politique offerts par la fonction publique et la mesure dans laquelle ces conseils reposent sur des données factuelles (grâce au recours au S&E)
- Les efforts de lutte contre la corruption — le S&E peut servir à détecter les « fuites » au niveau des fonds publics, grâce par exemple aux enquêtes de suivi des dépenses publiques. Le suivi, par la communauté, des projets des bailleurs de fonds (ou des pouvoirs publics) peut par ailleurs constituer un moyen efficace d'enrayer la corruption dans le cadre de l'exécution des projets
- La participation de la société civile — le S&E offre un instrument permettant d'amplifier la voix de la société civile et d'exercer une pression supplémentaire sur les pouvoirs publics pour qu'ils atteignent des niveaux plus élevés de performance.

Expériences nationales

La plupart des gouvernements des pays membres de l'OCDE mettent un accent important sur les quatre utilisations des informations résultant du S&E — pour appuyer l'élaboration des politiques basée sur des données factuelles (surtout la budgétisation fondée sur la performance), la formulation des politiques, la gestion et la responsabilité. Les gouvernements des pays de l'OCDE possèdent collectivement beaucoup d'expériences dans ce

domaine : on considère qu'en règle générale pour améliorer sa propre performance un gouvernement doit déployer des efforts substantiels pour la mesurer. Le secrétariat de l'OCDE et d'autres entités ont publié de nombreuses enquêtes et analyses sur les travaux effectués par les pays membres pour renforcer la recherche des résultats (OCDE 1995, 1997a, 2005 ; Curristine 2005 ; Shand 2006, par exemple). Parmi ces publications figurent un examen approfondi des pratiques gouvernementales en matière d'évaluation et des enseignements concernant à la fois le renforcement des capacités et l'utilisation de l'évaluation (OCDE 1997a), et un examen des pratiques et des enseignements relatifs à la budgétisation fondée sur la performance :

La recherche des résultats de la gestion publique est une approche bien établie. Elle est indispensable à la réussite de l'action des pouvoirs. Les sociétés sont désormais trop complexes pour être administrées uniquement par des règles régissant les ressources et les processus ainsi que par une culture dévouée à l'intérêt public. La recherche des résultats a accru la formalisation de la planification, de l'établissement de rapports et du contrôle dans un grand nombre de pays, entraînant une amélioration de la qualité des renseignements dont disposent les cadres de direction et les décideurs (OCDE 2005, p. 81).

Au cours des 15 dernières années, la majorité des gouvernements des pays de l'OCDE ont cherché à modifier la priorité de la budgétisation et de la gestion qui, jusque-là, était accordée aux ressources, au profit de la recherche des résultats, mesurés par les extrants et/ou les réalisations. La teneur, le rythme et la méthode de mise en œuvre de ces réformes varient certes d'un pays et d'une période à l'autre, mais ils partagent un regain d'intérêt pour les résultats mesurables. ...Dans la plupart des pays de l'OCDE, les initiatives visant à évaluer la performance des programmes et des ministères sont désormais reconnues comme faisant partie des activités

normales du gouvernement. Les pays adoptent une diversité de méthodes différentes pour évaluer la performance, notamment les mesures de performance, les évaluations, et l'établissement de critères de référence (Curristine 2005, pp. 88–89).

La diversité des approches nationales du S&E, et plus particulièrement des façons dont sont utilisées les informations relatives au S&E, est frappante. L'Encadré 3.2 présente des exemples provenant de cinq pays dont les systèmes de S&E ont été bien décrits et analysés.

Ces cinq exemples nationaux présentent certaines caractéristiques communes, telles qu'une approche, adoptée au niveau de l'ensemble de l'administration, de la mesure de la performance du gouvernement, le rôle moteur joué par un ministère central puissant (tel que celui des Finances ou de la Planification), et l'accent mis sur l'utilisation des informations relatives au S&E pour appuyer le cycle budgétaire. Mais la diversité des approches est également manifeste. Certains pays insistent sur le processus budgétaire, et d'autres sur la planification. Certains mettent en exergue la responsabilité, et d'autres l'apprentissage en vue d'appuyer la gestion courante. D'autres encore mettent l'accent tant sur le suivi que sur l'évaluation, tandis que d'autres insistent uniquement soit sur le suivi, soit sur l'évaluation.

On est tenté de conclure que les différences entre les pays sont plus importantes que les similarités. Toutefois, ce qu'un nombre croissant de pays ont en commun, c'est une méthode systémique de S&E, consistant généralement en un système qui s'étend à l'échelle du gouvernement, bien que parfois — comme dans le cas du Mexique — elle ne porte que sur un seul organisme précis (l'organisme de développement social, SEDESOL) qui constitue un « îlot » de bonne pratique. Une caractéristique unique du système mexicain est que suite au succès des activités de S&E au sein du SEDESOL, un système s'étendant à l'ensemble de l'administration est maintenant en cours de création, avec l'appui du ministère des Finances, du bureau du contrôleur et du conseil national d'évaluation créé récemment (Hernandez 2007).

Encadré 3.2. Les gouvernements qui utilisent de façon intensive les informations relatives au S&E

Australie

À la fin des années 80, le gouvernement avait créé un système d'évaluation à l'échelle de l'administration, géré par le ministère des Finances. Tous les ministères étaient tenus d'évaluer chacun de leurs programmes tous les trois à cinq ans. Ils devaient en outre élaborer des *plans d'évaluation des portefeuilles*. Ces plans décrivaient en détail les évaluations prévues au cours des trois années suivantes et indiquaient les programmes à évaluer, les questions à aborder dans chaque évaluation, et les méthodes d'évaluation à suivre.

Les évaluations étaient effectuées par les ministères d'exécution eux-mêmes, sous la supervision cependant du ministère des Finances et des autres ministères centraux. En conséquence, le nombre d'évaluations effectuées s'est accru rapidement, et au milieu des années 90, environ 160 de ces évaluations étaient en cours. Les évaluations étaient utilisées principalement dans le processus budgétaire annuel. Chaque nouvelle proposition de dépenses soumise par les ministères d'exécution devait préciser clairement ses objectifs et présenter toutes les conclusions d'évaluation disponibles sur la performance effective ou probable de l'activité gouvernementale. De même, les *options d'économies*, qui étaient des propositions de réduction des dépenses publiques et étaient préparées par le ministère des Finances ou par les ministères d'exécution, devaient elles aussi faire état de toutes les conclusions d'évaluation disponibles.

Selon les estimations du ministère des Finances, dès 1994, près de 80 % des nouvelles propositions de dépenses s'appuyaient sur les conclusions d'évaluation, généralement dans une mesure considérable. Près des deux tiers des options d'économies étaient également fondées sur les conclusions d'évaluation. Les responsables du ministère des Finances, qui assistaient aux réunions du gouvernement consacrées à l'examen de ces propositions de budget, ont estimé que ces renseignements influençaient considérablement sur la prise de décisions budgétaires par le gouvernement. Le bureau national d'audit de l'Australie a constaté que les ministères d'exécution utilisaient aussi ces renseignements de façon intensive, tout particulièrement pour faciliter l'amélioration de leur efficacité opérationnelle (se reporter au chapitre 8 pour en savoir plus sur l'Australie).

Chili

Le ministère des Finances a progressivement élaboré un système de S&E à l'échelle du gouvernement à partir de 1994. Ce système

comprend environ 1 550 indicateurs de performance, des évaluations rapides (approximativement 10 à 12 sont menées à bien chaque année), et des évaluations rigoureuses d'impact (environ quatre par an). Le ministère des Finances commande les évaluations par des spécialistes issus des milieux universitaires ou des cabinets-conseils, et il utilise des termes de référence et des méthodes uniformisés pour chaque type d'évaluation. Les responsables du ministère des Finances se servent de façon intensive des informations de suivi et des conclusions d'évaluation dans leur analyse budgétaire de la performance de chaque ministère et organisme public, pour éclairer la prise de décisions budgétaires par le gouvernement. Le ministère utilise également ces renseignements pour établir les cibles de performance de chaque organisme public et pour imposer tant aux ministères qu'aux organismes des améliorations à apporter à leur gestion. Le ministère des Finances surveille étroitement la mesure dans laquelle chaque ministère opère ces améliorations de la gestion (se reporter au chapitre 6 pour en savoir plus sur le Chili).

Colombie

Le système public de S&E, dénommé SINERGIA, est géré par le ministère de la Planification nationale. Une des principales composantes de ce système est la base de données des informations sur la performance qui contient environ 500 indicateurs de performance permettant de suivre la performance de l'administration par rapport à l'ensemble des 320 objectifs du Président.

Pour chaque indicateur de performance, on consigne dans la base de données accessible au public l'objectif, la stratégie pour atteindre cet objectif, la performance de référence, les cibles annuelles et le montant des dépenses engagées par le gouvernement. Lorsqu'une cible de performance n'est pas atteinte, le responsable auquel il incombe de le faire est tenu de préparer une déclaration expliquant cette contre-performance. Le Président se sert de ces renseignements dans le cadre de ses réunions mensuelles de contrôle de la gestion et de ses séances hebdomadaires de discussion ouverte qui sont organisées dans les municipalités de tout le pays (se reporter au chapitre 7 pour en savoir plus sur la Colombie).

Royaume-Uni

En 1998, le gouvernement a créé un système de cibles de performance, lesquelles sont contenues dans les accords relatifs

(suite sur la page suivante)

Encadré 3.2. Les gouvernements qui utilisent de façon intensive les informations relatives au S&E (suite)

au secteur public, conclus entre le Trésor et chacun des 18 principaux ministères. Ces accords précisent l'objectif global du ministère, ses objectifs prioritaires et ses principales cibles de performance.

Pour l'ensemble du gouvernement, on dénombre actuellement 110 cibles, fortement concentrées dans les secteurs prioritaires de l'éducation, de la santé, des transports et de la justice pénale. Les cibles sont principalement exprimées en termes de réalisations (plutôt que d'extrants) à accomplir. Deux fois par an, les ministères présentent un rapport public sur le nombre d'évaluations, et cette information est prise en compte dans les décisions budgétaires. Les priorités en matière de dépenses, les plafonds des dépenses et les cibles de performance connexes sont établis dans le cadre d'un système d'examens triennaux des dépenses. Le bureau national d'audit du Royaume-Uni signale que les ministères utilisent aussi, dans le cadre de leur planification et de leur responsabilité internes, les renseignements sur la performance provenant des accords relatifs au secteur public ; ces renseignements sont cependant moins utilisés pour la gestion régulière.

États-Unis

En 2002, le gouvernement a créé l'Outil d'évaluation des programmes (PART), en faisant fond sur les efforts antérieurs visant à mesurer sa performance. Cette méthode sert actuellement à noter l'ensemble des 1 000 programmes gouvernementaux, en mettant l'accent sur quatre aspects de leurs résultats : 1) la clarté des objectifs et de la conception du programme ; 2) la qualité de la planification stratégique et son degré de focalisation sur les cibles du programme ; 3) l'efficacité de la gestion du programme ; et 4) les résultats effectifs du programme. Ce dernier critère vaut 50 % de la note PART de chaque programme.

Tous les quatre critères mettent particulièrement l'accent sur le fait qu'il faut réunir de solides éléments probants sur la perfor-

mance des programmes, reposant sur les informations de suivi et les conclusions de l'évaluation. Les notes sont préparées conjointement par le Bureau de gestion et du budget, qui est le ministère des Finances des États-Unis, et par les ministères et les organismes publics ; cependant, la décision finale en matière de notation revient au Bureau de gestion et du budget.

Pendant l'exercice 05, 44 % de programmes ont reçu la note « efficace » ou « moyennement efficace » ; les résultats ont été jugés « non démontrés » dans 24 % de programmes, en raison de l'insuffisance des informations de S&E (il s'agissait d'une baisse considérable par rapport à l'exercice 02, lorsque le taux des programmes aux résultats jugés « non démontrés » s'établissait à 50 %).

Les ministères sont tenus d'utiliser les notes PART dans la demande annuelle de crédits budgétaire qu'ils soumettent au Bureau de gestion et du budget. Les demandes doivent mettre en relief les notes PART, les recommandations concernant les améliorations de la performance des programmes, et les cibles de performance. À son tour, le Bureau de gestion et du budget se sert aussi des notes PART comme ressource lorsqu'il prépare les demandes de crédits soumises au Congrès par le gouvernement. En outre, le Bureau de gestion et du budget utilise les notes PART pour s'accorder avec les ministères sur les améliorations à apporter à leur performance ou pour leur imposer des exigences relatives à ces améliorations.

Le Bureau de la responsabilité du gouvernement des États-Unis a conclu que la méthode PART aide le Bureau de gestion et du budget à analyser les informations de S&E sur la performance des programmes dans le cadre de ses travaux d'analyse budgétaire. Cette méthode suscite en outre l'intérêt des ministères à l'égard des renseignements sur la performance budgétaire. Cependant, le Bureau de la responsabilité conclut que le Congrès continue d'adopter une politique classique de délibérations budgétaires, en mettant relativement peu l'accent sur les informations de S&E.

Sources : Australie — Mackay 1998a, 2004 ; Chili — Rojas et al. 2005 ; Guzmán 2003, 2005, 2006 ; Colombie — Castro 2006a, 2006b ; May et al. 2006 ; Royaume-Uni — Trésor du Royaume-Uni (sans date) ; Bureau national d'audit du Royaume-Uni 2006 ; États-Unis — OMB 2003 ; GAO 2004 ; Sandoli 2005.

Bien des pays en développement comptent sur les pays à revenu élevé — membres de l'OCDE — pour trouver les modèles de pratique optimale en matière de bonne gouvernance, notamment le S&E, mais ce concept peut se révéler trompeur et potentiellement dangereux. L'environnement du secteur public de chaque pays est unique, et les pays de l'OCDE eux-mêmes présentent un

large éventail de méthodes d'évaluation de la performance du gouvernement et de l'utilisation des renseignements qui en découlent. Il s'ensuit que même s'il existe un grand nombre de tendances communes qui incitent les gouvernements à créer des systèmes de S&E, et malgré l'existence de nombreux outils communs de S&E dans l'ensemble de ces pays, il y a également de grandes

différences au niveau de l'accent mis sur chaque outil et sur les types de fins auxquelles ces outils sont utilisés.

Société civile

Lors de la création d'un système de suivi et d'évaluation de la performance des pouvoirs publics, on peut être tenté de se concentrer uniquement sur les acteurs gouvernementaux, tels que les ministères centraux, les ministères sectoriels et les organismes publics, les administrations infranationales, et le parlement ou le congrès. Mais ce faisant, on négligerait l'important rôle que peut jouer la société civile dans le suivi et l'évaluation des résultats des pouvoirs publics. La société civile — organisations non gouvernementales (ONG), universités, instituts de recherche, groupes de réflexion et médias — peut jouer un rôle dans le S&E de plusieurs façons, notamment à la fois comme utilisateur et producteur des renseignements de S&E³.

L'un des meilleurs exemples permettant d'illustrer ces deux rôles est offert par les fiches d'évaluation par les citoyens instaurées par une ONG de Bangalore (Inde) en 1994 ; ce modèle a depuis lors été repris dans bon nombre d'autres villes indiennes et dans d'autres pays tels que le Bangladesh, les Philippines, l'Ouganda, l'Ukraine et le Viet Nam. Les fiches d'évaluation sont utilisées par l'ONG de Bangalore pour mettre en évidence les bonnes et les mauvaises performances de divers départements de l'administration municipale et pour amener avec succès cette dernière à améliorer ses performances (voir l'Encadré 3.3).

Un exemple similaire vient de Bogota (Colombie) où une initiative de la société civile a été mise au point indépendamment du gouvernement national et des administrations municipales en 1997. Connue sous le nom de Bogotá Cómo Vamos (*Bogota, comment allons-nous ?*), cette initiative a été lancée par un consortium formé d'une fondation privée, du principal quotidien de Bogota et de la chambre de commerce. L'initiative elle semble désormais faire partie, de façon permanente, du paysage social⁴. Bogotá Cómo Vamos recourt aux analyses effectuées par des spécialistes et à une large diffusion des données sur la per-

formance de l'administration, ainsi que des données provenant de sondages d'opinion sur la qualité et la disponibilité des services municipaux. L'initiative a réussi à faire pression sur l'administration municipale pour qu'elle améliore sa performance ; elle l'a également incitée à recueillir et à publier un plus large éventail de renseignements fiables sur sa propre performance.

Un autre rôle joué par la société civile a trait à la réalisation des évaluations. Certains gouvernements, comme ceux du Chili et de la Colombie, confient aux universitaires ou à des cabinets-conseils toutes les évaluations effectuées dans le cadre du système public de S&E⁵. Si l'on sous-traite ces évaluations, plutôt que de les confier à des fonctionnaires, c'est entre autres pour contribuer à leur assurer un plus haut niveau d'indépendance, d'objectivité et de crédibilité — et pour éviter tout conflit d'intérêts potentiel ou perçu que peut susciter l'autoévaluation. Une autre raison du recours à la sous-traitance peut résider dans le fait que le gouvernement ne dispose pas souvent de moyens suffisants pour effectuer lui-même l'évaluation. La sous-traitance des évaluations peut par aussi permettre d'agrandir la réserve des évaluateurs disponibles dans un pays. En outre, étant donné que la plupart des gouvernements divulguent les résultats des évaluations — aussi bien sous-traitées que réalisées au plan interne par les ministères et les organismes publics eux-mêmes — la qualité des évaluations s'en trouve soumise à un droit de regard externe. À son tour, cette situation inciterait moins les gouvernements à produire des évaluations complaisantes, peu critiques et peu honnêtes.

Conclusion

Les informations de suivi et les conclusions d'évaluation peuvent contribuer de plusieurs manières à une saine gouvernance, notamment dans les domaines de l'élaboration des politiques fondée sur des données factuelles (y compris la prise de décisions budgétaires), la formulation des politiques, la gestion et la responsabilité. Bien des gouvernements de par le monde ont réalisé ce potentiel en majeure partie, notamment la plupart des pays de l'OCDE et un nombre modeste mais croissant de pays en développement. Cette situation est

Encadré 3.3. Les fiches d'évaluation par les citoyens — un puissant outil à la disposition de la société civile

La fiche d'évaluation par les citoyens de Bangalore a été utilisée pour la première fois en 1994 par une ONG indépendante dénommée Public Affairs Centre. Ces fiches recourent à des enquêtes auprès d'échantillons aléatoires des ménages de Bangalore pour évaluer leur degré de satisfaction par rapport à diverses dimensions de la qualité des services fournis par l'administration municipale et d'autres organismes de services publics. Parmi les dimensions couvertes par ces enquêtes sur la prestation des services, on peut citer le comportement du personnel qui fournit les services au public, la qualité du service, les renseignements fournis par le personnel, et l'ampleur de la corruption (pots de vin versés en échange d'un service plus rapide). Les organismes que les ménages ont été invités à classer étaient notamment les compagnies de distribution d'eau et d'électricité, d'autres services municipaux, ainsi que les entités chargées des transports et du logement, les compagnies de téléphone, les banques et les hôpitaux.

La première fiche d'évaluation a relevé plusieurs problèmes : de faibles niveaux de satisfaction du public ; des organismes publics peu sensibles aux besoins des citoyens ; l'absence du souci de satisfaire les clients ; la corruption ; et le coût élevé de l'inefficacité du secteur public. La deuxième enquête relative à la fiche d'évaluation par les citoyens, réalisée en 1999, a révélé un accroissement du degré de satisfaction, mais elle n'a noté aucune amélioration au niveau de la proportion des ménages qui versent des pots-de-vin. Le Public Affairs Centre a assuré une large diffusion des conclusions de la fiche par le biais des médias — où ces conclusions ont fait la une —, des réunions publiques et des présentations devant les organismes de prestation des services publics.

Le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) a commandité une évaluation de l'impact des deux premières fiches (1994 et 1999) basée sur des entrevues avec un échantillon de dirigeants d'organismes, de hauts responsables gouvernementaux, de groupes d'action citoyenne et de médias de Bangalore. Les répondants ont signalé qu'ils appréciaient de manière générale la fiche en tant qu'outil pour recueillir des observations sur les services. À la suite des conclusions de ces fiches, de nombreux organismes publics ont engagé des mesures de réforme. Les fiches ont contribué à sensibiliser davantage le public à la qualité des services et incité les groupes de citoyens à exiger de meilleurs services. Elles ont amené les principaux responsables à comprendre les points de vue des citoyens ordinaires et le rôle de la société civile dans la gouvernance de la ville. Bangalore a connu de nombreuses améliorations,

notamment après la deuxième fiche d'évaluation. Le gouvernement de l'État et les organismes publics municipaux ont lancé un certain nombre de réformes visant à améliorer les infrastructures et les services municipaux — notamment en réformant l'impôt foncier, en créant le Bangalore Agenda Task Force, et en rationalisant les systèmes et les procédures internes des organismes publics. Les opérations de ceux-ci sont désormais plus transparentes et l'on répond mieux aux besoins des citoyens. Un certain nombre d'autres facteurs ont certes contribué également à cette transformation de Bangalore, mais les fiches d'évaluation ont servi de catalyseur dans ce processus.

Les avantages à retirer des fiches d'évaluation semblent dépendre dans une large mesure de plusieurs facteurs. En premier lieu, on peut citer l'utilisation de tels renseignements par les médias et la société civile. Les médias jouent clairement un important rôle en faisant connaître les résultats médiocres d'un organisme public, et cette situation à son tour stimule la société civile, les organismes publics eux-mêmes et les autres parties prenantes clés au sein de l'administration municipale. Une société civile active peut jouer un rôle important en ne cessant pas d'insister pour que les réformes nécessaires soient opérées dans les organismes publics et en surveillant le degré de mise en œuvre effective des mesures. Dans ce sens, les fiches d'évaluation peuvent également jouer un rôle politique (Banque mondiale 2003).

L'aptitude des organismes publics — plus particulièrement leurs dirigeants — à répondre aux attentes des citoyens est très importante. Lorsque les hauts responsables se soucient d'assurer la performance de leurs organismes et de servir aussi bien que possible les citoyens ordinaires, il est probable que se crée un terrain d'action beaucoup plus fertile sur la base des conclusions des fiches d'évaluation. Évidemment, dans la mesure où, de par sa culture, la fonction publique n'a pour principal souci de satisfaire la clientèle, ni ne tient à atteindre de hauts niveaux de performance, d'importantes contraintes limiteront les réalisations potentielles, même si les plus hauts responsables sont engagés en faveur de la réforme. L'expérience de Bangalore illustre ce qui peut être réalisé lorsqu'une organisation dynamique, à savoir le Public Affairs Centre, est en mesure 1) de mener des enquêtes rigoureuses sur la satisfaction des citoyens vis-à-vis de la performance des pouvoirs publics, 2) d'assurer une large couverture médiatique des conclusions, et 3) à la fois de convaincre les organismes publics d'améliorer leur performance et de leur apporter un certain concours pour les aider à cet égard.

Sources : Ravindra 2004 ; Bamberger, Mackay et Ooi 2004. Voir aussi le site <http://www.pacindia.org/>.

illustrée par les cinq pays dont le recours intensif aux informations de S&E est résumé dans le présent chapitre. Ces pays ont adopté des mesures conçues à dessein pour créer et affiner progressivement les systèmes de S&E afin d'appuyer les fonctions essentielles de l'administration. Diverses tendances qui influencent les gouvernements et les enseignements tirés de l'expérience internationale en matière d'établissement de systèmes publics de S&E sont examinés plus en profondeur aux chapitres 4 et 5 respectivement.

Il convient par ailleurs de souligner le rôle potentiellement important que peut jouer la société civile à la fois en tant que producteur et utilisateur des informations relatives au suivi et à l'évaluation de la performance des pouvoirs publics. Un exemple en est les fiches d'évaluation par les citoyens de Bangalore, lesquelles ont de l'influence sur le gouvernement de l'État et l'administration municipale. La méthode de la fiche d'évaluation a été reprise dans de nombreux autres pays.



4

Principales tendances influant sur les pays — les raisons pour lesquelles les pays se dotent de systèmes de S&E

Il ressort des recherches effectuées par l'OCDE qu'il existe des cycles ou des tendances au niveau des types de réforme du secteur public qu'adoptent les pays (OCDE 1995, 1997a, 1997b, 1998b, 2004, 2005 par exemple). Parmi les priorités en matière de réforme sur lesquelles les pays développés ont mis l'accent pendant les années 90 figurent la privatisation, les normes de service à la clientèle, la gestion axée sur les résultats, l'externalisation, la rémunération basée sur la performance, la décentralisation et la budgétisation fondée sur la performance.

Des tendances similaires influencent les pays en développement, dont certains cherchent consciemment à adopter des approches reposant sur les pratiques optimales au plan mondial. Comme nous l'avons déjà relevé, ce concept peut se révéler dangereux pour les systèmes de S&E, en raison de la nécessité de les adapter étroitement aux réalités et aux priorités de chaque pays.

L'influence des tendances de l'OCDE sur les pays en développement semble agir avec un retard d'un certain nombre d'années. L'avantage considérable que présente cette situation est que les pays en développement peuvent en apprendre sur les succès et les échecs de la mise en œuvre ailleurs.

Ainsi, en Amérique latine par exemple, il est évident qu'un nombre croissant de pays — atteignant 20 — s'emploient actuellement à renforcer leur système

public de S&E (May et al. 2006). Une deuxième explication de cette tendance est l'effet de démonstration produit par les principaux pays, dont le Chili, la Colombie, le Mexique et le Brésil. Troisièmement, un ensemble commun de pressions socioéconomiques est peut-être plus important en Amérique latine : des contraintes macroéconomiques budgétaires persistantes ; l'insatisfaction liée au fait que la croissance des dépenses publiques dans les secteurs sociaux ne s'est pas accompagnée d'améliorations correspondantes de la qualité ou de la quantité des services fournis ; des pressions constantes en faveur de l'amélioration et de l'extension de la prestation des services publics et des transferts de revenus ; et des pressions croissantes en faveur de la responsabilité du gouvernement et du « contrôle social » — c'est-à-dire une obligation plus claire des pouvoirs publics de rendre compte aux citoyens ordinaires et au congrès.

Une influence supplémentaire s'observe en Europe de l'Est. Les pays qui sont devenus membres de l'Union européenne ou les pays candidats à l'adhésion sont tenus de renforcer leur système de suivi et d'évaluation, ce qui donne davantage d'impulsion à cette tendance (Boyle 2005).

En outre, les initiatives des bailleurs de fonds internationaux tels que la Banque mondiale influent fortement sur les pays emprunteurs, plus particulièrement ceux qui dépendent davantage de l'aide internationale. L'initiative d'allègement de la dette de la Banque en faveur des pays pauvres très endettés a exigé — comme une sorte de conditionnalité des bailleurs de fonds — l'élaboration, par les pays, de Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP) présentant les mesures du degré de succès des efforts de réduction de la pauvreté déployés au plan national (IEG 2002). L'accent mis par les bailleurs de fonds sur la réalisation des ODM nécessite une focalisation similaire. Les DSRP exigent une analyse du S&E de chaque pays, tout particulièrement la pertinence des indicateurs de performance disponibles. La plupart des pays pauvres ont toutefois éprouvé de la difficulté à renforcer leur système de suivi, du point de vue de la production des données et surtout de leur utilisation (Banque mondiale et Fonds monétaire international 2004 ; Bedi et al. 2006).

De fortes pressions en faveur de la responsabilité sont par ailleurs exercées sur les bailleurs de fonds internationaux eux-mêmes, afin de les amener à démontrer les résultats de l'investissement de milliards de dollars chaque année au titre de l'aide et à mettre plus d'accent sur le suivi et l'évaluation. En ce qui concerne la Banque mondiale, ces pressions ont entraîné l'élaboration de son plan d'action axé sur les résultats, qui comprend entre autres l'exigence selon laquelle les stratégies d'aide-pays de la Banque doivent se concentrer fermement sur le degré d'obtention effective des résultats et la contribution de la Banque à leur réalisation (Banque mondiale 2004a, IEG 2006).

Cette orientation entraîne une focalisation nettement plus grande sur la disponibilité des informations de S&E de la performance des projets

de la Banque dans les pays, ainsi que sur les questions plus générales liées à la performance des pays par rapport aux objectifs de développement. À son tour, cette situation nécessite un plus grand recours aux systèmes nationaux de suivi et aux renseignements qu'ils génèrent¹. En outre, les faiblesses de ces systèmes poussent la Banque à déployer plus d'efforts pour octroyer, en faveur de leur renforcement, de l'aide sous forme de prêts, de dons et d'assistance technique.

Parallèlement, on assiste à une certaine modification des priorités au niveau des prêts accordés par la Banque et les autres bailleurs de fonds, les projets étroitement définis étant progressivement abandonnés au profit de prêts-programmes. Cette réorientation donne lieu à l'octroi de financements globaux (correspondant en fait à un appui budgétaire général). Étant donné l'absence d'une définition précise, dans le cadre de ces opérations de prêt, des activités et des extraits de projet, il convient également de se concentrer sur une vue d'ensemble des résultats ou des réalisations de l'aide au développement. Cette situation exige à son tour un plus grand recours aux systèmes nationaux pour obtenir les statistiques nationales et assurer le suivi et l'évaluation des programmes gouvernementaux.

Des pressions similaires en faveur de la responsabilité, exercées sur les bailleurs de fonds, ont mené autant à un accroissement de leur participation à la recherche de solutions à ces problèmes, qu'à une plus grande collaboration de leur part. Un instrument qui permet aux bailleurs de fonds de partager leurs expériences dans ce domaine est l'Initiative de gestion axée sur les résultats de développement, qui encourage les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics à améliorer la mesure, le suivi et la gestion orientée vers les résultats. Cette initiative a été établie lors d'une réunion des banques multilatérales de développement à Monterrey (Mexique) en 2002 et elle a débouché sur un ambitieux programme d'activités, dont les réunions de haut niveau tenues à Marrakech (2004), Paris (2005) et Hanoi (2007). Dans le cadre de l'Initiative, on a aussi constitué un ensemble croissant de ressources documentaires et de monographies nationales provenant des pays en développement et traitant de l'application du suivi

et de l'évaluation ainsi que de la gestion de la performance aux niveaux des pays, des secteurs, des programmes et des projets².

Ces facteurs se sont combinés pour accroître le niveau de participation des bailleurs de fonds à la mise en place ou au renforcement des systèmes de S&E des pays en développement. Ces efforts se concentrent d'une part sur les systèmes nationaux de statistiques qui mesurent les progrès des *pays* par rapport aux ODM, et d'autre part sur les systèmes publics de S&E de la performance de l'*administration* (la pertinence de cette distinction est examinée au chapitre 9).

D'après les estimations de l'IEG, dès 2002 la Banque mondiale travaillait déjà avec plus de 30 pays sur le dernier type de mise en place des systèmes (IEG 2002) ; depuis lors, ce nombre s'est considérablement accru. La Banque mondiale dispose d'un programme régional pour appuyer la mise en place des systèmes de S&E en Amérique latine, et il s'agit notamment de créer une communauté de praticiens de haut niveau réunissant les responsables des systèmes de S&E et d'autres acteurs. La Banque asiatique de développement a également créé une communauté de praticiens similaire³, et la Banque africaine de développement a annoncé une communauté semblable pour l'Afrique. La Banque interaméricaine de développement a lancé en 2005 un programme d'appui visant à aider les pays de la région Amérique latine et Caraïbes à établir leur système de S&E ; une vingtaine de pays ont bénéficié d'un appui sous forme de don au titre de ce programme. D'autres bailleurs de fonds, tels que le ministère du Développement international du Royaume-Uni, interviennent également de plus en plus activement dans ce domaine. À titre illustratif, depuis un certain temps cet organisme se concentre tout particulièrement sur les systèmes de suivi de la pauvreté et sur l'utilisation des renseignements relatifs à la performance pour appuyer le processus budgétaire (voir, par exemple, Booth et Lucas 2001a, 2001b ; Roberts 2003).

Une dernière tendance qui incite à se focaliser sur le S&E est l'augmentation du nombre et des effectifs des associations d'évaluation nationales, régio-

nales et mondiales. À titre d'exemple, l'Afrique compte aujourd'hui 16 associations nationales, et quelques-unes d'entre elles (telles que celles du Niger, du Rwanda, du Kenya et de l'Afrique du Sud) ont été particulièrement actives au cours des dernières années. Le maintien de leur niveau d'activité est toutefois un défi permanent, car il dépend dans une très large mesure de la présence et de l'énergie des défenseurs locaux du principe de S&E.

Il existe également plusieurs associations régionales, telles que l'Association africaine d'évaluation (AfrEA) et, en Amérique latine, Preval et la nouvelle association régionale dénommée ReLAC (Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina y el Caribe — Réseau de suivi, d'évaluation et de systématisation de l'Amérique latine et des Caraïbes). Au niveau mondial, on trouve l'Association internationale de l'évaluation du développement (IDEAS) et l'Organisation internationale de coopération en évaluation ; cette dernière association réunit les dirigeants des associations d'évaluation régionales et nationales⁴. Les bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux, notamment la Banque mondiale, ont fourni des financements et apporté d'autres concours à un certain nombre de ces associations d'évaluation.

Ces associations reflètent en partie l'intérêt grandissant pour le S&E et le nombre croissant d'individus travaillant dans ce domaine. De telles communautés de praticiens sont susceptibles d'influer sur la qualité des interventions en matière de S&E et, partant, de faciliter les efforts déployés par les pouvoirs publics pour consolider leurs systèmes de S&E. Au sein de certaines associations nationales, telles que celle du Niger (RenSE), on assiste à une étroite collaboration entre les universitaires, les consultants, les responsables gouvernementaux et les représentants des bailleurs de fonds ; les grandes conférences des associations d'évaluation régionales et mondiales, telles que l'AfrEA et l'IDEAS, réunissent également ces parties prenantes. Cette expansion pourrait sensibiliser davantage de responsables gouvernementaux au S&E et enrichir également leurs connaissances dans ce domaine —, et ce faisant, en accroître la demande.

DEUXIÈME PARTIE

Quelques expériences nationales

La deuxième partie est consacrée à l'expérience de plusieurs pays qui ont réussi à mettre en place des systèmes de S&E efficaces, et à l'Afrique. Une question que posent régulièrement les ministres et autres responsables sceptiques des administrations publiques est celle de savoir s'il existe réellement des pays qui ont réussi à se doter de systèmes nationaux de S&E. La réponse à cette question est un « oui » sans ambiguïté. De nombreux pays développés, ainsi qu'un nombre réduit mais croissant de pays en développement, sont parvenus à mettre en place des systèmes de S&E efficaces pour l'ensemble de leur administration. Le chapitre 5 donne un aperçu de ce qui constitue un système public de S&E « efficace » ; il propose à cet effet trois dimensions de l'efficacité. Les expériences de trois pays ayant réussi dans ce sens — Chili, Colombie, Australie — sont présentées aux chapitres 6, 7 et 8. Le cas spécial des systèmes de S&E en Afrique, où il existe de nombreux problèmes de capacités, fait l'objet du chapitre 9.



5

Pays observant des pratiques optimales – à quoi reconnaît-on l'« efficacité » ?

Les responsables de nombreux pays en développement s'intéressent aux expériences des administrations ayant mis en place des systèmes de S&E efficaces. Ces administrations ont accumulé des informations utiles sur la manière de mettre en place et de gérer efficacement un système de S&E —ce qu'il faut faire, comment le faire et les pièges à éviter. Elles mettent également en évidence le coût-efficacité du suivi et de l'évaluation.

Comme on l'a relevé au chapitre 3, il est dangereux de vouloir reproduire sans discernement le modèle d'un autre pays. En Amérique latine, par exemple, de nombreux pays admirent le cas du Chili — qui dispose d'un système de S&E très solide et rigoureux — et souhaiteraient l'appliquer à leur contexte. Or, le Chili possède un ensemble de caractéristiques spécifiques et peu communes : un système budgétaire très centralisé, un ministère des Finances très compétent et extrêmement puissant, des ministères et organismes publics suivant scrupuleusement les règles et les procédures établies par le ministère des Finances, une fonction publique disciplinée et une communauté universitaire extrêmement compétente. Tous ces facteurs sont autant d'éléments qui contribuent à l'efficacité du système de S&E du Gouvernement chilien. Mais, il n'existe qu'un Chili.

Cela ne signifie cependant pas que l'expérience chilienne ou celle d'autres pays ayant mis en place des systèmes de S&E efficaces soit sans intérêt pour d'autres pays, même ceux dont les administrations publiques sont relativement faibles.

Le fait même de comparer un pays à un autre qui est doté d'un système de S&E efficace est édifiant ; la comparaison permet de mettre en évidence les raisons de l'efficacité, et montre comment il pourrait être facile ou difficile de reproduire ailleurs ce modèle efficace.

La notion d'un système de S&E efficace mérite également quelques explications. La définition adoptée tout au long de la présente étude est la suivante :

L'institutionnalisation efficace du S&E implique la mise en place d'un système viable et fonctionnant de manière satisfaisante au sein d'une administration qui utilise abondamment les informations de bonne qualité relatives au S&E.

Trois dimensions de l'efficacité sont mises en évidence dans cette définition :

1. **Utilisation des informations relatives au S&E.** Ces informations sont utilisées dans l'un

ou plusieurs des principaux domaines suivants décrits au chapitre 3, à savoir, l'élaboration des politiques publiques, y compris la budgétisation fondée sur les résultats ou la planification nationale ; la formulation et l'analyse des politiques et l'élaboration des programmes ; la gestion des programmes et des projets ; ou l'obligation de rendre compte. Évidemment, le degré d'utilisation des informations relatives au S&E peut se situer dans une fourchette allant de zéro ou négligeable à important (ou intensif). Une utilisation intensive peut être considérée comme étant le reflet de l'intégration systématique du S&E dans les procédures administratives. La plupart des évaluateurs et des bureaux d'évaluation au sein des administrations publiques et des organismes bailleurs de fonds savent curieusement mal dans quelle mesure les constatations des évaluations qu'ils mènent sont ou ne sont pas utilisées par d'autres.

2. **Bonne qualité des informations relatives au S&E.** Les administrations diffèrent considérablement l'une de l'autre selon les objectifs qu'ils poursuivent au titre du « S&E ». Certaines administrations mettent l'accent sur un système d'indicateurs de performance — axé sur les objectifs nationaux de développement ; les objectifs poursuivis par les ministères ; et au sein de ces derniers, sur les produits et services fournis et les processus mis en **œuvre** aux échelons inférieurs. D'autres s'attachent à mener divers types d'évaluation, tels que des évaluations rapides, des évaluations d'impact rigoureuses, ou d'appliquer d'autres types et méthodes d'évaluation. Il existe des

normes permettant de comparer les systèmes de S&E pour déterminer s'ils sont de bonne qualité ou non¹. La plupart des bureaux d'évaluation ont mis en place une sorte de mécanisme de contrôle de la qualité. Toutefois, de nombreux autres ne semblent pas mener ou faire mener des évaluations officielles de la qualité de leurs activités de S&E.

3. **Viabilité.** Il s'agit ici de la probabilité pour le système de S&E de survivre à un changement d'administration, à un remaniement ministériel ou à un changement au niveau des hauts responsables. Lorsque l'utilisation des informations tirées du S&E est bien ancrée — c'est-à-dire systématiquement intégrée — aux principaux processus administratifs tel que le cycle budgétaire, on peut dire qu'il est institutionnalisé et a des chances d'être viable à long terme. Par contre, lorsque le système de S&E n'a qu'une poignée d'adeptes ou lorsqu'il est peu utilisé, ou encore s'il est essentiellement financé par les bailleurs de fonds plutôt que par le gouvernement lui-même, on pourrait dire qu'il est peu probable qu'il soit viable.

Trois études de pays dont les gouvernements ont mis en place des systèmes de S&E observant des pratiques optimales sont présentées dans les chapitres suivants. Il s'agit du Chili, de la Colombie et de l'Australie. Pour des examens approfondis de ces systèmes, se référer à Rojas *et al.* 2005 ; Mackay *et al.* 2007 ; et Mackay 2004. Aucun des trois systèmes ne peut être considéré « parfait » sur la base des trois dimensions de l'efficacité présentées plus haut. Chacun d'eux a ses forces et ses faiblesses, comme on va le voir plus loin.



Chili

Le Gouvernement chilien a progressivement mis au point son système de S&E durant un certain nombre d'années, la majeure partie du processus ayant eu lieu depuis 1994. Ce système a été conçu, mis en œuvre et géré en grande partie par le puissant ministère des Finances, avec pour objectif général d'améliorer la qualité des dépenses publiques.

La mise au point du système chilien a également été influencée par les pressions budgétaires et la nécessité de freiner l'ensemble des dépenses publiques, ainsi que par l'évolution du cadre des réformes du secteur public. Dans ce contexte, elle est — à juste titre — intervenue de façon opportuniste.

Principales composantes du système

Le système de S&E du Chili comporte six composantes principales. La première, qui est la composante la plus ancienne, est l'analyse ex ante des coûts et des avantages de tous les projets d'investissement. Introduite en 1974, elle est gérée par le ministère du Plan. Toutes les autres composantes sont gérées par le ministère des Finances. Comme on l'a relevé au chapitre 5, le ministère chilien des Finances est très puissant et très compétent. Ce dernier joue un rôle prépondérant aussi bien dans le processus budgétaire annuel que dans le système de S&E ; il est beaucoup plus puissant que les ministères et organismes publics sectoriels.

Les indicateurs de performance constituent la deuxième composante du système. Ils ont d'abord été introduits à titre pilote en 1994 (voir Encadré

6.1). Le ministère des Finances collecte actuellement environ 1 550 indicateurs de performance pour tous les secteurs.

La troisième composante — Rapports de gestion détaillés — a été introduite en 1996. Chaque année, les ministères et organismes publics préparent ces rapports pour rendre compte de leurs objectifs, des dépenses engagées et des résultats enregistrés.

Les évaluations des programmes publics constituent la quatrième composante. Introduites en 1996, elles suivent un modèle uniformisé et comportent des examens rapides, notamment une analyse du cadre logique d'un programme, une étude sur dossiers et une analyse des données disponibles. Les évaluations d'impact rigoureuses constituent la cinquième composante du système. Introduites en 2001, elles impliquent la collecte et l'analyse des données primaires, habituellement au moyen de techniques statistiques de pointe.

La sixième, qui est la composante la plus récente du S&E, porte sur les examens détaillés des dé-

Encadré 6.1. Le système chilien de S&E de l'administration dans son ensemble

Les six principales composantes du système sont les suivantes :

Analyse ex ante des coûts et des avantages. Cette analyse est exigée pour tous les projets publics (depuis 1974). Elle est gérée par le ministère du Plan. C'est la seule composante dont la gestion n'est pas assurée par le ministère des Finances.

Indicateurs de performance. Ces indicateurs sont recueillis pour tous les programmes publics. Les indicateurs de performance ont d'abord été introduits à titre pilote en 1994. Leur nombre s'est rapidement accru au cours de ces dernières années, passant de 275 en 2001 à environ 1 550 actuellement. Vingt cinq pour cent des indicateurs concernent les méthodes appliquées, 57 % ont trait aux produits publics (c'est-à-dire les biens et services produits) et 18 % se rapportent aux réalisations. Chaque ministère et chaque organisme public fournissent les informations au ministère des Finances ; il y a environ 11 indicateurs par entité. Les différentes entités doivent avoir mis en place des systèmes d'information de gestion pour produire ces informations. Chaque année, après vérification et audit des données, le ministère des Finances intègre les informations relatives à la performance aux projets de budget qu'il élabore.

Rapports de gestion détaillés (1996). Chaque ministère et chaque organisme public préparent un rapport annuel de gestion détaillé, conformément aux directives du ministère des Finances. Ces rapports constituent les principaux documents d'information du public. Ils rendent compte des dépenses, de l'utilisation des ressources, et des résultats ; ainsi, ils s'inspirent dans une très large mesure des informations sur la performance qu'il est demandé aux entités publiques de produire, et des évaluations commanditées par le ministère des Finances. Ils décrivent également les progrès accomplis par les entités concernées par rap-

port aux engagements institutionnels formellement convenus avec le ministère des Finances ; il s'agit notamment des mesures précises que les entités en question ont promis de mettre en œuvre pour améliorer leur performance (examinées dans le texte principal). Les projets de rapports sont examinés par le ministère des Finances et le ministère de la Présidence, et les entités concernées leur apportent toutes les modifications jugées nécessaires. Les versions finales des rapports sont transmises au Congrès.

Évaluations des programmes publics (1996). Quelque 185 de ces examens rapides ont été réalisés à ce jour (c'est-à-dire jusqu'à la fin de 2006). Ils permettent de clarifier les objectifs détaillés du programme et de conclure un accord (entre le ministère des Finances et le ministère ou l'organisme public dont le programme est évalué). Une analyse du cadre logique et une étude sur dossiers de la performance du programme sont réalisées, s'inspirant des informations disponibles sur la performance. Le coût moyen d'une évaluation est d'environ 11 000 dollars, et sa réalisation dure généralement quatre à six mois.

Évaluations d'impact rigoureuses (2001). Ces évaluations impliquent la collecte des données primaires, une analyse élaborée des données, et souvent l'utilisation de groupes témoins. Dix-huit évaluations ont été menées à ce jour, à un coût moyen de 88 000 dollars et sur une durée atteignant 18 mois. Hormis les dépenses de défense et les paiements de transfert, plus de 60 % des dépenses publiques ont été évaluées à ce jour.

Examens détaillés des dépenses (2002). Ils couvrent tous les programmes dans un domaine d'activité ou un ministère particulier. Ils s'intéressent aux questions d'inefficacité et de chevauchement des programmes. Huit de ces examens sur dossiers ont été menés à ce jour, à un coût moyen de 48 000 dollars.

penses (2002). Ces examens couvrent tous les programmes dans un domaine d'activité donné et s'intéressent aux questions telles que l'inefficacité et les chevauchements des programmes

Un aspect louable du système chilien est sa « démarche progressive » en matière de S&E. Il permet de collecter régulièrement des informations sur la performance de tous les programmes et de

toutes les activités ; ces informations sont également utilisées dans les évaluations. Les évaluations des programmes publics sont menées de façon sélective, surtout lorsqu'il s'agit de programmes plus récents. Des évaluations d'impact plus approfondies sont menées à un stade plus avancé de la vie du programme, notamment lorsque son impact n'est pas connu ou lorsqu'il s'agit d'une priorité pour les pouvoirs publics.

Budgétisation fondée sur les résultats

Le système de S&E chilien a un certain nombre de caractéristiques lui permettant de bien fonctionner ; elles permettent de déterminer dans quelle proportion les informations tirées du S&E sont utilisées. L'une de ces caractéristiques est le lien étroit qui existe entre le système et le cycle budgétaire annuel. Un danger qui guette tout système de S&E — qu'il s'agisse d'un système concernant l'ensemble de l'administration ou d'un système sectoriel — tient au fait qu'il est géré par une entité spécialisée et autonome, évoluant en marge des activités principales du ministère concerné. Dans le cas du Chili, les cinq composantes du système de S&E relevant de la compétence du ministère des Finances sont gérées par sa division du contrôle de gestion. Cette division travaille en étroite collaboration avec le directeur du budget à qui elle rend compte — et qui a rang de ministre et est membre du gouvernement — et également avec les services du budget qui sont chargés de contrôler les finances et la performance de tous les ministères et organismes publics sectoriels.

Au Chili, les indicateurs de mauvais résultats dans l'exécution d'un programme constituent des motifs de procéder à une recherche plus approfondie des causes, au moyen d'un examen officiel, qui prend la forme d'une évaluation rapide ou celle d'une évaluation d'impact rigoureuse. La direction du budget du ministère des Finances joue le rôle principal dans la détermination des programmes publics devant faire l'objet d'une évaluation. En préparant le programme d'évaluation, le ministère des Finances s'efforce d'anticiper les besoins d'information du prochain budget.

Ce programme est également examiné avec le ministère de la Présidence et le ministère du Plan — ces trois ministères centraux disposent en effet d'une commission interministérielle qui supervise toutes les évaluations — ainsi qu'avec le Congrès, mais il reste clair que le ministère des Finances est le principal acteur dans le processus. Les chefs des services du budget du ministère des Finances sont également appelés à formuler des observations détaillées sur les rapports d'évaluation concernant les entités qu'ils supervisent ; ces éva-

luations sont ensuite examinées avec le directeur du budget du ministère des Finances. Les décisions concernant les crédits budgétaires peuvent être prises à ce stade.

Durant le processus budgétaire, le directeur du budget rencontre le personnel de la division du contrôle de gestion et des services du budget pour examiner le projet de budget et la performance générale de chaque entité. Ces réunions examinent les rapports de gestion détaillés que chaque entité est appelée à produire¹ — ces rapports contiennent les objectifs de l'entité concernée, des informations sur sa situation financière et sa performance, les constatations de l'évaluation, et les progrès accomplis par rapport aux objectifs de performance² fixés au cours des cycles budgétaires précédents.

Les informations tirées du S&E constituent un élément important de la prise de décision budgétaire, mais il ne s'agit que d'un élément parmi d'autres. Comme on l'a relevé au chapitre 3, il existe rarement un rapport figé direct entre la bonne ou la mauvaise performance d'une entité et les crédits budgétaires qui lui sont alloués. Ainsi, dans certains cas, la mauvaise performance d'une entité entraînera une réduction des crédits budgétaires, voire la cessation du programme. Dans d'autres cas par contre, la mauvaise performance d'un programme considéré comme une priorité gouvernementale pourrait entraîner une augmentation à court terme des crédits budgétaires afin de corriger le problème identifié.

Amélioration de la gestion

Une caractéristique remarquable du Chili est la façon dont le ministère des Finances utilise les informations tirées du S&E pour améliorer la performance des autres ministères et organismes publics. Il procède, à cet effet, de deux manières. Premièrement, les indicateurs de performance font l'état des lieux de la performance du programme, et le ministère des Finances convient avec chaque entité des objectifs de performance pour le prochain exercice budgétaire. Le ministère des Finances suit la mesure dans laquelle ces objectifs sont réalisés. En 2003, par exemple, les trois quarts environ des objectifs ont été atteints³.

Deuxièmement, en examinant les recommandations des évaluations qu'il commande, le ministère des Finances en discute avec les organisations évaluées et convient formellement des changements qu'il faut apporter à leurs programmes. En fait, le ministère des Finances leur impose ces changements, qualifiés d'engagements formels. Il est plutôt rare qu'un ministère des Finances impose systématiquement de tels changements concernant la gestion à d'autres départements ministériels et organismes publics. Le ministère chilien des Finances peut le faire en raison du rôle important qu'il joue au sein du gouvernement.

Le Tableau 6.1 montre comment le ministère des Finances utilise les évaluations qu'il fait réaliser. Il s'en sert pour imposer des changements mineurs dans la gestion des programmes (24 % des programmes évalués) ; des changements importants (38 %) ; la refonte substantielle des programmes ou la réorganisation de l'entité concernée (25 %) ; le transfert du programme à une autre institution (5 %) ; et la cessation de programmes (8 %).

Forces et faiblesses du système

L'on peut évaluer le système chilien à la lumière des trois critères d'efficacité d'un système de S&E, à savoir : l'utilisation intensive des informations tirées du S&E, la bonne qualité du S&E, et la viabilité. Comme on l'a relevé, les informations tirées du S&E sont utilisées de façon intensive dans les

analyses et la prise des décisions budgétaires. Elles sont également utilisées de façon intensive pour imposer des améliorations de programmes aux ministères et organismes publics. Enfin, elles sont utilisées pour rendre compte de la performance du gouvernement au Congrès et à la société civile.

Toutefois, ce qui manque sur cette liste, c'est l'utilisation des informations tirées du S&E par les autres ministères et organismes publics eux-mêmes (en dehors des modifications de programmes que leur impose le ministère des Finances). Une évaluation récente du système chilien par la Banque mondiale a établi que les informations tirées du S&E étaient peu utilisées (Rojas *et al*, 2005)⁴. La principale raison en est le faible degré d'appropriation — ou d'acceptation — des constatations des évaluations commanditées par le ministère des Finances. Cette lacune découle du fait que le système chilien de S&E est centralisé et entretenu par la force.

Une autre lacune de ce système est l'absence apparentes de mesures visant à inciter les autres ministères et organismes publics à mener leurs propres évaluations.

Les données disponibles sur la qualité des informations sur le suivi et les évaluations effectuées par le système de S&E indiquent que la qualité est bonne dans l'ensemble et que par conséquent les

Tableau 6.1. Utilisation des évaluations des programmes publics, 2000–2005^a

Incidence sur le programme	Ajustements mineurs de programmes, par exemple, amélioration des méthodes et des systèmes d'information	Changements importants dans les méthodes de gestion, par exemple, modification des critères de ciblage, ou introduction de nouveaux systèmes d'information	Refonte substantielle du programme ou de la structure de l'entité concernée	Transfert du programme à une autre institution	Cessation du programme
Pourcentage des programmes touchés	24	38	25	5	8

Source : Guzmán 2007.

a. Les pourcentages se rapportent aux programmes évalués.

informations tirées du S&E sont globalement fiables — mais pas mieux. Malgré le fait que l'on procède à la vérification et à certains audits des données, les données sur les informations relatives à la performance ne font pas l'objet d'audits systématiques.

Le ministère des Finances sous-traite ces évaluations à des institutions universitaires et à des consultants pour s'assurer qu'elles sont conduites en toute indépendance. Des termes de référence uniformisés sont utilisés, ce qui permet de maintenir une certaine similitude entre les questions évaluées et les méthodes utilisées ; toutefois, le manque de données compromet parfois la qualité des évaluations et le choix des méthodes utilisées. Les évaluations sont menées dans des délais souvent très courts parce qu'elles doivent être intégrées au processus d'analyse et de décision budgétaire du ministère des Finances. Celui-ci veille également à ce que le coût des évaluations soit maintenu à un niveau aussi bas que possible. Ces contraintes de temps et de coûts se traduisent parfois par l'incapacité de recueillir les données primaires nécessaires pour effectuer des évaluations d'impact rigoureuses, par exemple⁵.

La probabilité pour le système de S&E chilien de s'inscrire dans la durée semble grande. Une série de directeurs du budget qui se sont succédé au ministère des Finances ont travaillé pour faire progressivement de ce système une partie intégrante du processus budgétaire, et le suivi et l'évaluation sont désormais intégrés comme fonction essentielle du ministère des Finances. Compte tenu du rôle prédominant du ministère, il ne semble pas exister des tendances ou des pressions susceptibles de réduire la priorité qu'il accorde au S&E. Une lacune, qui a déjà été relevée, est le faible niveau d'appropriation du S&E par les ministères et organismes publics sectoriels. Cela constitue, en partie, une occasion manquée pour les pouvoirs publics dans l'ensemble d'utiliser de façon plus intensive les informations tirées du S&E ; cela constitue également une occasion manquée de réaliser une culture de performance plus solide au sein de ces entités sectorielles.

La viabilité du système de S&E du Chili dépend donc de la volonté et de la capacité permanentes

du ministère des Finances d'en être le moteur. Si jamais le gouvernement décidait de réduire le rôle central de ce ministère, la solidité et l'utilisation du système pourraient alors être remises en question.

Le Tableau 6.2. contient une liste plus détaillée des forces et faiblesses du système.

Conclusions

Le Gouvernement chilien a réussi à mettre en place un système permettant une utilisation intensive des données de S&E, notamment durant le processus budgétaire. Il a également réussi à impulser des améliorations de la gestion dans les ministères et organismes publics sectoriels. Le système chilien comprend une véritable « usine d'évaluation » qui planifie, commande, gère et utilise les évaluations et en rend compte. Une telle démarche maintient le coût des évaluations, et par conséquent celui de l'ensemble du système à un faible niveau : le ministère des Finances dépense chaque année un total d'environ 0,75 million de dollars pour son système de S&E⁶, ce qui est très modeste par rapport au budget total du gouvernement qui se chiffre à 20 milliards de dollars.

Cette utilisation intensive des données de S&E est très impressionnante et suffit à elle seule pour faire du système de S&E chilien le système le plus solide d'Amérique latine et l'un des plus solides au monde. Le Chili a montré qu'il est possible de mettre en place et de gérer, à un coût relativement bas, un système de S&E portant sur l'ensemble de l'administration publique. Beaucoup d'autres gouvernements de la région voudraient imiter ce modèle, malgré le fait que certains facteurs qui contribuent à son efficacité ne se rencontrent qu'au Chili — par exemple, le très puissant rôle du ministère des Finances et le fait que les ministères et organismes publics sectoriels soient disposés à se conformer aux directives.

Le système de S&E chilien semble très efficace par rapport à son coût : le ministère des Finances fait une très grande utilisation des informations tirées du S&E, et cela moyennant un coût relativement bas. Une question que le gouvernement doit examiner est celle de savoir s'il dépense suffisamment sur son système de S&E. Des évaluations pointues

Tableau 6.2. Forces et faiblesses du système chilien de S&E

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Démarche « progressive » à l'égard du S&E • Évaluations externes, suivant un processus entièrement transparent, et jugées hautement crédibles par d'autres ministères et le Congrès. • Toutes les informations relatives au S&E rendues publiques et communiquées au Congrès. • Système de S&E étroitement lié aux besoins du ministère des Finances en informations, notamment pour le processus budgétaire. Utilisation intensive des données de S&E dans l'élaboration du budget • Informations sur la performance utilisées pour fixer les objectifs de performance des ministères et organismes publics ; objectifs qui sont réalisés dans une large mesure. • Utilisation des conclusions des évaluations par le ministère des Finances pour imposer des modifications de méthodes de gestion aux ministères et organismes publics. • Suivi étroit du degré d'utilisation des conclusions des évaluations par le ministère des Finances. 	<ul style="list-style-type: none"> • Disparité dans la qualité des évaluations, probablement due aux contraintes de temps et de coûts imposées par le ministère des Finances. • Insuffisance probable des dépenses publiques consacrées aux t sur les évaluations. • Faible utilisation — à cause du faible degré d'appropriation — des conclusions des évaluations par les ministères sectoriels. • Manque apparent de mesures d'incitation des ministères et organismes publics à mener leurs propres évaluations.

et à grande échelle peuvent coûter beaucoup plus que ce que le Chili a jusqu'ici dépensé sur chacune des évaluations qu'il a menées.

Au Mexique par exemple, une série d'évaluations rigoureuses d'impact portant sur le programme *Progres*a de transfert monétaire conditionnel dans les années 90 a coûté plusieurs millions de dollars — tandis que les dépenses totales des pouvoirs publics sur le programme étaient chiffrées à 780 millions de dollars en 1999. Ces évaluations ne représentaient donc qu'une fraction infime des dépenses totales des pouvoirs publics sur le programme *Progres*a. Elles ont beaucoup contribué à persuader les gouvernements qui se sont succédé non seulement à maintenir le programme, mais à l'exécuter à une échelle beaucoup plus grande ; vers 2005, le gouvernement dépensait chaque année environ 6 milliards de dollars sur ce programme (rebaptisé *Oportunidades*), couvrant 21 millions de bénéficiaires, soit environ le cinquième de la population mexicaine.

Une question à laquelle le Gouvernement chilien doit trouver une réponse est celle de savoir si jamais

il est disposé à consacrer un montant important à l'évaluation de l'un de ses programmes, fût-il l'une de ses grandes priorités. En ne dépensant pas suffisamment sur une évaluation le gouvernement risque de limiter la profondeur et la fiabilité des conclusions. Cela a probablement été la cause du problème de qualité de certaines évaluations effectuées à la demande du ministère des Finances.

Enfin, le faible niveau d'utilisation des conclusions du système par les ministères et organismes publics sectoriels constitue une occasion manquée pour le gouvernement. Un moyen par lequel le ministère des Finances pourrait assurer une plus grande appropriation des conclusions des évaluations et encourager l'instauration d'une culture de performance dans l'ensemble de la fonction publique serait d'adopter une démarche quelque peu moins centralisée et plus collégiale pour la préparation et la supervision des évaluations. Un soutien plus large du S&E au sein de l'administration permettrait également d'accroître davantage les chances de viabilité du système chilien.



7

Colombie

Le Gouvernement colombien a pris en 1991 la décision de créer un système de S&E qui, au départ, serait fondé sur l'approche de l'évaluation de la Banque mondiale. Une prescription constitutionnelle relative à l'évaluation a été introduite plus tard cette année, et la Banque et d'autres bailleurs de fonds sont empressés d'accorder à la Colombie toute une gamme d'assistance technique et financière. Le gouvernement a aussi adopté une série de lois, décrets et réglementations pour appuyer le système de S&E.

Pendant ses premières années de vie, ce système a mis l'accent sur le suivi de l'information plutôt que sur l'évaluation. Il a toutefois connu heurts et bonheurs et, vers 2000, la Colombie a même envisagé de le supprimer — en raison des difficultés perçues dans la gestion du système, et aussi des doutes sur sa pertinence pour le programme de réforme de la fonction publique.

L'élection d'un président réformiste en 2002 a considérablement changé le sort de ce système. Le Président a été consterné de constater que l'augmentation substantielle des dépenses publiques dans des domaines tels que l'éducation et la santé ne s'était pas accompagnée d'une amélioration correspondante des performances (produits et réalisations) dans ces domaines. En même temps, il s'engageait résolument en faveur d'une nouvelle culture de l'administration publique basée sur la responsabilité sociale — ou le contrôle social. Le Président a renouvelé l'engagement du gouvernement à l'égard d'un système de S&E ré-

nové, ce qui a été suivi d'un nouveaux apports d'aide de bailleurs de fonds. Ces mesures ont rapidement renforcé le système.

Principales composantes du système de S&E

Le système — connu par son acronyme espagnol SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, ou Système national d'évaluation des performances du secteur public) — comprend deux principales composantes et plusieurs autres composantes mis en œuvre par le passé à titre pilote ou qui le sont actuellement. Le sous-système de suivi des résultats par rapport aux 320 objectifs présidentiels et aux objectifs de développement national (tels qu'ils figurent dans le plan de développement national) est la composante la plus visible et la plus souvent utilisée.

Ce sous-système (Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados [SIGOB] ou Système de programmation et de gestion par objectifs

et résultats) enregistre les objectifs, les stratégies, les performances de référence et les performances visées, et les montants des dépenses publiques qui leur sont consacrées. Les personnes chargées du suivi des objectifs sont aussi tenues de fournir des explications détaillées lorsque ces objectifs ne sont pas réalisés. Toutes ces informations, y compris les coordonnées de chaque personne chargée du suivi des objectifs, sont mises à la disposition du public sur le site Web du gouvernement (<http://www.sigob.gov.co/ini>). Le Président utilise les informations du SIGOB de manière intensive à des fins politiques et sociales¹.

La deuxième grande composante du SINERGIA est la série d'évaluations effectuées actuellement (voir Encadré 7.1). À la fin de 2006, 15 évaluations étaient en cours ou venaient d'être achevées, et 22 autres étaient prévues pour les cinq années suivantes. Le coût total de ces évaluations est de 11,1 millions de dollars. Contrairement au Chili, les types d'évaluation ne sont pas uniformisés ; le Chili a uniformisé les termes de référence, la stratégie d'évaluation et les plafonds de coûts pour chaque type d'évaluation des commissions du mi-

nistère des Finances. Les trois principaux types d'évaluation menés en Colombie sont les évaluations d'impact rigoureuses, les évaluations « institutionnelles » et les évaluations de la « gestion » — les deux dernières s'intéressant essentiellement aux questions de gestion et aux méthodes appliquées. Le type le plus onéreux (2 millions de dollars) est une évaluation d'impact rigoureuse d'un programme de transfert monétaire conditionnel.

Ces évaluations sont des activités de collaboration faisant intervenir la direction du Plan, le ministère ou l'organisme public sectoriel chargé du programme faisant l'objet de l'évaluation, et les bailleurs de fonds. Ces évaluations sont en majeure partie financées par des prêts de bailleurs de fonds. La plupart des programmes faisant l'objet de l'évaluation sont gérés par le ministère de la Prévoyance sociale, l'institut de la protection de la famille ou le ministère de l'Éducation.

Un quatrième type d'évaluation actuellement mené à titre pilote est l'évaluation rapide de programmes publics hautement prioritaires ou qui semblent rencontrer des problèmes de perfor-

Encadré 7.1. Système colombien de S&E pour l'administration dans son ensemble

Les principales composantes du système de S&E sont les suivantes :

Il existe environ 500 indicateurs de performances relatifs aux 320 objectifs présidentiels et, pour chaque indicateur, le SIGOB enregistre l'objectif, les stratégies pour réaliser cet objectif, les performances de référence, les cibles annuelles, les performances réelles par rapport à ces cibles et les montants imputés des dépenses publiques. Ainsi, le SIGOB comprend un grand nombre d'indicateurs des performances de l'administration. Ces informations sont ventilées par région, notamment les grandes villes.

En outre, les personnes chargées du suivi des objectifs sont tenues de fournir des explications détaillées lorsque ces objectifs ne sont pas atteints. Ces rapports sont inclus dans la base des données du SIGOB, dont l'essentiel est mis à la disposition du public en temps réel. Le site Web encourage aussi l'éthique de responsabilité en identifiant les personnes chargées du suivi des objectifs et leur ministère de tutelle, ainsi que leurs fonctions officielles et leurs adresses électroniques. Il incombe aux ministères et aux organismes publics de fournir les données du SIGOB à l'adminis-

trateur système — la Direction nationale du Plan (DNP) — qui procède à un certain contrôle des données. Toutefois, il n'existe pas de système formel de vérification des données, et l'on s'inquiète de ce que ces dernières puissent être manipulées (déformées) par les ministères.

Environ 15 évaluations rigoureuses de l'impact, des institutions et de la gestion sont en cours, et 22 autres sont prévues. Leur coût varie entre 15 000 et 2 millions de dollars ; la plupart coûtant entre 50 000 et 200 000 dollars.

Ces évaluations sont sous-traitées à des institutions universitaires ou des consultants, sous la supervision de la direction du Plan, en étroite collaboration avec l'entité qui fait l'objet d'évaluation et les bailleurs de fonds qui financent l'évaluation. Des évaluations rapides sont aussi menées à titre pilote, et seront intégrées aux activités de budgétisation et de planification des ministères des Finances et du Plan. Les méthodes d'évaluation rapide s'inspirent de l'approche chilienne et de la méthode de notation du système PART des États-Unis (voir Encadrés 6.1 et 3.2). Ces études pilotes devraient coûter entre 15 000 et 25 000 dollars chacune.

mances. Ces évaluations sont effectuées par les ministères des Finances et du Plan². Le but recherché est que les évaluations rapides soient à terme intégrées dans l'analyse budgétaire de base et les processus de prise de décision des deux ministères. (En Colombie, le budget est divisé en deux : les dépenses de fonctionnement gérées par le ministère des Finances et les dépenses d'équipement, notamment celles d'éducation et les transferts monétaires dont la gestion incombe au ministère du Plan.)

Le système de S&E comporte d'autres composantes, qui sont toutefois moins importantes et moins bien institutionnalisées. L'une de ces composantes est un effort de collaboration avec la société civile — notamment par la création de consortiums d'ONG et de médias — dans l'analyse des performances de l'État. Une autre composante vise à soutenir deux municipalités dans leurs activités de suivi des performances et de budgétisation fondée sur les résultats.

Une dernière composante consiste en la préparation de rapports sur l'exécution du budget à l'intention du Congrès. Ces rapports sont élaborés par le ministère du Plan et sont joints en annexe à la documentation budgétaire traditionnelle. Ils présentent les dépenses publiques sur la base de programmes et rendent compte des données de S&E disponibles sur les performances de ces programmes. Comme il a été relevé à l'Encadré 3.1, ces rapports sur l'exécution du budget sont une forme, quoique peu solide, de budgétisation fondée sur les résultats. Cette forme de budgétisation est particulièrement peu solide en Colombie car le Congrès joue un faible rôle dans le processus budgétaire, il ne reçoit pas suffisamment d'assistance technique qui pourrait permettre aux députés de comprendre aisément les informations sur les performances et les résultats des évaluations et le débat parlementaire sur le budget annuel est généralement axé sur des questions politiques de portée limitée (voir Annexe B).

Responsabilité — contrôle politique et social

Une particularité de la Colombie est le ferme engagement pris par le Président Uribe d'utiliser

les données de S&E pour renforcer le contrôle politique de l'administration et consolider le contrôle social. La base de données du SIGOB est chargée sur son ordinateur personnel et il utilise ces données pendant ses réunions mensuelles de contrôle de gestion avec chaque ministre et le DNP. Ces réunions sont l'occasion de revoir l'état d'avancement des activités par rapport à chaque objectif présidentiel, et les ministres sont tenus de justifier les cas où les performances ont été en deçà des niveaux prévus. Les indicateurs de performance et les actions visant à réaliser ces objectifs sont aussi déterminés de commun accord. Le Président utilise les données du SIGOB pendant les réunions-débat hebdomadaires qu'il tient dans les différentes municipalités du pays, et lors de l'émission télévisée annuelle pendant laquelle ses ministres et lui discutent des performances du gouvernement et répondent aux questions des citoyens sur ces sujets.

La ferme détermination du Président à utiliser les données de S&E pour suivre les performances du gouvernement et en rendre compte semble unique en Amérique latine — et peut-être dans le monde entier. Une telle détermination envoie des signaux forts à chaque ministre et agent de l'État. Les ministères et les collectivités locales ne semblent toutefois pas avoir adopté les pratiques de S&E à grande échelle. Plusieurs ministères et organismes publics des secteurs sociaux, ainsi que deux municipalités, s'attèlent actuellement à renforcer leurs systèmes de S&E avec l'assistance du DNP et des bailleurs de fonds.

Utilisation des évaluations pour soutenir la prise de décisions par l'administration

Au début de 2007, trois évaluations seulement avaient été achevées, ce qui limite les possibilités d'utilisation des résultats des évaluations pour soutenir la prise de décisions par l'administration, dans le cadre tant du cycle budgétaire que de la planification nationale. Mais il existe un exemple notable d'évaluation influente (voir Encadré 7.2).

Forces et faiblesses du système colombien de S&E

Le système colombien peut aussi être évalué sur la base des trois critères d'un système de S&E ef-

Encadré 7.2. Une évaluation influente en Colombie

Familias en Acción est un programme public de transferts monétaires conditionnels qui apporte un soutien financier aux familles pauvres qui s'engagent à veiller à ce que leurs enfants reçoivent des soins de santé préventifs, soient scolarisés et assistent aux cours. Ce programme a été créé en 1999 en réponse à une crise économique.

Une étude rigoureuse de l'impact du programme a été confiée à des consultants indépendants, sous la supervision de la direction du Plan. L'évaluation a établi que le programme avait eu un impact considérable sur les plans de la nutrition, de l'éducation et de la santé. Ces résultats ont persuadé le régime du Président Uribe, élu en 2002, non seulement de maintenir ce programme mis en place

par le gouvernement précédent, mais de doubler le nombre de bénéficiaires visés de 500 000 à un million de familles pauvres. Vers la fin de 2006, le gouvernement décidait de faire passer le nombre de bénéficiaires visés à 1,5 million de familles.

L'évaluation de *Familias en Acción* a coûté jusqu'à présent 1,5 million de dollars. Bien qu'il s'agisse d'un montant substantiel, il est relativement faible par rapport au montant total des dépenses publiques consacrées à ce programme (environ 100 millions de dollars au moment de l'évaluation). En raison de son influence considérable sur le gouvernement, cette évaluation peut être considérée comme ayant été très rentable.

Source : Mackay et al. 2007.

ficace : forte utilisation, bonne qualité du S&E, et viabilité. La base de données pour une telle évaluation en Colombie n'est pas aussi robuste que celle du Chili, mais on peut néanmoins en tirer quelques conclusions. Le niveau d'utilisation par le Président de la composante suivi (SIGOB) du système de S&E est particulièrement élevé, pour des raisons de contrôle politique et social — donc de responsabilité.

Il est difficile de déterminer la qualité des données de suivi, et l'on s'inquiète — notamment certains hauts responsables de l'État et quelques membres influents de la société civile — que celles-ci ne soient pas entièrement fiables et que certaines informations fournies par les ministères et organismes publics sectoriels ne servent leurs propres intérêts. Il semble toutefois que cette composante de suivi soit hautement viable, même après un changement de gouvernement et de président. Cela tient à l'utilité de ces données pour le DNP et la Présidence dans leurs fonctions de contrôle des performances du gouvernement.

L'autre composante majeure du système colombien de S&E est l'ambitieux programme d'études d'impact rigoureuses, d'évaluations institutionnelles et d'évaluations de la gestion. Seules quelques évaluations ont été menées à terme, mais l'une d'entre-elles — qui porte sur *Familias en Acción*, un des programmes les plus impor-

tants du gouvernement — a été d'une grande utilité et peut être considérée très rentable. Cela mérite d'être relevé car même une seule évaluation importante capable d'influer sur les décisions d'un gouvernement peut aussi contribuer à une plus grande acceptation du S&E en démontrant sa valeur.

Les évaluations colombiennes n'ont pas fait l'objet d'études qualitatives formelles, bien que l'on soit assez confiant quant à leur qualité et fiabilité probables : elles ont été confiées à d'éminents universitaires, dont des évaluateurs de renommée internationale, et ont bénéficié d'une forte participation d'évaluateurs de la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds. La viabilité du programme d'évaluation n'est toutefois pas totalement assurée.

A court terme — c'est-à-dire pendant les cinq prochaines années — le programme d'évaluations sera financé par un nouveau prêt de la Banque mondiale ; une caractéristique de ce programme est le niveau décroissant des financements des bailleurs de fonds consacrés à ces évaluations, parce qu'ils comptent manifestement sur le gouvernement pour prendre la relève en finançant ces évaluations par ses fonds propres³. Cela pourrait se produire si le gouvernement jugeait que les évaluations effectuées valent le temps et les efforts investis ; il revient en retour à la di-

rection du Plan de veiller à ce que ces évaluations soient largement utilisées.

Comparaison avec le système chilien de S&E

D'autres questions importantes se posent, en particulier quand le système colombien de S&E est comparé à celui du Chili. Tout d'abord, le système chilien est géré par la direction du Budget, ce qui permet une intégration étroite des activités budgétaires et du S&E. En Colombie par contre, le système de S&E est principalement géré comme une activité indépendante qui se trouve, quasiment de manière accidentelle, logée au sein de la direction du Plan. Jusqu'à présent, le système de S&E n'a été intégré ni aux activités de planification, ni aux fonctions budgétaires de cette direction ; et il n'y a pas eu de collaboration avec les activités budgétaires du ministère des Finances.

Ce scénario pourrait être en train de changer. Les évaluations rapides en cours impliquent les services de S&E et du budget de la direction du Plan, ainsi que les services du budget du ministère des Finances. Si ces phases pilotes sont considérées réussies — autrement dit rentables aux fins de budgétisation fondées sur les résultats — alors il est probable que le S&E soit intégré aux activités budgétaires de base des deux ministères.

Certains observateurs ont soutenu qu'un obstacle de taille à l'utilisation des données de S&E pour influencer sur les décisions budgétaires en Colombie résulte des diverses rigidités du budget national. Il s'agit notamment du grand nombre de ressources affectées à des fins spéciales, qui ne peuvent pas être changées facilement. Résultat, entre 90 et 95 % des dépenses budgétaires en Colombie ne peuvent être réaffectées à court terme. Divers arguments contradictoires peuvent être présentés ici (voir Annexe B); mais l'observation la plus révélatrice concerne peut-être la forte influence de l'évaluation de *Familias en Acción* en Colombie sur les priorités de l'État et sur ses allocations budgétaires (Encadré 7.2).

Un dernier point dans la comparaison des systèmes colombien et chilien est le niveau élevé de collaboration entre les services colombiens de S&E au sein de la direction du Plan et les ministères

et organismes publics sectoriels dont les programmes font l'objet d'une évaluation. Le DNP a partagé son expertise en matière d'évaluation et certains financements avec ses partenaires sectoriels, et les rapports antagonistes qui apparaissent souvent dans d'autres pays quand le ministère des Finances joue un rôle actif dans le programme d'évaluation n'ont apparemment pas été observés ici. Cette approche de collaboration entre le ministère central et les entités sectorielles pourrait changer si la Colombie adopte une forme plus active de budgétisation fondées sur les résultats.

Toutefois, pour que cette forme de budgétisation soit efficace, il faudrait une étroite collaboration entre les services de S&E de la direction du Plan, les services du budget de cette même direction, et les services du budget du ministère des Finances. Un moyen d'encourager une étroite collaboration entre ces ministères centraux et les entités sectorielles serait de les rassembler tous au sein d'un comité gouvernemental de haut niveau chargé formellement de la supervision du SINERGIA. Le gouvernement envisage de procéder de cette manière.

Une liste sommaire des forces et faiblesses du système colombien de S&E est présentée au tableau 7.1. Le diagnostic du système colombien établi par la Banque mondiale est reproduit à l'Annexe B de ce volume.

Conclusions

Le gouvernement colombien a réussi à créer un sous-système de suivi des performances du gouvernement portant sur tous les 320 objectifs présidentiels et les autres objectifs de développement du pays. Il est important de relever que le Président utilise intensément ce sous-système dans sa supervision directe des performances des ministères et des ministres, et pour communiquer avec la société civile.

Le gouvernement s'est aussi engagé dans un ambitieux programme d'évaluation ; les résultats des évaluations ont déjà eu une influence significative sur les décisions gouvernementales et les allocations budgétaires.

Tableau 7.1. Forces et faiblesses du système colombien de S&E

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Très haut niveau d'utilisation du sous-système de suivi par le Président et son cabinet • Données sur les performances utilisées pour définir des objectifs de performance pour les ministres et leurs ministères et organismes publics. Publication du niveau de réalisation des objectifs de performance ; au cas où ceux-ci ne sont pas réalisés, les responsables doivent fournir des explications publiques. • Des évaluations menées de manière indépendante dans le cadre d'un processus transparent et considérées comme hautement crédibles par d'autres ministères et le Congrès • Des évaluations planifiées et menées dans une optique de collaboration avec la direction du Plan et les ministères et organismes publics sectoriels • Toutes les données de S&E rendues publiques et soumises au Congrès. 	<ul style="list-style-type: none"> • Faible niveau d'utilisation des données de S&E par les directions du Budget et du Plan du ministère du Plan, et par le ministère des Finances • Inquiétudes quant à la fiabilité des données de suivi fournies par les ministères et organismes publics sectoriels • Dépendance excessive du programme d'évaluation à l'égard des financements des bailleurs de fonds

Une faiblesse du système colombien est que les données de S&E ne sont pas encore utilisées systématiquement pour les activités budgétaires et de planification des deux ministères responsables du budget national. Il est très probable que le S&E soit intégré dans l'analyse budgétaire et la prise de décisions sur ce sujet. Mais, en attendant, le niveau d'utilisation des données de suivi et des résultats d'évaluation restera limité. De même, l'utilisation augmentera considérablement la probabilité d'une pérennisation du système central de S&E.

Divers ministères et organismes publics procèdent au S&E pour leurs propres besoins internes, pour faciliter leur propre planification, analyse et gestion des programmes en cours. Ces entités constituent toutefois l'exception. Avec l'appui de la Banque mondiale, le gouvernement étudie actuellement la possibilité d'exiger que des activi-

tés de S&E soient menées dans tous les ministères, organismes publics et collectivités locales.

Il serait raisonnable de conclure que le système colombien de S&E est moins développé et moins éprouvé que celui du Chili. Le système chilien a graduellement été mis au point pendant plus d'une décennie ; et bien que celui de Colombie existe sous une certaine forme depuis le début des années 90, ce n'est que depuis 2002 qu'il est réellement devenu opérationnel. Le système colombien de S&E coûte actuellement autour de 2 millions de dollars par an, soit près du triple du coût du système chilien (0,75 million de dollars par an)⁴. Cette différence de coût s'explique par l'accent particulier mis sur les grandes études d'impact dans le système colombien. Les systèmes des deux pays peuvent être améliorés, mais tous deux — et particulièrement le système chilien — peuvent être considérés comme rentables.



8

Australie

En 1983, l'Australie a élu un gouvernement réformiste. Face à une conjoncture macroéconomique très difficile, ce gouvernement a progressivement réduit les dépenses publiques totales, pour les ramener de 30 % du produit intérieur brut en 1984 à 23 % en 1989 – ce qui représente une réduction très importante au regard des normes internationales.

Parallèlement, le nouveau gouvernement a ciblé ses dépenses beaucoup plus étroitement sur les couches sociales les plus défavorisées. Ayant à cœur d'améliorer la qualité des dépenses publiques, il a entrepris une série de réformes novatrices du secteur public, notamment dans les domaines de la gestion financière et de la réforme budgétaire. Toutes ces mesures ont contribué à placer l'Australie au premier rang des pays de l'OCDE en matière de gestion du secteur public¹.

Ces mesures ont permis de donner beaucoup plus d'autonomie aux chefs des ministères — d'exécution dans la gestion de leurs crédits budgétaires — la philosophie étant de laisser les gestionnaires gérer. On espérait au départ que les mesures encourageraient les ministères à suivre étroitement et à mesurer leur performance, mais il n'en a rien été. Avec l'aide d'autres ministères centraux, le puissant ministère des Finances a donc mis au point une stratégie d'évaluation pour l'ensemble du secteur public. Cette stratégie a bénéficié du ferme soutien du gouvernement, à travers une décision officielle. Elle

s'inscrivait en droite ligne de la philosophie consistant à laisser les gestionnaires gérer.

Principales composantes du système²

Le système de S&E australien était essentiellement axé sur une stratégie d'évaluation officielle, fondée sur une étude diagnostique de 1988 de la conduite des évaluations dans les différents ministères et du niveau général de l'activité d'évaluation au sein du gouvernement. Cette stratégie, progressivement mise au point durant plusieurs années (1987-1991), visait trois objectifs principaux : encourager les gestionnaires à utiliser les résultats des évaluations pour améliorer la performance de leurs programmes ; éclairer la prise des décisions et l'établissement des priorités publiques, notamment dans le processus budgétaire annuel, lorsque les différents ministères soutiennent un grand nombre de propositions concurrentes ; et améliorer l'éthique de responsabilité dans un contexte de décentralisation en apportant la preuve que les chefs de programmes exercent leur rôle de contrôle et que leurs programmes sont bien gérés³.

L'organisation des évaluations constituait une pièce maîtresse de la stratégie australienne, assurée dans le cadre des plans d'évaluation du portefeuille (PEP) officiels, qui devaient être communiqués chaque année au ministre des Finances (voir Encadré 8.1). Portant sur un horizon mobile de trois ans, les PEP indiquaient les programmes ou sous-programmes à évaluer, les aspects à prendre en compte, et les échéances. Chaque programme était officiellement tenu de faire l'objet d'une évaluation tous les 3 à 5 ans. Les PEP étaient considérés comme des évaluations de grande envergure. Les ministères devaient aussi exécuter d'autres évaluations de moindre envergure pour des besoins de gestion interne uniquement. Vers le milieu des années 90, environ 160 évaluations de PEP étaient en cours à tout moment.

Les priorités des PEP portaient sur le choix des programmes à évaluer et les questions spécifiques à aborder dans chaque évaluation ; dans ce contexte, les termes de référence revêtaient une importance particulière. Ces priorités étaient déterminées à travers des négociations entre les services du budget des ministères d'exécution et du ministère des Finances. Pour les ministères

moins influents, les priorités établies par le ministère des Finances prévalaient dans une large mesure. Par contre, pour les ministères d'exécution plus puissants, il y avait un certain équilibre des forces en présence. Les différends concernant les priorités de l'évaluation qui n'étaient pas réglés étaient généralement portés devant les ministres, voire le gouvernement si l'on ne parvenait pas à un accord.

Les ministères d'exécution étaient chargés non seulement de l'organisation, mais aussi de la conduite des évaluations de leurs programmes. Certains ministères parmi les plus grands — le ministère du Travail, par exemple — disposaient d'un service d'évaluation comprenant 20 à 25 agents chargés d'organiser les évaluations, de fournir des conseils sur la méthodologie d'évaluation, de participer aux comités directeurs des évaluations, et de mener les évaluations de grande envergure.

D'autres ministères ne disposaient que de petites cellules d'évaluation, au sein d'un service d'organisation/coordination, la fonction « évaluation » étant intégrée aux différents programmes d'exécution ; ainsi, les programmes devaient ré-

Encadré 8.1. Système australien de S&E pour l'ensemble du secteur public

Pincipales composantes du système :

Organisation formelle de l'évaluation à travers les PEP, qui dressaient une liste des programmes publics que le ministère envisageait d'évaluer ainsi que les questions à aborder dans chaque évaluation. Établis chaque année, les PEP avaient un horizon mobile de trois ans. Ils couvraient uniquement les évaluations de grande envergure, c'est-à-dire, celles des programmes considérés comme ayant une importance stratégique pour le gouvernement : programmes dotés de gros budgets ; programmes revêtant un intérêt particulier en matière de politiques ; programmes à problème ; et programmes pilotes. Les évaluations étaient menées par les ministères d'exécution eux-mêmes, habituellement avec une certaine implication du ministère des Finances.

Obligation d'évaluer chaque programme au moins une fois tous les trois à cinq ans. Cela signifie dans la pratique que certains aspects (tels que certains sous-programmes) de chaque programme étaient évalués ; la plupart des évaluations ne visaient pas à couvrir de manière détaillée tous les aspects de la performance d'un programme. En outre, il était également exigé que toutes les évaluations achevées soient publiées, à l'exception de celles ayant trait à la sécurité nationale ou aux relations industrielles sensibles.

Examen des objectifs des programmes exécutés par chaque ministère et présentation de l'information sur la performance. Conjointement menés par le ministère concerné et le ministère des Finances, ces examens avaient un horizon mobile de trois ans.

pondre de la qualité et de la rigueur de l'évaluation devant les instances supérieures du ministère (surtout pour les évaluations de petite envergure, qui prenaient souvent la forme d'examens rapides). Certaines évaluations étaient sous-traitées à des consultants ou bureaux d'études.

Les services du budget du ministère des Finances intervenaient également dans les évaluations lorsque cela était possible. Les évaluations de grande envergure connaissaient souvent la participation des membres des comités directeurs interministériels, qui comprenaient habituellement d'autres ministères sectoriels concernés et d'autres puissants ministères centraux tels que le Trésor, le Premier ministre et le Conseil. Cette large représentation permettait aux responsables du budget 1) de s'attacher à influencer la conduite des évaluations, afin de s'assurer que les problèmes sont examinés en toute impartialité, et 2) de faire des observations sur les projets de rapports d'évaluation.

Une caractéristique du système australien est le recours à une définition élargie du terme évaluation. Celle-ci est définie comme une forme d'enquête disciplinée : incluant les évaluations rapides, les examens de politiques, les évaluations rigoureuses d'impact et les contrôles de performance effectués par la cour des comptes. Les coûts variaient considérablement : un échantillon des évaluations analysé par le ministère des Finances révèle qu'ils se situaient (aux prix de 1993) dans une fourchette de 43 000 à 430 000 dollars environ⁴.

La stratégie australienne d'évaluation a été renforcée en 1991 suite à un contrôle de performance qui avait révélé que le niveau d'engagement en faveur de l'évaluation variait d'un ministère à l'autre. Ce rapport publié par la cour des comptes critiquait certains ministères pour leur mauvais choix des programmes évalués et pour le fait qu'ils n'accordaient pas suffisamment d'attention à l'efficacité des programmes publics. Le ministère des Finances a réagi en créant une cellule spéciale d'évaluation chargée de fournir des conseils, l'appui, la formation et les encouragements aux autres ministères, ainsi qu'à ses services chargés des

questions budgétaires. Cette cellule assurait également le suivi de l'organisation des évaluations par les ministères et du nombre d'évaluations conduites. Le chef de ce département ministériel utilisait ces informations pour exercer officieusement des pressions sur les ministères d'exécution afin qu'ils améliorent leurs activités d'évaluation.

Le système australien de S&E accordait une place de choix à *l'évaluation*, considérée comme un moyen de fournir des informations détaillées et fiables sur l'efficacité et l'efficience des programmes publics. Les données sur la performance étaient également considérées importantes, mais on estimait qu'elles pouvaient être gérées par les ministères d'exécution. Toutefois, vers le milieu des années 90, le ministère des Finances était préoccupé par la qualité de ces informations et avait commandité des examens des rapports annuels présentés par les ministères et de la documentation relative aux budgets de ces derniers (documentation communiquée au Parlement).

En 1995, les lacunes constatées dans ces rapports ont amené le ministère des Finances à prescrire une série d'examens détaillés des objectifs poursuivis par les programmes et des informations sur la performance de chaque ministère. Ces examens ont été effectués conjointement par le ministère des Finances et les ministères—d'exécution, et les recommandations formulées en vue des améliorations devaient être mises en œuvre.

Budgétisation fondée sur les résultats

S'il est vrai que le système australien de S&E visait trois objectifs, du point de vue du ministère des Finances — qui en était le principal architecte et maître d'œuvre — l'objectif ayant bénéficié de plus d'attention consistait à appuyer les décisions du gouvernement durant le processus budgétaire. Le ministère des Finances a joué un rôle très influent dans le processus budgétaire en Australie. Il préparait l'analyse des politiques pour toutes les nouvelles propositions de dépenses émanant des ministères sectoriels et joignait ces analyses aux propositions communiquées aux membres du gouvernement pour examen collégial lors de la

prise des décisions budgétaires. Le ministère des Finances proposait ainsi une analyse indépendante des politiques, qui représentait le plus souvent un point de vue contraire à celui du ministère dépensier. Les services du budget du ministère des Finances déterminaient également les « options d'épargne », propositions d'action visant à réduire ou supprimer des programmes publics en cours⁵.

Le processus budgétaire impliquait un forum pour l'échange d'idées. Dans une telle situation fondamentalement caractérisée par des positions antagonistes, la disponibilité des résultats des évaluations de la performance des programmes était un moyen important de garantir une base d'informations fiables pour éclairer la prise des décisions budgétaires. Les évaluations pouvaient fournir un avantage comparatif à ceux qui s'en servaient. Il était donc important que les services du budget du ministère des Finances soient entièrement impliqués dans l'organisation des évaluations menées par les ministères aussi bien que dans l'exécution des évaluations de grande envergure. Cette implication permettait aux responsables des questions budgétaires d'être au courant de la qualité des évaluations et de toutes les lacunes de celles-ci, d'être pleinement au fait des résultats et des recommandations des évaluations, et d'être par conséquent capables d'utiliser ces informations dans leurs travaux d'analyse des politiques. Elle permettait également d'améliorer leur connaissance des objectifs du programme et du contexte dans lequel celui-ci est exécuté — ils avaient besoin de cette connaissance pour bien accomplir leur travail.

Il convient de relever ici qu'il peut arriver que les ministères des Finances ne soient pas toujours disposés à soutenir les réformes visant à augmenter la quantité des informations disponibles sur les résultats des pouvoirs publics. Avant les réformes, le ministère australien des Finances était très impliqué dans l'examen détaillé des activités de dépenses des ministères. Le danger tient ici au fait que cette focalisation sur les dépenses peut signifier que l'on accorde relativement peu d'attention aux résultats de ces dépenses. Les ministères des Finances qui sont puissants peu-

vent même entraver la réforme. Le fait de confier le contrôle des évaluations au ministère des Finances a permis de s'assurer que celui-ci exerce une influence directe sur ses services chargés de la supervision des ministères d'exécution.

Toutefois, le changement de culture nécessaire au sein du ministère des Finances a été un processus lent, mis en œuvre sur un certain nombre d'années, et a impliqué un renouvellement substantiel des effectifs. L'attention accrue accordée par ce ministère aux questions de rapport qualité-prix (plutôt qu'aux questions des dépenses) traduisait la nature et la qualité des conseils pratiques qu'il apportait au gouvernement ; ces conseils étaient de plus en plus fondés sur les résultats des évaluations disponibles.

La caractéristique la plus importante du système australien de S&E réside dans l'utilisation à grande échelle des résultats des évaluations pour éclairer la prise des décisions budgétaires par le gouvernement. Le ministère des Finances réalisait chaque année des études sur ses services du budget en vue de déterminer l'influence des évaluations sur chaque nouvelle proposition de politique introduite par les ministres d'exécution et les options d'épargne qu'il proposait (ou qui étaient proposées par les ministres d'exécution pour financer de nouvelles politiques)⁶. On estime que de 1994 à 1995, environ 1,75 milliard de dollars (soit 77 %) de nouvelles propositions de politiques ont été influencées par les résultats d'une évaluation, et dans la plupart des cas, cette influence a été jugée directe. Les chiffres correspondant pour les options d'épargne étaient de 380 millions de dollars (soit 65 % du total).

Les résultats des évaluations ont influencé non seulement les possibilités d'action soumises à l'examen du Conseil des ministres, mais également les décisions de cette instance. Les responsables du budget au ministère des Finances ont également fait l'objet d'une étude pour déterminer la mesure dans laquelle les évaluations avaient influencé les décisions du gouvernement concernant les budgets 1993–1994 et 1994–1995. Les résultats de cette étude sont mitigés, mais indiquent que les évaluations ont joué un rôle im-

portant. On estime qu'en 1994–1995, l'évaluation a influencé la décision du gouvernement dans 68 % des propositions examinées pour un montant de 2 846 milliards de dollars (représentant les nouvelles propositions de politique et les options d'épargne).

Toutefois, la proportion correspondante du budget de 1993–1994 ne représentait que 19 % des propositions. Cette différence s'explique dans une large mesure par la révision substantielle dans le budget de 1994–1995 des priorités du marché du travail, de l'industrie, des politiques régionales et autochtones — le principal examen des politiques sur lequel ces décisions étaient fondées avait été sensiblement influencé par un certain nombre d'évaluations commanditées spécifiquement pour guider cette opération.

Quelques programmes seulement ont été interrompus suite à une évaluation ; étant donné l'ac-

cent mis dans le processus budgétaire sur les enveloppes budgétaires du portefeuille (défini comme un ministère d'exécution plus des organismes sous sa tutelle) — ce qui correspond en fait à l'établissement des budgets par portefeuille — toute interruption de programme entraînerait souvent une réaffectation des dépenses au sein de ce portefeuille. Dans certains cas, des programmes ont subi des coupes claires dans le cadre d'une révision profonde des priorités, par exemple, dans les domaines du marché du travail et de la sécurité sociale ; ces réductions reflétaient le désir de maximiser le rapport qualité-prix étant donné les priorités d'action (Encadré 8.2).

Forces et faiblesses du système de S&E

Les forces

Certains commentateurs ont estimé que « l'évaluation des programmes (en Australie) a été menée à une échelle plus grande et de façon plus

Encadré 8.2. Évaluations influentes en Australie

Dans le cadre du budget 1996-1997, le nouveau gouvernement était déterminé à réduire et à hiérarchiser les dépenses publiques. À cet effet, il a accordé une place de choix aux programmes du marché du travail et programmes connexes, qui représentaient 2,90 milliards de dollars de dépenses par an. Le ministre de l'Emploi a défini l'objectif global de l'action des pouvoirs publics comme consistant à apporter une aide aux personnes en chômage de longue durée et à celles courant le risque de se retrouver dans une telle situation. Cette orientation a été adoptée pour des raisons à la fois d'équité et d'efficacité, par exemple, faire mieux coïncider l'offre et la demande de travail. Parallèlement, le ministre voulait assurer un meilleur rapport qualité-prix des programmes du marché du travail dans un contexte budgétaire difficile.

Le choix des options de politique a été considérablement inspiré par les résultats des évaluations australiennes et internationales. Le ministre a souligné le coût-efficacité relatif des différents programmes du marché du travail. Un grand moyen utilisé pour mesurer ce rapport consistait à calculer le coût net, pour les pouvoirs publics, de tout placement *supplémentaire* dans les différents programmes — tel que mesuré par l'augmentation de la probabilité pour une personne aidée

de trouver un emploi 6 mois environ après sa participation à un programme du marché du travail (La référence était un groupe témoin de personnes n'ayant pas participé à un programme)

Les résultats de l'évaluation ont montré que le programme JobStart, qui accordait des subventions salariales, avait un coût net de 3 700 dollars par placement supplémentaire, tandis que le programme JobSkills, qui était un programme de création directe d'emplois, avait un coût net de 57 800 dollars. Le ministre a noté que « le gouvernementconcentrera ses efforts sur les programmes qui se sont révélés les plus rentables en obtenant des résultats réels en termes d'emplois. » Il s'ensuit que le programme Jobstart a été retenu et le programme JobSkills sensiblement réduit, ciblant plus étroitement les chercheurs d'emplois qui étaient particulièrement défavorisés.

En réduisant les programmes du marché du travail et en re-définissant les priorités, les pouvoirs publics ont épargné au total quelque 1,14 milliard de dollars en deux ans. Le gouvernement a également commandité une série d'évaluations à grande échelle de ses nouveaux programmes du marché du travail et des nouvelles dispositions de promotion de la pleine concurrence entre les prestataires de services publics et privés.

Source : Mackay 1998a.

systématique que dans tout autre pays (Kim et al 2006). La caractéristique remarquable du système australien de S&E était l'utilisation intensive des résultats des évaluations dans le processus budgétaire, pour éclairer aussi bien les conseils de politique de haute qualité (Uhr et Mackay 1996) que les décisions budgétaires du gouvernement (Tableau 8.1). Comme on l'a relevé au chapitre 5 en examinant la budgétisation fondée sur les résultats, l'influence des conclusions des évaluations sur les décisions des pouvoirs publics était généralement indirecte — allant d'une influence considérable dans un certain nombre de cas à une influence mineure ou nulle dans d'autres cas. C'est le maximum que l'on puisse attendre d'un système de S&E applicable à l'ensemble du secteur public, en termes d'utilisation potentielle des données de S&E produites par le système.

Le vérificateur général de l'Australie a commenté la situation en ces termes : « à mon sens, la réussite de l'évaluation au niveau du gouvernement fédéral ... était dans une large mesure attribuable à son intégration totale au processus budgétaire. Chaque fois qu'il y avait un engagement de ressources, une certaine forme d'évaluation était nécessaire pour justifier pratiquement toutes les propositions soumises au financement budgétaire » (Barrett 2001).

Une autre force du système a été l'utilisation intensive des données de S&E par les ministères et organismes d'exécution. Une évaluation des ré-

sultats conduite par la Cour des comptes australienne (ANAO) en 1997 a permis de conclure que les ministères d'exécution utilisaient beaucoup les résultats d'évaluation pour améliorer leur efficacité opérationnelle. Dans une moindre mesure, ils utilisaient également ces résultats pour éclairer leurs propres décisions d'affectation des ressources et dans la conception des améliorations à apporter à la qualité des services (Cour des comptes australienne 1997).

Le fait pour les ministères d'exécution d'utiliser abondamment les données de S&E traduit une autre force du système australien : l'évaluation était essentiellement menée de façon conjointe par le ministère des Finances, d'autres ministères centraux, et les ministères sectoriels. Si la responsabilité en matière d'évaluation était en grande partie dévolue aux ministères d'exécution, l'implication des ministères centraux dans la préparation et la supervision des évaluations PEP de grande envergure a permis de garantir une plus grande adhésion aux évaluations elles-mêmes et à leurs résultats.

Cette démarche contraste avec celle du Chili, par exemple, où généralement les ministères d'exécution adhèrent peu ou pas du tout aux évaluations commanditées par le ministère des Finances. La démarche adoptée par l'Australie permettait également de s'assurer de l'utilisation, intensive dans les évaluations, de la connaissance profonde et de la compréhension que les ministères d'exé-

Tableau 8.1. Forces et faiblesse du système australien de S&E

Forces	Faiblesses
<ul style="list-style-type: none"> • Utilisation intensive des résultats des évaluations aux fins d'analyses budgétaires, de conseils de politique, et de prise des décisions budgétaires par le gouvernement • Utilisation intensive des résultats des évaluations par les ministères et organismes publics sectoriels • Évaluations menée de façon conjointe par le ministère des Finances, d'autres ministères centraux, et les ministères sectoriels. 	<ul style="list-style-type: none"> • Qualité inégale des évaluations • Disponibilité insuffisante des services de formation supérieure en évaluation • Attention insuffisante accordée aux informations régulières sur la performance • Prétendue charge administrative sur les ministères

Source : Mackay 1998a, 2004.

cution ont de leurs propres programmes. Un danger qui guette tout système de S&E fondé sur des évaluations indépendantes externes tient au fait qu'il peut ne pas tirer parti de cette connaissance profonde des programmes.

Les faiblesses

Le côté négatif de la démarche australienne plus fondée sur la collaboration était, toutefois, la qualité inégale des évaluations conduites par les ministères d'exécution. L'audit des performances effectué par l'ANAO a porté sur un échantillon de rapports d'évaluation et conclu que plus du tiers de ces rapports comportait des lacunes méthodologiques d'un genre ou d'un autre.

L'une des raisons en est que de nombreux domaines d'activités des ministères d'exécution qui avaient la responsabilité d'exécuter ou de faire exécuter des évaluations n'avaient pas toutes les compétences nécessaires pour assurer un travail de haute qualité. Le ministère des Finances a fourni la formation de base en techniques d'évaluation et publié des manuels sur l'évaluation des programmes et l'analyse coûts-avantages. Mais l'audit de l'ANAO a révélé que 20 % des ministères d'exécution étaient préoccupés par le manque de formation en techniques d'évaluation de pointe.

Avec le recul, une possibilité de s'attaquer au problème de la qualité des évaluations aurait consisté, pour le ministère des Finances, à imposer la création, dans chaque ministère, d'une importante cellule centrale d'évaluation. Une autre option aurait consisté à centraliser l'ensemble de la fonction d'évaluation au sein du ministère des Finances — option qui aurait exigé la création d'un bureau d'évaluation très vaste, ce qui est contraire à l'objectif de décentralisation de la plupart des réformes du secteur public.

Deux autres faiblesses du système méritent d'être relevées. La première est l'importance relative faible accordée à la collecte et à l'utilisation régulières des informations sur la performance. Le ministère des Finances a explicitement informé les autres ministères de la nécessité de définir des objectifs pertinents pour les programmes et de disposer d'informations pertinentes sur la

performance — en particulier pour faciliter la conduite des évaluations. Il a fallu attendre 1993, c'est-à-dire quelque six années après l'introduction de cette stratégie, pour que le ministère des Finances fasse effectuer des examens d'ensemble de la qualité des rapports annuels et des documents budgétaires présentés par les ministères.

À la suite de ces examens, qui ont remis en cause la qualité des objectifs poursuivis par les programmes et celle des informations sur la performance, le ministère des Finances a ordonné une série d'examen détaillés à intervalles réguliers, portant sur les objectifs poursuivis par les programmes et les informations relatives à la performance de tous les ministères et organismes publics. Il a demandé que des plans d'action soient mis en œuvre pour résoudre tout problème identifié. Une leçon tirée de cette expérience est que tous les systèmes de S&E ont besoin d'être examinés et réajustés en permanence ; il est nécessaire de suivre et d'évaluer tout système de S&E comme il est l'est pour tout autre type de réforme du secteur public.

Une dernière lacune du système selon certains chefs de départements ministériels tient au fait que les conditions formelles relatives à la préparation et à l'établissement de rapports sur les évaluations étaient trop fastidieuses. Certains ministères ont en effet créé des processus internes complexes et ont fini par produire des PEP de 120 pages, alors que les directives du ministère des Finances n'imposaient pas une telle complexité ; la production de PEP nettement moins volumineux était recommandée comme pratique optimale.

Le système d'évaluation — Post-scriptum⁷

L'élection d'un gouvernement conservateur en 1996 a entraîné une réduction substantielle de la fonction publique ; un affaiblissement sensible du processus de conseil et du rôle du ministère des Finances, notamment dans le cycle budgétaire ; et le démantèlement de bon nombre de contrôles et de prescriptions de l'administration centrale. Parallèlement, une bien plus grande autonomie a été accordée aux responsables des ministères

d'exécution — ce qui constitue un retour à la philosophie consistant à laisser la gestion aux gestionnaires.

Certes, les ministères d'exécution sont toujours tenus de rendre publiquement compte de leur performance au Parlement, mais, en matière de S&E, le ministère des Finances n'applique plus au niveau central les contrôles ou les normes de qualité en matière de S&E. Dans le cadre de ces changements, la stratégie d'évaluation officielle datant de dix ans — et par conséquent le système de S&E du gouvernement — a été abandonnée. Pour le vérificateur général de l'Australie, ces réformes constituent une déréglementation de l'évaluation. S'il est vrai qu'il existe encore certains ministères d'exécution que l'on peut considérer comme des « îlots » de pratiques optimales dans le domaine du S&E,⁸ notamment du point de vue de la conduite, de la qualité et de l'utilisation des résultats du S&E, il s'agit-là de l'exception plutôt

que de la règle⁹. Les audits des résultats effectués par l'ANAO ont permis de mettre en évidence la mauvaise qualité des informations sur la performance que la plupart des ministères communiquent désormais au Parlement.

Le ministère des Finances continue certes d'apporter des conseils sur les budgets des ministères, mais il lui manque des informations systématiques et fiables tirées du suivi, ainsi que et les résultats des évaluations sur lesquels fonder ces conseils. Comme l'a conclu l'OCDE —

En Australie, la déréglementation de la fonction publique et l'adoption d'une attitude indépendante par les organismes centraux ont permis la liberté de gestion, mais on estime aujourd'hui que ces mesures ont privé le ministère des Finances des informations dont il a besoin pour bien conseiller le ministre (OCDE 2002).



Le cas particulier de l'Afrique

L'expérience des pays africains est pertinente pour les pays pauvres d'autres régions, en particulier ceux qui préparent des stratégies de réduction de la pauvreté. L'Afrique offre également des enseignements sur la manière de renforcer progressivement les capacités de suivi et d'évaluation (S&E), surtout lorsqu'une aide accrue des bailleurs de fonds est possible. Ces enseignements sont aussi valables pour les pays à revenu intermédiaire tels que ceux qui ne se sont pas encore engagés à améliorer l'ensemble de leurs systèmes de S&E. Dans ces pays, il peut être indiqué d'adopter une démarche plus prudente, mettant l'accent sur des changements progressifs, s'il est possible de démontrer que le S&E est une activité publique rentable.

Il est largement admis que l'extrême pauvreté que connaissent la plupart des pays africains montre clairement qu'il est nécessaire d'accorder la priorité à une intensification de l'aide au développement. Plus de 30 pays africains ont élaboré des DSRP intérimaires ou définitifs, condition de l'admissibilité à l'allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés¹. Les DSRP définissent les objectifs de développement et ont pour but de rendre compte des résultats accomplis. Dans la pratique, il s'agit de montrer dans quelle mesure un pays a réalisé les ODM.

Ainsi, il est particulièrement important de disposer de statistiques nationales fiables, lesquelles entraînent en retour un accroissement de l'appui des bailleurs de fonds en faveur du renforcement des capacités statistiques, notamment par l'aide

aux recensements de la population et aux enquêtes auprès des ménages. Les pays, à travers leurs bureaux nationaux de statistiques, semblent très disposés à accepter un tel appui. Les DSRP présentent habituellement leurs systèmes nationaux de suivi (statistiques) comme étant synonymes du S&E, et la nécessité d'accorder la priorité au S&E est devenue une formule sacrée largement acceptée tant par les pouvoirs publics que par les bailleurs de fonds. Dans de nombreux cas, cependant, les systèmes nationaux de S&E sont principalement conçus pour satisfaire les besoins des bailleurs de fonds en données (IEG 2004b).

Par ailleurs, les DSRP mettent l'accent enfin de compte sur le montant de ressources budgétaires et autres ressources consacrées aux priorités nationales et sur les progrès accomplis par rapport

aux ODM. Ces deux aspects sont certes importants, mais il manque ici ce que Booth et Lucas (2001a, 2001b) qualifient de « maillon manquant » : informations sur les performances aux stades intermédiaires de la chaîne des résultats, notamment en termes d'actions gouvernementales, de produits et de services offerts et de leurs impacts ; et résultats détaillés des évaluations, permettant d'établir un lien entre les actions gouvernementales et les résultats réels sur le terrain.

Les statistiques sur les montants dépensés et celles sur les niveaux de pauvreté sont toutes très importantes, mais elles ne permettent pas de mesurer les performances du gouvernement en termes des *résultats* de ses dépenses — les produits, les réalisations et les impacts induits par l'action du gouvernement lui-même. Les ODM et d'autres indicateurs de la pauvreté donnent une mesure de base de la performance des pays mais ne renseignent pas sur les contributions des pouvoirs publics par rapport à celles des bailleurs de fonds, du secteur privé et des groupes de la société civile comme les ONG.

La plupart des pays africains sont tout simplement trop pauvres pour entreprendre des évaluations et des examens ; ils comptent plutôt sur les bailleurs de fonds pour réaliser de tels travaux. Une difficulté réside dans la lourde charge que les pays doivent supporter pour satisfaire les besoins des bailleurs de fonds en matière de S&E, notamment les missions d'inspection, la fourniture des informations sur la performance, la non-harmonisation des méthodes et critères d'évaluation, etc. (IEG 2003a). Le manque d'harmonisation des interventions des bailleurs de fonds alourdit la charge de l'information que doivent fournir les pays tributaires de l'aide. On peut cependant faciliter la coopération et l'harmonisation en adoptant des approches sectorielles. En Tanzanie, par exemple, il existe un groupe de travail du secteur de la santé, composé des représentants des pouvoirs publics et des bailleurs de fonds, qui non seulement analyse les performances et les politiques sectorielles, mais examine également les systèmes sectoriels de S&E et identifie les priorités en matière de renforcement des capacités de S&E. Ce groupe de travail sectoriel

commandite aussi des évaluations ou des recherches sur certaines questions (Stout 2001).

Le recours accru aux opérations de prêt-programme offre un autre moyen d'atténuer le problème d'harmonisation, dans la mesure où il réduit la possibilité de S&E par projet et partant, la possibilité de morcellement des activités de S&E exécutées par les différents bailleurs de fonds. En Ouganda, par exemple, la Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds accordent au gouvernement des prêts-programmes au titre de l'aide budgétaire. Ce type de prêt-programme devient de plus en plus courant dans les pays africains et d'autres pays bénéficiaires d'un allègement de dette.

Enseignements tirés de l'expérience ougandaise²

Certains pays africains, tels que l'Ouganda et la Tanzanie, comprennent bien l'importance de disposer d'informations fiables et exhaustives sur la performance. Ils utilisent abondamment ces informations dans la préparation de leurs plans nationaux et la définition des priorités budgétaires (voir, par exemple, Gouvernement de Tanzanie 2001 ; Ssentongo 2004 ; Gouvernement ougandais 2004, 2006). Un fait marquant concernant ces deux pays est que leurs plans nationaux — connus en Ouganda sous l'appellation Plans d'action pour l'éradication de la pauvreté (PEAP) — ont existé avant l'initiative du DSRP. Cela a permis aux deux pays de préparer facilement leurs DSRP ; en fait, ils ont tout simplement eu à préparer des versions résumées de leurs plans nationaux pour satisfaire les conditions du DSRP.

L'Ouganda a fait l'expérience d'un certain nombre d'initiatives et de systèmes de S&E. À titre d'exemple, il est le premier pays où des enquêtes de suivi des dépenses publiques (PETS) ont été réalisées (Encadré 9.1). Toutefois, les examens des dispositions de S&E réalisés en 2001 (voir Tableau 9.1) et 2003 ont révélé qu'il existe en Ouganda de nombreux systèmes qui ne sont ni coordonnés ni harmonisés aux niveaux sectoriels et sous-sectoriels — au moins 16 systèmes distincts (Hauge 2003). En outre, un examen approfondi de trois secteurs (santé, éducation et eau/assai-

Encadré 9.1. Une évaluation influente en Ouganda

Au début des années 90, l'Ouganda, comme de nombreux autres pays en développement, était préoccupé par les mauvaises performances des services publics tels que l'éducation et la santé. Une cause majeure de cette situation était la « fuite » des fonds qui ne parvenaient pas aux organismes publics de première ligne. Avec l'appui de la Banque mondiale, la méthodologie des PETS a été élaborée et appliquée dans le secteur de l'enseignement primaire en 1996. Elle avait pour objectif de mesurer la proportion des fonds fournis par le gouvernement central qui parviennent aux écoles primaires et l'ampleur des fuites, et de formuler des recommandations pour réduire ces fuites.

Les PETS ont analysé le calendrier des flux de ressources budgétaires à différents niveaux de l'administration et ont comparé les allocations budgétaires aux dépenses effectivement consacrées aux écoles primaires. Étant donné qu'il n'existait pas de comptes publics appropriés sur les dépenses effectives, des enquêtes ont été menées dans 250 écoles primaires publiques de 19 districts, et un fichier a été créé aux fins de suivre les dépenses et les résultats de la période 1991-1995. Cette étude a révélé que seul 13 % des fonds (non salarial) prévus sont effectivement parvenus aux écoles entre 1991 et 1995. Les 87 % restants ont disparu ou ont été utilisés par les responsables de district à d'autres fins. Environ 20 % des fonds alloués au paiement des salaires des enseignants ont été perçus par des « employés fictifs » qui n'existaient nulle part ou qui ne travaillaient pas en tant qu'enseignants.

Les résultats de cette étude ont eu un très écho dans les médias, et le gouvernement a décidé que les informations sur le mon-

tant des fonds alloués à chaque établissement ainsi que le montant effectivement reçu par celui-ci fassent désormais l'objet d'une large diffusion à travers les stations de radio et les journaux locaux, et qu'elles soient affichées à l'intention du public dans tous les établissements. Cette mesure a permis aux parents d'être informés de la situation financière des écoles de leurs enfants. Elle leur a fourni les informations dont ils avaient besoin pour tenir les enseignants et les chefs d'établissement responsables du manque d'enseignants ou de l'insuffisance de manuels scolaires. Elle a également montré aux collectivités locales que le gouvernement central avait repris son rôle de contrôle.

Deux PETS de suivi ont montré que le flux de fonds non salariaux parvenant aux écoles primaires avait augmenté, passant de 13 % au cours de la période 1991-1995 à environ 80 à 90 % au cours de la période 1999-2000. Cet exemple montre que les données quantitatives sur les services publics constituent un outil efficace pour la mobilisation de la « voix » de la société civile. Même si les plaintes individuelles peuvent être écartées, la réaction du public appuyée par des données comparatives systématiques peut difficilement ne pas être prise en compte et peut amener les pouvoirs publics à agir.

Le premier PETS a coûté 60 000 dollars et on estime qu'il a permis d'accroître les fonds parvenant aux écoles primaires de plus de 18,5 millions de dollars par an. Ce résultat montre que les PETS constituent un outil d'évaluation particulièrement rentable. Désormais, le Gouvernement ougandais réalise régulièrement des PETS pour chaque secteur de service de base.

Source : Bamberger, Mackay et Ooi 2004, 2005.

nissement) a révélé une lourde charge de collecte des données aux niveaux du district et des structures.

Les systèmes d'information de gestion de ces trois secteurs ont recueilli des informations sur près de 1 000 indicateurs de performance avec environ 300 000 entrées par an pour chacun des 110 districts en Ouganda. Ces indicateurs ont porté dans une large mesure sur les dépenses, les activités et l'état physique des infrastructures telles que les écoles et les centres de santé.

Cependant, les mesures de la satisfaction du client et les indicateurs d'impact tels que l'état de santé et les acquis scolaires faisaient en grande

partie défaut. Malheureusement la qualité des données était très incertaine et parfois médiocre. Les ministères et les organismes publics sectoriels devaient par conséquent compter énormément sur les visites d'inspection plutôt que sur les indicateurs de performance communiqués par entités concernées. Hauge et autres (2002) ont estimé que les inspections sur le terrain dans le seul secteur de la santé coûtaient l'équivalent de 1 400 années-personne par an, consommant souvent le temps de travail d'un personnel médical qualifié.

Les conclusions de l'étude diagnostique sur la multiplicité des systèmes de S&E et des indicateurs de performance, ainsi que la lourde charge im-

Tableau 9.1. Système ougandais de S&E - Résumé des questions stratégiques, des défis et des mesures éventuelles

Suivi des progrès réalisés sur le front de la lutte contre la pauvreté et information en retour							
Questions stratégiques de S&E	1. Coordination et harmonisation	2. Objectifs de développement, cibles et indicateurs de performance	3. Incitations à contribuer aux résultats	4. Dévolution de l'autonomie de gestion	5. Rôle joué par la société civile dans le contrôle du respect des règles de transparence et de responsabilisation	6. Principes de partenariat du PEAP	7. Formation en matière de S&E
Éléments positifs de la situation ougandaise	<ul style="list-style-type: none"> Projet de stratégie de suivi de la pauvreté Groupes de travail sectoriels en tant qu'élément central du processus de planification et de budgétisation Efforts d'harmonisation des rapports d'avancement des projets Affectation de 5 % des fonds de lutte contre la pauvreté pour le suivi et la responsabilisation 	<ul style="list-style-type: none"> Le PEAP/DSRP en tant que cadre prioritaire contre la pauvreté Mise à l'essai d'une formation à la gestion axée sur les résultats « Séminaire sur les indicateurs » dans le cadre du cycle budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> Reconnaissance de l'efficacité des prestations de services en tant qu'impératif de gestion publique Enquête sur les prestations de services au plan national (2000) 	<ul style="list-style-type: none"> Décentralisation de la responsabilité pour les prestations de services Introduction de la budgétisation axée sur les produits Plans de district intégrés Renforcement des capacités au titre du plan de développement des collectivités locales 	<ul style="list-style-type: none"> Caractère consultatif du processus de PEAP Transparence du processus budgétaire Pratique de l'affichage des avis publics Capacité appréciable des ONG Dialogue gouvernement - société civile à l'échelon central 	<ul style="list-style-type: none"> Projet de principes de partenariat dans le CDI Tendance vers un appui budgétaire Réunion du groupe consultatif programmée dans le cadre du cycle budgétaire 	<ul style="list-style-type: none"> Sensibilisation à l'importance du S&E Disponibilité de chercheurs et universitaires locaux et traditions de formation
Défis rencontrés	<ul style="list-style-type: none"> Modalités distinctes de planification et d'établissement des rapports pour différentes sources de financement Politiques, budgets, plans de travail de secteurs/districts abordés comme des processus distincts 	<ul style="list-style-type: none"> Degré inégal de clarté des objectifs au plan sectoriel Objectifs du PEAP liés à l'activité ministérielle plutôt qu'aux résultats en matière de pauvreté 	<ul style="list-style-type: none"> Performance évaluée sous l'angle des dépenses et de l'activité administrative Faible corrélation entre l'affectation des ressources et les performances Récompenses liées à la qualité du travail documentaire 	<ul style="list-style-type: none"> Capacités de gestion généralement faibles au niveau local Les ratios de dépenses prescrits au titre des mécanismes de dons conditionnels laissent peu de latitude aux responsables pour s'adapter aux besoins locaux 	<ul style="list-style-type: none"> Nécessité d'améliorer le processus de consultation avec les parties prenantes pour l'établissement des priorités Un tiers de l'APD est une assistance technique hors budget et non soumise au S&E Près de 300 projets autonomes encore en cours d'exécution 20 examens annuels de programmes distincts 	<ul style="list-style-type: none"> Un tiers de l'APD est une assistance technique hors budget et non soumise au S&E Près de 300 projets autonomes encore en cours d'exécution 20 examens annuels de programmes distincts 	<ul style="list-style-type: none"> Faibles compétences de gestion au niveau des administrations locales

	<ul style="list-style-type: none"> Alignement et coordination de différentes initiatives de gestion axée sur les résultats Un tiers de l'APD est une assistance technique hors budget 	<ul style="list-style-type: none"> Peu d'objectifs assortis de calendriers, de points de référence et de cibles tangibles Faible corrélation entre les objectifs sectoriels et ceux définis à l'échelon des districts 	<ul style="list-style-type: none"> Application irrégulière des sanctions en cas de mauvaises performances Corruption en grande partie non sanctionnée 	<ul style="list-style-type: none"> Nombre et niveau des postes imposés par l'administration centrale 	<ul style="list-style-type: none"> Le dialogue gouvernement/ONG au niveau central n'est pas repris au niveau local 	<ul style="list-style-type: none"> Les bailleurs de fonds locaux ne peuvent s'écarter des lignes directrices fixées au plan institutionnel en matière de S&E 	<ul style="list-style-type: none"> Augmentation probable de la demande en matière de gestion et de S&E touchant aux interactions entre les prestations de services et les résultats sur le plan de la pauvreté
Mesures éventuelles pour faire face aux défis	<ul style="list-style-type: none"> Identification d'un ministère ou organisme qui se fasse le champion de l'effort de S&E Établissement de dispositifs fondamentaux de S&E (par exemple, un cadre formel), harmonisation de la terminologie, des modalités de présentation des rapports et de leur périodicité Meilleure coordination entre les organismes d'inspection et d'audit 	<ul style="list-style-type: none"> Échelonnement des objectifs et cibles du PEAP par le biais du travail de planification, de budgétisation et d'élaboration des plans d'activités au niveau des secteurs, districts et structures Cadre de dépenses à long terme centré sur la définition des objectifs et des cibles du PEAP à moyen terme 	<ul style="list-style-type: none"> Introduction de la portée du programme et des résultats comme barèmes de réussite et de gratification des performances Recours à la NSDS comme baromètre des progrès réalisés en termes de satisfaction des clients Introduction du rapport qualité-prix dans la Loi de finances Introduction des chartes de service client 	<ul style="list-style-type: none"> Permettre une plus grande autonomie locale pour le recrutement, les salaires et les dépenses non salariales Assurer comme contrepartie un pouvoir de supervision renforcé au plan local Introduction de pratiques participatives de S&E en tant que fonction de gestion essentielle 	<ul style="list-style-type: none"> Étendre l'application du principe de transparence du domaine de l'affectation des ressources à celui de l'exécution Fiches de notation par les clients en tant que complément de la NSDS Permettre aux ONG d'avoir droit à des financements par le fonds d'action contre la pauvreté au titre des activités de suivi et de contrôle de l'obligation de rendre des comptes Introduction des chartes de service client 	<ul style="list-style-type: none"> Mettre à profit l'appui fourni par les bailleurs de fonds au titre du CDI et du PEAP pour renforcer les synergies en matière de planification, d'établissement de rapports et d'examen Utiliser la matrice de politique économique des PRSO comme mécanisme conjoint de planification et d'examen 	<ul style="list-style-type: none"> Renforcer les capacités locales pour la formation à l'évaluation, par exemple en formant des formateurs dans des institutions locales Coordonner l'utilisation des financements affectés au S&E dans le cadre du fonds d'action contre la pauvreté, du programme de développement des collectivités locales et du Deuxième programme de gestion économique et financière Créer une association locale d'évaluation

Source : Haugue 2001.
 Remarque : CDI : Cadre de développement intégré ; ONG : Organisation non gouvernementale ; PAEP Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté ; DSRP : Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté ; LGDP : Programme de développement de l'administration locale

posée sur le personnel de première ligne, ont causé une grande consternation au sein du gouvernement et entraîné la décision de créer un Système national intégré de S&E (NIMES) placé sous l'égide des services du Premier ministre. Le NIMES se veut un système-cadre de S&E permettant de coordonner et d'harmoniser les systèmes existants, et de renforcer les capacités gouvernementales en matière de S&E (Gouvernement ougandais 2004, 2006).

Dans le cadre du NIMES, plusieurs groupes de travail ont été créés pour s'occuper des questions suivantes : S&E au sein des collectivités locales ; recherche sur les politiques ; évaluation ; données statistiques nationales ; systèmes sectoriels d'information de gestion et données spatiales ; organisations de la société civile et S&E ; et informations financières. Quatre bailleurs de fonds au moins fournissent un appui financier en faveur du NIMES, à hauteur de quelque 7,5 millions de dollars sur une période de trois ans, en plus des apports propres de l'État.

Le NIMES réduit le très grand nombre d'indicateurs de performance, en particulier au niveau sectoriel, et met un accent particulier sur les produits, les réalisations et les impacts, ainsi que sur la définition des objectifs chiffrés. La Banque mondiale et sept autres bailleurs de fonds élaborent désormais une stratégie conjointe d'aide à l'Ouganda³, fondée sur les buts et les objectifs du Plan d'action national d'éradication de la pauvreté (PEAP). Dans une large mesure, ces bailleurs de fonds utilisent les informations tirées du système S&E du gouvernement pour évaluer leurs propres performances. Toutefois, ils continuent de mener des évaluations distinctes.

En plus du NIMES, le Gouvernement ougandais s'est également engagé dans un processus visant à améliorer ses performances et renforcer sa responsabilité, par l'adoption d'une gestion axée sur les résultats au sein des administrations publiques, et l'établissement de liens avec le processus budgétaire et l'évaluation des performances du personnel. L'action des pouvoirs publics dans ce sens porte sur les mesures visant à renforcer aussi bien la volonté politique des gouvernants

que l'engagement des agents de la fonction publique et la demande d'une politique davantage axée sur les résultats⁴.

Conclusions

L'Ouganda et d'autres pays africains disposent déjà de systèmes de S&E. Ils bénéficient également de l'appui des bailleurs de fonds pour le renforcement de leurs capacités statistiques et ont accès aux évaluations menées par les bailleurs de fonds. Le défi auquel ces pays font face consiste non pas à mettre au point de nouveaux systèmes, mais plutôt à rationaliser et améliorer ceux qui existent déjà. Des problèmes existent par rapport à la qualité des données et à la non-harmonisation des conditions des bailleurs de fonds en matière de S&E — *trop de données pour peu d'information*. Ce qui exacerbe ces problèmes du point de vue de l'offre est le fait que dans la plupart des autres pays, la demande par l'État des données de S&E est faible.

Il serait certes irréaliste de s'attendre à ce que la plupart des pays africains mettent sur pied des systèmes de S&E intégrés et fiables, mais il existe un certain nombre de mesures importantes qu'ils pourraient envisager. Voici présentée ci-dessous une liste dont les pays africains et d'autres pays engagés dans le processus de DSRP pourraient s'inspirer avec ou sans l'appui des bailleurs de fonds. Les avantages, les coûts et les limites de certains de ces outils de S&E sont présentés dans *Suivi & évaluation : Quelques outils, méthodes & approches* (IEG 2004b) :

- Systèmes de gestion de l'information financière aux fins d'appuyer un meilleur suivi des dépenses publiques
- Enquêtes de suivi des dépenses publiques en vue d'identifier les « fuites » et de suivre les effets de la corruption
- Enquêtes sur satisfaction du client à l'égard des prestations de services et les perceptions de la qualité des services publics
- Évaluations rapides, par exemple, des projets ou programmes à problème
- Collectes de données statistiques nationales ou sectorielles, en particulier sur les priorités nationales telles que les ODM

- Données administratives des ministères sectoriels.

La seule mise en garde par rapport à cette liste est que dans certains cas, le moins vaut le plus. Un danger à éviter est la tendance consistant à mettre au point un système de S&E trop complexe. Il importe donc de suivre attentivement la mesure dans laquelle on utilise chaque type d'informations

de S&E. En cas de faible utilisation, il est nécessaire d'en identifier les raisons, par exemple, l'ignorance de son existence, sa faible demande, la mauvaise qualité des données considérées non fiables, ou le manque de personnel capable d'analyser et d'exploiter ces informations. Cela permet d'identifier les étapes nécessaires à l'amélioration de l'offre ou à l'augmentation de la demande en d'informations de S&E.

TROISIÈME PARTIE

Enseignements

Nombre de pays développés et en développement ont accumulé une expérience substantielle en matière d'établissement des systèmes de S&E. Que ces enseignements soient cohérents à l'échelle de différents pays et régions n'est nullement surprenant ; ils reflètent par ailleurs l'expérience internationale relative aux autres types de renforcement des capacités du secteur public (chapitre 10). La question de l'utilisation des informations relatives au S&E se trouve au cœur du débat sur la performance et la viabilité d'un système de S&E. L'utilisation est fonction de la nature et de la solidité de la demande d'informations relatives au S&E — en d'autres termes, des mesures incitant à utiliser le S&E. On peut estimer que les pays dont la demande de S&E est faible ou nulle sont confrontés à un obstacle insurmontable dans leurs efforts visant à mettre en place des systèmes de S&E, mais une telle façon de voir les choses est de loin trop pessimiste. Il existe des moyens d'accroître la demande en renforçant les mesures d'encouragement, et ceux-ci sont examinés au chapitre 11 qui traite de la carotte, du bâton et du sermon destinés à assurer le recours aux informations relatives au S&E.



10

Mise en place des systèmes nationaux de S&E — Enseignements tirés de l'expérience

Le volume croissant des publications sur l'expérience en matière de renforcement des systèmes publics de S&E tend à indiquer que les spécialistes s'accordent généralement sur un certain nombre d'enseignements clés (Encadré 10.1) (voir Banque africaine de développement et Banque mondiale 1998 ; Boyle 2005 ; Compton, Baizerman et Stockdill 2002 ; CAD 2006 ; Banque de développement de l'Afrique australe, Banque africaine de développement et Banque mondiale 2000 ; Mackay 1998d, 2004 ; May et al. 2006 ; OCDE 1997a, 1997b, 1998a, 2004 ; Schiavo-Campo 2005 ; PNUD 2000).

Le premier et le plus grand enseignement est qu'une **demande substantielle émanant des pouvoirs publics est une condition préalable au succès de l'institutionnalisation**. Autrement dit, un système de S&E doit générer des informations relatives au suivi et des conclusions de l'évaluation qui sont jugées très utiles par les principales parties prenantes, qui servent à améliorer la performance des pouvoirs publics, et qui répondent à une demande suffisante pour que la fonction de S&E permette d'assurer son financement et sa viabilité dans un avenir prévisible.

Les efforts visant à mettre en place un système de S&E ne porteront leurs fruits que s'il existe une demande réelle ou que celle-ci ne puisse être créée à dessein, tout particulièrement en s'assurant que de puissantes mesures incitatives ont été

adoptées pour effectuer et utiliser le S&E. Il ne suffit pas de décréter que le S&E est important pour qu'il en soit ainsi ; une telle démarche n'est susceptible que de susciter un intérêt de pure forme et il est assurément peu probable qu'elle débouche sur des informations relatives au S&E de bonne qualité. À moins qu'ils ne s'accompagnent d'un train d'autres mesures, de tels efforts visant à assurer une conformité imposée d'en haut peuvent facilement mener à une observation de façade, voire à une résistance active.

Il n'est pas facile de susciter une demande substantielle de S&E. En outre, une entrave à la demande est la méconnaissance de ce en quoi consiste effectivement le S&E, tout particulièrement dans les situations où il est nécessaire d'obtenir l'adhésion des principales parties prenantes

Encadré 10.1. Éléments des systèmes nationaux efficaces de S&E

- Demande gouvernementale substantielle
- Rôle important des incitations
- Diagnostic du S&E existant comme mesure initiale
- Rôle clé d'un puissant « champion » de la cause
- Pilotage à partir du centre par un ministère compétent
- Conception du système non caractérisée par une complexité excessive
- Fiabilité des systèmes de données ministériels
- Degré d'utilisation comme mesure du succès
- Formation en matière de S&E et d'utilisation du S&E
- Limitation du recours aux lois, décrets et règlements gouvernementaux
- Dispositifs structurels pour assurer l'objectivité et la qualité du S&E
- Fourniture d'un effort à long terme, ce qui exige de la persévérance
- Élaboration de façon non linéaire et moins prévisible
- Évaluation régulière du système de S&E lui-même.

telles les ministres ou les ministères des Finances avant de déployer d'importants efforts pour créer et financer une fonction de S&E. L'on se trouve donc fréquemment devant un cercle vicieux : l'absence de demande de S&E de la part des pouvoirs publics tient au fait que la nature et l'apport potentiel du S&E sont mal compris ; cette mauvaise compréhension est due au manque d'expérience en matière de S&E ; et le manque d'expérience s'explique par la faiblesse de la demande.

Pour surmonter ce dilemme, il faut sensibiliser davantage au S&E — l'éventail de ses outils, méthodes et techniques — et à ses utilisations potentielles. La demande peut augmenter une fois que les principales parties prenantes au sein de l'administration commenceront à mieux comprendre le S&E, lorsqu'elles découvriront des exemples de systèmes de suivi et de rapports d'évaluation très efficaces au plan du coût, et quand elles seront informées du fait que d'autres administrations ont mis en place des systèmes de

S&E qu'elles apprécient fortement. Il peut être convaincant d'attirer l'attention sur le volume croissant de données factuelles qui montrent que l'investissement dans le S&E est très rentable (Bamberger, Mackay et Ooi 2004).

L'offre est également importante — assurer la formation en S&E, fournir des manuels, élaborer les procédures, trouver les bons consultants en matière de S&E, etc. ; l'expertise en S&E est assurément nécessaire si l'on veut produire des informations relatives au S&E qui sont fiables. Ceux qui considèrent le S&E d'un point de vue technocratique en tant qu'activité technique autonome tendent à se concentrer uniquement sur ces questions.

L'offre de la production des informations relatives au S&E est toutefois moins importante que la demande. Si la demande de S&E est forte, il peut se révéler relativement simple d'améliorer l'offre pour y répondre, mais l'inverse n'est pas vrai. La demande émanant des pouvoirs publics est cruciale pour l'utilisation des informations relatives au S&E et pour le financement continu des activités de S&E. C'est pourquoi il convient d'obtenir l'adhésion des principales parties prenantes, telles que les ministres ou les ministères des Finances si l'on veut déployer des efforts substantiels pour créer, renforcer ou financer les fonctions de S&E. Le recours permanent au financement des bailleurs de fonds et à leurs activités de S&E n'est pas une solution durable.

Les incitations jouent un rôle important dans la demande. Il faut de solides mesures d'incitation pour que le S&E s'effectue convenablement, et plus particulièrement pour que les informations relatives au suivi et les conclusions de l'évaluation soient véritablement utilisées. En d'autres termes, de solides mesures d'incitation sont nécessaires au succès de l'institutionnalisation de la fonction de S&E (voir l'encadré 10.2 sur l'expérience de l'Irlande par exemple). Cette remarque concorde également avec les abondantes publications sur la réalisation de tout type de réforme institutionnelle, tout particulièrement dans le contexte de la gestion du secteur public et d'une gouvernance saine (pour un examen ap-

Encadré 10.2. Enseignements tirés de l'expérience irlandaise

L'Irlande a élaboré son système public d'évaluation pour répondre aux conditions officielles d'adhésion à l'Union européenne. Depuis l'accession du pays à l'Union, son système a été renforcé pour des raisons internes liées au désir de l'administration d'assurer une meilleure utilisation des ressources dans tous les secteurs de dépenses publiques. L'initiative gouvernementale d'examen des dépenses traduit cette orientation.

Pour les pays en développement, l'Irlande fournit un certain nombre d'enseignements aussi bien sur les facteurs de succès de la mise en place d'un système de S&E que sur les obstacles auxquels se heurte cette mise en place. Un des enseignements qui se dégagent est que de fortes pressions externes, liées à la disponibilité d'importantes ressources, peuvent servir de catalyseur clé pour l'adoption d'un système de S&E. (Une analogie pour les pays pauvres est la condition relative à la préparation des stratégies de réduction de la pauvreté, assorties de systèmes de S&E connexes, dans le contexte de l'allègement de la dette au titre de l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés.) Une fois créé, un système de S&E peut servir à des fins supplémentaires déterminées à l'initiative du pays. Évidemment, la demande émanant du pays et les incitations à utiliser les informations relatives au S&E sont très importantes pour l'institutionnalisation et la viabilité d'un tel système. Encore une fois, le cas de l'Irlande souligne à quel point il est difficile d'établir un lien direct entre les informations relatives au S&E et la prise de décisions budgétaires ainsi que les autres processus d'affectation des ressources. Des procédures et des pratiques officielles peuvent se révéler nécessaires pour établir des liens directs.

Source : Boyle 2005.

Un autre enseignement est l'avantage que présente un examen périodique des progrès dans le cadre de l'élaboration d'un tel système et de sa réorientation — parfois de façon substantielle — en conséquence. L'Irlande continue d'expérimenter d'autres améliorations à apporter à son système d'évaluation.

L'Irlande dispose d'une modeste réserve d'évaluateurs, et cette situation constitue un obstacle au système, même si elle a permis au pays d'en comprendre rapidement les exigences. La modeste réserve de compétences a souligné l'importance d'une utilisation attentive de cette ressource ; elle a des implications à la fois sur la demande et sur l'offre.

En ce qui concerne la demande, cette situation tend à indiquer qu'il importe de ne pas essayer de mettre au point un système excessivement complexe ou exigeant. Au contraire, il vaut mieux se concentrer sur les activités de S&E les plus efficaces au plan du coût ; ces activités sont déterminées par l'utilisation probable des informations relatives au S&E qui sont produites. Pour ce qui est de l'offre, il serait avantageux d'œuvrer à renforcer les capacités limitées de façon planifiée — par exemple grâce à une information ciblée, à l'élaboration de programmes, au renforcement des compétences en cours d'emploi, aux détachements, à l'appui à l'établissement de réseaux, à l'examen régulier de la qualité du S&E, ou à la conclusion de contrats périodiques avec les cabinets-conseils. En cas de recours aux fonctionnaires pour effectuer les évaluations, il importe tout particulièrement de veiller à ce qu'ils soient suffisamment formés et qu'ils reçoivent des directives appropriées ainsi que d'autres appuis leur permettant de s'acquitter efficacement de leurs tâches.

profondi des publications, voir Banque mondiale 1997a ; OCDE 2004, 2005).

Le simple fait de disposer d'informations relatives au S&E ne garantit en rien leur utilisation effective, que ce soit par les responsables des programmes dans le cadre de leur travail quotidien, par les responsables du budget auxquels il incombe de donner des conseils sur les options de dépense, ou par un congrès ou un parlement qui se charge de veiller au respect de l'éthique de responsabilité. Cette situation met en évidence à la fois les risques d'une conception technocratique selon laquelle le S&E est un ensemble d'outils dotés d'une valeur intrinsèque, et l'erreur consis-

tant à croire que le simple fait de rendre disponibles les informations relatives au S&E en garantirait l'utilisation.

Aucune administration ne met en place un système de S&E pour la raison que celui-ci a une valeur intrinsèque. Les administrations se dotent de systèmes de S&E parce que ces systèmes 1) appuient directement leurs activités de base, telles que le processus budgétaire ; la planification nationale ; l'élaboration de politiques et de programmes ; et la gestion des ministères, des organismes publics, des programmes et des activités, ou 2) fournissent des informations pour appuyer les rapports de responsabilité. Il s'ensuit

que les systèmes de S&E sont souvent liés aux réformes du secteur public telles que la budgétisation fondée sur les résultats, l'élaboration des politiques basée sur des données factuelles, la gestion axée sur les résultats, etc. ; de telles initiatives partagent un certain nombre d'éléments communs (voir le chapitre 3).

Dans le cadre des travaux visant à mettre en place ou à renforcer un système public de S&E, il est utile de **commencer par un diagnostic des fonctions de S&E qui existent à l'heure actuelle**, ainsi que de leurs forces et faiblesses — du point de vue tant de la demande que de l'offre. Il convient de déterminer clairement l'ampleur de l'utilisation effective (par opposition à celle de l'utilisation souhaitée) des informations relatives au S&E, ainsi que les diverses façons dont elles sont utilisées. De tels diagnostics constituent en eux-mêmes une forme d'évaluation, et ils sont utiles non pas simplement en raison des informations et des enseignements qu'ils offrent, mais aussi parce qu'ils peuvent être un instrument permettant de sensibiliser davantage les parties prenantes au sein de l'administration, de la société civile et de la communauté des bailleurs de fonds à l'importance du S&E, ainsi qu'à la nécessité de mettre en place un nouveau système ou de renforcer les systèmes existants.

Une autre dimension de la demande, et un autre facteur de succès, est la présence **d'un puissant défenseur** — un ministre ou haut responsable influent qui soit en mesure de prendre la tête des efforts visant à institutionnaliser le S&E, de convaincre ses collègues de son caractère prioritaire, et de consacrer des ressources considérables à la création d'un système de S&E applicable à l'ensemble du secteur public. Un défenseur doit posséder une certaine connaissance du S&E, du point de vue des outils et des méthodes, et comprendre son utilité potentielle pour l'administration — pour une ou plusieurs des quatre principales utilisations des informations relatives au S&E (telles que décrites au chapitre 3).

Les défenseurs officiels du S&E ont joué un important rôle dans la création de quelques-uns des systèmes publics de S&E les plus efficaces, tels

que ceux du Chili, de la Colombie et de l'Australie (examinés respectivement, dans le cas de chaque pays, dans May et al. 2006 ; IEG 2003b [chapitre 11] ; Mackay 2004). Cela dit, la présence de puissants défenseurs du S&E ne constitue qu'un facteur de succès ; elle n'offre pas de garantie de succès. On peut citer des exemples, tels que ceux de l'Égypte, où l'appui accordé par un groupe de ministres clés au S&E a été considérablement compromis par des cadres intermédiaires sceptiques (IEG 2004a ; Schiavo-Campo 2005).

La mise en place d'un système de S&E à l'échelle du gouvernement — qu'il consiste exclusivement en un système d'indicateurs de performance ou qu'il englobe divers types d'évaluation et d'examen — nécessite un effort considérable. Il faut en effet recruter et former le personnel qui sera chargé d'effectuer ou de gérer le S&E, et utiliser leurs conclusions ; mettre en place une infrastructure administrative pour décider des programmes publics à évaluer et des questions à aborder dans chaque évaluation ; et établir des systèmes de données et des procédures de collecte d'informations relatives au S&E ainsi que d'établissement de rapports à ce sujet.

Elle exige par ailleurs une supervision active du système de S&E par les hauts responsables, lesquels sont habituellement très occupés. À l'instar d'autres systèmes, dans les domaines tels que la gestion financière ou la passation des marchés, il faut déployer des efforts soutenus pendant un certain nombre d'années pour faire fonctionner efficacement un système de S&E. L'OCDE a conclu :

Il faut du temps pour mettre au point un système de mesure des performances et pour l'intégrer dans un système de gestion. Aucun pays membre de l'OCDE ne considère facile d'élaborer un système de mesure des performances. Au contraire, c'est un exercice perçu comme épuisant et nécessitant une surveillance et un contrôle permanents (OCDE 1997a, p. 24).

Il s'ensuit qu'une autre caractéristique des systèmes gouvernementaux efficaces de S&E est la **gérance de ce processus par un ministère**

compétent qui est à même de concevoir, établir et gérer un système de S&E. Dans nombre de pays développés et de pays à revenu intermédiaire-tranche supérieure (Australie, Canada, Chili et États-Unis par exemple), ce rôle a échu au ministère des Finances. Il est assurément utile que l'entité institutionnelle chef de file en matière de S&E soit proche du centre du pouvoir (par exemple le cabinet d'un président) ou du processus budgétaire (Bedi et al. 2006). L'expérience de l'Amérique latine fait apparaître également la nécessité de préciser le rôle et les responsabilités des principales parties prenantes (Encadré 10.3).

Dans certains pays, des ministères sectoriels compétents ont mis en place de solides systèmes de S&E. L'exemple le plus remarquable est proba-

blement celui du Mexique, où le Secrétariat au développement social (SEDESOL), un ministère compétent et respecté, gère un système de S&E qui met l'accent à la fois sur les évaluations qualitatives et les évaluations d'impact. Ce ministère s'emploie par ailleurs à renforcer son système d'indicateurs de performance pour mieux appuyer les évaluations qu'il effectue (Hernandez 2006).

À l'origine de l'initiative de ce ministère sectoriel se trouve une loi adoptée par le Congrès et rendant obligatoire l'évaluation des programmes sociaux. Craignant que le pouvoir exécutif ne se serve de ses programmes sociaux comme d'une monnaie pour acheter des votes, le Congrès avait exigé la présentation de solides données attestant

Encadré 10.3. L'expérience des systèmes de S&E de l'Amérique latine

Une conférence régionale organisée conjointement par la Banque mondiale et la Banque interaméricaine de développement (BID) en juin 2005 s'est penchée sur l'expérience des cinq pays chefs de file ou prometteurs d'Amérique latine, à savoir le Brésil, le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou. Plusieurs de ces pays ont su créer et institutionnaliser des systèmes de S&E avec beaucoup de succès.

Il ressort des différences expériences nationales qu'il n'existe pas de définition universelle d'un système de S&E efficace. Certains pays mettent l'accent sur un système d'indicateurs de performance, tandis que d'autres s'attachent à effectuer des évaluations (examen des programmes ou évaluations rigoureuses d'impact). En outre, la plupart des pays ont adopté une solution applicable à l'administration dans son ensemble, sous l'impulsion des ministères des Finances ou du Plan alors que quelques autres se concentrent davantage sur les systèmes sectoriels de S&E. Une des caractéristiques clés de la plupart des systèmes de la région est qu'ils reflètent des efforts déployés à l'initiative des pays, plutôt que des bailleurs de fonds, pour institutionnaliser le S&E.

L'expérience commune de ces pays a permis d'acquérir une certaine sagesse collective dans le domaine de l'élaboration de systèmes solides de S&E :

- Il est nécessaire de définir clairement le rôle et les responsabilités des principaux acteurs — ministères du Plan et

des Finances, cabinet du président, ministères sectoriels et congrès. Il est par ailleurs crucial d'adopter les mesures appropriées pour inciter ces parties prenantes à jouer un plus grand rôle dans le S&E.

- Le renforcement des systèmes de S&E n'est pas uniquement — ni même principalement — une question d'offre exigeant une « solution technique ». Pour qu'un système de S&E soit efficace et durable, les informations relatives au suivi et les conclusions d'évaluation doivent être utilisées de manière intensive par toutes les parties prenantes, notamment les ministères sectoriels et, selon la façon dont a été conçu le système, la société civile.
- Des ministères et des membres du personnel conservateurs peuvent résister aux efforts de mise en œuvre des systèmes de S&E et d'utilisation du S&E comme outil de gestion et d'élaboration du budget. Il est indispensable d'obtenir un niveau élevé d'engagement et d'appui constant de la part de puissants défenseurs du S&E aux niveaux des ministères et des cadres supérieurs.
- Il existe un débat implicite sur la façon d'établir l'ordre de priorité des évaluations — se concentrer sur les programmes en difficulté, les projets pilotes, les programmes qui nécessitent de grandes dépenses ou font l'objet d'une grande publicité, ou sur la recherche systématique requise pour répondre aux questions liées à l'efficacité des programmes.

Source : May et al. 2006.

de la performance des programmes pour approuver leur financement. Cette loi a été influencée, au moins en partie, par la série d'évaluations rigoureuses de l'impact du programme *Progresa*.

Bien que ces évaluations d'impact soient parmi quelques-unes des plus chères jamais effectuées, avec un coût se chiffrant en millions de dollars, leur qualité a également été largement reconnue, tout comme leur impact énorme sur l'administration. Elles ont contribué à la convaincre de maintenir le programme *Progresa* et de l'étendre considérablement lorsqu'il s'est transformé en programme *Oportunidades* — dès 2005, l'État consacrait environ 6 milliards de dollars à ce programme, lequel couvre quelque 21 millions de bénéficiaires, soit approximativement le cinquième de la population mexicaine.

Ces évaluations, bien que coûteuses, peuvent être considérées comme ayant été très efficaces au plan du coût. Dans d'autres pays, les gouvernements trouvent que les exemples d'évaluations ayant une très grande influence sont assez convaincants en ce qui concerne l'utilité potentielle de l'évaluation et les avantages que présente la mise en place d'un solide système de S&E.

Comme on l'a mentionné au chapitre 3, le succès du S&E effectué au SEDESOL a contribué à convaincre le puissant ministère des Finances et les services de contrôle de l'État à se joindre au conseil national d'évaluation pour créer un système de S&E pour l'ensemble de l'administration. Cette situation met en évidence le puissant effet de démonstration que peut avoir un organe sectoriel qui obtient de bons résultats.

Il convient de noter en passant que l'on a rarement vu, pour ne pas dire jamais, un ministère qui décide d'établir un solide système de S&E en partant de zéro. Même dans les pays africains les plus pauvres, on dispose généralement d'un éventail d'indicateurs de performance, et il existe aussi un certain nombre d'évaluations effectuées par les bailleurs de fonds. Le problème réside davantage dans la piètre qualité et dans la couverture par-

tielle des informations sur la performance et dans leur sous-utilisation notable.

Une erreur courante consiste à concevoir un système de S&E trop complexe. Ce problème s'observe plus facilement au niveau des indicateurs de performance — à titre illustratif, en 2002 le système de S&E de la Colombie, SINERGIA, avait accumulé 940 indicateurs de performance ; pour un pays comme la Colombie, un tel nombre était difficile à gérer dans le cadre de l'utilisation des informations pour assurer la responsabilité, et il a par la suite été réduit à environ 500 (Castro 2006a, 2006b ; Mackay et al. 2007 ; annexe B du présent ouvrage). En revanche, le système chilien de S&E comprend 1 550 indicateurs de performance. Ce nombre est certes très important, mais le ministère des Finances hautement compétent est en mesure d'utiliser efficacement ces informations. La meilleure attitude serait de considérer le Chili comme l'exception qui confirme la règle générale selon laquelle le moins vaut le plus.

Le nombre idéal d'indicateurs de performance est également fonction du nombre de programmes et de services publics, ainsi que du type d'indicateurs de performance. Les indicateurs peuvent se concentrer sur les diverses parties de la « chaîne des résultats » d'un programme (définie dans l'annexe E) : ressources, activités, réalisations, extrants et impacts. Les hauts responsables tendraient à se servir d'indicateurs stratégiques de haut niveau tels que les réalisations et les extrants. Les cadres opérationnels et leur personnel, en revanche, auraient tendance à se concentrer sur un plus grand nombre d'indicateurs opérationnels qui ciblent les processus et les services.

La production régulière de ce type d'informations détaillées sur la performance n'est qu'une première étape. Les hauts fonctionnaires et les cadres opérationnels n'auraient généralement pas le temps d'examiner minutieusement les données brutes. Si des analystes compétents examinent les données et fournissent des résumés et des analyses aux hauts fonctionnaires, le travail de ces derniers peut s'en trouver considérablement facilité.

Les systèmes de données des ministères sont souvent — et peut-être en général — peu coordonnés, aussi un seul ministère peut-il disposer de plusieurs systèmes de ce genre, chacun ayant une définition des données, des sources de données, une périodicité de collecte et des mécanismes d'assurance de la qualité (s'il y en a) qui lui sont propres. À titre illustratif, le SEDESOL du Mexique disposait de huit systèmes distincts d'information de gestion en 2004 (Banque mondiale 2004c). Un des problèmes auxquels est confronté l'Ouganda est celui du nombre de systèmes de S&E non coordonnés — on y compte jusqu'à 16 systèmes sectoriels et sous-sectoriels distincts, dont le gouvernement s'emploie actuellement à assurer la coordination dans le cadre d'une nouvelle stratégie nationale intégrée de S&E (Hauge 2003 ; Gouvernement ougandais 2006).

Un des problèmes qui se posent dans les pays africains, et peut-être dans quelques autres régions, est que même si les ministères sectoriels recueillent un éventail d'informations sur la performance, ces données sont souvent de qualité médiocre. Cela tient en partie au fait que la charge de la collecte des données échoit, au niveau de l'entité, à des fonctionnaires surmenés qui doivent fournir les données à d'autres fonctionnaires en service dans les bureaux de district et à la capitale, mais qui reçoivent rarement le moindre commentaire sur la façon dont les données sont effectivement utilisées, à supposer qu'elles le soient.

Cette situation entraîne un autre cercle vicieux : la médiocrité des données tient en partie au fait qu'elles ne sont pas utilisées ; et leur non-utilisation s'explique en partie par leur qualité médiocre. Dans de tels pays, il existe trop de données, mais pas assez d'informations. Il s'ensuit qu'un autre enseignement utile pour l'institutionnalisation d'un système gouvernemental de S&E est la **nécessité de mettre en place des systèmes de données ministériels fiables** — afin de contribuer à fournir les données brutes dont les systèmes de S&E ont besoin¹. Un audit des systèmes de données et un diagnostic des ca-

pacités en matière de données peuvent se révéler utiles dans cette situation. Il constituerait le point de départ de toute rationalisation nécessaire de la collecte des données ou de l'amélioration de leur qualité. Il apporterait aux données la crédibilité dont elles ont besoin pour être utilisées.

La vérification et la crédibilité des données relèvent en partie d'un problème technique de précision, de procédure et de contrôle de la qualité. Ce problème de qualité technique est lié à la nécessité, pour les données, d'être potentiellement utiles — les informations doivent être disponibles en tant voulu, faciles à comprendre, cohérentes au fil du temps, etc. Il se pose aussi un problème de franchise et d'objectivité ; à mesure que les informations sur la performance gagneront en importance — plus particulièrement lorsqu'elles sont utilisées à des fins de responsabilité — il apparaîtra des incitations à falsifier les données². Il s'agit clairement là d'une source de préoccupation qui exige l'adoption de mesures précises pour vérifier les données, par exemple par le biais des audits indépendants des données. La vérification pourrait aussi nécessiter l'agrément des procédures de vérification des données d'un organisme. Bien entendu, les efforts visant à falsifier les données peuvent également être considérés comme un signe de succès qui montre que le système de S&E commence à avoir un impact — c'est-à-dire qu'il fait réellement « mal ».

Les données financières sur les dépenses liées aux programmes comprennent un type essentiel de renseignements, dont il faut assurer la qualité et la disponibilité immédiate. Ces renseignements sont fournis par les systèmes intégrés de gestion financière. Une saine budgétisation sur la base des performances, la gestion des programmes et la responsabilité gouvernementale exigent toutes qu'un lien soit établi entre les informations sur les coûts et les résultats des programmes publics. Ironiquement, de nombreuses évaluations omettent par la suite d'examiner le coût des programmes qui sont évalués, aussi devient-il plus difficile de mesurer l'efficacité du programme au plan du coût.

Les systèmes gouvernementaux de S&E ne visent jamais à produire, en tant que fin en soi, des volumes considérables d'informations sur la performance ou un nombre élevé d'évaluations de grande qualité ; cela tiendrait d'une approche axée sur la demande du système de S&E. Au contraire, ils ont pour objectif d'assurer une utilisation intensive de toutes les informations relatives au S&E qui existent, pour assurer l'efficacité au plan du coût du système de S&E — c'est-à-dire son utilisation pour appuyer les fonctions de base du gouvernement, comme nous l'avons déjà mentionné. **L'utilisation est l'aune à laquelle se mesure le succès d'un système de S&E** ; inversement, il serait difficile de convaincre un ministère des Finances sceptique qu'il doit continuer à financer un système de S&E dont les réalisations ne sont pas utilisées. De tels systèmes seraient à juste titre considérés comme étant inutiles.

Pour assurer la bonne performance d'un système de S&E, il convient de disposer de fonctionnaires ou de consultants bien formés qui sont hautement qualifiés dans ce domaine. Pour cette raison, la plupart des plans de renforcement des capacités mettent un accent considérable sur la **fourniture d'une formation portant sur un éventail d'outils, de méthodes, d'approches et de concepts de S&E**. Les gouvernements qui sous-traitent leurs évaluations doivent s'assurer que leurs fonctionnaires possèdent les compétences et l'expérience nécessaires pour superviser et gérer ces évaluations — il faut pour cela un ensemble plus large de compétences que l'aptitude à simplement effectuer une évaluation. Il convient par ailleurs que ces gouvernements comprennent les points forts et les faiblesses — l'efficacité relative au plan du coût — des divers types de S&E.

La formation d'initiation au S&E peut aussi permettre de faire mieux connaître les informations relatives au S&E et d'accroître la demande de ces informations. La formation doit également couvrir l'*utilisation* des informations relatives au S&E. Les analystes du budget et les responsables des programmes doivent être en mesure d'interpréter les données de suivi pour comprendre les tendances, les définitions de données, les interruptions dans les séries chronologiques de

données, etc. Ils doivent également être des utilisateurs avisés des évaluations ; en d'autres termes, il importe qu'ils soient en mesure de déterminer si une méthode d'évaluation est erronée et ses conclusions peu fiables. Enfin, les députés et leur personnel doivent être capables de comprendre les informations relatives au S&E.

Un autre enseignement est qu'il existe des **inconvenients lorsqu'un pays s'appuie sur un décret, une loi, une décision du gouvernement** ou d'autres déclarations de haut niveau pour créer un système de S&E. En Amérique latine et dans les pays francophones — ceux ayant adopté le Code civil napoléonien —, il existe une tradition de recours à de tels instruments juridiques pour créer et légitimer les systèmes de S&E³. Ainsi, des pays comme la Colombie ont une série de lois et de décrets rendant obligatoire l'évaluation ; ces textes ont même été enchâssés dans la constitution en 1991. Pourtant, dans les années qui se sont écoulées depuis lors, le système public d'évaluation a connu des hauts et des bas, et ce n'est qu'après un changement de gouvernement en 2002 que ce système a commencé à enregistrer une solide performance (Castro 2006a, 2006b ; Mackay et al. 2007).

Ce dont il s'agit ici n'est pas le fait qu'une loi ou un décret prescrivant le S&E soit inutile, bien au contraire, ces textes peuvent être des instruments utiles pour légitimer le S&E, tout particulièrement dans les pays où l'existence de tels instruments juridiques est considérée comme nécessaire pour que toute réforme gouvernementale soit jugée utile et prise au sérieux⁴. Mais une loi ou un décret ne peut à lui seul garantir que les efforts considérables qui sont requis pour mettre en place un système de S&E seront déployés.

Les dispositifs structurels d'un système de S&E sont importants d'un certain nombre de points de vue, dont l'un est la nécessité d'assurer l'objectivité, la crédibilité et la rigueur des informations relatives S&E que produit le système. En ce qui concerne les données, certains gouvernements (celui du Chili par exemple) font appel à des comités externes d'audit pour rem-

plir cette tâche, tandis que d'autres recourent au bureau national d'audit (par exemple le Canada) (Mayne et Wilkins 2005), et certains s'en remettent principalement aux services d'audit internes des ministères (l'Australie par exemple). Quelques-uns comptent sur le ministère central pour vérifier les données fournies par les ministères sectoriels (cas de la Colombie entre autres), et d'autres ne disposent d'aucune stratégie d'audit (par exemple l'Argentine) (Zaltsman 2006a).

Pour ce qui est de l'évaluation, les questions d'objectivité et de crédibilité sont tout particulièrement importantes. Comme nous l'avons relevé dans l'encadré 3.1, le Chili (et la plupart des autres pays d'Amérique latine) remédie à ce problème en confiant les évaluations à des entités extérieures telles que les institutions universitaires et les cabinets-conseils ; qui plus est, les évaluations sont commanditées et gérées par le ministère des Finances, plutôt que par les ministères sectoriels, mais le processus d'appel d'offres et d'attribution de contrats pour effectuer les évaluations est totalement transparent⁵.

Cette approche présente comme inconvénient un manque d'adhésion aux conclusions de ces évaluations par les ministères sectoriels, lesquels n'utilisent guère les évaluations commanditées par le ministère des Finances. Ce problème peut toutefois ne pas être si important au Chili où le puissant ministère des Finances est en mesure d'utiliser les conclusions d'évaluation non seulement pour appuyer la prise de décisions budgétaires, mais aussi pour imposer aux ministères sectoriels des changements au niveau de la gestion et des programmes (Rojas et al. 2005). Ce système imposé à partir du centre est unique.

La plupart des gouvernements de l'OCDE comptent sur les ministères sectoriels pour effectuer eux-mêmes les évaluations (Curristine 2005), même si une telle pratique soulève des questions au sujet de la fiabilité de telles autoévaluations. Aux États-Unis, le Bureau de gestion et du budget (ministère des Finances) évalue la performance des programmes et marque les programmes qui n'ont pas d'informations relatives au S&E de leur

performance ou dont les informations sont peu fiables — voir l'encadré 3.1.

Les pays qui se sont dotés d'un système public de S&E constatent qu'il s'agit d'un **effort de longue haleine, exigeant patience et persévérance** (OCDE 1997a ; Mackay 1998b ; Lahey 2005 ; May et al. 2006). Il faut du temps pour créer ou renforcer les systèmes de données ; former ou recruter du personnel qualifié ; prévoir, gérer et effectuer les évaluations ; mettre en place des systèmes de partage des informations relatives au S&E entre les ministères concernés ; et former le personnel à l'utilisation des informations relatives au S&E dans son travail quotidien, que celui-ci ait trait aux opérations des programmes ou à l'analyse des politiques et à la fourniture de conseils. L'Australie et le Chili ont été en mesure de créer des systèmes d'évaluation qui fonctionnent correctement (du point de vue de la qualité, du nombre et de l'utilisation des évaluations) en l'espace de quatre ou cinq ans ; mais dans le cas de la Colombie, il a fallu plus d'une décennie.

Cela ne signifie cependant pas qu'il soit judicieux d'adopter une approche lente et mesurée de la mise en place d'un système de S&E. Les défenseurs du S&E au sein de l'administration finissent par s'en aller, et l'occasion propice d'agir — en fait, la priorité accordée par un gouvernement à tout type de réforme du secteur public — peut disparaître aussi rapidement qu'elle s'est présentée. Cette situation donne à penser qu'il convient d'adopter une approche consistant à travailler de façon ciblée, résolue et même intense pour mettre en place les composantes du système de S&E, et que les gouvernements doivent les institutionnaliser le plus vite possible.

Il semble que **la plupart des pays disposant d'un système de S&E efficace ne l'ont pas élaboré de façon linéaire** — c'est-à-dire en ayant dès le départ une idée précise de la physionomie éventuelle du système une fois que celui-ci serait pleinement développé, puis en réalisant progressivement cette vision. Au contraire, il ressort de l'examen des résultats obtenus par des pays tels que l'Australie (Mackay 2004), le Canada (Lahey

2005), le Chili (Zaltsman 2006a ; se reporter également au chapitre 7), la Colombie (Mackay et al. 2007), l'Irlande (Boyle 2005) et les États-Unis (Joyce 2004 ; Lahey 2005) que leur système de S&E a été élaboré de façon progressive, voire parcelaire, le processus connaissant des faux départs et des impasses dans son déroulement.

Cette situation semble occasionnée en partie par les différents délais nécessaires pour mettre en place des fonctions précises de S&E — un système d'indicateurs de performance se rapportant à la réalisation d'exams des programmes ou d'évaluations rigoureuses d'impact. Elle paraît également tenir à un certain nombre de corrections apportées à mi-parcours, à mesure que devient évident le progrès ou l'absence de progrès de telle ou telle initiative de S&E. On peut également citer l'influence importante de facteurs extérieurs, tels qu'un changement de gouvernement, qui peuvent non seulement modifier l'orientation d'un système de S&E, mais entraîner un renforcement considérable de celui-ci — comme ce fut le cas Colombie après 2002 et aux États-Unis après 2000. En raison d'un changement de gouvernement, il est aussi possible qu'un système de S&E soit considérablement réduit voire abandonné — comme on l'a vu en Australie après 1997 (chapitre 8) et aux États-Unis après 1980 (GAO 1987).

Il semble exister une asymétrie plutôt préoccupante concernant les systèmes publics de S&E ; leur mise en place est lente mais leurs activités peuvent être réduites rapidement. Dans le cas des gouvernements qui ont en grande partie abandonné leur système de S&E, une telle mesure semble refléter une préférence idéologique pour une « administration de petite taille », plutôt qu'une décision mûrement réfléchie sur l'efficacité au plan du coût du système de S&E ; il s'en-

suit que les effets néfastes sur ce système paraissent être tout simplement des dommages collatéraux.

La fréquence des corrections apportées à mi-parcours à mesure que sont mis en place les systèmes de S&E fait apparaître un autre enseignement qui se dégage de l'expérience, à savoir qu'**il est utile d'évaluer régulièrement un système de S&E** lui-même, dans le but peu surprenant de déterminer ce qui est efficace, ce qui est inefficace, et pourquoi. Il est extrêmement utile d'identifier la nature des difficultés rencontrées et d'indiquer les changements possibles d'orientation. De telles évaluations donnent l'occasion d'examiner à la fois les dimensions de l'équation liées à la demande et à l'offre, et d'établir avec précision le degré effectif — par opposition au degré prévu — d'utilisation des informations relatives au S&E, ainsi que les façons précises dont on se sert de ces informations.

La gestion rigoureuse, par le ministère des Finances du Chili, du système de S&E de ce pays trouve son illustration dans l'examen des deux principales composantes relatives à l'évaluation de ce système qu'il a chargé la Banque mondiale d'effectuer (Rojas et al. 2005). Le ministère a commandité cet examen d'une part pour appuyer la gestion courante et l'amélioration du système de S&E, et d'autre part pour appliquer à lui-même les mêmes normes de responsabilité en matière de performance qu'il impose aux ministères et aux programmes qu'ils gèrent — le ministère des Finances a naturellement communiqué au congrès du Chili les conclusions de l'évaluation effectuée par la Banque mondiale. Un certain nombre de guides diagnostiques sont disponibles pour appuyer de telles évaluations des systèmes publics de S&E (voir le chapitre 12)⁶.



11

Mesures visant à encourager le S&E — comment créer la demande

Les efforts visant à renforcer les systèmes publics de S&E sont souvent considérés comme des solutions techniques — donnant lieu à l'amélioration des systèmes de données, la réalisation d'évaluations de bonne qualité, etc. Ces questions liées à l'offre sont assurément importantes, mais le fait de s'y attaquer ne suffit pas pour renforcer les systèmes.

Au chapitre 10, nous avons relevé que la demande est tout particulièrement importante pour institutionnaliser avec succès un système de S&E — c'est-à-dire instituer une fonction efficace de S&E au sein d'une administration, où les informations relatives au S&E de bonne qualité sont utilisées intensément. La demande s'intéresse à l'*utilisation* prioritaire des informations relatives au suivi et des conclusions de l'évaluation pour appuyer les activités de base du gouvernement. Ces informations et conclusions sont utilisées notamment pour faciliter la prise de décisions d'affectation des ressources dans le processus budgétaire ; aider les ministères à formuler leurs politiques et à entreprendre leurs travaux d'analyse ; faciliter la gestion courante et la prestation des services publics ; et soutenir les rapports de responsabilité.

Susciter une forte demande au sein d'un pays relève cependant d'une toute autre réalité. Le fait de disposer d'exemples d'autres pays — tels que le Chili, la Colombie et un certain nombre d'autres pays de l'OCDE — qui ont consenti les efforts nécessaires à la mise en place d'un système de S&E

fonctionnant correctement peut avoir une énorme influence en suscitant de l'intérêt pour les activités de S&E ainsi que la demande de celles-ci. En outre, la mise en évidence de l'efficacité au plan du coût des évaluations individuelles effectuées dans d'autres pays peut également convaincre les décideurs du bien-fondé du S&E.

Dans certains pays, tels que l'Égypte, les ministres clés ont acquis une bonne compréhension des avantages potentiels du S&E. Pourtant, les efforts visant à institutionnaliser le S&E en Égypte ont été considérablement compromis par les cadres moyens qui n'ont pas adhéré à cette vision d'un système de S&E.

Le principal problème qu'illustre cette situation est la nécessité de s'assurer qu'au sein de l'administration il existe des mesures suffisamment puissantes qui incitent à effectuer un suivi et une évaluation de bonne qualité, et à utiliser de façon intensive les informations qui en résultent. En d'autres termes, de fortes incitations sont nécessaires si l'on veut institutionnaliser avec succès la fonction de S&E. Cette situation souligne

par ailleurs le fait qu'il importe de comprendre les mesures qui encouragent les ministères et les fonctionnaires individuels à effectuer — ou non — le S&E.

Un environnement du secteur public dans lequel il est difficile pour les responsables de s'acquitter de leurs tâches selon des normes élevées et de manière systématique est peu propice au S&E. Les responsables peuvent tout au plus se concentrer sur des tâches quotidiennes de gestion définies de façon restrictive. Ils ne sont pas disposés à rendre des comptes au sujet de leur performance s'ils n'ont pas une garantie certaine des ressources mises à leur disposition ou s'ils n'exercent pas d'influence substantielle sur les réalisations de leurs activités. Dans un tel environnement, les responsables considèrent naturellement le S&E comme sans importance, potentiellement (et probablement) injuste à leur égard, et représentant une menace plutôt qu'une aide.

La nature des mesures encourageant le S&E est fonction de la façon dont un pays prévoit d'utiliser les informations relatives au S&E. S'il entend se servir du S&E principalement pour venir en aide aux cadres opérationnels de tous les ministères et organismes publics sectoriels — ce qui correspond à la fonction didactique du S&E —, alors la culture générale de la fonction publique est importante. Mais si l'activité de S&E est menée surtout à des fins de responsabilisation, dans ce cas le nombre des parties prenantes clés, dont la demande de S&E revêtirait une importance cruciale, serait nettement plus limité : le cabinet du président ou du premier ministre, le congrès ou le parlement, les ministères des Finances et du Plan, et le vérificateur général des comptes.

Si le S&E est destiné à servir d'outil de budgétisation fondée sur la performance, alors le ministère des Finances et probablement quelques autres ministères centraux seraient les principales parties prenantes. Les ministères sectoriels seraient également des parties prenantes dans un système multisectoriel de budgétisation fondée sur la performance (tel que celui de l'Australie — voir le chapitre 8), mais ils joueraient un rôle beaucoup moins important dans un système de

budgétisation plus centralisé (comme celui du Chili — voir le chapitre 6). Enfin, si le S&E se veut un outil permettant d'appuyer la formulation et l'analyse des politiques fondées sur des données factuelles, alors il est davantage susceptible de mettre à contribution tous les ministères.

Manifestement, chacune de ces utilisations prévues du S&E met en jeu différents ensembles de parties prenantes et donc de mesures d'incitation — pour stimuler le système. Comme on l'a déjà mentionné, on tend à concevoir de façon trop ambitieuse les systèmes publics de S&E, de sorte à y inclure toutes les utilisations possibles des informations relatives au S&E (se reporter, par exemple, au cas de la Colombie — annexe B). Cette approche mettrait à contribution toutes les parties prenantes et, partant, un ensemble plus complexe de mesures d'incitation, et elle peut être irréaliste.

Comme on le verra au chapitre 12, il importe d'étudier la question des mesures d'incitation lors de la réalisation du diagnostic du système de S&E d'un pays ou d'un ministère ; il s'agit également d'une question majeure lorsqu'on élabore un plan d'action pour renforcer un système de S&E. Comme on l'a déjà mentionné, les abondantes publications sur la réalisation des autres types de réforme de la gouvernance insistent sur le fait qu'il importe de comprendre les mesures d'incitation (Banque mondiale 1997b, chapitre 9).

Trois types de mesures d'incitation sont présentés au tableau 11.1 : la « carotte », le « bâton » et le « sermon »¹. Bon nombre de ces mesures ont été utilisées pour faciliter l'institutionnalisation du S&E dans les administrations des pays développés et des pays en développement. La « carotte » constitue un encouragement positif et une récompense pour la réalisation des activités de S&E et l'utilisation de leurs conclusions. Il s'agit par exemple, de reconnaître publiquement les mérites des d'une reconnaissance publique des ministères qui effectuent le S&E ou de prendre des mesures d'incitation financières à leur profit.

— Suite du texte à la page 72 —

Tableau 11.1. Mesures d'incitation en faveur du S&E — la carotte, le bâton et le sermon

Le carotte	Le bâton	Le sermon
<ul style="list-style-type: none"> • Octroi de prix ou de récompenses — appréciation, par les hautes instances, de l'évaluation fondée sur les bonnes pratiques ou les pratiques optimales, ou de la gestion axée sur les résultats. • Adoption d'une approche collégiale de S&E entre les ministères clés — ce qui permet d'éviter une situation dans laquelle un ministère concurrent contrôle les informations relatives au S&E. • Fourniture d'incitatifs budgétaires en faveur des programmes très performants — fonds d'appel d'offres du Chili par exemple (Attention : le rapport souhaitable entre la performance et le financement est souvent flou. À titre illustratif, il est parfois nécessaire de fournir un financement supplémentaire à un programme dont la performance laisse à désirer, afin d'en combler les lacunes — se reporter à la partie VI, question 15). • Octroi aux ministères/organismes d'incitatifs liés au budget pour les encourager à améliorer leur performance (ce qui donne de l'importance au fait de disposer d'informations relatives au S&E pour mettre en évidence la performance) — à titre d'exemple, le ministère des Finances offre une plus grande certitude quant au financement, transmet les estimations par le biais d'un cadre de dépenses à moyen terme, d'accords sur les ressources, de la budgétisation des portefeuilles et de la budgétisation des programmes. • Octroi d'une plus grande autonomie de gestion aux programmes dont la performance est satisfaisante. • Inclusion de seuils de performance axés sur les réalisations — ou les extrants — dans les prêts accordés par la Banque mondiale (et d'autres bailleurs de fonds) aux gouvernements — par exemple le prêt de la Banque à l'appui du programme <i>Bolsa Familia</i> du Brésil. 	<ul style="list-style-type: none"> • Adoption de lois, décrets ou règlements rendant obligatoires le S&E. • Prescriptions officielles relatives à la planification et à la réalisation du S&E, ainsi qu'à l'établissement de rapports sur le S&E — institution d'une dynamique organisationnelle si les ministères sont contraints d'établir des comités et d'autres structures formelles de S&E. • Rétention d'une partie du financement destiné aux ministères/organismes publics qui n'effectuent pas le S&E. • Prise de dispositions pour assurer une plus grande transparence par rapport à la performance de l'administration et des responsables, en publiant régulièrement des informations sur les objectifs, les réalisations et la qualité des services de tous les programmes. La comparaison de la performance des différentes entités administratives (États, provinces, districts, municipalités) est tout particulièrement efficace pour souligner les bonnes/mauvaises performances, mettre l'accent sur ceux qui obtiennent de bons résultats, et embarrasser ceux dont les résultats sont médiocres. • Mise en relief — et large diffusion — des informations relatives au S&E qui sont critiquées dans les rapports soumis au parlement/congrès. Cela peut se révéler délicat au plan politique et extrêmement embarrassant pour le gouvernement. • Définition d'objectifs de performance difficiles mais réalistes (sur une base trimestrielle ou annuelle par exemple) que chaque ministère, organisme public et responsable de programmes est tenu d'atteindre. • Inclusion d'indicateurs de performance pertinents (réalisations, extrants) dans les évaluations annuelles de la performance des responsables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Déclarations d'appui de haut niveau par le président, les ministres, les chefs de départements ministériels, les adjoints aux ministres, etc. • Énoncés de la vision du gouvernement sur la réforme du secteur public, la bonne gouvernance ou les plans nationaux, qui mettent en exergue les avantages du S&E. • Répétition fréquente du message d'appui lors des réunions avec les cadres supérieurs, les chefs de section et d'autres membres du personnel du ministère. • Organisation de séminaires/ateliers de sensibilisation pour démystifier le S&E, donner des assurances quant à sa faisabilité, expliquer les avantages qu'en retireraient les participants. • Utilisation d'exemples concrets d'activités de S&E ayant eu une influence, pour démontrer leur utilité et leur efficacité au plan du coût. • Explication, à l'intention des responsables et du personnel, de la façon dont le S&E peut les aider à fournir de meilleurs services à leurs clients. • Expérimentation de quelques évaluations rapides et évaluations d'impact pour démontrer leur utilité. • Organisation de conférences/séminaires sur les systèmes de S&E fondés sur les bonnes pratiques dans certains ministères,

(Suite sur la page suivante)

Tableau 11.1. Mesures d'incitation en faveur du S&E — la carotte, le bâton et le sermon (suite)

La carotte	Le bâton	Le sermon
<ul style="list-style-type: none"> • Récompenses pour le respect des exigences officielles en matière de S&E (en ce qui concerne notamment le S&E de haute qualité). • Octroi de financements supplémentaires aux ministères pour effectuer le S&E. • Gestion rigoureuse des connaissances provenant des conclusions de l'évaluation — à titre illustratif, des résumés analytiques facilement compréhensibles et ciblant des publics clés peuvent réduire le coût de l'accès aux conclusions et de l'assimilation de celles-ci. • Organisation régulière de « réunions-bilan » d'équipe (auxquelles participent les responsables et le personnel) pour préciser les objectifs, examiner la performance de l'équipe et déterminer les moyens de l'améliorer. • Contrats de performance ou rémunération fondée sur la performance pour les fonctionnaires — c'est-à-dire l'octroi d'une récompense directe pour la performance. À titre illustratif, les nouveaux hauts fonctionnaires de Ceará (Brésil) reçoivent jusqu'à 40 % de leur rémunération sous forme de primes de performance, lesquelles sont basées sur la réalisation des objectifs des indicateurs de performance. • Mesures d'incitation à l'intention du personnel — utilisation de l'expérience en matière de S&E comme critère de recrutement, de promotion et de reconnaissance professionnelle du personnel. • Appui aux domaines de programmes pour effectuer le S&E — par le biais de conseils donnés par le service d'assistance, de manuels et d'autres ressources documentaires, de la formation gratuite, d'observations sur les termes de référence, de projets de rapport d'évaluation, etc. Cela facilite (réduit le coût de) la réalisation du S&E, et l'utilisation de leurs conclusions. • Adoption de mesures pour veiller à ce que les fournisseurs de données — au niveau de l'installation par exemple — comprennent comment leurs données sont utilisées et 	<ul style="list-style-type: none"> • Imposition de l'obligation d'établir un rapport sur les écarts de performance dans les cas où les objectifs ne sont pas atteints — cela nécessite que les secteurs de programme expliquent leur piètre performance (Colombie). • Mise en exergue, le cas échéant, de la mauvaise qualité de la planification de l'évaluation, des systèmes de données, des indicateurs de performance, des techniques de S&E, de l'établissement de rapports sur le S&E — cette situation embarrasse ceux qui obtiennent de mauvais résultats (une institution supérieure de contrôle, un ministère central tel que le ministère des Finances ou le cabinet du président, voire l'audit interne peuvent jouer ce rôle). • Instauration de sanctions pour le non-respect des recommandations des évaluations convenues (Chili). • Organisation de rencontres de discussion ouverte entre le président et les citoyens pour mettre en évidence les cas de bonne/mauvaise performance de l'administration (Colombie). • Mise à contribution de la société civile dans le cadre du S&E de la performance de l'administration — il en résulte des pressions en faveur de l'amélioration de la performance et de la responsabilisation (Bangalore, Bogotá). • Recours aux mécanismes de responsabilisation tels que les fiches de notation par les citoyens — diffusion des mauvais résultats des organismes publics. • Formulation, à l'intention du ministère, d'observations sur la qualité des conseils en matière de politique — critique des conseils de médiocre qualité (par exemple, des conseils qui ne reposent pas sur de solides données factuelles). • Instauration des contrats de performance ou de la rémunération fondée sur la performance — application de sanctions directes en cas de mauvais résultats. 	<p>dans d'autres pays, etc. — cela démontre ce que peuvent produire les systèmes de S&E.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Création d'un réseau de fonctionnaires travaillant sur le S&E — ce qui aide à mettre en évidence les exemples de bonnes pratiques en matière de S&E dans les ministères, démontre leur faisabilité et contribue à encourager l'adoption des normes de qualité. • Appui des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux aux activités publiques de S&E, par le biais de leurs prêts aux gouvernements — un tel concours permet de mettre en évidence et d'appuyer le S&E.

<p>pourquoi il importe de fournir des données exactes et en temps utile.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Formation aux responsables et au personnel des programmes, ainsi qu'aux analystes du budget, pour leur faire comprendre en quoi consiste le S&E et comment s'en servir pour améliorer les travaux en cours. • Identification et mise en évidence des exemples de bonnes pratiques en matière de planification de l'évaluation, de techniques de S&E, d'établissement de rapports sur l'évaluation — ce qui permet d'offrir des modèles que d'autres peuvent facilement imiter (une institution supérieure de contrôle, un ministère central tel que le ministère des Finances ou le cabinet du président, voire l'audit interne peuvent jouer ce rôle). • Retour systématique d'information entre les ministres et les ministères sur la qualité des conseils en matière de politique, pour chaque note d'information sur les politiques transmise aux ministres. Saluer et mettre en exergue les conseils de bonne qualité — cas du ministère australien de l'Emploi par exemple. • Création à l'échelle de l'ensemble de l'administration d'un réseau des fonctionnaires travaillant sur le S&E. Cela contribue à donner une identité et un appui aux évaluateurs (lesquels se sentent souvent isolés au sein de chaque ministère/entité) — cas de l'Australie, du Canada et du Niger par exemple. • Assistance financière et technique des bailleurs de fonds multilatéraux et bilatéraux aux activités de S&E de l'administration. 		
---	--	--

Le « bâton » consiste notamment en « petits coups » ou sanctions à l'encontre des ministères ou des fonctionnaires individuels qui refusent de prendre au sérieux la performance et le S&E — telles que les sanctions financières frappant les ministères qui omettent de mettre en œuvre les recommandations des évaluations

convenues. Enfin, le « sermon » revêt notamment la forme de déclarations des hautes autorités relatives à l'appui et à la sensibilisation à l'importance du S&E. Il s'agit également des efforts visant à mieux faire connaître le S&E et à expliquer aux fonctionnaires quels avantages ils en retireraient.

QUATRIÈME PARTIE

Comment renforcer un système national de S&E

L'un des enseignements à prendre en compte lors de la mise en place d'un système de S&E est qu'il est important de réaliser une étude diagnostique sur le pays (voir chapitre 12). Une telle étude permet de mieux comprendre les efforts déployés dans le domaine du S&E, l'environnement de la fonction publique et les possibilités de renforcement des activités de S&E et d'utilisation des informations de S&E dans l'exécution des fonctions essentielles de l'administration. Un autre avantage, peut-être tout aussi important d'un diagnostic réside dans le fait qu'il permet de concentrer l'attention des principales parties prenantes au sein de l'administration et dans la communauté des bailleurs de fonds sur les forces et les faiblesses des dispositifs actuels de S&E mis en place par les pouvoirs publics. Le diagnostic peut également permettre à ces parties prenantes d'avoir une même perception des problèmes. Un diagnostic conduit naturellement à l'élaboration d'un plan d'action qui identifie les principales options de renforcement du système national de S&E (chapitre 13).



12

L'importance d'une étude diagnostique sur le pays

Il est clair que les stratégies de S&E varient considérablement d'un pays à l'autre. Le Brésil par exemple met l'accent sur l'adoption d'une méthode applicable à l'ensemble du secteur public pour définir les objectifs des programmes et créer un système d'indicateurs de performance. D'autres pays, tels que la Colombie, combinent cette méthode avec un calendrier d'évaluations d'impact rigoureuses.

D'autres pays encore, tels que l'Australie, les États-Unis et le Royaume-Uni mettent l'accent sur un plus large éventail d'outils et de méthodes de S&E comprenant les indicateurs de performance, les examens rapides, les évaluations d'impact et les audits de la performance. Certains pays ont réussi à mettre en place un système de S&E applicable à l'ensemble du secteur public. L'Ouganda, pour sa part, utilise un ensemble de 16 systèmes différents de suivi sectoriel peu coordonnés et hétéroclites. La plupart des pays les plus pauvres — ceux à qui les bailleurs de fonds multilatéraux demandent d'élaborer des stratégies de réduction de la pauvreté — soulignent la nécessité de recueillir régulièrement des indicateurs de performance pour mesurer les progrès accomplis dans la réalisation des ODM.

Pourquoi réaliser une étude diagnostique ?

Cette diversité dans les approches nous montre que non seulement les points de départ de chaque pays sont différents, mais aussi que les objectifs auxquels ils aspirent sont hétérogènes. Il n'existe

pas de meilleure méthode universelle de S&E à l'échelle nationale ou sectorielle¹. Au contraire, la méthode qu'un pays devrait adopter dépend des utilisations réelles ou prévues des informations qu'un tel système produira. Comme on l'a vu dans le chapitre 3, ces utilisations peuvent consister à éclairer la prise de décision en matière d'allocation des ressources dans le cadre du processus budgétaire, à appuyer la planification nationale et sectorielle, à soutenir la gestion courante et la prestation des services publics et à sous-tendre la chaîne des responsabilités.

Il est manifestement important d'adapter les efforts de création ou de consolidation des systèmes nationaux de S&E aux besoins et aux priorités de chaque pays. Il faut réaliser une étude diagnostique sur les activités de S&E car cela peut orienter l'identification des possibilités d'institutionnalisation du S&E. Un diagnostic formel permet d'identifier les forces et les faiblesses actuelles du pays concernant la réalisation, la qualité et l'utilisation du S&E. Par ailleurs, un diagnostic est inestimable du fait qu'il sert de base à l'éla-

laboration d'un plan d'action qui doit être conçu en fonction des utilisations futures prévues des informations tirées du suivi et des résultats de l'évaluation. Une étude diagnostique précoce peut éclairer l'appréciation des chances de réalisation des objectifs visés.

Le diagnostic peut être soit réalisé ou commandité par le gouvernement ou par les bailleurs de fonds ou il peut être mené conjointement. Le processus de réalisation d'une étude diagnostique offre l'occasion d'amener les principales parties prenantes au sein de l'administration — particulièrement les hauts responsables des ministères clés — à concentrer l'attention sur la question de l'institutionnalisation du système de S&E. La majorité des pays en développement si ce ne sont tous, ont déjà un certain nombre d'activités et de systèmes de S&E. Toutefois, l'absence de coordination ou d'harmonisation entre ces systèmes constitue un défi commun pouvant se traduire par des doubles emplois. Une étude diagnostique qui met en évidence de tels problèmes peut encourager les pouvoirs publics à les aborder et, en permettant une compréhension commune de la nature des problèmes, elle peut aussi favoriser un consensus sur ce qu'il faut pour les régler.

Un tel consensus est particulièrement important pour le S&E qui est une activité foncièrement transversale, touchant tous les ministères et organismes publics. Toute réforme à l'échelle de l'ensemble du secteur public, telle que la création d'un système national de S&E, nécessite des efforts considérables, un niveau élevé de coordination par l'administration centrale ainsi que la coopération active des ministères et organismes publics sectoriels. En général, il n'est pas facile de réussir une réelle coordination entre tous ces acteurs. Ainsi, tout processus comme la préparation d'une étude diagnostique sur le S&E permet d'amener les parties prenantes clés à dialoguer sur la question et à essayer de trouver un accord sur ce qu'il faut faire pour améliorer la démarche adoptée par l'administration.

Ceci est illustré par les expériences de l'Ouganda, du Mexique et de l'Australie. En effet, la découverte de 16 sous-systèmes de S&E en Ouganda a suscité des préoccupations, voire de l'indignation, parmi

les hauts responsables de l'administration. C'est en grande partie grâce à cette réaction qu'il a été décidé de créer le Système national intégré de suivi et d'évaluation (NIMES), dans le but de régler les problèmes liés à l'harmonisation et aux pressions excessives exercées sur les fournisseurs d'informations relatives au suivi dans les ministères et organismes publics sectoriels et au niveau des entités (Chapitre 9). Une étude diagnostique rapide sur les activités de S&E au sein du Secrétariat du développement social (SEDESOL) au Mexique a révélé qu'il existait rien qu'au sein de cet organisme huit systèmes de suivi non coordonnés. Cela a également incité sa haute direction à prendre des mesures pour harmoniser ces systèmes (Banque mondiale 2004c).

En 1987, le processus de réalisation d'une étude diagnostique en Australie a servi de base à la stratégie d'évaluation du gouvernement. Bien que n'ayant pas conduit à un consensus entre les ministères sectoriels qui étaient en grande partie opposés à l'imposition d'un ensemble de critères pour la réalisation des évaluations, le processus a non seulement fourni une base objective solide pour la stratégie d'évaluation mais il a également permis de sensibiliser ces parties prenantes à l'importance de cette question et les a amené à accepter quelque peu à contrecœur la stratégie elle-même.

Une étude diagnostique fournit également des données de référence permettant de mesurer les progrès accomplis par un pays au fil du temps ; elle constitue par ailleurs un effort à long terme visant à susciter et maintenir la demande et l'offre des services de S&E. Comme on l'a vu au chapitre 10, la plupart des pays n'ont pas développé leurs systèmes de S&E d'une façon linéaire et prévisible ; ils l'ont plutôt fait de manière opportuniste, au gré des occasions qui se sont présentées et des obstacles rencontrés, et à mesure qu'ils comprenaient quelles initiatives étaient efficaces ou non.

Dans cet environnement, il est important de surveiller et d'évaluer régulièrement le système de S&E lui-même, tout comme le serait n'importe quelle réforme du secteur public. En effet, suivre et évaluer régulièrement le système de S&E dans le but de le renforcer est un moyen pour ceux qui

en ont la charge de prêcher par l'exemple. Certains aspects d'un système de S&E se prêtent bien à une surveillance régulière, comme le nombre d'évaluations réalisées ou la mesure dans laquelle les recommandations qui en découlent sont mises en application. D'autres aspects peuvent impliquer une évaluation plus approfondie de temps en temps, tels que l'ampleur de l'utilisation des informations produites par le système de S&E dans le processus de prise de décision budgétaire ou la qualité des données de surveillance.

Ainsi, une étude diagnostique est un type d'évaluation et peut déterminer l'ampleur des progrès accomplis et définir les mesures correctives qu'il faut prendre à mi parcours. Il est également à remarquer que les bureaux nationaux d'audit jouent un rôle important dans la mesure où ils examinent la performance des systèmes de S&E au moyen des audits de la performance (voir par exemple, le Bureau national de l'audit en Australie, 1997 ; Mackay 2004 ; Bureau du l'auditeur général du Canada, 2003 ; GAO 2004) et encouragent leurs gouvernements à mettre en œuvre les améliorations nécessaires par exemple, en Australie, au Canada, et aux États-Unis.

Quelles sont les questions à examiner dans le cadre d'une étude diagnostique ?

De manière simplifiée, un diagnostic présente ce qui est efficace et ce qui ne l'est pas — les forces et les faiblesses du système de S&E — et les raisons de cela.

Une étude diagnostique sur le S&E devrait porter sur un certain nombre de questions clés (encadré 12.1). Ces questions sont pertinentes, que l'accent soit mis au niveau national, ou au niveau d'un ministère ou organisme public sectoriel, quoiqu'à des degrés divers. Ces questions incluent :

- La genèse du système de S&E existant (en supposant qu'il existe déjà un type quelconque de système ou systèmes)
- La gestion du système et les rôles et responsabilités des principales parties prenantes
- L'environnement du secteur public et la question de savoir s'il existe des mesures incitant à prendre le S&E au sérieux

- Les principales utilisations actuelles des informations de S&E, notamment le rôle de ces informations dans le processus budgétaire et leur utilisation par les ministères et organismes publics sectoriels
- Les types de S&E le plus fréquemment utilisés
- La responsabilité de la collecte des informations relatives à la performance et de la réalisation des évaluations
- L'étendue de l'appui des bailleurs de fonds au S&E
- Les forces et faiblesses générales du/des système(s) de S&E.

Une étude diagnostique ne vise pas uniquement à faire un état des lieux fidèle à la réalité. Il faut faire preuve de jugement pour déterminer la présence ou l'absence des facteurs de succès pour la mise en place d'un système de S&E, comme on l'a vu au chapitre 10. Ainsi il est essentiel de comprendre l'importance de la demande d'informations de S&E par l'administration et savoir s'il existe un défenseur influent du S&E en son sein.

En revanche, il est nécessaire de savoir s'il existe des obstacles à la création d'un système de S&E, tels que l'absence d'une demande et d'une appropriation véritables ; l'absence d'une culture moderne de la prise de décision et de la responsabilisation basées sur les faits (imputable, dans certains pays, aux problèmes d'éthique ou de corruption) ; l'insuffisances des compétences dans les domaines de l'évaluation, de la comptabilité ou de l'audit ; la médiocrité de la qualité et de la fiabilité des informations financières et autres informations relatives à la performance. Cette compréhension conduit naturellement à l'élaboration d'un plan d'action pour renforcer les systèmes de S&E existants ou pour mettre au point un nouveau système (voir chapitre 13).

Bien que les questions soulevées plus haut soient en grande partie communes à tous les pays, il est nécessaire de les adapter au contexte du pays. Les pays à revenu intermédiaire ou les pays à revenu intermédiaire de la tranche supérieure pourraient bien disposer d'une forte communauté d'évaluateurs basée dans les universités et les instituts de recherche mais. En revanche, l'offre des

Encadré 12.1. Principales questions examinées dans le cadre de l'étude diagnostique d'un système national de S&E

1. Genèse du système de S&E existant — Le rôle des militants ou défenseurs du S&E ; principaux événements ayant conduit à faire des informations tirées du S&E une priorité (par exemple, la formation d'un gouvernement favorable aux réformes, une crise budgétaire)
2. Le ministère ou l'organisme public chargé de gérer le système de S&E et de planifier les évaluations — Les rôles et les responsabilités des principales parties prenantes au système de S&E, par exemple, le ministère des Finances, le ministère du Plan, le Cabinet du Président et les ministères sectoriels, le Parlement ou le Congrès ; coexistence éventuelle de plusieurs systèmes de S&E non coordonnés aux niveaux national et sectoriel ; importance des questions d'intérêt fédéral, étatique ou local pour le système de S&E.
3. L'environnement du secteur public et la question de savoir s'il aide ou empêche les responsables de s'acquitter de leurs fonctions de manière à atteindre les normes les plus élevées et à rendre compte de leurs actes — Mesures incitant les parties prenantes à prendre le S&E au sérieux, solidité de la demande des informations tirées du S&E. Des réformes du secteur public sont-elles en cours qui pourraient bénéficier d'une plus grande priorité accordée à l'évaluation de la performance du gouvernement, par exemple une stratégie de réduction de la pauvreté, la budgétisation fondée sur les résultats, le renforcement des compétences en matière d'analyse des politiques, l'instauration d'une culture des résultats dans la fonction publique, les améliorations de la prestation des services, par exemple, par l'adoption des normes de service à la clientèle, la décentralisation de l'administration, la participation accrue de la société civile ou une stratégie de lutte contre la corruption.
4. Les principaux aspects de la gestion du secteur public que le système de S&E appuie vigoureusement — i) la prise de décision budgétaire, ii) la planification nationale ou sectorielle, iii) la gestion de programme, et iv) la chaîne de responsabilités (devant le ministère des Finances, le Cabinet du Président, le Parlement, les ministères sectoriels et la société civile).
 - Rôle réel des informations tirées du S&E aux différentes étapes du processus budgétaire en l'occurrence, les services de conseil et de planification, la prise de décision budgétaire, l'examen des performances et l'établissement des rapports ; décalage éventuel entre les activités de S&E des ministères sectoriels et l'utilisation des informations qui en découlent dans le processus budgétaire ; existence de tout décalage entre le processus budgétaire et la planification nationale ; possibilités de renforcement du rôle du S&E dans le processus budgétaire.
5. Mesure dans laquelle les informations tirées du S&E commandité par les principales parties prenantes (par exemple, le ministère des Finances) sont utilisées par d'autres, tels que les ministères sectoriels ; si elles ne sont pas utilisées, quels sont les obstacles à cette utilisation ; éléments de preuve solides concernant le degré d'utilisation par les différentes parties prenantes (par exemple, une étude diagnostique ou une enquête) ; exemples d'évaluations à grande échelle qui ont considérablement influencé les décisions prises par le gouvernement.
5. Types d'outils de S&E mis en exergue dans le système de S&E : les indicateurs réguliers de performance, examens ou évaluations rapides, audits des performances, évaluations d'impact rigoureuses et détaillées ; ampleur et coût de chacun de ces types de S&E ; façon dont des priorités relatives à l'évaluation sont établies — axées sur les programmes à problème, les programmes pilotes, les programmes à forte intensité de dépenses ou à grande visibilité, ou sur un calendrier de recherche systématique pour répondre aux questions sur l'efficacité du programme.
6. Qui est chargé de collecter les informations sur la performance et d'effectuer des évaluations (par exemple, les ministères eux-mêmes, les milieux universitaires ou les cabinets de conseil) ; tout problème relatif à la qualité ou à la fiabilité des données ou à la qualité des évaluations effectuées ; les forces et les faiblesses de la fourniture des services de S&E au plan local ; les principales contraintes de capacités et les priorités de l'État en matière de renforcement des capacités.
7. Ampleur du soutien des bailleurs de fonds au S&E au cours des dernières années : les projets financés par les bailleurs de fonds qui appuient le S&E au niveau de l'ensemble de l'administration, des secteurs ou des organismes publics — La fourniture de l'assistance technique, de toute autre aide au renforcement des capacités et de tout financement pour la réalisation des évaluations de grande envergure, telles que les évaluations d'impact rigoureuses.
8. Conclusions : Forces et faiblesses globales du système de S&E ; sa viabilité du point de vue de sa vulnérabilité à un changement de gouvernement par exemple, son niveau de dépendance à l'égard des financements des bailleurs de fonds ou d'autres appuis ; les projets actuels de renforcement du système de S&E à l'avenir.

compétences en matière d'évaluation serait beaucoup plus faible dans de nombreux pays les plus pauvres, c'est-à-dire ceux qui élaborent des stratégies de réduction de la pauvreté, par exemple (voir le chapitre 9). En outre, les pays pauvres sont susceptibles de se focaliser davantage sur les systèmes de surveillance de la pauvreté en particulier et peuvent avoir de plus grandes difficultés à faire face aux multiples exigences non coordonnées des bailleurs de fonds en matière de S&E. La pression des bailleurs de fonds constitue en général la principale force motrice des initiatives que l'État prend pour consolider les systèmes de S&E, et le degré d'adhésion nationale à ces initiatives peut ne pas être élevé. Un examen plus approfondi des questions relatives aux études diagnostiques est présenté par Mackay (1998b)².

Profondeur de l'étude diagnostique

Une question récurrente c'est celle de savoir combien de temps il faut pour réaliser une étude diagnostique du S&E. Il n'y a pas de réponse simple à cette interrogation ; En effet, tout dépend des objectifs pour lesquels une étude diagnostique est prévue, de la gamme des questions à l'étude et du temps et du budget disponibles. Dans certains cas une mission d'une semaine dans un pays a fourni suffisamment de données de base servant de point de départ pour une large compréhension des questions clés auxquelles fait face un gouvernement qui s'intéresse au renforcement de ses fonctions de S&E. Le cas diamétralement opposé est celui d'une évaluation plus formelle, plus détaillée et plus approfondie du système national d'évaluation comme celle que le Chili qui a demandé à la Banque mondiale d'entreprendre (Rojas et autres, 2005). Une équipe de sept personnes y a pris part durant plusieurs mois. Cela a nécessité de nombreuses missions au Chili et impliquait des entrevues avec de nombreux responsables de l'administration centrale et des ministères sectoriels ainsi que des examens détaillés de la qualité et de l'utilisation de l'évaluation. De telles études diagnostiques détaillées peuvent coûter plusieurs centaines de milliers de dollars.

D'autres aspects peuvent nécessiter un examen plus approfondi. Il s'agit notamment de la qualité et de la fiabilité des informations sur le suivi, et des systèmes sectoriels d'information qui géné-

rent ces données³. Une autre difficulté éventuelle réside dans l'insuffisance des capacités des universités et d'autres organismes qui fournissent la formation dans le domaine du S&E ; une telle formation constitue un élément commun aux plans d'action élaborés pour aider à institutionnaliser le S&E. Un guide analytique permettant d'évaluer les organismes de formation figure dans Adrien (2003) ; une étude diagnostique réalisée sur le Ghana en utilisant ce guide est également disponible (Adrien 2001).

Entre ces deux extrêmes — une mission d'une semaine et une évaluation approfondie — se trouvent les études diagnostiques réalisées par la Banque pour la Colombie et l'Ouganda. Chacune a nécessité plusieurs missions pour discuter avec les hauts responsables du gouvernement et les représentants de la société civile, examiner des documents (tels que les déclarations de politique générale du gouvernement, les documents relatifs aux projets pertinents financés par les bailleurs de fonds et toute étude diagnostique antérieure sur le pays portant sur le S&E, la réforme du secteur public, ou les questions liées à la gestion des finances publiques, par exemple), mais aussi des conférences ou des exposés dans le cadre des séminaires sur les systèmes publics de S&E.

L'étude diagnostique sur la Colombie a connu la participation d'un certain nombre de services de la Banque qui ont travaillé en étroite collaboration avec ceux du gouvernement dans le cadre de plusieurs missions dans le pays (Mackay et autres, 2007) ; cette étude figure en annexe B. Les termes de référence d'une éventuelle future étude diagnostique détaillée du système de S&E de la Colombie sont présentés en annexe C.

Les études diagnostiques réalisées sur l'Ouganda en 2001 et complétées en 2003 ont été faites par un consultant de la Banque dans le cadre de plusieurs missions, avec la collaboration étroite et l'appui du gouvernement (Hauge 2001, 2003). Cette étude diagnostique (2001) est résumée au tableau 9.1.

La portée d'un diagnostic sectoriel serait plus limitée que celle d'un diagnostic national bien que plusieurs, sinon, la plupart des questions clés soient

identiques. Un diagnostic sectoriel devrait mettre l'accent, entre autres, sur la contribution des activités de S&E sectoriel au système national de S&E. Naturellement, il est possible de réaliser un diagnostic sectoriel dans le cadre d'un diagnostic national ; ceci peut s'avérer utile pour comprendre les questions portant sur l'institutionnalisation du S&E au niveau du secteur, ou dans le cas où le gouvernement envisage de piloter de nouvelles initiatives de S&E dans certains ministères sectoriels.

Selon les questions à examiner dans le cadre d'une étude diagnostique, il peut s'avérer nécessaire de rassembler une équipe d'experts ayant une formation diversifiée. Cette équipe peut donc être constituée de personnes possédant des compétences dans certains ou tous les domaines suivants : gestion d'un système national de S&E ; indicateurs et systèmes de performance ; systèmes statistiques ; évaluation ; réforme de la gestion du secteur public ; et budgétisation fondée sur les résultats.

Si l'on envisage également un projet financé par des bailleurs de fonds pour appuyer la mise en place d'un système de S&E, il serait important d'inclure dans l'équipe quelques membres du personnel de ces bailleurs de fonds ayant une expérience pertinente. La participation active des hauts responsables de l'administration est, naturellement, un facteur important pour tirer parti de leurs connaissances et de leurs avis sur le système de S&E existant et la manière dont il pourrait être renforcé, dans le but de s'assurer qu'ils acceptent les résultats et les recommandations de l'étude.

Conclusions

L'étude diagnostique des systèmes nationaux de S&E peut permettre de bien comprendre leurs forces et leurs faiblesses. Une telle étude manifestement de l'importance pour l'élaboration d'un plan d'action adapté à la vision du futur système de S&E, en particulier en termes des d'utilisations souhaitées des informations tirées du suivi et des résultats de l'évaluation qui sont spécifiques à chaque pays. Cette étude fournirait également une mesure de référence pour évaluer les progrès futurs, et le système pourra également être modifié au fur et à mesure que les op-

portunités se présenteront, que l'on subira des revers ou que l'on rencontrera des obstacles.

Le processus de réalisation d'une étude diagnostique offre l'occasion d'associer les hauts responsables des ministères centraux et sectoriels et le personnel des bailleurs de fonds à l'examen des objectifs, des utilisations et de l'architecture du ou des systèmes nationaux de S&E. Les études diagnostiques peuvent fournir des résultats étonnants sur la multiplicité de systèmes non coordonnés et les doubles emplois. Ces résultats peuvent aider à trouver un consensus sur un plan d'action visant à renforcer le système.

Toutefois, il n'est pas facile de trouver un consensus sur les rôles et les responsabilités dans le cadre d'un système national de S&E. Les ministères et organismes publics sectoriels peuvent préférer ne pas être soumis à des exigences formelles de S&E émanant de l'administration centrale. Les ministères centraux eux-mêmes voudront contrôler le système de S&E nouvellement créé ou rénové⁴. Une approche plus fondée sur la collaboration et moins antagoniste peut aider à aplanir ces différences.

Une étude diagnostique doit inclure un état des lieux fidèle à la réalité et l'exercice prudent de la faculté de jugement en déterminant la présence ou l'absence des facteurs de succès pour établir un système de S&E, par exemple, l'existence d'un défenseur influent du S&E. Un diagnostic rapide peut fournir une vue d'ensemble d'un certain nombre de questions clés mais on ne doit pas s'attendre à ce qu'il soit exhaustif ou équilibré. Un diagnostic détaillé et approfondi doit inclure des précisions sur des questions spécifiques considérées comme importantes pour le pays, telles que la qualité des systèmes de données ou une enquête détaillée sur l'ampleur de l'utilisation actuelle des informations de S&E.

La plupart des études diagnostiques ne sont ni très rapides, ni ne prennent trop de temps, ni ne sont très détaillées ; elles se situent entre ces deux extrêmes. Néanmoins, un diagnostic solide exige une attention considérable ; l'expertise et la qualité des avis de ceux qui l'élaborent sont essentielles.



Élaboration des plans d'action

Un thème central de la présente étude est qu'il n'existe pas de « meilleur » modèle de ce que doit être un système national ou sectoriel de S&E. L'accent que les pays choisissent de mettre sur les différents objectifs d'un système de S&E varie considérablement d'un pays à l'autre. Par exemple, le système de S&E peut viser essentiellement à appuyer la prise de décision budgétaire ou la gestion des activités en cours ou encore à établir les responsabilités.

De plus, chaque pays est unique du point de vue de ses activités, fonctions et systèmes de S&E ainsi que du point de vue de la culture et de l'environnement du secteur public. En conséquence, un plan d'action visant à créer ou à renforcer un système de S&E existant doit être adapté aux circonstances du pays. C'est pourquoi il est si important de faire un diagnostic des forces et des faiblesses du système national de S&E qui servira de base à l'élaboration d'un plan d'action (chapitre 12).

Vision du futur système

De préférence, un diagnostic pourrait se traduire par une déclaration claire sur ce à quoi il serait souhaitable que le système de S&E ressemble à un moment donné à l'avenir. L'architecture du système comprendrait, en particulier, les éléments suivants :

1. Lesquelles des quatre utilisations possibles des informations de S&E seront les objectifs du système, tout en reconnaissant les compromis qu'il convient de faire entre elles : soutenir le processus de prise de décision budgétaire ou

de planification nationale ; aider les ministères à formuler et analyser les politiques et à élaborer les programmes ; soutenir les ministères et les organismes publics dans la gestion de leurs activités ; ou renforcer la chaîne des responsabilités (chapitre 3).

2. Les rôles et les responsabilités formelles des principales parties prenantes dans le système de S&E — ceux qui devraient produire des informations sur le suivi et effectuer des évaluations et ceux qui devraient s'en servir. Il est important de confier la responsabilité de la gestion ou de la surveillance à un ministère, comité, ou toute autre entité exerçant une grande influence.
3. Il faudrait savoir si un système national, comprenant tous les ministères centraux et sectoriels, et les organismes publics doit être mis en place ou si le système doit être concentré plus étroitement sur les différents secteurs ou organismes publics. Certains gouvernements ne conçoivent un système de S&E que pour des

opérations financées par les bailleurs de fonds dans leur pays.¹

4. Les niveaux de l'administration auxquels le système de S&E sera mis en place : l'administration centrale, l'État, la province ou les collectivités locales.
5. La gamme d'outils de S&E sur lesquels le système se concentrera : indicateurs de performance, évaluations rapides, évaluations rigoureuses d'impact, etc. Il est possible de créer un système de surveillance de la performance fiable sans réaliser d'évaluations ; toutefois, pour réaliser des évaluations, il faut détenir des données fiables sur la performance provenant de systèmes de surveillance, d'enquêtes spéciales ou des uns et des autres.

Questions relatives à la mise en œuvre

Une fois que la vision du système de S&E entièrement fonctionnel a été formulée, il est possible d'élaborer un plan d'action pour la concrétiser. Ce plan d'action doit s'inspirer des enseignements tirés au plan international de la création des systèmes nationaux de S&E (chapitre 10). Naturellement, il ne servirait à rien d'élaborer un plan d'action à s'il n'existe pas déjà une certaine demande importante de S&E au sein de l'administration.

Un plan d'action peut également être conçu pour renforcer la demande, par exemple, en s'assurant que toutes les principales parties prenantes jouent un certain rôle important dans la planification ou la gestion du système de S&E, notamment par le biais de leur participation à un comité de surveillance ou de planification. Il pourrait être nécessaire de prendre des mesures incitatives particulières pour renforcer davantage la demande ; ces mesures pourraient consister en un ensemble de méthodes alliant la carotte, le bâton et le sermon (chapitre 11). En d'autres termes, ce serait une erreur d'élaborer un plan d'action axé purement sur les questions technocratiques et liées à l'offre.

Le renforcement d'un système de S&E existant ou la mise en place d'un système entièrement nou-

veau peuvent se concevoir de plusieurs manières. Les questions liées à la mise en œuvre et qui doivent être abordées dans un plan d'action comprennent celles de savoir :

- Dans quelle mesure l'accent sera mis sur le renforcement de ce qui existe déjà : améliorer les systèmes d'informations sur la gestion financière (pour suivre les allocations budgétaires et les dépenses réelles) ou améliorer les systèmes de suivi des ministères, particulièrement les données administratives sur les activités de l'administration, les bénéficiaires et les résultats (à noter que ces données sont généralement rassemblées au niveau des entités concernées).
- Si de nouvelles solutions doivent être appliquées à titre pilote en vue de leur adoption systématique par la suite en cas de succès. Ces solutions peuvent inclure l'adoption de nouveaux critères formels en matière de S&E dans les ministères ou les organismes publics pilotes, par exemple, où il existe déjà un solide engagement envers la réalisation et l'utilisation du S&E et où des résultats positifs ont déjà été obtenus. Des études pilotes peuvent être menées à d'autres niveaux, comme dans différents États ou municipalités. Sous forme d'évaluations rapides ou d'évaluations rigoureuses d'impact, elles peuvent également être envisagées comme des outils particuliers d'évaluation s'il n'existe guère de compétences pertinentes dans le pays.
- Quand et avec quelle rapidité devrait intervenir l'adoption systématique. Au Chili, par exemple, des outils particuliers de S&E ont été intégrés de façon séquentielle : les indicateurs de performance en 1994, les examens rapides en 1996, les évaluations rigoureuses d'impact en 2001, et les examens complets des dépenses en 2002 (chapitre 6). Le Mexique prévoit d'appliquer systématiquement son nouveau système national de S&E sur une période de trois ans (2007–2009) (Hernandez 2007).

Le rythme d'exécution d'un plan d'action est manifestement très important. Il se pose ici un problème de capacité d'absorption — jusqu'à quel

point les ministères et les organismes publics peuvent-ils absorber les changements et les réformes proposées et à quel rythme ? Nous avons appris des pays qui ont créé un système de S&E avec succès que c'est un effort de longue haleine qui exige de la patience et la persévérance (chapitre 10). Les défenseurs nationaux du S&E ont en revanche tendance à être impatients lorsqu'ils engagent la réforme de leurs systèmes de S&E. Un autre enseignement tiré c'est qu'il faut institutionnaliser un système de S&E le plus rapidement possible avant le départ éventuel des ces défenseurs.

Comme on l'a souligné au chapitre 10, il est utile de suivre et d'évaluer régulièrement le système de S&E lui-même, afin de déterminer dans quelle mesure ses diverses composantes sont mises en application avec succès. Ceci fournit une base solide pour tous les changements nécessaires à la nature, la portée et le calendrier d'exécution du plan d'action, ce qui est manifestement important si une solution pilote a été adoptée.

Les plans d'action peuvent être axés sur certaines ou sur toutes les parties prenantes suivantes : les ministères et les responsables publics, tels que les ministères et organismes publics centraux et sectoriels ; les administrations infranationales au niveau de l'État, de la province ou du district ; le Parlement ou le Congrès, y compris les représentants élus, les comités et leur personnel ; et les groupes de la société civile comprenant les universités, les instituts de recherche et les ONG. Les mesures généralement adoptées peuvent consister, par exemple, à fournir une formation dans le domaine du S&E ; promulguer toute loi, tout décret et toute réglementation nécessaires ; élaborer les directives et les normes en matière de S&E ; renforcer et harmoniser les systèmes de suivi ; et réaliser différents types d'évaluations, tels que les examens rapides et les évaluations rigoureuses d'impact.

Compromis

De nombreux problèmes et compromis doivent être envisagés au moment d'élaborer un plan d'action. Il faudrait par exemple tenir compte du fait qu'un système national de S&E géré par le mi-

nistère des Finances aux fins d'une budgétisation fondée sur les résultats doit couvrir tous les programmes. Un moyen d'y parvenir consiste à s'appuyer sur des indicateurs de performance. Toutefois, ceci a pour inconvénient le fait que les indicateurs fournissent en général peu d'informations sur les raisons pour lesquelles les résultats ont été obtenus ou non. En d'autres termes, ils n'indiquent pas les causes d'une bonne performance ou d'une mauvaise performance.

Des examens rapides peuvent permettre de comprendre ces rapports de causalité et, parce qu'ils sont peu coûteux à réaliser par rapport à d'autres méthodes d'évaluation, ils peuvent également permettre une plus large couverture des programmes nationaux. Les résultats d'évaluation les plus fiables peuvent provenir d'une évaluation rigoureuse d'impact, bien que la réalisation de celle-ci puisse être très coûteuse. Ainsi, il est plus difficile pour un ministère des Finances de les utiliser pour évaluer une large gamme des programmes (chapitre 2). Il faut souvent faire des compromis entre le choix des outils de S&E et les utilisations visées des informations de S&E.

Un autre compromis concerne l'entité qui commande les évaluations et celle qui est censé les utiliser. Le ministère des Finances du Chili commande une gamme des types d'évaluation et les utilise efficacement à ses propres fins ; mais, les ministères et organismes publics sectoriels sont très réticents à les utiliser à leurs propres fins internes, car ces entités n'adhèrent pas aux résultats de l'évaluation (chapitre 6). Il peut être difficile de faire accepter les ministères sectoriels un système de S&E imposé par l'administration centrale.

Le ministère des Finances de l'Australie a essayé de contourner cette difficulté en laissant aux ministères sectoriels la responsabilité principale de planifier et de réaliser des évaluations, assurant ainsi une forte adhésion de leur part aux résultats de l'évaluation (chapitre 8). Toutefois, cette adhésion a eu des conséquences : jusqu'à un tiers des évaluations a souffert d'une certaine insuffisance sur le plan méthodologique². Ceci suggère un autre compromis : les évaluations réalisées

au sein de l'entité concernée peuvent garantir une forte adhésion mais celles qui sont réalisées de l'extérieur peuvent être plus rigoureuses et plus objectives.

Une chaîne de résultats simple conçue pour établir un système de S&E est présentée sur le schéma 13.1. Ceci constitue une représentation simplifiée de la manière dont un plan d'action devrait générer divers types d'extraits, tels que le nombre de responsables formés en matière de S&E, le nombre d'évaluations effectuées, etc. Ces extraits devraient, à leur tour, produire des résultats intermédiaires telle que la demande renforcée de S&E au sein de l'administration, et générer des résultats finaux dont l'utilisation des informations sur le suivi et des résultats de l'évaluation par l'administration et d'autres entités. Il est à espérer que ces résultats permettront d'obtenir un impact final comme l'amélioration de la performance de l'administration, de l'efficacité du développement et de la prestation des services et la réduction de la pauvreté.

Menu de mesures à prendre pour améliorer le S&E

Le tableau 13.1 présente un menu de mesures à prendre éventuellement pour améliorer la demande et l'offre de S&E. Il est loin d'être complet mais, il illustre la gamme et la nature des mesures qui peuvent être prises pour mettre sur pied ou renforcer les systèmes de S&E. Un exemple de plan d'action qui découle directement d'une étude diagnostique du S&E réalisée dans un pays, l'Ouganda, figure dans l'encadré 9.2.

L'autre exemple est le projet de la Banque mondiale visant à aider le gouvernement colombien à renforcer son système national de S&E, SINERGIA (chapitre 7 ; annexe B). Ce projet de 14 millions de dollars comprend quatre volets : 1) appuyer le gouvernement pour un meilleur suivi des dépenses aux niveaux régional et local ; 2) consolider l'institutionnalisation de SINERGIA au sein de l'administration ; 3) appuyer la création des systèmes de S&E régionaux et locaux en partie au moyen d'une approche pilote ; et 4) établir des mécanismes pour améliorer la qualité, la per-

tinence et le rapport coût-efficacité des informations publiques.

Ce projet se fonde sur le diagnostic que la Banque a réalisé sur SINERGIA (annexe B). Il inclut également un grand nombre de diagnostics prévus sur des questions plus détaillées et plus précises :

- Un examen des dispositifs institutionnels existants, en particulier de la mesure dans laquelle les informations de S&E établies par SINERGIA ont été utilisées dans le but de soutenir la planification nationale et la prise de décision budgétaire. Cet examen recommandera d'accroître le niveau d'utilisation des informations de S&E par l'administration.
- Un examen des structures de S&E, des dispositifs institutionnels et des capacités disponibles au sein de deux ministères d'exécution pour aider à établir des normes de qualité de S&E, qui seront imposées à tous les ministères et organismes publics.
- Une évaluation des capacités de S&E au sein de l'unité de la Direction nationale du Plan chargée de la gestion de SINERGIA et qui fournit de l'assistance technique à d'autres ministères et organismes publics.
- Un examen des lois, décrets et réglementations en vigueur concernant le S&E.
- Un examen du coût, de la qualité et du rapport coût-efficacité des différents outils et techniques d'évaluation actuellement utilisés dans le système SINERGIA.
- Un diagnostic sur les capacités nécessaires à l'adoption de la budgétisation fondée sur les résultats.
- Un diagnostic de la qualité des informations sur la performance et de leur utilisation, ainsi que sur les systèmes d'information dans deux municipalités pilotes.
- Une évaluation des mécanismes de responsabilisation au niveau local dans certaines municipalités qui ont adopté les bonnes pratiques.
- Une évaluation de la méthodologie actuellement utilisée par la Direction nationale du Plan en vue d'évaluer la performance de toutes les 1100 municipalités colombiennes.

—Suite du texte à la page 89—

Figure 13.1. Chaîne de résultats dans le cadre de la création d'un système national de S&E

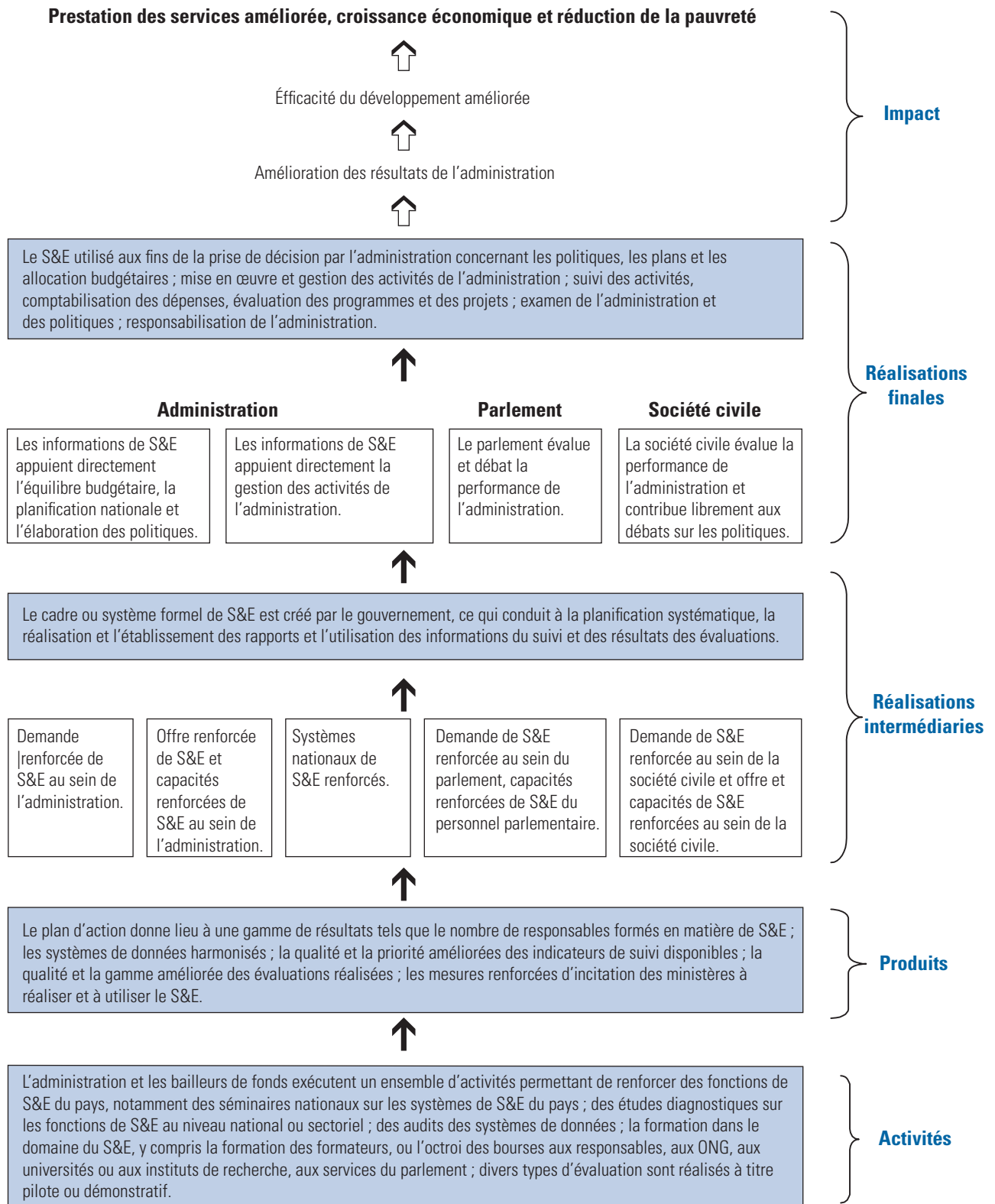


Tableau 13.1. Actions susceptibles d'être menées pour renforcer les systèmes nationaux et sectoriels de S&E

Renforcer la demande de S&E par l'administration		Renforcer l'offre et les capacités de S&E au sein de l'administration	Renforcer les systèmes de S&E	Renforcer la demande de S&E dans la société civile, au Parlement	Renforcer l'offre et les capacités de S&E dans la société civile et au Parlement
Utiliser la carotte, le bâton et le sermon pour renforcer la demande (voir tableau 11.1).					
Les bailleurs de fonds préconisent le S&E et mettent l'accent sur les résultats. Diffuser des exemples d'évaluations susceptibles d'influencer les décisions.			Les bailleurs de fonds conservent et diffusent les résultats obtenus par d'autres pays dans le domaine du S&E.	Les bailleurs de fonds préconisent le S&E et mettent l'accent sur les résultats. Ils diffusent les exemples d'évaluations susceptibles d'influencer les décisions.	
Les bailleurs de fonds préservent et partagent les résultats obtenus par d'autres pays en matière de S&E.			Les bailleurs de fonds conservent et diffusent les résultats obtenus par d'autres pays dans le domaine du S&E.	Les bailleurs de fonds conservent et diffusent les données sur les résultats obtenus par d'autres pays en matière de S&E.	
Organiser des séminaires nationaux pour réfléchir sur les options relatives aux systèmes nationaux de S&E.			Coordonner /harmoniser les activités de S&E des bailleurs de fonds dans le pays.	Organiser des séminaires de réflexion à l'échelle nationale sur les options liées au S&E par l'administration..	
Organiser des séminaires sur les résultats des évaluations réalisées par les bailleurs de fonds (par exemple celle de la Banque mondiale) qui sont pertinentes pour le pays — montrer l'utilité de l'évaluation.				Organiser des séminaires sur les résultats des évaluations effectuées par les bailleurs de fonds (celles de la Banque mondiale, par exemple) qui sont pertinentes pour le pays — montrer l'utilité de l'évaluation.	
Organiser des séminaires régionaux sur les systèmes nationaux de S&E.	Encourager la création de réseaux régionaux d'experts et de professionnels du S&E.		Encourager une coordination étroite avec les activités des autres bailleurs de fonds afin de renforcer les systèmes de S&E au niveau de l'administration centrale et des secteurs.		
Réaliser des études diagnostiques nationales/sectorielles sur les fonctions de S&E — mettre l'accent sur les problèmes et les opportunités.	Réaliser des audits des données nationales/sectorielle. Réaliser un diagnostic des organisations qui assurent la formation en matière de S&E.		Réaliser les diagnostics nationaux/sectoriels des fonctions de S&E — demande, offre, systèmes, options relatives aux plans d'action.	Réaliser le diagnostic national/sectoriel des fonctions de S&E — mettre en évidence les problèmes et les opportunités.	Réaliser un diagnostic des organisations qui offrent la formation en matière de S&E.

Intégrer le S&E comme une composante des activités des bailleurs de fonds ou du gouvernement dans le domaine de la gestion du secteur public ou de la gestion des finances publiques.	Intégrer le S&E comme une composante des activités connexes liées à la gestion du secteur public/ la gestion des dépenses publiques, par exemple, la budgétisation fondée sur les résultats, la gestion fondée sur les résultats et la gestion stratégique ; approches sectorielles ; programmes de réformes sectorielles ; prestation des services ; gestion financière et responsabilisation, y compris les systèmes de gestion de l'information financière ; renforcement des capacités statistiques (bureaux des statistiques, système de gestion du ministère ; production des données statistiques, y compris les enquêtes sur la prestation des services) ; renforcement des capacités du bureau national de l'audit, décentralisation de l'administration.	Les bailleurs de fonds accordant des prêts à l'appui des systèmes de S&E. Lier les efforts de renforcement du système de S&E aux autres réformes adoptées par l'État en matière de résultats.	Réaliser des enquêtes sur la satisfaction de la clientèle et sa perception de la qualité des enquêtes réalisées par l'État et faire une large publication des résultats (exemple, les CRC).	
Identifier et appuyer les défenseurs du S&E. Promouvoir la collaboration entre toutes les parties prenantes clés de l'administration au système de S&E — en particulier en matière de planification et de surveillance du système.		Encourager une coordination plus étroite du S&E au sein de l'administration y compris des liens entre le S&E, le budget, la planification et les systèmes intégrés de gestion des ministères.		
Chercher à imposer le S&E au moyen des décisions, décrets, réglementations et lois de l'État.	Diffuser les informations sur les normes et les méthodes d'évaluation.	Chercher à imposer le S&E au moyen des décisions, décrets, réglementations et lois de l'État. Élaborer des principes directeurs et des manuels de S&E.	Chercher à imposer le S&E au moyen des décisions, décrets, réglementations et lois promulgués par l'État. Introduire une loi sur la liberté d'information.	Diffuser les normes et méthodes d'évaluation. Aider les instituts de recherche, les universités et les ONG à évaluer et examiner la performance de l'administration, par exemple les fiches d'évaluation par les citoyens, l'analyse budgétaire.

(Suite du tableau à la page suivante)

Tableau 13.1. Actions susceptibles d'être menées pour renforcer les systèmes nationaux et sectoriels de S&E (suite)

Renforcer la demande de S&E par l'administration		Renforcer l'offre et les capacités de S&E au sein de l'administration	Renforcer les systèmes de S&E	Renforcer la demande de S&E dans la société civile, au Parlement	Renforcer l'offre et les capacités de S&E dans la société civile et au Parlement
		Fournir une formation sur une gamme d'outils, de méthodes et de techniques de S&E aux responsables au plan national, de l'État et des municipalités.		Encourager les médias à faire des reportages sur les résultats obtenus par l'administration.	Former les parlementaires et leur personnel à l'analyse des résultats de l'administration. Assurer une série de formations sur une gamme d'outils, de méthodes et de techniques aux personnels des universités, des ONG, etc.
		Assurer la formation des formateurs en matière de S&E et appuyer les collèges de la société civile, par exemple au moyen des accords de jumelage avec les homologues des pays développés.			Offrir des formations de formateurs en matière de S&E et appuyer les instituts de recherche, par exemple au moyen des accords de jumelage.
		Examiner les indicateurs de performance des ministères. Renforcer les systèmes d'information de gestion des ministères. Appuyer les enquêtes sur la prestation des services.			
	Créer un fonds d'évaluation.	Créer et doter en personnel des unités de S&E, de statistiques et d'analyse des politiques.		Créer un fonds d'évaluation — ouvrir l'accès à la société civile.	Créer un fonds d'évaluation — ouvrir l'accès à la société civile.
	Encourager les bailleurs de fonds à financer les évaluations d'impact/examens de grande envergure pour montrer leur faisabilité et leur utilité.	Les bailleurs financent des évaluations et des examens de grande envergure en se fondant sur la notion de bien public.		Appuyer la participation de la communauté à l'évaluation participative de la pauvreté, etc.	Les bailleurs de fonds sous-traitent les évaluations/examens aux universités et aux instituts de recherche.
		Permettre que les bailleurs de fonds aient davantage recours à l'expertise nationale en matière de S&E lors de la réalisation des évaluations.	Permettre que les bailleurs de fonds aient davantage recours à l'administration pour entreprendre le S&E des projets et programmes qu'ils financent.	Encourager la société civile et le parlement à examiner attentivement les rapports d'évaluation de l'administration.	

Rechercher l'appui des bailleurs de fonds pour des évaluations conjointes avec les gouvernements et pour des évaluations pilotées par le pays.	
Appuyer la mise en place des réseaux publics d'évaluation et des associations nationales d'évaluation.	Les bailleurs de fonds appuient les évaluations conjointes avec les gouvernements et des évaluations pilotées par le pays.
Appuyer la mise en place des associations nationales d'évaluation	

- Un examen de la qualité des données et de l'ampleur de leur harmonisation entre les principaux systèmes de suivi dans l'administration centrale colombienne.
- Un examen de la qualité, de la pertinence et de l'utilisation du principal système de suivi de la performance de l'administration par la Direction nationale du Plan.

Conclusions

Une stratégie utile pour établir un système national de S&E consiste à commencer par un diagnostic des activités actuelles de S&E au sein de l'administration. En même temps, une vision de ce que doit être un système efficace devrait être élaborée. Ces mesures de base conduisent naturellement à l'élaboration d'un plan d'action, prévoyant sa mise en œuvre échelonnée.

À présent, il doit être parfaitement clair qu'il ne rimerait à rien d'essayer de créer un système national de S&E standard ou uniforme. Le plan d'action conçu pour mettre en place un système national de S&E doit être adapté étroitement aux circonstances de chaque pays et à la vision que le gouvernement a du futur système. Cette vision devra intégrer les utilisations spécifiques prévues pour les informations sur le suivi et les résultats des évaluations, déterminer s'il s'agira d'un système national ou d'un système adopté par un ministère ou tout autre organisme public, les niveaux de l'administration auxquels le système s'appliquera, la gamme particulière d'outils de S&E à adopter, etc.

Il existe de nombreuses dimensions possibles d'un système de S&E et de nombreux compromis doivent être envisagés attentivement. Un plan d'action visant à établir un système de S&E ne doit pas nécessairement être très complexe, bien qu'il persiste le risque que le système désiré soit de conception trop complexe et partant beaucoup plus difficile à appliquer. Il s'agit véritablement d'un cas où l'on pourrait dire que le moins vaut le plus. Un autre risque consiste à surestimer le rythme auquel le système sera mis en place.

Un plan d'action concret permet aux parties prenantes de l'État et aux bailleurs de fonds de centrer leur attention sur l'essentiel. Il leur fournit également une base de référence devant servir à évaluer les progrès réellement accomplis vers la réalisation de la vision du futur système de S&E — par le biais d'activités régulières de S&E du système lui-même et du plan d'action. Ceci non seulement facilitera l'identification des possibilités qui s'offrent mais permettra également d'identifier et de régler rapidement les problèmes posés par la mise en œuvre. L'apparition des obstacles et des possibilités explique l'expérience de plusieurs pays. En effet, à cause de ces défis, les systèmes nationaux de S&E ne sont générale-

ment pas conçus de façon linéaire et prévisible (chapitre 10).

La communauté internationale continue d'accumuler les données d'expérience sur la meilleure manière de renforcer les systèmes nationaux de S&E et s'interroge sur les approches et les systèmes qui sont les plus efficaces et dans quels types de pays (pays à revenu intermédiaire ou pays pauvres ayant de très faibles capacités). Ceci met en évidence la nécessité d'accroître davantage la masse d'informations sur la meilleure manière d'institutionnaliser un système de S&E. Ces questions ainsi que d'autres aspects connexes sont examinés dans V^{ème} Partie.

CINQUIÈME PARTIE

Questions en suspens

Les questions en suspens sont évoquées dans la présente partie. Il y a d'autres questions pour lesquelles les résultats obtenus au plan international ne sont pas bien compris ou ni bien étayés par des documents. Il s'agit des domaines nouveaux et de pointe, des thèmes qui sont importants pour l'institutionnalisation du S&E mais sur lesquels les connaissances actuelles paraissent insuffisantes (chapitre 14). Ces domaines incluent, entre autres, la viabilité économique d'autres manières de renforcer les systèmes nationaux de S&E, le niveau optimum des évaluations, les modèles de bonnes pratiques en matière de S&E aux niveaux sectoriel et infranational, et les moyens d'encourager la société civile à participer au S&E de la performance du gouvernement. Bon nombre de ces thèmes, sinon tous, mériteraient de faire l'objet d'une recherche plus approfondie.



Domaines nouveaux

L'acquisition des connaissances sur la création des systèmes nationaux de S&E reste un travail en cours. Une expérience considérable a été accumulée et analysée dans les pays membres de l'OCDE (chapitre 3) et les publications sur l'expérience des pays en développement ont commencé à augmenter au cours des 10 dernières années en particulier.

Cependant, de nombreux domaines ne sont ni bien compris ni bien étayés par des documents (encadré 14.1). Ainsi, 9 domaines nouveaux sont suggérés ici. La majeure partie de ces domaines, sinon tous, méritent d'être examinés plus avant et à fond, dans le cadre d'un programme de recherche à long terme.

Méthodes économiques

Comme mentionné au Chapitre 13, une question importante est celle de savoir **quelles sont les méthodes les plus efficaces pour renforcer les systèmes nationaux de S&E et dans quels types de pays**. Une longue liste de différents types de mesures a été fournie dans le présent document mais la relative viabilité économique de chacune de ces mesures n'est pas connue. Les critères d'évaluation applicables à tout type d'initiative de renforcement des capacités tel que son efficacité, son effectivité, sa viabilité etc. offrent des éléments d'appréciation¹.

Les bailleurs de fonds aident de plus en plus activement les pays à renforcer leurs systèmes de S&E et on peut s'attendre à ce qu'ils réalisent un

certain nombre d'évaluations de ces projets de renforcement des capacités au cours des prochaines années. Jusqu'à présent, la majeure partie de l'appui des bailleurs de fonds qui a été fournie par le biais des projets de prêts l'a été dans le cadre d'un programme de réforme de plus grande envergure. Ainsi, lorsque les projets sont évalués, l'on accorde relativement peu d'attention aux questions comme la viabilité économique des actions individuelles telles que celles qui sont citées dans le tableau 13.1.

D'autre part, l'IEG qui, pendant plus de 20 ans, a géré un programme de renforcement des capacités de S&E, a réalisé une autoévaluation de ses activités (IEG 2004a) ; cette évaluation est examinée dans l'Annexe D. D'autres évaluations des initiatives des bailleurs de fonds et des gouvernements visant à créer des systèmes de S&E sont nécessaires pour que nous puissions comprendre davantage ce qui fonctionne le mieux dans des contextes différents. La Banque mondiale élabore présentement son premier projet consacré uniquement au renforcement d'un système national de S&E, celui de la Colombie. Le

Encadré 14.1. Renforcer les systèmes nationaux de S&E – Quelques domaines nouveaux

- Coût-efficacité des différentes manières de créer ou de renforcer les systèmes nationaux de S&E
- Exemples de pays qui ont essayé sans succès de renforcer leurs systèmes de S&E
- Coût-efficacité des différents types de systèmes de S&E
- Quel niveau d'évaluation est suffisant ?
- Systèmes sectoriels de S&E
- Systèmes infranationaux de S&E
- Harmonisation des interventions des bailleurs de fonds et alignement sur le pays
- Implication de la société civile dans le S&E de la performance du gouvernement
- Normes formelles relatives aux systèmes de S&E appliquant les bonnes pratiques.

S&E futur de ce prêt devrait fournir de précieux enseignements.

Les publications de plus en plus nombreuses sur les systèmes nationaux de S&E mettent l'accent sur les pays qui appliquent les bonnes méthodes ou les méthodes prometteuses dans ce domaine (chapitre 5). Ceci peut se comprendre pour au moins deux raisons : d'une part, les bailleurs de fonds qui travaillent dans ce domaine et les gouvernements qui veulent renforcer leurs systèmes de S&E souhaitent reproduire les succès ; ainsi, ils veulent comprendre les principales mesures de renforcement des capacités et les facteurs déterminants de ces succès. D'autre part, les bailleurs de fonds qui recommandent les systèmes nationaux de S&E comme un moyen de réaliser une saine gouvernance doivent être capables d'identifier des exemples crédibles de systèmes de S&E performants.

Ce qui manque dans ces approches ce sont des **exemples des pays qui ont essayé sans succès de renforcer leurs systèmes de S&E**. En tant qu'évaluateurs, nous savons que nous tirons des enseignements autant des échecs que des succès. Toutefois, les exemples étayés par des

documents sont peu nombreux.² Une fois que plus d'évaluations des activités de renforcement des capacités seront réalisées par les bailleurs de fonds dans ce domaine, il sera important de se concentrer précisément sur ces « échecs ».

Une autre question intéressante est celle de savoir **quels types de systèmes de S&E**, chacun avec ses objectifs particuliers tels que la budgétisation fondée sur les résultats ou une meilleure gestion des programmes, ont **le meilleur rapport coût-efficacité**. Ici, le degré d'utilisation de façons diverses des informations relatives au système de S&E et la valeur de cette utilisation constituent les éléments d'appréciation. Un argument récurrent dans le présent document est que l'utilisation qui est faite d'un système de S&E est l'ultime mesure de son succès. Le Chili en est un exemple. Son système de S&E lui coûte environ 0,75 million de dollars par an et les informations qu'il génère sont utilisées intensément par le ministère des Finances dans le cadre de ses décisions budgétaires et pour obliger les ministères et les organismes publics sectoriels à améliorer leur gestion (chapitre 6).

La valeur des informations tirées du système de S&E est une question intéressante mais il peut s'avérer impossible de la déterminer clairement car cela dépend, dans une large mesure, du contexte et du niveau de la demande (ou de l'engagement) de chaque gouvernement. Il est possible que certains types de systèmes de S&E, par exemple ceux qui ont recours à un programme rigoureux d'évaluations d'impact, soient excessivement complexes et coûteux pour les pays les plus pauvres. Toutefois, dans une telle situation, il est possible d'avoir recours aux bailleurs de fonds pour le financement et la gestion de ces évaluations.

Une question liée à la précédente est celle de savoir **quel niveau d'évaluation est suffisant**. Et quel montant les gouvernements doivent-ils être prêts à consacrer chaque année à leur système de S&E une fois qu'il aura été créé ? Les publications sur les évaluations font de temps en temps référence à cette question, suggérant parfois qu'il serait approprié d'allouer environ 1 % des dé-

penses totales d'une organisation à l'évaluation. Toutefois, ce chiffre n'a aucun fondement logique ou empirique. Mais la question reste importante. Le budget annuel du Gouvernement chilien s'élève à environ 20 milliards de dollars et le ministère des Finances ne consacre que 0,75 million de dollars chaque année à son système de S&E. Ce montant est-il suffisant ou excessif ?

Le ministère chilien des Finances finance moins de 20 évaluations par an. On peut comparer cette situation à celle de l'Australie où au milieu des années 90 quelque 160 évaluations de grande envergure étaient en cours à tout moment (chapitre 8). Comme au Chili, les informations tirées des évaluations en Australie étaient utilisées de manière intensive dans le processus budgétaire. Quel pays a-t-il produit le nombre optimal d'évaluations ? Il n'est pas facile de répondre à cette question. La méthode d'évaluation minimale adoptée par le ministère chilien des Finances peut impliquer que celui-ci ne financera jamais une série d'évaluations d'impact coûteuses à l'échelle de celle réalisée au Mexique dans le cadre du *Progresa* (examiné au chapitre 6). Mais, le Gouvernement chilien utilise les informations tirées du système de S&E de façon intensive et estime qu'il est efficace par rapport au coût, car le rendement de l'investissement qu'il consacre au S&E est très positif. Ainsi, il doit dépenser davantage — et sans doute beaucoup plus — sur son système de S&E.

Si nous acceptons que le succès d'un système de S&E se mesure à l'utilisation des informations qu'on en tire, il s'agira simplement de déterminer le montant à lui consacrer : continuer à allouer des ressources au système de S&E si les avantages découlant de son utilisation des informations qu'il génère sont jugés importants, et, si les avantages potentiels d'une augmentation proposée des dépenses consacrées au système sont également jugés importants, alors, il faut dépenser ce montant additionnel en mettant à contribution soit le budget de l'État, soit les prêts des bailleurs de fonds. Il revient donc aux personnes en charge de la gestion du système de S&E de démontrer de façon crédible que les informations qu'on en tire

sont réellement utilisées de manière intensive et que le système est rentable.

Une fois encore, ceci met en évidence la nécessité de réaliser un S&E régulier du système lui-même. Dans les cas où les informations sur le S&E ne sont pas utilisées de façon intense, il est clair qu'il faut en analyser les causes. Si l'on estime qu'il existe des problèmes concernant la fiabilité des informations relatives au S&E, alors il faut dépenser davantage pour améliorer le système. Et, si ces informations, même lorsqu'elles sont fiables, font l'objet d'une faible demande par les pouvoirs publics, il serait nécessaire de prendre des mesures pour renforcer cette demande. Si ces mesures ne produisent pas l'effet escompté et s'il n'est pas possible d'améliorer la demande, alors on peut suggérer de réduire la portée du système voire de le supprimer.

La plupart des arguments avancés dans le présent document mettent l'accent sur les systèmes nationaux de S&E ou les systèmes applicables à l'ensemble du secteur public. En général, de tels systèmes relèvent des ministères des Finances ou du Plan, ou du cabinet du Président. Du côté des bailleurs de fonds, le personnel en charge de telles questions est souvent constitué d'experts de la gestion du secteur public ou de la gestion des dépenses publiques dont les activités portent dans une large mesure sur les questions systémiques relatives à une saine gouvernance ; ce personnel a également tendance à focaliser son attention sur les ministères centraux.

Systèmes sectoriels

Un autre domaine nouveau est celui des **systèmes sectoriels de S&E**, comme on en trouve souvent dans les ministères de la Santé et de l'Éducation. Les équipes des bailleurs de fonds à ce niveau sont généralement constituées de spécialistes sectoriels. Les systèmes nationaux et sectoriels sont clairement liés. En effet, un système national doit faire appel aux systèmes sectoriels pour la majeure partie des informations dont il a besoin sur le suivi. Ces données peuvent provenir des dossiers administratifs ou éventuellement des enquêtes spéciales et des recensements réa-

lisés soit par des entités sectorielles, soit par le bureau national de la statistique.

Les systèmes sectoriels de S&E sont clairement importants en eux-mêmes, mais également à cause du rôle qu'ils jouent dans un système national. Cependant, les publications sur les systèmes nationaux de S&E et les publications sur les systèmes statistiques de l'État³ semblent se concentrer en grande partie sur les systèmes nationaux. Cette lacune doit être comblée. Certains ministères et organismes publics sectoriels dans les pays en développement semblent avoir des systèmes de S&E performants, particulièrement dans les secteurs de la santé, de l'éducation et de la protection sociale. Mais nous ne disposons pas de données suffisantes sur ces éventuels îlots de bonnes pratiques, sur les facteurs ayant conduit à leur création ou sur leur viabilité.

Il existe ne serait-ce que quelques exemples étayés par des documents d'études d'excellente qualité sur les systèmes sectoriels de S&E et ces systèmes eux-mêmes méritent plus d'attention. Un exemple en est le Réseau de métrologie sanitaire (RMS) qui est le fruit d'un partenariat mondial financé par l'Organisation mondiale de la Santé et qui encourage la création des systèmes d'information sanitaire⁴. Ce réseau a élaboré un outil détaillé de diagnostic permettant d'évaluer la performance des systèmes de santé, d'identifier les faiblesses cruciales et de suivre la performance des mesures prises pour s'attaquer à ces faiblesses. Cet outil peut être utilisé pour décerner une note à un grand nombre important de dimensions des systèmes d'information sanitaire sur une échelle de 5 catégories de performance allant de « particulièrement adapté » à « ne fonctionne pas »⁵.

Dans le présent document, l'on part du principe que les enseignements tirés de l'institutionnalisation des systèmes nationaux de S&E — examinés au chapitre 10 — s'appliquent également aux systèmes sectoriels de S&E. Cette croyance se fonde sur certains éléments empiriques tels que les études analytiques réalisées dans le cadre de l'organisme de développement social (SEDESOL) du Mexique (Banque mondiale 2004c, Hernandez 2006). Toutefois, des recherches plus poussées doivent être

menées pour confirmer que les problèmes posés par les systèmes sectoriels de S&E sont par essence, à moindre échelle, le reflet des problèmes auxquels font face les systèmes nationaux de S&E. À tout le moins, il existe probablement quelques différences de taille entre les rangs de priorité accordés à ces problèmes. Ensemble, nous devons comprendre quelles sont ces différences.

Systèmes infranationaux de S&E

Les **systèmes infranationaux de S&E** sont comparables aux systèmes sectoriels de S&E, en particulier dans les pays qui n'ont pas un système de gouvernement unitaire. De nombreux gouvernements ont un système fédéral à plusieurs niveaux, avec de degrés divers de déconcentration et de décentralisation des fonctions.

Les relations entre ces niveaux de gouvernement peuvent être complexes, y compris les chaînes de responsabilité et les exigences formelles en matière de fourniture d'information. Peu d'études de cas ont été élaborées sur le S&E à l'échelle infranationale. Mais de telles études sont manifestement importantes à cause de la complexité des chaînes de responsabilité.

Une autre raison pour laquelle ceci est pertinent c'est le fait qu'en général, la majeure partie des informations concernant le S&E est collectée au niveau des entités. Ainsi, la nature des relations entre les différentes entités et les ministères/organismes publics sectoriels d'une part et les niveaux infranationaux d'autre part peut aider à déterminer la qualité des informations fournies ainsi que la mesure dans laquelle ces informations sont utilisées par les entités elles-mêmes. Comme il a été noté dans le cas de l'Ouganda (chapitre 9), la charge de travail relative à la fourniture des informations au niveau des entités et des districts peut être onéreuse, avec des répercussions très négatives sur la qualité des données.

Harmonisation des interventions des bailleurs de fonds

Dans la communauté des évaluateurs des bailleurs de fonds, il existe un problème chronique, celui de l'**harmonisation des interventions des bailleurs de fonds**, ou de l'absence d'harmoni-

nisation. Ce problème alourdit la charge de travail imposée sur les pays en raison de la nécessité pour ces pays de se conformer aux exigences des différents bailleurs de fonds en matière de S&E. Dans la Déclaration de Paris de 2005, les bailleurs de fonds se sont engagés à harmoniser ces exigences et à s'aligner autant que possible sur les systèmes nationaux et les méthodes nationales d'établissement de « cadres des résultats et de suivi », c'est-à-dire l'**alignement sur les pays** (Forum de haut niveau sur l'harmonisation, l'alignement et les résultats, 2005).

Les bailleurs de fonds et les pays bénéficiaires se sont également engagés à travailler de concert pour renforcer les capacités nationales et la demande de gestion axée sur les résultats. Il serait intéressant de savoir dans quelle mesure, le cas échéant, ces objectifs ont été atteints ; une série d'évaluations des résultats de la Déclaration de Paris est en cours et elle fera l'objet de rapports au cours de la période 2008–2010⁶.

Il est encourageant de constater qu'un nombre croissant d'évaluations d'impact est réalisé par les bailleurs de fonds et les États. À titre d'exemple, la Banque mondiale prévoit ou réalise actuellement environ 30 évaluations rigoureuses d'impact conjointement avec les gouvernements des pays d'Amérique latine, en général dans le cadre des projets conjoints ; celles-ci sont apparemment réalisées en collaboration très étroite. Il est possible qu'il y ait là quelques enseignements à tirer pour réaliser d'autres types d'évaluations et des évaluations conjointes bailleurs/gouvernements dans d'autres Régions de la Banque.

Des exemples de **participation de la société civile au S&E de la performance du gouvernement** sont présentés dans le chapitre 3. Il s'agit de l'initiative sur les fiches d'évaluation par les citoyens qui a été introduite pour la première fois à Bangalore, et d'une démarche comparable appelée *Bogotá Cómo Vamos*. Ces initiatives ont réussi à exercer la pression sur les administrations municipales pour les amener à améliorer leurs résultats. La méthode des fiches d'évaluation par les citoyens a été reprise dans un certain nombre de villes en Inde et dans d'autres pays.

Le défi pour la communauté des bailleurs de fonds est de savoir comment encourager d'autres pays à suivre cet exemple de la participation de la société. Ceci dépendra en partie du contexte de chaque pays et de la place qu'occupe la société civile dans ce pays.

La Banque mondiale et certains autres bailleurs de fonds font face à des difficultés supplémentaires parce qu'ils interagissent principalement avec les gouvernements. Néanmoins, il est possible que la Banque use de son influence pour permettre à la société civile de faire entendre sa voix. La Banque peut, et elle l'a fait, montrer à des groupes de la société civile dans différents pays une série d'exemples de participation de la société civile au S&E des résultats de l'administration. Il est à espérer que ceci va susciter l'intérêt et la volonté de la société civile à s'impliquer dans ce domaine (voir par exemple, Mackay et Gariba 2000). Il est important que la communauté des bailleurs de fonds et la société civile elle-même déterminent d'autres moyens d'encourager ce type de participation.

Normes formelles

Un dernier domaine nouveau concerne la nécessité d'établir ou non des **normes formelles pour les systèmes de S&E appliquant de bonnes pratiques**. Des normes similaires sont appliquées par la communauté internationale, notamment par les bailleurs de fonds, aux systèmes nationaux et à quelques systèmes statistiques sectoriels et aux systèmes nationaux de gestion des finances publiques⁷. Il est possible d'élaborer des normes pour les systèmes nationaux de S&E qui seraient basées sur les critères de la liste de contrôle conçue dans le cadre des différents guides diagnostiques existants (chapitre 12 ; Mackay 1998b).

Un argument en faveur de telles normes formelles est qu'elles fourniraient une orientation plus claire aux gouvernements concernant les normes qu'ils pourraient, et peut-être devraient, s'attacher à atteindre. Le deuxième argument est que ces normes faciliteraient le suivi et l'évaluation périodiques des systèmes de S&E eux-mêmes. Comme on l'a vu aux chapitres 12 et 13, il est important de suivre et d'évaluer les efforts

visant à consolider le système de S&E, et l'évaluation du système de S&E par rapport à des critères explicites faciliterait cette initiative. Cependant, un argument à l'encontre d'une liste standard de critères est qu'il n'existe pas de mo-

dèle universel de bonne pratique — ni même une poignée de modèles — pour les systèmes de S&E auxquels les gouvernements doivent aspirer. Il existe, au contraire, une vaste gamme de modèles possibles.



15

Conclusions

La présente étude porte essentiellement sur les systèmes nationaux de S&E et sur la manière dont ils peuvent aider à améliorer les performances du secteur public. La plupart des pays membres de l'OCDE et un nombre petit mais croissant de pays en développement tiennent tout particulièrement à s'assurer de la disponibilité des informations sur le suivi et des résultats des évaluations.

Ces gouvernements utilisent les informations tirées du S&E de 4 manières possibles : pour soutenir l'élaboration des politiques, en particulier la prise des décisions budgétaires ; pour aider les ministères centraux à élaborer les politiques et à réaliser leurs travaux d'analyse ; pour soutenir les ministères et les agences gouvernementales dans la gestion de leurs activités ; et pour renforcer la chaîne des responsabilités.

Il est suggéré ici que ces 4 utilisations du S&E le met au centre d'une saine gouvernance, comme une condition nécessaire à la gestion efficace des dépenses publiques aux fins du développement économique et de la réduction de la pauvreté. Des exemples d'évaluations réalisées dans les pays en développement et qui ont joué un rôle très influent ont été fournis pour montrer les bénéfices potentiellement élevés que les gouvernements peuvent tirer des investissements sur le S&E.

L'objectif du présent document est d'aider les gouvernements dans leurs efforts visant à créer, à renforcer et à institutionnaliser complètement leurs systèmes de S&E, non pas comme une fin

en soi, mais pour améliorer la performance du gouvernement. Les études de cas sur les systèmes nationaux de S&E performants sont présentées ainsi qu'un nombre important d'enseignements tirés de ces systèmes de S&E et de l'expérience d'autres pays sur la manière de mettre en place de tels systèmes ainsi que les enseignements sur les erreurs à éviter.

L'utilisation des informations qu'un système de S&E génère comme l'ultime mesure de son succès est un thème récurrent dans le présent document. En effet, il ne suffit pas de créer un système qui produit des indicateurs de performance et des évaluations solides sur le plan technique. L'utilisation dépend de la nature et de l'importance de la demande des informations tirées du S&E et ceci à son tour est tributaire des mesures incitatives prises pour utiliser le S&E. Certains gouvernements dans les pays en développement ont une forte demande des systèmes de S&E au plus haut niveau. Dans d'autres, la demande est faible ou mitigée. En ce qui concerne ces derniers, il existe des moyens pour accroître la demande en améliorant ces mesures incitatives.

L'un des principaux enseignements à inclure dans le processus de création d'un système de S&E c'est la nécessité de réaliser une étude diagnostique du S&E. En effet, elle peut permettre de bien comprendre les activités de S&E au sein du gouvernement, de mieux cerner l'environnement du secteur public et les opportunités pour utiliser les informations relatives au S&E pour soutenir les principales fonctions de l'État. Un tel diagnostic constitue un fondement important pour l'élaboration d'un plan d'action. Un diagnostic peut également être un moyen de s'assurer que les principales parties prenantes du gouvernement et des bailleurs de fonds ont la même compréhension des questions soulevées et de la nécessité de renforcer le S&E.

Les connaissances sur les expériences des pays en matière de création de systèmes de S&E sont im-

portantes et évoluent. Par ailleurs, les principaux enseignements tirés de ces expériences sont fournis dans le présent document. En outre, des réponses sont apportées aux questions fréquemment posées par les responsables et d'autres personnes qui travaillent au renforcement des systèmes nationaux de S&E.

Mais il existe également un certain nombre de questions sur lesquelles on en sait moins, en particulier les systèmes de S&E qui sont des modèles de bonnes pratiques aux niveaux infranational et sectoriel ou les moyens par lesquels on pourrait encourager la participation de la société civile au S&E. Il s'agit là des domaines nouveaux et d'avant-garde et nous suggérons ici qu'un programme de recherche à long terme soit élaboré afin de les examiner.

SIXIÈME PARTIE

Foire aux questions

Dans la présente partie, des réponses sont apportées à un certain nombre de questions souvent posées lors des conférences nationales et internationales sur le système national de S&E. La régularité avec laquelle les questions similaires sont posées permet d'identifier les principaux problèmes à prendre en compte en cherchant à institutionnaliser un système de S&E.



Foire aux questions

Les responsables, les universitaires, les consultants, les bailleurs de fonds et d'autres personnes qui s'intéressent au renforcement des systèmes nationaux de S&E posent souvent des questions similaires sur la manière de s'y prendre et de relever les défis. Les réponses aux 21 questions les plus fréquemment posées sont présentées ci-après. Ces questions permettent de mettre en évidence les nombreuses dimensions connexes d'un système national de S&E et de clarifier la nature des arbitrages qui pourraient s'imposer.

1. Comment établir progressivement un système national de S&E ? Est-ce une démarche trop ambitieuse de la part de mon pays de vouloir établir un système en une fois ?

Un bon premier pas consiste à réaliser une étude diagnostique des fonctions et du système national de S&E existant (voir chapitre 12). Une telle étude doit permettre de mieux comprendre les forces et les faiblesses du système existant et également de répondre clairement aux questions suivantes : qui a besoin de quels types d'informations de S&E ? À quelles fins et à quel moment ? À leur tour, les réponses à ces questions doivent permettre d'identifier le menu de mesures éventuelles à prendre pour renforcer le système de S&E existant ou pour créer un système entièrement nouveau (chapitre 13). Il est évident qu'il faut définir clairement à quelles fins sont destinées principalement les informations tirées du S&E à l'avenir.

Une solution possible est d'utiliser une série d'outils et de mettre en œuvre des méthodes de S&E de façon progressive et à l'échelle de l'ensemble de l'administration. Le Chili a réalisé ceci en adoptant un système d'information sur les performances en 1994, suivi de rapports de gestion détaillés en 1996, des examens rapides en 1996, des évaluations rigoureuses d'impact en 2001 et des examens complets des dépenses en 2002 (chapitre 6). Toutefois, la plupart des gouvernements peuvent ne pas avoir la patience nécessaire pour adopter une démarche aussi laborieuse.

Tout en étant importantes, certaines actions liées au S&E telles qu'une amélioration importante des systèmes de suivi ou une évaluation rigoureuse d'impact, peuvent prendre beaucoup de temps pour être réalisées si des données fiables ne sont pas encore disponibles. Les défenseurs des systèmes de S&E peuvent ou ne peuvent pas vouloir attendre que ces actions soient mises en œuvre. Et, même s'ils font preuve de patience, ils

finiront par quitter leur poste, peut-être de manière inattendue.

C'est une des raisons pour lesquelles il faudrait essayer d'inclure certaines mesures à rentabilité immédiate dans le plan d'action du S&E. Celles-ci peuvent consister en une série d'activités pilotes telles que réaliser quelques évaluations rapides qui seront utilisées dans le cadre du processus budgétaire (en révélant la performance des différents programmes) ; mener une enquête sur le suivi des dépenses publiques dans le but de montrer l'ampleur de la « fuite » des fonds publics ; ou réaliser une évaluation rigoureuse d'impact lorsque des données fiables existent déjà ou peuvent être rapidement collectées (voir chapitre 2).

De telles activités de démonstration peuvent mettre en évidence la valeur des informations tirées du S&E et aider ainsi à sensibiliser à ce sujet et à susciter la demande. Certes, c'est toujours une bonne idée de disposer de plans d'action bien élaborés, avec un certain nombre de phases pour la mise en place du système de S&E, mais un enseignement important tiré de l'expérience est qu'il est nécessaire d'être capable de réagir de façon flexible lorsque se présentent de nouvelles opportunités concernant le S&E (chapitre 10).

2. La demande des informations tirées du suivi et des résultats de l'évaluation au sein de mon administration est faible. Que dois-je faire face à un tel désintérêt si je veux établir un système public de S&E ?

La faiblesse de la demande constitue un sérieux obstacle à la mise en place d'un système public de S&E, mais un certain nombre de mesures peuvent être prises pour renforcer cette demande (voir les chapitres 10 et 11). En premier lieu, il peut être utile de sensibiliser les hauts responsables au S&E. Il faut expliquer ce qu'est le S&E et en quoi il peut être utile pour un gouvernement — par exemple, en l'aidant à prendre les décisions budgétaires en connaissance de cause ou à améliorer la gestion courante de toutes les activités gouvernementales. Les hauts responsables peuvent souvent être convaincus par des exemples d'éva-

luation et de systèmes de S&E performants qui ont eu de l'influence dans d'autres pays (voir chapitre 3). Il est tout aussi important de trouver des défenseurs et des alliés puissants du S&E, et ceux-ci à leur tour peuvent aider à plaider en faveur du S&E et le soutenir à plus grande échelle.

Chaque gouvernement mène déjà *certaines* activités de S&E, même si elles n'incluent que des systèmes ministériels de dossiers administratifs, les données sectorielles des organismes nationaux de la statistique et les informations que les gouvernements fournissent aux bailleurs de fonds. Il peut être révélateur de réaliser une étude diagnostique rapide des activités actuelles de S&E et de découvrir l'ampleur des doubles-emplois et de l'inefficacité des systèmes de suivi existants. Comme cela a été le cas en Ouganda (chapitre 12), ceci peut constituer la motivation nécessaire pour rationaliser les systèmes actuels et s'assurer qu'ils fournissent des informations plus utiles au gouvernement.

3. Comment créer une culture de résultats dans la fonction publique de mon pays ?

Ceci est difficile à réaliser, en particulier pour des fonctionnaires qui durant toute leur carrière se sont conformés à des règles et procédures rigides. Il est facile pour les fonctionnaires et leurs dirigeants de se concentrer seulement sur les activités ou les processus tels que le nombre de centres de santé de santé construits ou de chèques établis en faveur des assistés sociaux. Mais, le mieux serait qu'ils mettent l'accent sur les buts et les objectifs de ces activités et spécifiquement sur leurs *résultats* – les extrants, les réalisations et les impacts de leurs initiatives.

Il n'y a pas de réponse simple à cette question mais un certain nombre de mesures peuvent être prises pour aider à changer l'état d'esprit des fonctionnaires. L'une d'elles consisterait à disposer de défenseurs engagés et favorables aux réformes et qui occuperaient des postes importants. L'autre solution serait d'utiliser des puissantes mesures d'incitation pour promouvoir une culture de résultats et une meilleure écoute du client — la

culture du service (voir chapitre 11 par exemple). L'organisation de réunions bilans régulières entre les dirigeants et leur personnel peut aider à clarifier les objectifs, à examiner la performance actuelle de l'équipe et à trouver les moyens de l'améliorer.

Donner une autonomie plus large et une plus grande flexibilité aux dirigeants qui réalisent des performances élevées, c'est-à-dire ceux qui obtiennent des *résultats*, peut constituer une puissante incitation dont les effets peuvent se ressentir au niveau de leur personnel (Banque mondiale 1998). Une telle autonomie peut se matérialiser par un accès plus large aux financements et davantage de pouvoir de recrutement et de licenciement du personnel sur la base de ses résultats. Il est difficile de réaliser une réforme aussi vaste à l'échelle de l'ensemble de la fonction publique, mais elle peut être mise en œuvre à titre pilote dans certains organismes publics.

4. Mon gouvernement fait déjà l'objet de pressions considérables dues à la charge de travail et à des contraintes. Pourquoi devons-nous maintenant consacrer des efforts à la création d'un système de S&E ?

Voir la réponse à la question n° 2. Votre gouvernement consacre déjà d'énormes efforts au S&E, en particulier pour le suivi des initiatives de vos ministères et le respect des normes minimales d'évaluation imposées par les bailleurs de fonds. Par exemple, une étude diagnostique en Ouganda a révélé 16 sous-systèmes de suivi ; une autre étude au sein de l'Agence de développement social au Mexique a révélé 8 systèmes de suivi sans coordination dans un seul organisme public.

Il sera certainement possible de réduire les inefficacités et les doubles emplois dans vos systèmes existants et de produire uniquement les informations de base dont vous avez besoin et que vous pouvez utiliser. Un nombre croissant de pays à travers le monde consacrent déjà des efforts importants au S&E ; il s'agit notamment des pays membres de l'OCDE, certains pays à revenu intermédiaire (tels que le Chili et la Colombie) et

même certains des pays les plus pauvres, y compris l'Ouganda et la Tanzanie. Ils le font parce qu'ils comprennent qu'un investissement dans le S&E peut être particulièrement rentable.

5. Mon gouvernement voudrait bien renforcer nos activités de S&E mais nos institutions sont faibles. Que pouvons-nous faire ?

La réponse la plus simple est de mettre un système en place de façon progressive en vous appuyant sur ce que vous avez déjà. Il faut simplifier et rationaliser vos systèmes de suivi ; rechercher l'appui et l'expertise des bailleurs de fonds pour vos systèmes de S&E et en vue de réaliser quelques évaluations aux fins de démonstration. Établir un ordre de priorité des évaluations dans les domaines, tels que la santé ou l'éducation, où des décisions gouvernementales importantes doivent être prises à l'avenir. Il est préférable de commencer de façon modeste pour démontrer les avantages tirés du S&E et de s'appuyer progressivement sur ces initiatives. Il vaut mieux éviter de commettre l'erreur habituelle qui consiste à concevoir un système de S&E trop complexe (chapitre 10).

6. Combien mon gouvernement doit-il dépenser sur l'évaluation ? Quel montant est-il suffisant ?

Il existe un mythe selon lequel 1 % des dépenses d'un programme doit être consacré à l'évaluation ? Certes, ce chiffre n'a aucun fondement logique ou empirique mais il indique le niveau d'efforts et des ressources qui doivent être consacrés à toute activité d'évaluation. Si un programme est évalué tous les trois ou cinq ans, alors, même le coût que représente 1 % équivaut seulement à tout montant entre le tiers ou le cinquième des dépenses en rythme annuel. Ainsi, il suffit que l'évaluation se traduise par une amélioration modeste de l'effectivité et de l'efficacité du programme pour être rentable par rapport au coût. Certaines des évaluations mises en évidence dans le présent document ont été beaucoup plus rentables par rapport au coût (voir aussi IEG 2004b, 2006).

Le coût d'une évaluation sera considérablement réduit s'il existe déjà des données fiables sur le suivi, en particulier sur les bénéficiaires et les résultats du programme. C'est une des raisons pour lesquelles il faudrait mettre en place de solides systèmes administratifs de collecte de données et investir dans les systèmes nationaux des statistiques.

Il est évident que les évaluations ne doivent jamais constituer une fin en soi. L'intensité de l'utilisation de l'évaluation constitue en fin de compte auquel doit se mesurer sa réussite. L'annexe A fournit des enseignements sur la manière dont il faut s'assurer que les évaluations aient une influence.

7. Comment établir un ordre de priorités de nos évaluations ? Nos ressources financières sont limitées et nous ne pouvons pas évaluer tout ce que nous voulons.

L'établissement d'un ordre de priorité entre les évaluations est un problème récurrent pour les dirigeants d'un système de S&E. Les critères standards utilisés pour aider à sélectionner les programmes à évaluer incluent ceux-ci : les programmes nécessitant de grosses dépenses ; les programmes revêtant une importance particulière du point de vue des politiques ; les programmes dont on suspecte qu'ils ont des problèmes de performance ; et les programmes pilotes que le gouvernement envisage d'amplifier. D'autres critères déterminant cet ordre de priorité entre les évaluations incluent la mesure dans laquelle l'évaluation est réalisable ; la question de savoir si elle fournira des informations opportunes (en l'occurrence si les conclusions de l'évaluation seront disponibles à temps pour influencer les décisions gouvernementales) ; et s'il existe suffisamment de ressources (en fonds, en personnel, etc.) pour réaliser l'évaluation.

Comme d'habitude, en décidant des programmes à évaluer, ce serait une bonne idée de tenir compte des questions suivantes : qui a besoin de quelle information tirée de l'évaluation ? Dans quel but et à quel moment ?

Pour les systèmes de S&E qui n'ont pas encore été mis en place, le défi est de faire en sorte que chacune compte — afin de s'assurer qu'elles seront bien connues au niveau des principaux décideurs et auront aussi une grande influence. Il est utile dans ce contexte d'envisager à l'avance les points importants de décision, tels qu'un examen de grande envergure prévu, un nouveau gouvernement ou l'élaboration d'un plan d'action. Si ces points sont prévus suffisamment longtemps à l'avance, il doit être possible de s'assurer que les résultats de l'évaluation seront disponibles à temps pour être pris en compte dans le processus de prise de décision du gouvernement.

Le temps nécessaire à l'évaluation dépendra du type d'évaluation, de l'existence de données appropriées, etc. Pour de telles « évaluations de démonstrative », il serait prudent de chercher à minimiser le risque que les résultats de l'évaluation soient jugés sans intérêt à cause de leur qualité médiocre, d'un mauvais positionnement dans le temps ou pour des raisons politiques¹.

8. Qui doit assumer le coût des évaluations ? Les évaluations sont coûteuses et il n'est pas raisonnable de s'attendre à ce que les pays pauvres en assument les coûts.

Il est vrai que peu d'évaluations sont commanditées et payées par les pays africains. Certes, les évaluations ne doivent pas nécessairement être coûteuses, comme on le souligne au chapitre 2, les examens rapides et des types similaires d'évaluation peuvent être réalisés à moindre coût, juste pour quelques milliers de dollars. De nombreuses évaluations sont beaucoup plus coûteuses que cela. Il y aurait un argument en faveur du fait que les évaluations soient considérées comme un bien public financé par les bailleurs de fonds internationaux dans les pays pauvres, en partie à cause de leur pauvreté d'une part, et d'autre part parce que les résultats des évaluations pourront bien être bénéfiques pour d'autres pays de la région².

En plus des financements, les bailleurs de fonds peuvent également apporter leur expertise tech-

nique à l'évaluation. Cependant, l'inconvénient de ceci peut aussi bien être un niveau plus faible d'adhésion aux résultats de l'évaluation de la part du gouvernement si les hauts responsables n'ont joué aucun rôle dans le choix du programme à évaluer, dans la gestion de l'évaluation ou de ses résultats. Ceci constitue un argument de taille en faveur solide en faveur d'une démarche collégiale en matière d'évaluation, impliquant un partenariat entre le gouvernement et les bailleurs de fonds.

9. Les évaluations rigoureuses d'impact ne sont-elles pas la règle d'or de l'évaluation, en particulier les évaluations qui impliquent des tests contrôle aléatoires ? Tout autre type d'évaluation n'est-il pas relativement insuffisant et peut-être même ne vaut pas la peine d'être réalisé ?

C'est un sujet particulièrement controversé³. Certains partisans des évaluations rigoureuses d'impact semblent défendre cette idée. Il est évident qu'un test de contrôle aléatoire réalisé correctement peut fournir des indices très nets sur les impacts d'un programme ; par exemple la méthode standard d'expérimentation permettant de mesurer les effets des nouveaux médicaments. Toutefois, une grave lacune de telles méthodes d'évaluations rigoureuses d'impact est qu'il n'est pas souvent possible de les mettre en application dans le cadre des interventions à l'échelle sectorielle ou nationale. En général, ces méthodes d'évaluation sont aussi très coûteuses, ce qui fait que le gouvernement a du mal à les financer. Le Chili, par exemple, réalise un nombre réduit d'évaluations d'impact chaque année alors qu'il entreprend également un nombre plus important d'examen sur dossiers peu coûteux (chapitre 6).

10. Les évaluations ne doivent-elles pas être toujours réalisées par des entités extérieures à celles qui sont évaluées ?

Dans les pays d'Amérique latine, les évaluations sont généralement commanditées par les dépar-

tements ministériels mais réalisées par des entités extérieures. L'avantage de cette démarche est qu'elle permet d'éviter un conflit d'intérêt potentiel et aide à s'assurer que les évaluations sont plus objectives et « indépendantes » que si elles étaient réalisées par des entités gouvernementales. Une telle démarche accroît la crédibilité et la fiabilité de l'évaluation.

Le système de S&E du Chili a fait l'expérience des inconvénients que cette approche peut avoir. En général, les ministères dont les programmes sont en train d'être évalués adhèrent peu aux résultats de l'évaluation et ainsi ne les utilisent pas assez. La Colombie a allié les avantages des évaluations par des entités extérieures avec ceux de l'adhésion des ministères sectoriels ; ceux-ci sont des partenaires à part entière dans la demande et la gestion des évaluations externes (chapitre 7).

Dans les pays membres de l'OCED, il arrive plus souvent que les entités concernées réalisent elles-mêmes les évaluations. Ceci aide à s'assurer que les évaluations s'appuient sur l'expertise du personnel de l'entité en matière de programme et encourage également les entités à utiliser les évaluations (Currstine 2005). En Australie, les ministères sectoriels évaluent leurs propres programmes mais les ministères centraux jouent un rôle dans la supervision des évaluations et l'examen des rapports d'évaluation (chapitre 8).

11. Combien d'indicateurs de performance mon gouvernement/ministère/organisme/programme doit-il collecter ?

Il n'y a pas de réponse simple à cette question. Cela dépend de celui qui au sein du gouvernement a besoin des indicateurs de performance pour ses travaux, de combien d'indicateurs il peut utiliser et leur coût. Le ministère chilien des Finances collecte 1 550 indicateurs de performance, ce qui aux normes internationales est énorme ; ce ministère aimerait avoir plus d'informations encore mais se rend compte que ce nombre est à la limite de ce que les analystes budgétaires peuvent utiliser. En revanche, le système colombien

de suivi des 320 objectifs présidentiels compte quelque 600 indicateurs ; cette information est disponible sur un site internet (Annexe B).

Il est peut-être plus utile de concevoir un système d'indicateurs de performance comme une pyramide avec au sommet un nombre restreint d'indicateurs stratégiques de haut niveau mettant l'accent sur les extrants et les réalisations à l'usage des hauts responsables. Pour ceux du niveau intermédiaire il serait approprié de fournir un plus grand nombre d'indicateurs opérationnels axés sur les intrants, les processus et les extrants. Et, à la base de la pyramide, il serait approprié de fournir un nombre beaucoup plus important d'indicateurs opérationnels axés sur les processus et les services à l'usage des responsables techniques et de leur personnel aux niveaux de l'organisme public ou de la structure. Tout responsable technique ne serait concerné que par un petit sous-ensemble de ces indicateurs, c'est-à-dire ceux qui sont directement pertinents pour son unité.

Une erreur commune que l'on commet avec les systèmes de suivi consiste à collecter un trop grand nombre d'indicateurs, ce qui conduit à une situation où l'on dispose de trop de données et de pas assez d'information (chapitre 10). Les données qui ne sont pas utilisées peuvent décourager les fournisseurs d'informations à fournir des données de qualité, et ceci peut mener à un cercle vicieux avec une faible utilisation des données et des données de qualité médiocre.

12. Serait-il plus approprié de laisser le ministère des Finances concevoir et gérer un système national de S&E ?

Pas nécessairement. Il faut en convenir qu'un certain nombre de pays ont ancré leurs systèmes nationaux de S&E dans les ministères des Finances. C'est le cas en Australie, au Canada, au Chili, et aux États-Unis. Mais cette démarche a des avantages et des inconvénients. Les ministères des Finances ont en général beaucoup de pouvoir, en particulier sur des sujets relatifs au financement du budget. Ils peuvent réellement prendre des mesures incitatives permettant aux ministères sectoriels

de soutenir activement le système de S&E. Dans certains pays, ils jouent également un rôle important en tant que architectes ou superviseurs des réformes du secteur public. Leur position leur permet de lancer des initiatives visant à renforcer le système national de S&E, en particulier dans l'optique de la budgétisation fondée sur les résultats.

D'autre part, les ministères des Finances peuvent être des bastions du conservatisme et de la résistance au changement, tant aux niveaux les plus élevés qu'aux unités en charge du budget qui supervisent chacun des ministères sectoriels et chacune des agences. En Australie, les responsables du ministère des Finances étaient favorables aux réformes, y compris à la création d'un système national de S&E. Ils souhaitaient réorienter les travaux des unités en charge du budget pour qu'ils se concentrent moins sur les détails relatifs aux dépenses par poste budgétaire et davantage sur les questions de plus vaste portée plus importantes pour les politiques et sur l'effectivité et l'efficacité des dépenses publiques. Ils se sont donc engagés dans un processus de changement culturel au sein du ministère, cherchant à influencer les chefs de division, les chefs de service et leur personnel. Ceci impliquait le recrutement ciblé, la promotion, la formation sur le tas, le mouvement de personnel de façon proactive et la reconnaissance de l'utilisation optimale des informations tirées du S&E dans les activités de conseil du ministère (chapitre 8 ; Mackay 1998a).

Dans certains pays, les ministères des Finances ont agi comme des freins aux réformes telles que le renforcement des systèmes nationaux de S&E. Pour cette raison, il est important d'obtenir la coopération de ces ministères à ces initiatives ou au moins, d'éviter toute opposition active de leur part. On peut s'attendre à ce que l'appui des autres ministères centraux, tels que le cabinet présidentiel et le ministère de la Fonction publique soit un facteur de succès, en particulier si ceux-ci agissent de concert pour soutenir le système national de S&E. Une étude diagnostique peut permettre d'évaluer l'ampleur de l'appui ou de l'opposition de chacun des puissants ministères centraux au renforcement du système de S&E ; elle peut également constituer un véhicule per-

mettant une meilleure compréhension mutuelle des avantages du système de S&E et aider à promouvoir la recherche du consensus sur le plan d'action dans le but de renforcer le système.

13. Les ministères sectoriels ne sont-ils pas réfractaires à l'idée de se voir imposer le S&E conçu par l'un des ministères centraux ?

Personne n'aime qu'on lui dise ce qu'il a à faire, en particulier s'il n'a pas son mot à dire dans la décision d'instituer des prescriptions formelles et si les informations tirées du S&E n'ont pour lui aucun avantage évident. Cela a été le cas au Chili, où le puissant ministère des Finances a en réalité imposé un ensemble de prescriptions en matière de S&E aux ministères et organismes publics sectoriels ; les entités sectorielles utilisent peu les résultats de l'évaluation produits par le système.

Il peut être difficile de trouver un consensus sur les avantages des réformes du système de S&E mais ces efforts doivent être faits. L'absence d'un accord peut amener les ministères et organismes publics sectoriels à ne pas se conformer aux prescriptions imposées par les ministères centraux en matière de S&E, ou à n'y adhérer que du bout des lèvres. C'est à ces entités qu'il revient généralement de fournir les données sur le suivi exigées par le système de S&E. Si elles considèrent qu'elles n'ont aucune incitation à fournir des informations de bonne qualité, alors le système entier en souffrira (y compris la qualité des évaluations dans la mesure où celles-ci s'appuient sur les données fournies par les ministères). C'est l'un des principaux enseignements qu'on tire des études diagnostiques réalisées pour l'Ouganda (chapitre 9).

Un autre enseignement c'est d'éviter les dangers que représentent des multiples systèmes de suivi non coordonnés aux niveaux central et sectoriel. Ils exercent des pressions considérables sur les fournisseurs de données, en particulier au sein des ministères, des organismes publics et des structures concernés.

Les incitations négatives, « le bâton » imposé par les ministères centraux, ne seront proba-

blement pas appréciées par les ministères sectoriels, bien qu'elles puissent encore être nécessaires. Les incitations positives, « la carotte » telle que la certitude d'un financement plus important pour les ministères capables de démontrer leur performance, ont probablement plus de chances de gagner les cœurs et les esprits (chapitre 11).

14. Y a-t-il un moyen de s'assurer que les informations relatives au suivi et les résultats de l'évaluation sont utilisés dans le processus budgétaire ?

Il n'y existe aucun moyen de garantir l'utilisation des informations tirées du S&E dans le processus budgétaire mais on peut accroître la probabilité que cela se produise. Il est évident qu'il est important que les principales parties prenantes au processus et aux décisions budgétaires, y compris le président ou le premier ministre, le ministre des finances, d'autres ministres clés et le ministère des Finances, entre autres, demandent des informations tirées du S&E pour mieux élaborer des options de politique générale et prendre de meilleures décisions. Si cette demande est faible ou absente, alors des mesures peuvent être prises pour mieux sensibiliser au S&E du point de vue de ce qu'il recouvre et peut offrir.

D'autre part, les principales parties prenantes peuvent avoir des possibilités d'offrir des incitations — carotte, bâton ou sermon — pour encourager l'utilisation des informations issues du S&E dans processus budgétaire (chapitre 11). Ces incitations peuvent inclure, par exemple, des déclarations de soutien solides au S&E de la part des défenseurs influents au sein de l'administration ; les réactions régulières des ministres à l'intention des analystes politiques au sujet de la qualité des conseils de politiques fournis (y compris la mesure dans laquelle ces conseils se fondent sur les informations disponibles issues du S&E) ; l'inclusion des notations de la performance du programme dans les documents budgétaires publiés ; et la fourniture d'un appui au ministère des Finances pour piloter quelques évaluations rapides afin d'en démontrer l'utilité.

15. La budgétisation fondée sur les résultats n'implique-t-elle pas une réduction des dépenses consacrées à des programmes peu performants ?

Pas nécessairement. Le facteur primordial à prendre en compte sera de savoir si le programme est une priorité gouvernementale. Certains programmes, tels que l'enseignement primaire, sont simplement trop importants pour être supprimés ou même pour que leur budget soit réduit. Dans ces cas, le défi consiste à régler les problèmes liés à la performance identifiés sur la base des informations tirées du suivi et des résultats de l'évaluation, par exemple, la prestation inefficace des services ou le mauvais ciblage des destinataires visés. Ainsi, il peut être nécessaire de consacrer davantage de dépenses au programme, tout au moins à court terme, pour régler ces problèmes.

Les ministères de Finances des pays tels que l'Australie utilisent des accords de ressource avec des institutions dans de telles situations ; ces accords permettent de fournir des financements accrus à court terme à un programme prioritaire en échange de leur réduction globale à long et à moyen termes. Ils exigent que des mesures spécifiques soient prises pour améliorer les résultats (OCDE 1997a).

Toutefois, en ce qui concerne les programmes les moins prioritaires, la preuve d'une mauvaise performance peut amener le gouvernement à décider de réduire le programme ou même de le supprimer. Le Chili est un pays qui peut supprimer un programme si des éléments de preuve montrent sa mauvaise performance, mais c'est une exception ; les ministères des Finances de la plupart des pays membres de l'OCDE suppriment rarement des programmes lorsque le S&E révèle une performance médiocre (Curristine 2005).

16. Est-il possible d'adopter la budgétisation fondée sur les résultats à titre pilote ou doit-on l'adopter en une seule fois pour l'ensemble du budget ?

La budgétisation fondée sur les résultats peut être adoptée à titre pilote. Il en existe trois types

(encadré 3.1, page 10). Le premier implique une relation directe entre le budget affecté au financement d'un programme et les résultats de celui-ci. Cette approche n'est utilisée que dans quelques cas définis plutôt de manière étroite tels que le financement des hôpitaux et de l'enseignement supérieur par des mécanismes fondés sur une formule. Ainsi, il est possible d'introduire une telle budgétisation fondée directement sur les résultats à titre pilote pour des programmes bien précis.

Le deuxième type c'est la budgétisation fondée indirectement sur les résultats où l'on s'appuie sur les informations tirées du S&E pour prendre des décisions de financement budgétaire. Il peut sembler anormal d'envisager de se fonder en partie sur les informations tirées du S&E pour prendre de telles décisions uniquement pour quelques programmes pilotes. Les gouvernements peuvent disposer d'informations relativement fiables sur tous les programmes, mais peu de gouvernements ont de bons résultats d'évaluation disponibles pour tous les programmes dans tous les secteurs. Ainsi, il est nécessaire d'utiliser toute information disponible, qu'elle soit incomplète ou imprécise. En d'autres termes, les décisions budgétaires doivent être prises que de bonnes informations tirées du S&E soient disponibles ou non, soient peu nombreuses ou n'existent pas du tout.

En conclusion, il est aussi possible de se fonder sur les informations tirées du S&E à titre pilote pour appuyer l'allocation budgétaire uniquement dans le cadre de certains programmes. Que la budgétisation fondée sur les résultats soit adoptée à titre pilote ou pour l'ensemble du budget, il y aura inévitablement des disparités dans le volume des informations disponibles sur le S&E pour les différents programmes. Et, ceci en retour suggère que la priorité doit être accordée à une solide planification des évaluations pour s'assurer que leurs résultats seront disponibles afin d'aider dans le processus de prise de décisions budgétaires relatives aux programmes clés du gouvernement. Une stratégie à mettre en œuvre lors du pilotage de ce type de budgétisation fondée sur les résultats c'est de commanditer les évaluations stratégiques des dossiers brûlants pour essayer de s'assurer que les ré-

sultats de l'évaluation sont utilisés dans le processus budgétaire et produire ainsi un effet de démonstration.

Le dernier type de budgétisation fondée sur les résultats est la budgétisation à titre de présentation, l'administration présentant au public un rapport sur sa performance passée ou prévue pour chaque programme. Une fois de plus, le volume d'informations disponible pour les différents programmes peut varier considérablement⁴, donc, il est possible d'adopter ce type de budgétisation fondée sur les résultats à titre pilote. En Colombie, par exemple, ceci a été fait pour le budget d'investissement mais pas pour le budget de fonctionnement (annexe B). Le Gouvernement guatémaltèque effectue actuellement des allocations budgétaires fondées sur les résultats pour les ministères de l'Éducation et de la Santé.

17. La budgétisation par programmes facilite-t-elle la création d'un système de S&E ?

Oui. La budgétisation par programmes regroupe en général toutes les activités orientées vers un même objectif dans un seul programme, tel que l'amélioration de la nutrition infantile⁵. Ainsi, il est plus facile d'évaluer le montant global des dépenses publiques consacrées à la réalisation de cet objectif. Cela facilite également l'évaluation du volume d'extrants de ces activités connexes (c'est-à-dire, les données de référence) et la définition des objectifs de performance.

Cette clarté contraste sensiblement avec le traditionnel budget par poste qui permet d'identifier le montant global des dépenses consacrées par un organisme public à toutes les activités, avec des informations seulement sur les types de dépenses, telles que les salaires, la location des bureaux, le téléphone, les voyages, etc. En effet, il est très utile pour les hauts responsables et pour les analystes budgétaires de connaître les montants consacrés à la réalisation de chaque objectif du gouvernement car cela les aide à déterminer si ce montant est proportionnel au niveau d'importance de l'objectif ; c'est le fondement même de la perspective de la gestion fondée sur les résultats. Cela leur per-

met également de déterminer si les résultats de cette dépense peuvent la justifier ainsi que de comparer les autres options de dépense pour atteindre le même objectif.

Mais avant que ces évaluations ne puissent être réalisées, des données tirées du S&E sur l'effectivité des dépenses doivent être disponibles (c'est-à-dire, les extrants, les réalisations et les impacts de cette dépense). Un dernier avantage de la budgétisation par programmes est qu'elle permet de mettre un accent à long terme sur les buts et les objectifs ainsi que sur les mesures intermédiaires que l'on doit prendre pour les réaliser⁶.

L'alignement de la budgétisation par programmes sur le S&E nécessite l'alignement des systèmes d'information. Ainsi, le système de gestion de l'information financière et celui du suivi de la performance doivent être harmonisés. Ceci nécessitera des efforts importants.

Le Chili a pu mettre en place un système robuste de S&E sans mécanisme de budgétisation par programmes (bien qu'il s'emploie maintenant à adopter un tel mécanisme). Toutefois, l'inconvénient de l'absence de ce mécanisme a été que les évaluateurs des programmes de ce pays doivent essayer d'identifier quelles activités gouvernementales doivent être considérées comme faisant partie du programme soumis à l'évaluation. C'est une démarche longue et au coup par coup. La plupart des pays membres de l'OCDE ont mis en place un mécanisme de budgétisation par programmes.

18. Quel rôle le bureau national de l'audit et le Congrès ou le Parlement doivent-ils jouer dans le S&E ?

En principe, le bureau national de l'audit et la branche législative de l'État, le Congrès ou le Parlement, doivent jouer le rôle de chef de file dans le S&E. Les bureaux nationaux de l'audit sont les contrôleurs fiduciaires du corps législatif. Selon un usage établi de longue date, ils réalisent des audits de la conformité des procédures de gestion

financières des ministères et des organismes publics. Un nombre croissant de bureaux nationaux de l'audit réalisent également des audits de la performance, un type d'évaluation qui met l'accent sur l'efficacité et l'effectivité des dépenses publiques. Et, dans certains pays, ils examinent les résultats du système de S&E de l'administration et incitent ainsi à apporter les améliorations nécessaires au système (chapitre 12).

En principe, la branche législative de l'État est elle aussi concernée par les résultats du pouvoir exécutif. C'est le corps législatif qui est investi des pouvoirs officiels d'approuver ou non les demandes de financement du gouvernement ; il a souvent le pouvoir de modifier ces demandes comme bon lui semble. En les examinant, il a également l'opportunité d'étudier les résultats obtenus dans le par le gouvernement en sa qualité de gestionnaire responsable des deniers publics. Cela dit, il s'avère que les corps législatifs en général ne sont pas bien équipés pour examiner les résultats du gouvernement ; ils n'ont pas les qualifications, les ressources ou le temps nécessaires pour assumer cette fonction.

19. Le S&E des DSRP ne constitue-t-il pas un autre type de conditionnalité des bailleurs de fonds ?

Oui, à bien des égards. Une des raisons importantes pour lesquelles les DSRP mettent l'accent sur le S&E est pour s'assurer que les gouvernements et les bailleurs de fonds s'intéressent aussi bien aux résultats qu'aux montants dépensés pour les réaliser. Ceci est devenu encore plus important depuis que la Banque mondiale a lancé l'initiative d'allègement de la dette des pays pauvres très endettés (chapitre 4). Un défaut commun à la plupart des DSRP est qu'ils se concentrent sur la performance des pays mais n'accordent qu'une attention limitée à la contribution spécifique de l'administration ou de chacun des ministères, des collectivités locales, des bailleurs de fonds (ou du secteur privé) à ces résultats (chapitre 9). Les raisons de cette insuffisance incluent la faiblesse des systèmes nationaux de S&E et de l'appui des bailleurs de fonds à ces

systèmes. Mais dans certains pays, tels que l'Ouganda et la Tanzanie, l'intérêt porté par l'administration au S&E est antérieur aux DSRP ; en d'autres termes, les administrations ont pris conscience de la nécessité d'investir en temps et en efforts pour établir un système national de S&E en vue de soutenir une meilleure planification nationale et une meilleure allocation des ressources budgétaires.

20. Les bailleurs de fonds ne rendent-ils pas le S&E plus difficile — et non plus facile — pour les pays en développement ?

Il est certain que les bailleurs de fonds n'ont pas réussi à harmoniser leurs exigences en matière de S&E auxquelles ils s'attendent à ce que les pays se conforment. Cette situation exerce des pressions considérables sur certains pays. Il est paradoxal de constater que plus les capacités et systèmes nationaux sont faibles, plus les bailleurs de fonds imposent leurs systèmes et leurs conditionnalités, ce qui peut saper les efforts que les gouvernements déploient pour renforcer leurs propres systèmes. Toutefois, les bailleurs de fonds peuvent offrir un certain nombre de différents types d'appuis au renforcement des capacités aux gouvernements pour consolider les systèmes de S&E existants. En outre, les services d'évaluation des bailleurs de fonds ont entrepris un grand nombre d'évaluations sur de nombreuses années, et celles-ci constituent une mine d'informations, une espèce de bibliothèque des résultats d'évaluation, que les gouvernements pourraient mettre à profit.

21. Quels sont les principaux risques et écueils à éviter en voulant renforcer le S&E dans un pays ?

Ils sont nombreux. Six principaux défis font l'objet sont examinés dans le présent document :

- **L'idée selon laquelle le S&E a une valeur intrinsèque**, autrement dit qu'il est maître mot. Cet argument ne convainc pas particulièrement les fonctionnaires sceptiques et débordés. Au contraire, pour les persuader il faut

être capable de montrer des évaluations qui ont eu une forte influence et d'autres gouvernements semblables qui ont consacré des efforts considérables à l'établissement d'un système de S&E et sont devenus des partisans engagés du S&E. Cet argument met l'accent sur le fait que le S&E n'est utile que dans la mesure où on l'utilise effectivement pour améliorer les résultats de l'administration (chapitre 3 et deuxième partie).

- **Une démarche technocratique en matière de renforcement des capacités** qui se concentre uniquement sur la création des systèmes de suivi, la réalisation des évaluations et la formation sur le S&E. Ces activités liées à l'offre sont nécessaires mais sont loin d'être suffisantes pour les systèmes efficaces de S&E. Les questions liées à la demande sont cruciales, en particulier la nature et le pouvoir des mesures d'incitation à réaliser des évaluations et à utiliser les informations tirées du S&E (chapitres 10 et 11). Une formation qui sensibilise à l'utilité et à l'importance du S&E — ses forces et ses limites — peut aider à renforcer la demande de S&E.
- **L'application rigide d'un plan d'action préconçu** pour la mise en place d'un système de S&E. Il est toujours intéressant de commencer par une bonne vision du système de S&E, de la manière dont il fonctionnera, et des fins auxquelles seront utilisées les informations qu'il produira une fois qu'il aura été entièrement mis en place. Pourtant l'expérience nous rappelle que la plupart des systèmes de S&E réussis ont été établis d'une façon opportuniste et non-linéaire au gré des obstacles rencontrés et des opportunités qui se sont présentés (chapitre 10). Ces évolutions imprévues peuvent refléter, par exemple, le départ des principaux défenseurs, des changements au sein de l'administration ou des crises des finances publiques qui donnent une importance particulière à la disponibilité des informations tirées du S&E. Ainsi, établir un système de S&E peut au mieux être considéré comme un processus évolutif qui doit être ajusté et géré soigneusement. Le S&E régulier des progrès accomplis permettra une bonne compréhension du système pour faire les ajustements nécessaires. (chapitre 12).
- **L'erreur qui consiste à s'appuyer sur des lois, des décrets et des règlements comme principaux moyens d'institutionnaliser le S&E au sein de l'administration.** Une solide base juridique peut partiellement aider à institutionnaliser un système de S&E, mais il en faut beaucoup plus (chapitres 10 et 11).
- **Le risque de concevoir un système de S&E trop complexe**, en particulier par le biais de multiples systèmes de suivi avec un nombre excessif d'indicateurs de performance (chapitres 9 et 10).
- **La recherche du système national de S&E idéal** dans d'autres pays. Certains responsables recherchent des systèmes exemplaires, tels que celui du Chili, dans le but de les reproduire dans leurs pays. C'est une erreur : non seulement les points de départ de chaque pays sont uniques, mais les objectifs visés le sont aussi — selon les utilisations réelles ou prévues des informations que leur système de S&E produira (chapitre 12).

ANNEXES

ANNEXE A : ENSEIGNEMENTS CONCERNANT LA FAÇON DE FAIRE EN SORTE QUE LES ÉVALUATIONS AIENT DE L'INFLUENCE

Un thème qui revient constamment dans le présent volume est celui selon lequel l'utilisation des informations relatives au S&E est nécessaire pour que les systèmes soient considérés comme une « réussite ». L'enjeu consiste en partie, pour un gouvernement, à tirer le maximum d'avantages de ses efforts de S&E — ce qui témoigne de l'efficacité au plan du coût du système de S&E.

Toutefois, un faible taux d'utilisation ne constitue pas seulement une occasion manquée ; il peut également faire planer une menace sur la durabilité du système. Les représentants gouvernementaux considèrent en général que les évaluations sont dépourvues de valeur intrinsèque, aussi y aurait-il peu d'enthousiasme à l'idée de continuer d'investir d'importants montants dans des évaluations auxquelles aucune suite n'est donnée.

L'utilisation est tout particulièrement importante pendant les premières années d'un système de S&E, avant que celui-ci soit pleinement établi et accepté comme faisant partie de l'ensemble des activités normales du gouvernement. Au cours de cette période initiale, il importe que les évaluations aient un puissant effet de démonstration — grâce à la mise en évidence de leur utilité — en persuadant les hauts fonctionnaires sceptiques ou non convaincus que le S&E est utile et présente un intérêt réel pour le gouvernement (se reporter au chapitre 3 pour un examen des différentes façons dont les évaluations peuvent être utilisées par les pouvoirs publics). En d'autres termes, pendant la phase de démarrage d'un système de S&E, il importe de faire en sorte que chaque évaluation compte. Dans ce contexte, c'est aux responsables d'un système de S&E qu'il incombe de planifier minutieusement leurs évaluations.

La même définition du succès d'un système de S&E peut s'appliquer à une évaluation individuelle, ce qui mène naturellement à la question suivante : « que faut-il faire pour qu'une évaluation soit utilisée intensivement — pour qu'elle ait de l'influence ? ». L'examen ci-après se fonde sur une analyse approfondie de huit évaluations dont l'influence a été jugée très grande ; la présente étude énumère un nombre d'enseignements détaillés sur la façon de concevoir une évaluation influente (Bamberger, Mackay, et Ooi 2004, 2005). Ces enseignements sont par ailleurs cohérents avec les publications universitaires traitant de l'utilisation des évaluations (Patton 1997 par exemple), et avec les conclusions du Groupe d'évaluation indépendante (IEG) de la Banque concernant l'utilisation de ses propres évaluations (IEG 2006). Cinq principaux enseignements sont résumés ici, comme suit :

1. L'importance d'un environnement propice de gestion ou de la politique. Les conclusions et les recommandations d'une évaluation sont nettement plus susceptibles d'être utilisées si elles portent sur d'importantes questions de politique auxquelles le gouvernement s'attaque à l'heure actuelle. À titre illustratif, il se peut qu'un gouvernement nouvellement élu ait décidé d'accroître considérablement le niveau d'appui aux chômeurs, mais qu'il ne soit pas sûr des moyens les plus efficaces au plan du coût de le faire. Les évaluations de différents types d'interventions gouvernementales, tels que la création d'emplois, les subventions salariales ou les programmes de formation à l'intention des chômeurs, seraient très utiles pour les décisions du gouvernement (voir l'encadré 8.2 pour un exemple australien).

Un environnement porteur consisterait par ailleurs en l'engagement de la direction d'un organisme à mettre en œuvre les conclusions de l'évaluation — peut-être parce que l'organisme est fortement axé sur le service et que les responsables et le personnel tiennent beaucoup à fournir la meilleure qualité possible de service à leurs clients. Dans cette situation, on pourrait dire que l'organisme possède une solide culture de service ou de résultats.

2. Le choix du moment de l'évaluation. La probabilité de l'utilisation des conclusions et des recommandations d'une évaluation est grandement accrue lorsqu'elles deviennent disponibles à temps pour contribuer à la prise de décisions relatives à la politique ou à la gestion. Ainsi, le ministère chilien des Finances planifie minutieusement ces évaluations, en gardant fermement à l'esprit les délais concernant le budget, afin de s'assurer que les évaluations seront achevées à temps pour que leurs résultats soient utilisés par les analystes des politiques et les décideurs dans le cycle budgétaire courant (chapitre 6).

En raison de cette situation, une priorité particulière est accordée à la planification et à la gestion du calendrier de chaque évaluation. Mais il peut se révéler difficile de prévoir les possibilités à exploiter pour influencer sur le programme de politique de l'administration qui pourrait être influencé par des circonstances imprévues, telles qu'un changement de gouvernement ou une crise macroéconomique.

Un exemple d'évaluation achevée trop tard pour influencer sur une décision des pouvoirs publics figure en annexe B, encadré B.2. En Colombie, un nouveau gouvernement a décidé de mettre fin à un programme de création d'emplois avant que les conclusions de l'évaluation ne deviennent disponibles.

En fin de compte, ces conclusions étaient critiques à l'égard de la performance du programme par rapport à ses objectifs. Une évaluation d'impact rigoureuse a été effectuée. De telles évaluations peuvent fournir les conclusions les plus rigoureuses et les plus fiables, mais en général elles peuvent être effectuées uniquement après que les

programmes aient fonctionné pendant assez longtemps pour que se révèlent leurs réalisations et leurs impacts. En outre, la réalisation de ce type d'évaluation peut aussi nécessiter beaucoup de temps, surtout si l'on doit recueillir un volume considérable de données.

Cet exemple colombien souligne les arbitrages que les gestionnaires d'un système de S&E doivent envisager lorsqu'ils décident des programmes à évaluer, du type de méthode d'évaluation à adopter, et du moment où il pourrait se présenter une bonne occasion d'influer sur le débat au sujet des politiques du gouvernement.

3. Comprendre le rôle potentiel de l'évaluation. Les évaluateurs doivent éviter la conception erronée selon laquelle leurs conclusions et recommandations seront — et doivent — être la principale source d'influence sur les décideurs ou les responsables gouvernementaux. Au contraire, une évaluation ne constitue en général qu'une source parmi beaucoup d'autres d'information et d'influence sur le gouvernement, et qu'une pièce de l'énigme. Idéalement, une évaluation permet d'acquérir des connaissances et une compréhension nouvelles.

Parfois, les gouvernements se servent des conclusions des évaluations pour justifier des décisions qu'ils auraient prises de toutes les façons, et plus particulièrement celles qui auraient pu être impopulaires. Il se peut aussi qu'une évaluation porte le « coup de grâce » à un programme peu performant. Les recommandations d'une évaluation qui se concentre sur des questions détaillées de mise en œuvre porteraient généralement moins à controverse que les recommandations relatives à la valeur globale du programme ou à la question de savoir s'il faut poursuivre le programme ou y mettre fin. Un rôle tout particulièrement utile que joue l'évaluateur consiste à apporter une perspective nouvelle et externe.

4. Qui doit effectuer l'évaluation ? Pour qu'une évaluation ait de l'influence, il faut que l'évaluateur soit perçu comme étant crédible, objectif et compétent. Dans nombre de situations, il convient par ailleurs que l'évaluateur soit considéré comme

étant indépendant par rapport au programme — et parfois à l'organisme aussi — en cours d'évaluation. Dans les pays d'Amérique latine, les évaluations sont traditionnellement effectuées par des entités externes ; cette pratique contraste avec celle des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) où il arrive plus souvent que l'on effectue des autoévaluations (voir la partie VI). Il s'ensuit qu'il peut y avoir un arbitrage entre l'objectivité, l'indépendance et la crédibilité des évaluations, et la façon dont l'évaluateur comprend le programme, ainsi que l'adhésion du responsable et du personnel du programme aux conclusions de l'évaluation.

L'expertise des évaluateurs internes ou externes est une autre question à prendre en considération à ce niveau. Une façon de combiner les avantages des deux approches — autoévaluations et évaluations externes — consiste à faire en sorte que les parties prenantes tant internes qu'externes jouent un rôle de supervision dans l'évaluation, peu importe si celle-ci est effectuée sur le plan interne ou externe.

5. Établir une relation avec le client, et diffuser et promouvoir les conclusions et les recommandations de l'évaluation. Un autre faux raisonnement, que tiennent apparemment nombre d'évaluateurs et de responsables des services d'évaluation, veut que la tâche des évaluateurs revienne simplement à publier des rapports d'évaluation satisfaisants. De même, la diffusion des conclusions et des recommandations d'une évaluation pourraient (naïvement) être considérée comme consistant à expédier le rapport d'évaluation à une longue liste de noms et d'adresses.

Lorsque l'évaluateur effectue une évaluation, il importe qu'il maintienne un bon rapport avec les parties prenantes clés, y compris tout particulièrement le principal client qui a commandé l'évaluation. Il doit tenir le client pleinement informé du progrès de l'évaluation, et avant l'achèvement de cette dernière, il convient d'aviser les parties prenantes clés de ses conclusions probables, surtout si celles-ci pourraient porter à

controverse. En d'autres termes, il ne doit y avoir aucune surprise.

Les communications et la gestion du savoir sont tout particulièrement importantes pour les bureaux d'évaluation. Ainsi, une importante tâche aussi bien des évaluateurs que des bureaux d'évaluation consiste à dégager les principales conclusions qui sont susceptibles d'être les plus pertinentes et utiles pour les parties prenantes clés, dont les décideurs et les responsables des programmes. Les hauts responsables n'ont en général pas le temps de lire de très longs rapports d'évaluation, aussi est-il utile de prévoir de brefs résumés analytiques faciles à lire, et des documents récapitulatifs qui identifient les conclusions et les recommandations les plus pertinentes et les plus remarquables.

Parmi les approches plus complexes de la gestion du savoir on peut citer par exemple : l'utilisation des sites web d'évaluation (donnant accès à la fois aux évaluations individuelles et aux collections de conclusions d'évaluation des bureaux d'évaluation) ; le lancement officiel des rapports d'évaluation, notamment les séminaires et conférences ; et la tenue d'une liste de diffusion des parties prenantes clés qui se sont montrées intéressées à recevoir les résumés d'évaluation. L'IEG, qui existe depuis 1973, se sert désormais de sa vaste collection de conclusions d'évaluation pour satisfaire les besoins immédiats de conclusions d'évaluation et d'enseignements tirés de l'expérience (IEG 2006, chapitre 3).

Pour ce faire, l'IEG recourt à un nouveau type de produits à « délai d'exécution rapide », dont des notes, des présentations et des documents d'information élaborés à l'intention des hauts cadres, des cadres responsables et du personnel de la Banque. Un exemple en est la documentation préparée à bref délai sur les enseignements utiles pour faire face aux catastrophes naturelles ; elle a été élaborée à la suite du tremblement de terre majeur qui a frappé le Pakistan en 2005.

L'importance de la mesure de l'utilisation

Un enseignement connexe à tous ceux qui précèdent est qu'il importe qu'un bureau d'évalua-

tion connaisse la mesure dans laquelle ses évaluations sont effectivement utilisées et à quelles fins précises. Cela est tout particulièrement important pour un bureau d'évaluation nouvellement établi, dont la durabilité n'est peut-être pas assurée. Dans les situations où le taux d'utilisation est faible, il conviendra de prendre des mesures précises pour l'accroître.

L'IEG constitue en fait un modèle de bonne pratique. Il prépare un examen annuel des activités d'évaluation des secteurs opérationnels de la Banque mondiale. Cet examen consiste par ailleurs en une autoévaluation des propres activités d'évaluation de l'IEG, notamment la perception qu'ont les parties prenantes clés de l'utilité de ses travaux d'évaluation. Parmi ces parties prenantes figurent le Conseil et le personnel de la Banque, notamment les directeurs-pays, les responsables sectoriels et les chefs d'équipe de projets (qui gèrent les projets financés par les prêts de la Banque). On organise des échanges au sein de groupes de contrôle ainsi que des entrevues structurées avec des individus représentatifs dans chacun de ces groupes. Les principaux sujets abordés dans ces groupes de contrôle et ces entrevues sont l'utilisation et l'utilité des conclusions, produits, informations et défis de l'évaluation, ainsi que les mesures qui encouragent ou découragent l'utilisation des informations relatives au S&E dans les travaux des participants.

Dans le cadre des mêmes autoévaluations, l'IEG effectue des enquêtes internes auprès d'un grand nombre d'employés de la Banque mondiale, des membres du Conseil des Administrateurs et de leurs conseillers. Il réalise par ailleurs des enquêtes externes auprès des clients extérieurs, notamment les gouvernements, les organisations des bailleurs de fonds, les organisations non gou-

vernementales, les universitaires et le grand public. Ces enquêtes portent sur des rapports d'évaluation précis de l'IEG. Des questions y sont posées sur —

- Le nombre de lecteurs et la notoriété de ces rapports.
- Les avis sur leur qualité (pertinence, facilité de compréhension, concision de la présentation, degré d'actualité, utilité des recommandations, impartialité et objectivité de l'analyse, transparence et clarté de la méthodologie, solidité du lien entre les conclusions et les données factuelles, profondeur de l'analyse, et intégration ou non de toutes les informations disponibles).
- L'ampleur de l'influence de l'évaluation, par exemple sur la façon dont les répondants comprennent le domaine.
- L'utilisation de l'évaluation (dans le cas des employés de la Banque, divers types possibles d'utilisation des rapports d'évaluation dans leur travail sont examinés, tels que dans le cadre de leurs activités ayant trait à la fourniture de conseils, à la conception de nouvelles stratégies, et à la modification des projets et des stratégies existants de la Banque).
- La façon d'améliorer la qualité des recommandations formulées dans les évaluations de l'IEG.

Les conclusions tirées de telles discussions en groupe de contrôle, entrevues et enquêtes peuvent être très révélatrices pour un bureau d'évaluation, tout comme pour les évaluateurs individuels. Les approches de ce genre traitent un bureau d'évaluation avec la même rigueur que ce dernier appliquerait aux programmes qu'il évalue. Cette situation peut à son tour contribuer à accroître la crédibilité et l'influence du bureau d'évaluation.

ANNEXE B : UNE ÉTUDE DIAGNOSTIQUE DE PAYS – L'EXEMPLE DE LA COLOMBIE¹

La présente étude diagnostique a aussi été publiée séparément (Mackay et al. 2007). La préparation de ce diagnostic rapide a été faite de manière collégiale avec un certain nombre d'employés des régions Amérique latine et Caraïbes de la Banque, ainsi que le Coordonnateur du GEI pour le renforcement des capacités d'évaluation.

1. Introduction

La Banque mondiale étudie actuellement un prêt programme pour soutenir les efforts fournis de manière continue par le gouvernement colombien pour renforcer son système national de suivi et évaluation (S&E) — SINERGIA (Sistema Nacional de Evaluación de Resultados de la Gestión Pública, ou Système national d'évaluation des performances du secteur public). Le but de ce diagnostic rapide est d'aider l'équipe de la Banque et le gouvernement à mieux comprendre les principaux aspects de ce système de S&E, y compris :

- Sa genèse
- Son cadre juridique
- Ses objectifs et les rôles et responsabilités de ses principaux protagonistes
- Les principales composantes du S&E du SINERGIA : le SIGOB et les études d'impact
- Le niveau d'utilisation des données de S&E produites par le SINERGIA
- Le SINERGIA : forces, défis et futures orientations
- Conclusion.

La base de données sur laquelle se fonde ce diagnostic rapide est constituée d'un certain nombre de rapports et de déclarations de politique du gouvernement, de documents portant sur une diversité de prêts et projets de bailleurs financés par la Banque mondiale qui ont soutenu soit le

SINERGIA, soit des activités spécifiques sous l'égide de ce dernier, des exposés formels de conférence présentés par de hauts commis de l'État, des informations collectées par des employés de la Banque qui ont pris part à la préparation et aux missions de supervision de nombreux projets, et l'appréciation de ce diagnostic par des responsables du gouvernement en service à la Direction nationale du Plan (DNP). Les missions de la Banque prévoyaient des réunions avec de hauts responsables des ministères centraux et sectoriels, du bureau du Contrôleur général, des exécutifs municipaux et de groupes de la société civile, sur des questions liées au S&E, y compris les forces et faiblesses du SINERGIA. Ces réunions ont été une source inestimable d'informations, bien qu'une approche plus structurée pour recueillir les points de vue de responsables concernés serait nécessaire pour donner une image plus élaborée.

Le présent article vise à documenter ce que nous savons et ce que nous ne savons pas sur le SINERGIA. Il doit surtout être perçu comme un travail en cours — un moyen pour obtenir des informations, des commentaires et des avis supplémentaires sur les nombreuses facettes détaillées du SINERGIA et ses éventuelles futures orientations. L'un des défis qui interpellent l'observateur extérieur est de distinguer parmi les nombreuses composantes du SINERGIA et d'autres systèmes de planification/budgétisation celles fonctionnent assez bien et celles qui restent théoriques pour la plupart. Un diagnostic plus approfondi sera nécessaire pour résoudre un certain nombre de questions majeures pendantes sur lesquelles les données disponibles semblent insuffisantes ou non concluantes. Le projet de termes de référence d'un tel diagnostic est joint en annexe au présent document ; ce diagnostic

constituerait, en effet, une évaluation formelle du SINERGIA.

2. Genèse et évolution du SINERGIA

Le système colombien de S&E est né d'une décision prise par le Ministre des Finances de reproduire en Colombie l'approche d'évaluation de la Banque mondiale.

Avec l'assistance technique de la Banque, le gouvernement a conçu la structure de base d'un système de S&E. La première phase de l'évolution du système couvre la période 1990 à 1996 et comprend une prescription formelle de procéder à des évaluations dans la Constitution révisée de 1991. Le SINERGIA — le Système national d'évaluation de la gestion et des résultats — a été officiellement créé en 1994. La Banque a fourni un appui permanent au SINERGIA pendant toute cette période, principalement à travers le premier Projet de gestion des finances publiques (1994–2001). La deuxième phase de l'histoire du SINERGIA, qui court de 1996 à 2002, aurait été marquée par le déclin de la place du SINERGIA au sein du gouvernement, en raison de difficultés perçues dans la gestion du système. Pendant cette période a été envisagée la possibilité d'y mettre un terme, à cause de doutes quant à sa pertinence pour le programme de réforme du secteur public. Toutefois, la prescription de l'évaluation dans la Constitution a empêché la réalisation de cette proposition. Vers la fin de cette période, en 2001, la Banque a intensifié son appui au SINERGIA, non seulement par le truchement du nouveau Projet de gestion des finances publiques (PFMP II), mais aussi en cofinçant avec la Banque interaméricaine de développement (BID) une série d'études d'impact de deux programmes publics d'envergure, *Empleo en Acción* (un programme de création d'emplois) et *Familias en Acción* (un programme de transferts conditionnels de fonds)².

La troisième phase, de 2002 jusqu'à nos jours, est liée à l'élection d'un Président réformiste, Álvaro Uribe. Le nouveau régime a été consterné de constater que l'augmentation substantielle des dépenses publiques dans des domaines tels que l'éducation et la santé ne s'était pas accompagnée d'une amélioration correspondante des performances (réalisations et résultats) du gouvernement dans ces

domaines (voir CONPES 2004 ; Castro 2006a). En même temps, le président Uribe manifestait son désir de voir établie une nouvelle culture d'administration publique basée principalement sur la responsabilité sociale — « le contrôle social ». Il a alors introduit un système de suivi et d'information sur l'état d'avancement de la mise en œuvre des objectifs présidentiels et de développement du pays (Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados, ou Système de programmation et de gestion axées sur les objectifs et les résultats — SIGOB) ; il a activement cherché à mettre en application la prescription constitutionnelle de l'évaluation et publié une directive présidentielle³ et une déclaration de politique sur la gestion axée sur les résultats (CONPES 2004). Il a intégré au SIGOB dans le SINERGIA et redynamisé ce dernier. Un nouveau chef a par la suite été nommé à la cellule d'évaluation chargée de la gestion de SINERGIA, qui est logée au département de la Planification nationale, et de nouveaux employés et consultants recrutés dans cette cellule.

Pendant cette troisième phase, la Banque a considérablement accru l'appui, en nature et volume, qu'elle accordait au système de S&E du gouvernement, à travers deux prêts d'ajustement structurel et un prêt connexe d'assistance technique, un prêt pour la protection sociale, des activités sectorielles et un deuxième projet de gestion des finances publiques. D'autres bailleurs de fonds ont aussi activement soutenu le SINERGIA pendant cette période de renouvellement, comme le montre le tableau B.1. Depuis 2002, 10,8 millions de dollars ont été dépensés pour le SINERGIA, dont près de la moitié provenait de la BID, 32 % de la Banque mondiale et 8 % de l'USAID et du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD). Pendant cette période marquée par de graves contraintes macroéconomiques, le gouvernement n'a financé que 12 % des coûts du SINERGIA sur fonds propres ; il est clair que ce faible niveau de soutien financier de l'État n'est pas viable à long terme.

3. Cadre juridique

L'exposé ci-dessous est basé sur un bilan et une analyse rapides des instruments juridiques en vigueur en Colombie. La Banque prépare en ce

Tableau B.1. Appui financier pour le SINERGIA: 2002–2006 (en milliers de dollars)

Source des fonds	2002	2003	2004	2005	2006	Total 2002–2006
PFMP II de la Banque mondiale	350	300	305	288	300	1 543
Prêts au secteur social de la Banque mondiale	1 500	—	450	—	—	1 950
BID	2 666	—	2 509	—	—	5 175
USAID	—	—	50	200	200	450
PNUD	—	—	400	—	—	400
Gouvernement	250	250	256,7	270	270	1 297
Total	4 766	550	3 970,7	758	770	10 814

Source: Direction nationale du Plan.

moment une analyse plus détaillée pour aider à identifier les doubles emplois et les lacunes, et les types d'instruments juridiques nécessaires pour combler ces lacunes — décrets, lois ou déclarations de politique.

Un cadre juridique détaillé a été conçu pour appuyer le SINERGIA pendant les années qui ont suivi l'adoption du mandat constitutionnel en 1991. Ce dernier précisait l'objet du système d'évaluation comme étant « d'évaluer la gestion et les résultats du secteur public ». Les lois de 1993 réglementaient la fonction de contrôle budgétaire (exercée par le Contraloría) comprenant des « systèmes de contrôle des résultats », ainsi que la fonction de contrôle interne au sein des organismes publics, qui comprenait des systèmes d'évaluation et de contrôle de gestion. Une loi de 1994 a assigné la DNP la tâche de créer SINERGIA et rendre compte, sur une base annuelle, des résultats du système d'évaluation au Conseil national pour la politique économique et sociale (CONPES) et au Comité de haut niveau présidé par le Président. Le SINERGIA a pour sa part été créé par une résolution de la DNP en 1994, qui donnait effet au mandat constitutionnel et légal et assignait aussi la responsabilité de l'autoévaluation à tous les organismes de la branche exécutive de l'Etat. En outre, la DNP s'est fixé pour responsabilité d'élaborer des méthodologies visant à orienter les activités d'évaluation du système. Plus récemment, une loi de 2003 stipulait que le budget national devait comprendre des informations

détaillées sur les objectifs, les résultats visés et des indicateurs de gestion pour toutes les activités de l'État⁴. D'autres lois promulguées pendant cette période ont accru la complexité du cadre juridique. Cela dit, il est généralement accepté en Colombie qu'une base juridique et réglementaire détaillée est nécessaire pour donner une orientation et une légitimité à tout domaine de réforme de l'État, tel que le S&E. Bien entendu, même si un tel cadre juridique est jugé nécessaire, il ne suffit pas pour assurer l'efficacité de cette fonction. D'autres facteurs mentionnés ci-dessous, tels que le pouvoir de conduire la réforme, les ressources fournies pour soutenir cette dernière, la mise en place de règles et procédures de routine, et les incitations à l'utilisation des données de S&E, sont aussi essentiels pour l'efficacité du système.

Le gouvernement a reconnu que la multiplicité des lois et décrets a donné lieu à une profusion de concepts, méthodologies et instruments de S&E, et qu'une plus grande clarté est nécessaire à présent que le SINERGIA entre dans une phase de maturité. D'où la publication d'un document de politique par le CONPES (#3294) en 2004 : « Renover l'administration publique : gestion axée sur les résultats et réforme du Système national d'évaluation. »

4. Objectifs, rôles et responsabilités

4.1 Objectifs

La dernière déclaration de politique du gouvernement sur le SINERGIA — CONPES 3294 —

énonce les objectifs du système de S&E comme suit:

1. Améliorer l'efficacité et l'impact des politiques, programmes et institutions publics
2. Aider à améliorer l'efficacité et la transparence de la planification et l'allocation des ressources publiques
3. Encourager la transparence dans la gestion publique, notamment en promouvant le contrôle citoyen — autrement dit le contrôle social.

Ces objectifs d'envergure peuvent être repartis en six différentes utilisations des données de S&E produites par le SINERGIA pour : 1) soutenir l'allocation des ressources et l'orientation du budget national en fournissant des informations sur les performances effectives et possibles des zones de dépenses prioritaires alternatives ; 2) soutenir l'exercice de planification nationale, tant pendant l'élaboration des plans nationaux quadriennaux que lors de la détermination des priorités nationales dans le plan national ; 3) assurer la cohésion de l'action gouvernementale autour de ces priorités de développement ; 4) aider les ministères sectoriels dans leurs activités d'élaboration de politiques et de planification ; 5) soutenir la gestion actuelle des activités du gouvernement par les ministères et organismes publics ; et 6) assurer la transparence des activités de l'État en mettant les données de S&E à la disposition du Congrès et de la société civile — c'est-à-dire en promouvant la responsabilité à travers le « contrôle social ».

Comme nous le verrons plus loin, parmi ces objectifs, celui sur lequel le système colombien SINERGIA a le plus insisté, particulièrement depuis 2002 au moins, a été le contrôle social.

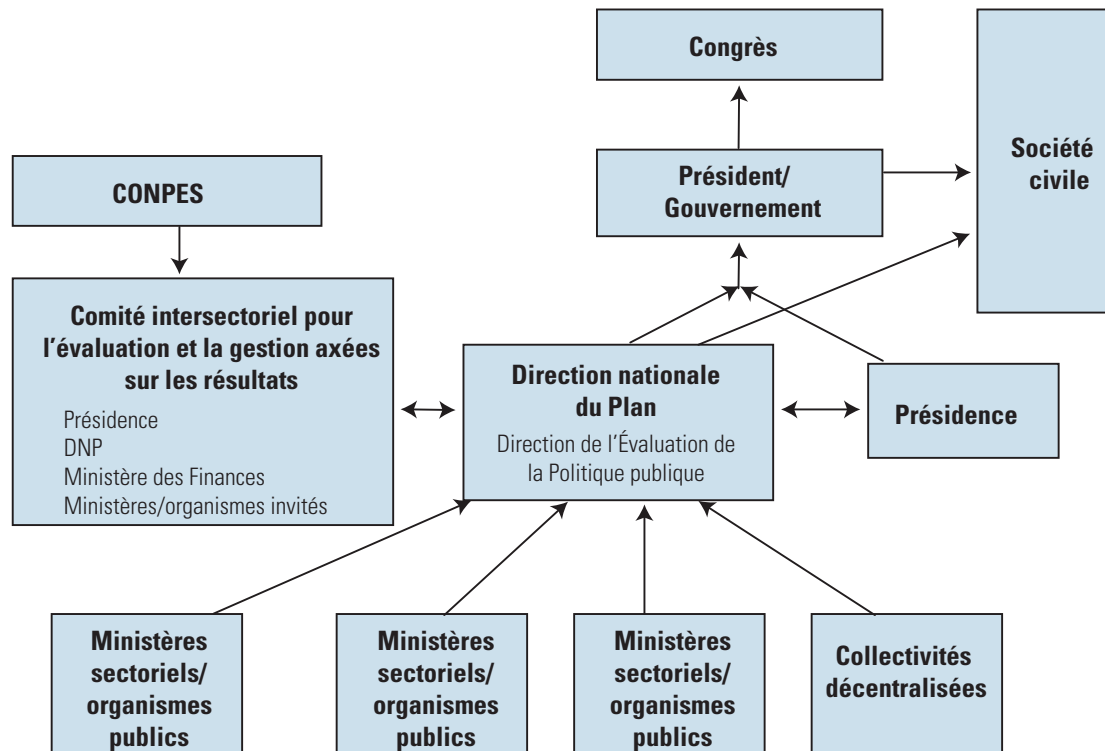
4.2 Rôles et responsabilités des principales parties prenantes

La Direction de l'évaluation des politiques publiques (Dirección de Evaluación de Políticas Públicas, DEPP) au sein de la DNP est la cheville ouvrière du SINERGIA. Cette direction coordonne le système, fournit des orientations sur les méthodologies et les types d'évaluation, et gère certaines évaluations ; elle fournit aussi des conseils

techniques et un appui financier pour certaines études d'impact sophistiquées et d'autres types d'évaluations réalisées par les ministères sectoriels et les organismes publics. Elle conseille les exécutifs infranationaux qui pilotent des systèmes de S&E, ainsi que des entités telles que le ministère de la Protection sociale (MPS) qui met actuellement en place un système de suivi et évaluation. La DEPP gère le système d'information qui suit les progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs présidentiels, SIGOB, et est conjointement chargée, avec la Présidence, de la préparation des rapports annuels et de fin de mandat sur les performances de l'administration par rapport aux engagements pris dans le plan de développement national ; ces rapports constituent des sources de données importantes pour les rapports annuels présentés par le Président au Congrès (figure B.1). La DEPP dispose de 31 employés dont environ 70 % de consultants⁵.

La DEPP coordonne les rapports des ministères sectoriels, des organismes publics et des exécutifs infranationaux qui fournissent les données de suivi nécessaires au SIGOB (présenté ci-dessous). Ces entités et collectivités décentralisées sont officiellement responsables de la *gestión axée sur les résultats*. La DEPP assure aussi les fonctions de secrétariat du comité intersectoriel de l'évaluation et de la gestion axées sur les résultats (Comité Intersectorial de Evaluación y Gestión por Resultados). Ce comité, créé par décret en décembre 2002, est officiellement chargé de coordonner les activités de S&E des services publics qui arrêtent le programme d'évaluation quadriennal – correspondant au mandat du Président – et le programme annuel correspondant des évaluations à réaliser. Ce comité adopte aussi les normes techniques et la méthodologie des diverses évaluations ; en effet, il tient lieu de comité de pilotage des évaluations. Ce comité est aussi composé d'autres directions de la DNP, de la Présidence, du ministère des Finances, et des ministères et organismes publics sectoriels invités à participer aux travaux quand leurs programmes sont évalués. Le comité s'est réuni six fois depuis sa création en début 2004 et rend compte au CONPES. En 2004, le CONPES a publié une déclaration de politique sur la *gestión axée sur les*

Figure B.1. Le SINERGIA : Rôles et responsabilités



résultats et les réformes nécessaires pour le SINERGIA.

5. Principales composantes du S&E du SINERGIA

Le suivi et évaluation de l'action gouvernementale nécessite généralement un grand nombre d'outils, de méthodes et d'approches. Ceux-ci peuvent paraître compliqués pour un non initié, mais il est important d'en comprendre la portée, et particulièrement l'usage, les avantages et les limites, ainsi que le coût, les compétences et le temps requis pour chacun. Il importe de comprendre que les divers types de S&E sont complémentaires ; chacun présente des forces et des faiblesses, et le défi consiste à déterminer comment les associer au mieux dans un système national de S&E.

Les deux principales composantes du SINERGIA sont le SIGOB, un système d'indicateurs de performance qui suit les progrès dans la mise en œuvre des objectifs du président, et son programme d'études d'impact.

5.1 Le SIGOB

Il existe environ 500 indicateurs de performances relatifs aux 320 objectifs présidentiels⁶ et, pour chaque indicateur, le SIGOB enregistre l'objectif, les performances de départ, les objectifs annuels, le niveau réel de réalisation de ces objectifs, et le montant des dépenses de l'administration. Ainsi, le SIGOB comprend un grand nombre d'indicateurs des performances de l'administration, dont des mesures pour les ressources, les processus, les résultats et les réalisations. Ces informations sont ventilées par région, y compris les grandes villes. En outre, les personnes chargées du suivi des objectifs sont tenues de fournir des explications détaillées au cas où ces objectifs ne seraient pas réalisés. Ces « rapports d'anomalies » sont inclus dans la base de données SIGOB, dont la substance est mise à la disposition du public en temps réel⁷. Le site Web encourage aussi la responsabilité en identifiant les personnes chargées du suivi des objectifs et leurs ministères de tutelle, ainsi que leurs fonctions officielles et adresses électroniques.

Une version initiale, rudimentaire, du SIGOB a été mise au point en 2002 avec l'assistance du PNUD, et était au départ logée à la Présidence. Cette responsabilité a par la suite été transférée à la DNP en 2005, sous l'égide du SINERGIA, où un nouveau progiciel a été conçu avec des fonctions améliorées. La DNP négocie les objectifs annuels avec chaque ministère et organisme public. La DEPP soutient aussi les activités pilotes de duplication du SIGOB dans la municipalité de Pasto.

Les données constitutives du SIGOB sont fournies par les ministères et organismes publics. En plus des différents contrôles de données effectués par les entités qui approvisionnent le SIGOB, la DEPP s'attelle elle-même à détecter tout problème ou incohérence dans les données reçues, et dispose d'une équipe chargée du suivi de la qualité des données SIGOB et des informations suspectes avec les entités qui les ont fournies. Toutefois, en l'absence d'un système de contrôle régulier et détaillé des données, la fiabilité de ces dernières n'est pas avérée et n'a certainement pas été démontrée. Le ministère de l'Éducation constitue en partie une exception car, avec l'appui de la Banque, il a entrepris certains audits limités des données reçues des départements et municipalités⁸ ; puisque les allocations de fonds aux États sont basées sur les statistiques des inscriptions scolaires, les États ont tendance à surévaluer les effectifs.

La déclaration de politique du gouvernement sur SINERGIA (CONPES 3294), rédigée par la DEPP/DNP, a indiqué la nécessité de résoudre les problèmes liés à la fiabilité des données du SIGOB, y compris leur qualité, leur cohérence (où l'on a noté des problèmes dus à la multiplicité et l'absence de coordination des sources de données), leur régularité et leur vérification. Cette déclaration de politique soulève aussi des inquiétudes manifestes quant à la possibilité que des ministères « manipulent » les données qu'ils fournissent pour le SIGOB.

5.2 Évaluations⁹

Celles-ci constituent la deuxième grande composante du S&E du SINERGIA. Environ 16 évaluations sont en cours ou ont été achevées, et 17

autres seront réalisées pendant les cinq prochaines années environ (tableau B.2). Il s'agit pour la plupart d'études d'impact qui nécessitent une analyse statistique sophistiquée des bénéficiaires des programmes avec des groupes témoins ou de référence. Elles mettent aussi généralement un accent sur l'efficacité des opérations et d'autres questions liées à la gestion. Un petit nombre d'autres types d'évaluation est en cours, qui s'intéresse peu aux questions institutionnelles et de gestion.

Depuis 2002, au moins deux tiers du montant total des dépenses effectuées pour le SINERGIA, toutes sources confondues — principalement la BID, la Banque mondiale et l'État — ont été affectées aux évaluations. Le coût de ces dernières varie entre 15 000 et 2 millions de dollars pour les études d'impact rigoureuses de la composante rurale de *Familias en Acción*. Pour les évaluations qui ont bénéficié de l'assistance financière de la Banque, cette dernière a été accordée principalement à travers des prêts à des secteurs spécifiques, en particulier les secteurs sociaux. On ne connaît pas le montant des fonds supplémentaires reçus des ministères sectoriels et organismes publics pour ces évaluations. Le CONPES a adopté l'étude d'impact comme instrument de politique sociale (CONPES 3188).

Le tableau B.2 montre aussi que le coût de nombre de ces évaluations est élevé. La raison en est la nécessité de procéder à une collecte de données détaillées, du fait de l'absence de données administratives suffisantes, et de statistiques sur les ménages, entre autres. Ce problème, et le niveau potentiellement élevé de rentabilité de ce type d'évaluations, sont examinés plus en détail ci-dessous.

La DEPP a confié ces évaluations à des universitaires ou des cabinets conseils nationaux ou internationaux à la suite de processus d'appel d'offres. Ces évaluations sont sous-traitées pour en assurer l'objectivité, la fiabilité et la crédibilité, et également en raison de la rareté de spécialistes en études d'impact au sein du gouvernement. Un autre objectif est d'aider à renforcer les capacités locales

**Tableau B.2. Programme des études d'impact et autres évaluations
(Coût en dollars de chaque évaluation entre parenthèses)**

Évaluations achevées	Évaluations en cours	Évaluations prévues (2006–10)
Empleo en Acción (1,5m\$)	Familias en Acción—Rural (2m\$)	Cursos de Formación Complementaria—SENA (200 000\$)
Adulto Mayor (50 000\$)	Familias en Acción—Grandes Ciudades (180 000\$)	SENA—Institucional (60 000\$)
Corpomixtas (15 000\$)	Jóvenes en Acción (670 000\$)	ICBF—Institucional (30 000\$)
Programa de Apoyo	Vivienda de Interés Social—VIS (226 800\$)	SENA—Otros Programas (95 000\$)
Directo al Empleo—PADE (66 000\$)	Programa de Renovación de la Administración Pública—PRAP (311 000\$)	Reinsertados (119 000\$)
	Hogares Comunitarios (1,36m\$)	Familia Guardabosques (119 000\$)
	Fondo Colombiano para la Modernización y Desarrollo de las Micro Pequeñas y Medianas Empresas—Fomipyme (88 000\$)	Programas del Sector Agrícola (119 378\$)
	Sistema General de Participaciones—SGP (Parte 1) (419 000\$)	Familias en Acción Desplazadas (119 378\$)
	Red de Seguridad Alimentaria—RESA (125 000\$)	Banco de Pobres (198 000\$)
	Programa de Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz (etapa 1) (206 000\$)	Red de Apoyo Contra la Pobreza Extrema—PEP (198 000\$)
	Desayunos Infantiles	Evaluación Programas Sector Justicia (119 000\$)
	Estratificación Socio económica (200 000\$)	DANE—Institucional (\$60 000) MinInterior—Institucional (25 000\$)
		Rapid evaluation pilots (98 000\$)
		Evaluación Plan Decenal de Cultura (150 000\$)
		Mujer Cabeza de Familia
		Microempresaria (150 000\$)
		Programas de alimentación escolar en Colombia (600 000\$)
Total: 1 631m\$	Total: 5 786m\$	Total: 2 460m\$

Source : Direction nationale du Plan.

en matière d'évaluation. Généralement, la DEPP et les ministères sectoriels collaborent étroitement dans la gestion de ces études d'impact.

Ainsi, pour la DEPP, la priorité est de pouvoir gérer et contrôler ces évaluations, au lieu de les réaliser elle-même. Les compétences dont elle dispose pour appuyer ces activités sont limitées; et sa dépendance à l'égard du personnel contractuel — qui constitue 22 des 31 employés de la DEPP — peut constituer un obstacle au développement des aptitudes professionnelles, par exemple en raison de leur inéligibilité aux bourses de formation. Une priorité pour la DEPP sera de renforcer sa capacité à gérer ces évaluations.

Le gouvernement a déclaré que les décisions relatives aux activités choisies pour faire l'objet d'études d'impact sophistiquées sont basées sur cinq critères : 1) le montant des ressources qu'elles requièrent ; 2) les caractéristiques de la population desservie (par exemple les pauvres, ou les personnes déplacées) ; 3) l'importance de l'activité, notamment s'il s'agit d'une priorité du plan de développement national ; 4) le caractère novateur de l'activité (s'il s'agit par exemple d'une activité pilote) ; 5) le potentiel de reproduction. Les informations du SIGOB sur les performances ne semblent pas avoir servi à signaler les programmes publics à « problèmes » pour lesquels une évaluation serait justifiée, mais la DEPP gagnerait à

adopter une telle approche. Au Chili par exemple, les indications de mauvaises performances d'un programme constituent un déclencheur d'une enquête approfondie sur les causes de mauvaises performances, dans le cadre d'une évaluation formelle — une évaluation rapide ou une étude d'impact sophistiquée.

Comme il a été mentionné plus haut, le comité intersectoriel pour l'évaluation est officiellement chargé d'arrêter les programmes d'évaluation tant quadriennaux qu'annuels. Jusqu'à présent toutefois, les programmes d'évaluation ont été adoptés de manière plutôt ascendante que descendante, ou planifiée. Ainsi, de nos jours, le programme d'évaluation est déterminé en fonction des évaluations financées par les bailleurs de fonds internationaux dans le cadre des prêts qu'ils accordent à l'État, et de quelques évaluations supplémentaires financées en grande partie par des ministères sectoriels et organismes publics, avec une assistance financière et technique de la DEPP. Il est possible que cette approche ait permis une grande appropriation des résultats de ces évaluations de la part des ministères et des organismes publics dont les programmes ont été évalués, et de la part de la DNP et d'autres ministères centraux. Toutefois, cela signifie aussi que le programme des évaluations dépend en grande partie du soutien des bailleurs et de fonds et des priorités des évaluations. Le comité intersectoriel pour l'évaluation devrait jouer un rôle substantiel dans la supervision des performances du SINERGIA et l'orientation des futures options.

5.3 Autres activités de S&E

La DEPP/DNP a participé à un certain nombre d'autres activités de S&E, tels que les efforts visant à renforcer la reddition publique des performances de l'administration, la fourniture d'une assistance technique à certains ministères/organismes publics qui s'attèlent à mettre en place leurs systèmes internes de S&E, le renforcement des capacités en matière de S&E dans le secteur public et les milieux universitaires, la promotion de la budgétisation axée sur les résultats au niveau des municipalités, la préparation d'un rapport d'exécution du budget d'investissement, et l'élaboration de directives politiques sur le S&E. Cer-

tains aspects de ces initiatives sont examinés ci-dessous.

6. Niveau d'utilisation des données de S&E produites par le SINERGIA

6.1 Responsabilité — Contrôle politique et social

Une particularité de la Colombie a été le ferme engagement pris par le Président Uribe d'utiliser les données de S&E pour renforcer le contrôle politique du pouvoir exécutif et soutenir le contrôle social. La base de données du SIGOB est chargée sur son ordinateur personnel et il utilise les données recueillies pendant ses réunions mensuelles de « contrôle de gestion » avec chaque ministre et la DNP. Ces réunions sont l'occasion de revoir l'état d'avancement des activités autour de chaque objectif présidentiel, et les ministres sont tenus de justifier chaque écart de performance. Les indicateurs de performance et les actions visant à réaliser ces objectifs sont aussi adoptés. Le Président a rencontré les ministres pour s'assurer qu'ils sont tous outillés pour l'utilisation du SIGOB. Il utilise les données de ce système pendant les forums politiques hebdomadaires qu'il tient dans les différentes municipalités du pays, et lors de l'émission télévisée annuelle pendant laquelle ses ministres et lui discutent des performances du gouvernement et répondent aux questions des citoyens sur ces sujets.

Le ferme engagement pris par le Président pour utiliser les données de S&E en vue de suivre et rendre compte des performances du gouvernement semble unique en Amérique latine, et peut-être dans le monde entier. Il envoie des signaux forts à chaque ministre et agent de l'État, dans leurs différents ministères et organismes, et semble avoir renforcé la culture de la performance ; on se sait toutefois pas dans quelle mesure cette culture a effectivement été renforcée — il s'agit là d'un domaine dans lequel un diagnostic approfondi devrait être réalisé. Toutefois, il ne semble pas y avoir eu une adoption des pratiques de S&E dans tous les ministères et collectivités décentralisées. Cela dit, divers ministères, organismes publics et collectivités décentralisées mentionnés ci-dessus s'attèlent actuellement à

renforcer leurs systèmes de S&E, dont certains avec l'assistance active de la DEPP.

Un autre aspect pas bien connu est celui de la crédibilité des informations fournies par le gouvernement à la société civile¹⁰. Certains dignitaires de la société civile ont manifesté des doutes quant à la crédibilité des données du SIGOB – le principal argument étant que ces données sont produites par le gouvernement et sont par conséquent fondamentalement douteuses. La dépendance du SINERGIA vis-à-vis des informations produites par le gouvernement sur ses propres performances est donc perçue par certaines personnes comme une faiblesse structurelle des mécanismes de responsabilité (voir ci-dessous). Le site Web du SIGOB permet aux visiteurs de donner leur point de vue sur les performances de l'administration par rapport à ses promesses (comme indiqué dans le plan de développement national), et sur l'accessibilité, la qualité et l'utilité des données du SIGOB sur les performances de l'administration mises à la disposition du public¹¹. En outre, la DEPP a réalisé une enquête auprès de 3 000 ménages dans 13 grandes villes en juillet 2006, pour leur poser directement un certain nombre de questions similaires, y compris sur la transparence, la réceptivité et la responsabilité du gouvernement et de diverses entités publiques, la disponibilité des informations sur les performances de l'État, l'importance de la participation des citoyens à la gestion publique et la qualité de divers services publics¹².

Un autre aspect du SIGOB est qu'il est surtout un outil de suivi. Les explications sur les excellents et les mauvais résultats de l'État doivent être fournies par des évaluations de programmes et de politiques qui seront basées sur des politiques et programmes élaborés avec rigueur et liés aux objectifs présidentiels et de développement du pays.

La DEPP a mis en place un ensemble d'initiatives ambitieuses pour promouvoir davantage le contrôle social, et il semble que la toute première ait enregistré quelques progrès. Il s'agit de :

- Colombia Lider—un partenariat indépendant de la société civile regroupant des médias, des banques, des fondations et d'autres organisa-

tions pour la promotion de la bonne gouvernance et du contrôle social. Cette association encouragée et soutenue par la DEPP va diffuser des informations sur les bonnes performances des maires, contrôler les plans et dépenses de l'État, et analyser leur impact sur la pauvreté.

- Partenariats avec des organisations de la société civile pour la diffusion de données de S&E.
- Utilisation de la télévision et de stations radios pour produire des programmes sur les performances de l'administration¹³.
- Recrutement d'experts sectoriels pour analyser et rendre compte des performances de l'administration. Cette initiative fournira aussi une assurance qualité supplémentaire sur les données de S&E de l'administration, telles que les données du SIGOB.

Bien que les progrès enregistrés par les trois dernières initiatives semblent mitigés, les efforts visant à collaborer directement avec la société civile pourraient avoir des retombées considérables s'ils étaient couronnés de succès. Ils seraient en outre difficiles à inverser dans les années à venir. Un exemple parlant d'une telle initiative de la société civile, mis au point indépendamment du gouvernement national, est *Bogotá Cómo Vamos*. Cette initiative a été créée par un consortium regroupant une fondation privée (la Fondation Corona), le principal quotidien de Bogotá (*El Tiempo*) et la Chambre de commerce (Cámara de Comercio de Bogotá), et semble entièrement institutionnalisée.¹⁴ *Bogotá Cómo Vamos* publie un grand nombre de données sur les performances des exécutifs municipaux et des résultats de sondages d'opinion. Les trois partenaires de cette initiative soutiennent la reproduction de l'approche à Barranquilla, Cali, Carthagène et Medellín. Cette initiative est un excellent exemple du type de mécanisme qui peut être soutenu pour promouvoir le contrôle social des performances de l'État.

Le Président rend aussi formellement compte au Congrès chaque année sur le niveau de réalisation des buts et objectifs du plan national. On n'a toutefois aucune idée sur la capacité du Congrès à utiliser ces informations. Celui-ci ne joue qu'un

faible rôle dans le processus budgétaire (Banque mondiale 2005b, 2005c). L'assistance technique fournie aux membres du Congrès est trop faible pour leur permettre de comprendre facilement les informations sur les performances de l'État et les résultats des évaluations. Et, dans tous les cas, l'examen du budget annuel par le Congrès est généralement axé sur des questions politiques moins importantes. Cette expérience est peut-être similaire à celle de beaucoup d'autres pays ; l'aptitude du Congrès à jouer un rôle considérable dans le SINERGIA semble donc faible — à moins que celui-ci ne prenne l'initiative de demander au gouvernement des données de S&E et d'en institutionnaliser l'usage.

6.2 Soutien à l'orientation budgétaire et la planification nationale

Rigidités budgétaires. La DNP est chargé de la préparation du plan de développement national quadriennal et de l'élaboration du budget d'investissement annuel. Ce dernier comprend des investissements dans les infrastructures et d'autres secteurs, ainsi que dans le capital humain (notamment l'éducation et la formation) ; le budget d'investissement représente environ 15 % de la totalité du budget national. Le ministère des Finances est responsable de la partie restante — le budget de fonctionnement — qui inclut aussi le financement en cours des agents de l'État et de leurs activités administratives, le service de la dette publique, le paiement des retraites et les transferts vers les collectivités décentralisées.

On n'a pas une idée claire sur la capacité des données de S&E à influencer sur l'orientation budgétaire et la planification nationale en Colombie. Le budget colombien comprend de nombreux goulots d'étranglement dont les causes sont multiples ; transferts aux collectivités décentralisées prescrits par la Constitution et un certain nombre d'allocations et d'affectations permanentes de recettes. Par conséquent, jusqu'à 95 % du budget est affecté et ne peut donc être réaffecté à court terme¹⁵. Mais, si les informations sur les performances et les résultats des évaluations ne peuvent avoir qu'une influence limitée sur l'affectation du budget national à court terme, les possibilités à moyen et long terme semblent considérables, en particulier s'il

existe des preuves de la capacité du gouvernement à réaliser les objectifs présidentiels et respecter d'autres priorités de l'administration (voir encadré B.1). Et, même à court terme, il est possible que les collectivités décentralisées utilisent elles-mêmes les données de S&E ; ces collectivités représentent plus d'un tiers des dépenses du budget fédéral et ont une plus grande flexibilité en matière d'allocations budgétaires.

Ainsi, les approches pilotes de budgétisation axée sur les résultats à Medellín et Pasto semblent très intéressantes. Par exemple, l'exécutif municipal de Medellín a mené des enquêtes auprès de 23 000 ménages pour obtenir des informations sur des indicateurs détaillés de développement humain. Ces indicateurs sont ensuite étudiés pour déterminer les districts les plus pauvres. Les dépenses de l'État ont été substantiellement réorientées en faveur de ces districts, et des références et objectifs de performance sont fixés pour aider à suivre les performances de l'administration. L'absence d'évaluation est une contrainte pour la compréhension des résultats de ces dépenses, mais le gouvernement emploie des universitaires locaux pour analyser la chaîne probable des alternatives aux dépenses de l'administration — cela lui permet de choisir le type d'activités sur lesquelles affecter les dépenses.

Ave l'appui de la DEPP, les exécutifs municipaux de Pasto et Medellín ont préparé des rapports sur l'exécution du budget axé sur les résultats pour l'exercice 07, et élaborent des lois de finances organiques en vue de formaliser cette approche. Leur travail de budgétisation axée sur les résultats se fonde sur des systèmes de suivi et des outils similaires au SIGOB. Du côté de la demande, les mécanismes de contrôle politique et social ont été promus dans les deux villes, en se basant sur l'expérience de *Bogotá Cómo Vamos*. A Pasto, l'alliance locale pour la reddition des comptes a réalisé une enquête auprès de 1 300 ménages sur des thèmes analogues à ceux de l'enquête nationale réalisée par la DEPP, mais en insistant sur les sujets de la participation citoyenne et la gouvernance locale. Une étude indépendante sur les services de santé subventionnés a été demandée et examinée publiquement avec le maire de la ville,

Encadré B.1. Une évaluation influente en Colombie

Familias en Acción est un programme public de transferts conditionnels de fonds qui apporte un soutien financier aux familles pauvres qui s'engagent à veiller à ce que leurs enfants reçoivent des soins de santé préventifs, soient scolarisés et assistent aux cours. Ce programme a été créé en 1999 en réponse à une crise économique.

Une étude rigoureuse de l'impact du programme, qui doit être achevée en 2006, a été confiée à des consultants indépendants sous la supervision de la DNP. L'évaluation a trouvé que le programme avait eu un impact considérable sur les plans de la nutrition, l'éducation et la santé. Ces résultats ont persuadé le régime du président Uribe non seulement de maintenir ce programme mis en place par le gouvernement précédent, mais de doubler son champ d'intervention de 500 000 à un million de familles pauvres. Vers la fin de l'année 2006, le gouvernement décidait d'étendre la portée du programme à 1,5 million de familles.

L'évaluation de *Familias en Acción* a coûté jusqu'à présent 1,5 million de dollars. Bien qu'il s'agisse d'un montant substantiel, il est relativement faible par rapport aux dépenses totales de l'État pour ce programme (environ 100 millions de dollars au moment de l'évaluation). En raison de son influence considérable sur le gouvernement, cette évaluation peut être considérée comme hautement rentable.

et ce processus a abouti à l'engagement de l'exécutif local à améliorer divers aspects de la prestation de services. Ces modèles municipaux fournissent des enseignements pour l'adoption de la budgétisation axée sur les résultats aux niveaux fédéral, départemental et municipal, sur toute l'étendue du territoire.

Une illustration de la capacité du gouvernement à répondre efficacement aux priorités émergentes est la création du programme *Empleo en Acción* pendant la crise économique de la fin de la décennie 1990. Le gouvernement a par ailleurs accepté de procéder à une importante étude d'impact de ce programme ; il a cependant décidé de mettre fin à ce programme avant la publication des résultats

de l'étude. Nombre d'enseignements importants sur la planification des évaluations peuvent être tirés de cette étude de cas (encadré B.2).

Les contrats de gestion pilotés par la DNP/ministère des Finances et deux organismes sociaux, l'Institut colombien du bien-être familial (Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, ou ICBF) et l'Institut de formation professionnelle (Servicio Nacional de Aprendizaje, ou SENA), avec l'appui de la Banque mondiale, sont une initiative intéressante d'élaboration de budgets axés sur les performances. Ces contrats prévoient l'adoption d'indicateurs de performance et d'objectifs pour la prestation des services et le fonctionnement de l'administration¹⁶. Si les objectifs sont atteints, les allocations budgétaires des deux organismes sont revues à la hausse en leur permettant de retenir une plus grande part des recettes non fiscales qu'elles collectent. On ne sait toutefois pas si ces pilotes seront retenus ou mis à l'échelle.

Élaboration de budgets fonctionnels et planification.

La DEPP a élaboré des rapports « d'exécution de budgets axés sur les performances » pour 2005 et 2006, notamment pour le budget d'investissement de la Colombie. Ces rapports sont joints en annexe à la documentation budgétaire habituelle, qui continue d'être présentée par postes. Les rapports axés sur les résultats utilisent une classification par programmes pour regrouper les activités de l'État suivant des objectifs communs, qui sont basés sur les objectifs présidentiels et le plan de développement national. Ces rapports indiquent l'objectif déclaré de chaque « programme », les objectifs correspondants en termes de performances (sur la base de données SIGOB), et le budget d'investissement correspondant pour cette année.

Cependant, les programmes n'ont pas été conçus de manière rigoureuse (en suivant le cadre logique ou des méthodologies similaires) et les allocations budgétaires représentent souvent des estimations de l'appui financier accordé à ce type de programme sous divers postes budgétaires. La publication de rapports ex ante — autrement dit avant l'exécution du budget — est une forme de budgétisation axée sur les résultats, quoique la

Encadré B.2. Le programme *Empleo en Acción* : Leçons pour la planification des évaluations

Le gouvernement a sollicité le soutien de la Banque pour un nouveau programme de création d'emplois dans les travaux publics, en vue de répondre la crise économique de la fin des années 90. Une partie d'un prêt de la Banque, qui a pris effet en 2001, était destinée au financement d'une étude d'impact sophistiquée, qui constituait une condition pour l'octroi de ce prêt. Des retards ont été enregistrés dans la mise en œuvre du projet et, parallèlement, la situation économique a commencé à s'améliorer. Vers le début de l'année 2004, le nouveau gouvernement décidait de mettre un terme au programme *Empleo en Acción*; à cette période, quelques 183 millions de dollars avaient déjà été dépensés pour ce programme.

Les résultats de l'étude d'impact, qui a coûté environ 1,5 million de dollars, ont été publiés plus tard cette année. Cette étude a constaté que le programme avait réussi à générer des revenus pour les ménages les plus pauvres, et avait accru l'employabilité de ses participants. Il avait aussi créé des projets de travaux publics qui profitaient aux communautés locales. Toutefois, le programme n'avait pas pu atteindre les objectifs relatifs au nombre d'individus devant bénéficier du programme, ni au niveau de recettes annuelles nettes reçues par les bénéficiaires. Un rapport de fin d'exécution du projet de la Banque a récemment conclu que comparé à des programmes similaires de création d'emplois dans d'autres pays et d'autres types d'appuis aux sans emplois, ce programme n'était pas économique dans l'ensemble.

Bien que cette étude d'impact n'ait pas été suivie d'effets, elle fournit de nombreux enseignements pour la planification des évaluations, qui sont hautement pertinents pour la gestion de SINERGIA. L'un de ces enseignements concerne la nécessité de procéder avec un soin particulier à la planification d'une évaluation, no-

tamment quand celle-ci est complexe et onéreuse, et quand il faut attendre une certaine période de temps pour en voir les résultats. Des événements imprévus et exogènes à l'évaluation peuvent toujours se produire ; le défi est donc de gérer ce risque. Il est aussi important de planifier les évaluations afin que leurs résultats puissent être utilisés pour la prise de décisions éventuelles, notamment sur l'élection d'un nouveau gouvernement (à l'occasion de l'élaboration d'un nouveau plan national), et le cycle budgétaire annuel. Un autre problème lié à la planification des évaluations est la hiérarchisation des évaluations — la sélection des activités de l'Etat à évaluer, la détermination de l'échéance des résultats et de la profondeur (et du coût) de l'analyse. De prime abord, pour un programme public d'envergure tel qu'*Empleo en Acción*, il est très approprié de procéder à une étude d'impact approfondie. Même si une telle évaluation n'aboutit qu'à une faible amélioration des performances du programme — en termes d'efficacité et d'effets — affecter 1,5 million de dollars à l'évaluation d'un programme qui a coûté 182 millions de dollars (et pourrait en dépenser davantage) serait largement avantageux. En cas d'insuffisance de fonds pour l'évaluation, ou de contraintes de temps, d'autres types d'évaluation plus rapides pourraient s'avérer plus appropriés. Une dernière leçon pour le SINERGIA est la nécessité de réaliser régulièrement des revues approfondies de ses propres activités de S&E, pour identifier les aspects les plus efficaces, ceux qui ne le sont pas, ainsi que les raisons de ces résultats.

Il faudrait noter que l'étude d'impact d'*Empleo en Acción* a enrichi la « bibliothèque » de résultats d'évaluations à la disposition du gouvernement. Ces résultats peuvent être d'une utilité certaine pour le gouvernement dans le débat en cours sur la nécessité de mettre en place un nouveau programme de travaux publics.

moins importante, puisqu'il est improbable que ces rapports aient une quelconque influence sur l'orientation budgétaire en l'absence d'un mécanisme explicite à cet effet ; par conséquent, ils seraient mieux perçus comme des documents de reddition des comptes. Il faudrait noter que les autres types de budgets axés sur les résultats que pourrait adopter un pays sont les budgets analytiques, où les données de S&E sont utilisées pour l'orientation budgétaire (comme dans le cas du Chili et de la plupart des pays de l'OCDE), et les budgets fonctionnels, où les allocations budgétaires sont basées sur une formule ou une classification explicite (on peut citer par exemple le

financement de l'enseignement supérieur sur la base du nombre d'étudiants et du type et du thème de leurs diplômes, et celui de la santé sur la base de la méthode « casuistique »)¹⁷.

Il ne semble pas y avoir un lien entre le domaine d'intérêt du SINERGIA — les objectifs présidentiels — et le champ d'intervention, bien que faible, et axé sur les projets, des activités de la DNP relatives à l'élaboration du budget d'investissement annuel. Au début de chaque nouveau mandat de quatre ans, la DNP soumet au Congrès un plan de développement national, avec l'imprimatur du Président. Ce plan indique les investissements

proposés pendant la durée du mandat. Ces investissements représentent la « Banque de programmes et de projets » à partir de laquelle des investissements spécifiques (et ceux-là uniquement) peuvent être choisis pour être inclus dans les budgets annuels subséquents. La Direction des investissements et des finances publiques (Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, DIFP) de la DNP fixe les normes à atteindre par les projets. Les entités préparent des projets — soit de manière autonome, soit en les confiant à des sous-traitants — et les envoient à la DIFP. Celle-ci examine si les projets répondent aux normes prescrites et les classe en fonction des priorités du gouvernement.

Pendant la sélection annuelle, la DIFP procède à une évaluation ex ante de chaque investissement, bien qu'en pratique cela représente plus une « évaluation » technique que formelle ; une revue de la méthodologie des évaluations de la DIFP vient d'être achevée. Les ministères et organismes publics doivent réaliser des autoévaluations à posteriori, mais la fiabilité, la crédibilité et la rigueur de ces autoévaluations sont controversables, et ont été remises en question par la DIFP elle-même. On ne sait pas avec certitude dans quelle mesure la DIFP a pu utiliser les informations du SIGOB ou les résultats des quelques évaluations de SINERGIA réalisées à ce jour. Les comités de Dépenses sectorielles créés récemment, qui rassemblent la DIFP, la DEPP et le ministère des Finances, représentent des cadres potentiellement importants pour une future utilisation des données de S&E du SINERGIA, surtout au regard de l'augmentation rapide des résultats des évaluations dans les années à venir, en raison de l'ambitieux programme d'évaluations en cours.

Une importante illustration de la pertinence des données de S&E produites par le SINERGIA à ce jour sera leur niveau d'utilisation dans le nouveau plan quadriennal de développement national préparé par la DNP et soumis au Congrès en novembre 2006. La DEPP est convaincue que la DNP et les ministères sectoriels ont utilisé à bon escient les informations du SINERGIA pour définir les objectifs inclus dans le plan national, et rendre compte des performances du gouverne-

ment (et des ministères) quand au niveau de réalisation de ces objectifs.

Les activités de S&E de SINERGIA semblent en grande partie distinctes de celles d'une autre direction de la DNP, la Direction de l'aménagement durable du territoire (Dirección de Desarrollo Territorial Sostenible, DDTS). La DDTS est chargée du suivi et évaluation¹⁸ des activités des collectivités décentralisées — les 1 100 municipalités et 32 départements qui les coiffent — financées par des transferts du gouvernement central. Les informations fournies à la DDTS par les municipalités seraient de mauvaise qualité, avec de nombreux manques de données. Il est à noter que les municipalités fournissent des informations distinctes sur lesquelles se basent les ministères sectoriels et les organismes publics, et que ceux-ci utilisent pour approvisionner le SIGOB. Les activités de la DDTS au niveau municipal et celles de la DEPP — sur la budgétisation axée sur les résultats dans plusieurs municipalités — ne sont pas coordonnées¹⁹.

Le budget fractionné en investissements et fonctionnement a aussi des implications pour l'utilisation des données de S&E du SINERGIA pour la préparation du budget de fonctionnement ; il soulève des questions d'échange d'informations entre la DNP et le ministère des Finances, de coordination et de choix des évaluations prioritaires. L'option d'unifier les aspects investissement et fonctionnement du budget a récemment été examinée par le gouvernement, mais ce dernier n'est pas parvenu à un consensus. Actuellement, la structure du budget national de Colombie constitue une entrave à l'utilisation des données de S&E.

Quatre autres problèmes vont aussi influencer sur la capacité du gouvernement à passer à la budgétisation axée sur les résultats. Tout d'abord, la décision prise en décembre 2005 de mettre en œuvre un cadre de dépenses à moyen terme. L'un des points positifs d'un tel cadre est qu'il garantit mieux les financements pluriannuels pour les ministères et les activités de l'État. Il accorde aussi aux ministères et services publics une plus grande flexibilité et davantage de responsabilités

qui peuvent servir à l'amélioration des performances du gouvernement, comme on l'observe dans un certain nombre de pays de l'OCDE.

Deuxièmement, le budget n'est pas présenté de manière programmatique. Les « budgets fonctionnels » de la DEPP pour les deux dernières années présentaient les dépenses budgétaires prévues sur une base programme, et cette classification des activités par programmes a été faite de manière ad hoc. Toutefois, les budgets d'investissement et de fonctionnement continuent d'être présentés par poste ; les rapports de la DEPP sur les budgets axés sur les résultats sont joints en annexe aux rapports budgétaires conventionnels.

L'approche du budget programme présente de nombreux avantages potentiels²⁰. Elle associe les éléments de coût (à savoir les activités) qui ont des objectifs communs, et contribue à la hiérarchisation des programmes et des dépenses ; elle facilite aussi l'extension, la réduction ou même la clôture des programmes et de leurs activités. Elle facilite l'évaluation en regroupant des activités connexes, et l'adoption de repères de performances et d'objectifs de rendement. Elle aide à clarifier les responsabilités pour ces performances. Toutefois, même si l'approche du budget programme facilite l'utilisation des données de S&E pendant le processus budgétaire, elle n'est pas une condition préalable au bon fonctionnement d'un système de S&E utilisé de manière intensive par le gouvernement, comme le montre amplement le cas du Chili : le Chili possède le système de S&E le plus efficace d'Amérique latine, un système de S&E mature entièrement utilisé dans le processus budgétaire ; pourtant, il continue d'appliquer une classification par poste.

Un troisième problème pour la Colombie est la faiblesse apparente des liens qui existent entre le système intégré de Gestion de l'Information financière (Sistema Integral de Información Financiera, SIIF), qui est utilisé pour le budget, et le SIGOB. Cela fait qu'il est plus difficile d'associer les dépenses publiques pour des activités particulières aux réalisations, résultats et impacts produits par ces activités. Ainsi, les rapports d'exé-

cution budgétaire de la DEPP comprennent une comparaison manuelle des informations du SIGOB sur les performances avec les données sur les coûts produites par le SIIF. Le Chili doit aussi faire des exercices similaires — qui prennent beaucoup de temps — quand il procède à l'estimation des dépenses budgétaires des programmes évalués.

Un quatrième problème est lié au sujet précédent, notamment les informations limitées à la disposition de la DIFP concernant les dépenses effectives de l'État au niveau infranational. Si les informations sur les allocations budgétaires sont disponibles, celles sur l'exécution du budget par département et municipalité ne le sont pas. De ce fait, il est impossible de comparer la production de biens et services par le gouvernement aux montants dépensés pour ceux-ci, ce qui constitue une contrainte à une meilleure budgétisation et planification, ainsi qu'à la budgétisation axée sur les résultats.

Cette analyse préliminaire des activités de la DIFP et la DDTS suggère que les initiatives de S&E de la DEPP ne sont généralement pas étroitement intégrées dans le travail du reste de la DNP. Une coordination bien plus étroite des activités de S&E de la DNP peut être considérée comme une condition préalable à la budgétisation et la planification axée sur les résultats. De même, le manque apparent de coordination du S&E avec les activités de budgétisation du ministère des Finances pourrait représenter un obstacle à une plus grande insistance sur la budgétisation axée sur les résultats dans chaque ministère clé.

Évaluations rapides pilotes. La récente réalisation de deux évaluations rapides pilotes par la DEPP, en consultation avec la DIFP, constitue une avancée significative. Ces deux directions visent à fournir une méthode d'évaluation rapide, à moindre coût, qui pourrait mieux suppléer les études d'impact plus sophistiquées et généralement onéreuses sur lesquelles le SINERGIA se basait largement jusqu'alors. Ces évaluations rapides vont clarifier les objectifs des deux programmes évalués, la logique de la conception des programmes, et essayerons d'en évaluer les acti-

vités, la gestion, le coût et les performances. La méthodologie novatrice élaborée par la DEPP est fondée sur une combinaison des méthodes d'évaluation rapide utilisées par les gouvernements chilien et américain. Cette nouvelle méthodologie est désignée *Evaluación Ejecutiva (E2)*. Son but est de faire que ces évaluations puissent être réalisées en 3 mois avec un budget de 15 000 à 20 000 dollars chacune.

Le ministère des Finances n'est directement impliqué ni dans le SIGOB, ni dans les évaluations, et ne les utilise pas directement. Pourtant, une autre avancée significative est la récente décision prise par le ministère des Finances de piloter deux évaluations rapides supplémentaires — celles-ci comprendront des analyses documentaires, fondées sur la méthodologie des « évaluations des programmes publics » au Chili. Le ministère des Finances examine aussi la possibilité de systématiser la budgétisation axée sur les résultats.

Combinaison d'outils de S&E. L'exécution d'évaluations rapides va ajouter d'importantes informations à la gamme de données de S&E disponibles pour l'orientation budgétaire et la planification nationale. Un bon budget et une planification réussie requièrent des analyses et la fourniture de conseils sur l'exécution d'un grand nombre d'activités de l'État — en cours et envisagées. Le SIGOB fournit déjà des informations sur l'exécution des toutes les dépenses publiques, avec un accent sur les objectifs présidentiels. Ces informations peuvent être obtenues à un coût relativement modeste, et leur portée est assez importante. Mais, elles donnent peu ou pas d'explications sur les raisons pour lesquelles les objectifs du gouvernement sont, ou ne sont pas, réalisés. A contrario, les études d'impact du SI-ENERGIA ont l'avantage d'être profondes et menées avec rigueur — elles peuvent établir des rapports de causalité et montrer avec certitude si les actions de l'État produisent les résultats attendus ou non. Toutefois, les études d'impact sophistiquées sont généralement onéreuses et chronophages²¹. C'est la raison pour laquelle les évaluations rapides sont une contribution utile aux mécanismes de S&E : elles sont assez rapides et peu coûteuses,

et peuvent être utilisées pour évaluer un plus large éventail d'activités du gouvernement que les études d'impact vastes et ponctuelles. Malheureusement, leurs résultats sont bien moins fiables que ceux des études d'impact sophistiquées.

Les divers outils de S&E examinés ici sont complémentaires. Chacun a des forces et faiblesses, et chacun a un rôle à jouer dans le système colombien de S&E. Le défi pour le gouvernement est de choisir la combinaison qui permet d'utiliser de la façon la plus économique les fonds disponibles pour le S&E.

Il faudrait noter que le Chili a réussi à employer une diversité d'outils de S&E dans son cycle budgétaire : le ministère des Finances utilise des indicateurs de performance (quelque 1 560), des revues rapides (14 sont réalisées pour chaque budget), des études d'impact complexes (4 sont effectuées par budget), et des revues des dépenses globales d'un secteur entier (une par exercice). Le Chili finance son système de S&E sur fonds propres, sans l'aide des bailleurs de fonds.

6.3 Soutien à la gestion axée par les résultats au sein des ministères et des organismes publics

Plusieurs entités ont consacré des efforts considérables au renforcement de leur propre système de S&E pour leurs besoins internes. La DEPP accorde divers types d'appuis à ces ministères, en fonction des circonstances. Pour certains, il s'agit de conseils ou même de l'organisation d'études d'impact sophistiquées (telles que pour certaines composantes du programme *Familias en Acción*) ; pour d'autres, il s'agit d'une assistance pour la création de systèmes de suivi de ministères (comme pour le MPS).

Il serait utile d'enquêter sur la genèse et les raisons qui sous-tendent la création et l'institutionnalisation des systèmes de S&E dans ces entités, pour en tirer des enseignements qui pourraient servir à l'ensemble du gouvernement. Le MEN fait partie de ces entités. Il dispose d'un système de gestion des informations qui tient compte des buts, objectifs, indicateurs de performance, cibles, références et rapports d'anomalies des pro-

grammes. Cette base de données est comparable au SIGOB, mais comprendrait bien plus d'indicateurs de performance. Une difficulté rencontrée par le MEN a été la production de données pour le SIGOB. En dépit de la base de données détaillée dont il dispose, les informations produites par le MEN ne peuvent être transmises directement au SIGOB ; plutôt, les données du MEN doivent être extraites manuellement et adaptées aux définitions de SIGOB. Il est possible que cette difficulté découle en partie des différents domaines d'intérêt des deux systèmes : le SIGOB est clairement axé sur les objectifs présidentiels, alors que le système du MEN vise à répondre aux exigences plus spécifiques et détaillées de la planification et de la gestion des activités du ministère. Il semble raisonnable de supposer que la plupart, sinon tous les autres ministères et organismes publics rencontrent de plus grandes difficultés pour approvisionner le SIGOB en données. On ne sait pas s'il est possible d'harmoniser davantage les indicateurs de performance — en termes de définition, de périodicité, de couverture géographique des données, etc. — entre le système SIGOB de l'ensemble du gouvernement et les systèmes des ministères/organismes publics.

Une autre entité qu'il est intéressant de mentionner ici est l'institut colombien pour le Bien-être de la Famille (ICBF), qui a créé son propre bureau d'évaluation pour aider à la gestion et la planification de l'Institut. Le bureau d'évaluation a élaboré des directives pour les évaluations, et supervise les études d'impact sophistiquées qu'il confie aux universitaires et consultants. (L'ICBF réalise aussi d'autres types d'évaluation.) Il cofinance les études d'impact avec la Banque mondiale (à travers des prêts au secteur social), la BID et la DEPP ; ces entités lui fournissent aussi une assistance technique. Certaines évaluations des programmes de l'ICBF ont été dirigées par des bailleurs de fonds multilatéraux. L'ICBF dispose d'un budget global de quelques 500 millions de dollars, et son budget affecté aux évaluations devrait tourner autour de 2 millions de dollars en 2006 (par rapport à 3 millions de dollars en 2005, alors qu'il finançait une grande étude sur la nutrition). Toutes les études d'impact de l'ICBF sont

comptabilisées par la DNP comme étant sous l'égide du SINERGIA.

Les systèmes de S&E des ministères/organismes publics peuvent aider ces derniers à satisfaire plus facilement les besoins d'information du SINERGIA, mais ils devraient être perçus comme assez distincts de ce dernier, dont les objectifs sont principalement axés sur l'ensemble du gouvernement. Et les entités qui disposent de systèmes de S&E performants semblent toutefois faire exception. Comme il a été relevé plus haut, on n'a pas observé une appropriation à grande échelle des pratiques de S&E dans les ministères et organismes publics sur toute l'étendue du territoire. Une étude approfondie serait nécessaire pour déterminer si les ministères sectoriels et les organismes publics utilisent collectivement les deux principales composantes d'information du SINERGIA : le SIGOB et les études d'impact et autres évaluations. En d'autres termes, est-ce que la plupart des entités sont simplement des fournisseurs de données produites de manière ponctuelle au SINERGIA ?

7. SINERGIA : Forces, défis et futures orientations

7.1 Forces et défis

Le gouvernement colombien a eu un succès considérable en créant et en renforçant le SINERGIA. Ce dernier est l'un des systèmes de S&E de l'ensemble du gouvernement les plus solides d'Amérique latine, au regard des types de S&E qu'il réalise, de sa crédibilité dans l'ensemble, et de son degré d'utilisation ; une grande partie de ces résultats ont été obtenus depuis 2002. La création du système SIGOB pour le suivi des progrès dans la mise en œuvre des objectifs présidentiels a été une réalisation remarquable, tout comme l'usage intensif qu'en font le Président, la Présidence et la DNP. En effet, le rôle du Président en tant que principal défenseur et utilisateur d'un tel système de suivi est inédit dans la région. L'ambitieux programme des études d'impact est aussi impressionnant.

Le document de politique du CONPES sur le SINERGIA (#3294) énumère quatre défis auquel fait

face ce système de S&E : 1) absence d'un seul cadre conceptuel clair ; 2) nécessité de clarifier les rôles et responsabilités des organisations qui soutiennent le SINERGIA ; 3) absence de liens clairs entre la planification, la budgétisation et l'évaluation ; et 4) problèmes liés à la disponibilité et la fréquence des données, ainsi qu'au contrôle de la qualité des données.

Ce diagnostic rapide montre que ces questions de fond doivent absolument être solutionnées. Le principal problème rencontré par tout système public de S&E est sa totale institutionnalisation. Cela suppose non seulement la création d'un système qui fournit des informations de bonne qualité, mais aussi d'un système dont les informations sont utilisées de manière intensive pour favoriser la bonne gouvernance, et d'un système entièrement viable — en d'autres termes, un système capable de survivre à un changement de gouvernement et de continuer d'être utilisé par les administrations subséquentes. Cette définition d'un système de S&E « efficace » fournit des critères pour comparer le SINERGIA. Elle fournit aussi les objectifs vers lesquelles devraient tendre les futures options d'amélioration du système et le soutien de la Banque mondiale.

Les données du SINERGIA ont été largement utilisées pour des besoins de reddition des comptes : reddition des comptes par le Président à la société civile et au Congrès, et reddition des comptes par les ministres (et de leurs ministères) au Président. De prime abord, il semble improbable que cet accent unique sur la responsabilité puisse être maintenu à un niveau si élevé quand le Président quittera le pouvoir en 2010. Néanmoins, si entre-temps, les procédures de reddition des comptes par le Président et le soutien populaire pour cette initiative deviennent des faits établis, la demande du type d'informations fournies par le SIGOB va continuer. La DEPP a récemment rédigé un document du CONPES visant à définir des directives politiques pour la responsabilité gouvernementale et le contrôle social.

La DEPP est convaincue que les données du SINERGIA ont aussi été utilisées par les services de planification de la DNP et les ministères sectoriels

pour aider à la préparation du plan de développement national de 2006-2010. Cette question n'a toutefois pas fait l'objet d'un examen approfondi.

Il existe peu d'informations qui montrent que les quatre autres usages potentiels des données de S&E produites par le SINERGIA sont déjà effectifs, à quelque niveau que ce soit : 1) pour soutenir l'allocation des ressources et l'orientation du budget national ; 2) pour assurer la cohésion de l'action gouvernementale autour de ces priorités de développement ; 3) pour aider les ministères sectoriels dans l'élaboration des politiques et les activités de planification ; et 4) pour soutenir la gestion en cours des activités menées par les ministères sectoriels et les organismes publics. Une revue approfondie de l'utilisation des données de S&E par les ministères sectoriels et les organismes publics pourrait aussi bien révéler que l'utilisation des informations du SIGOB par le Président encourage certains d'entre eux à accorder de l'importance à ces informations dans leurs activités de planification et d'élaboration de politiques. Et il est possible qu'avec la réalisation d'un nombre croissant d'études d'impact sophistiquées et d'évaluations rapides dans les années à venir, celles-ci soient de plus en plus utilisées pour l'élaboration du budget et la planification nationale — bien qu'il serait erroné de supposer que la disponibilité de résultats d'évaluation conduit automatiquement à leur utilisation²².

Une question récurrente concerne la qualité, la disponibilité et le coût des données utilisées par le SINERGIA et par les ministères et organismes publics pour leurs propres activités. L'absence d'harmonisation des définitions de données constitue une difficulté. Une autre difficulté est l'absence d'audits formels de données. Et le coût des études d'impact a été tiré à la hausse par le besoin d'informations plus détaillées que celles obtenues soit à partir des enquêtes menées régulièrement auprès des ménages par la Direction nationale de statistique (Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE)²³, soit à partir des données administratives produites par les différentes entités publiques. De prime abord, la DANE et le

comité de haut niveau pour la Coordination des Données (Comisión Intersectorial de Políticas y Gestión de Información para la Administración Pública, COINFO, ou comité intersectoriel des politiques et de la gestion des informations), créé en 2003, pourraient jouer un rôle important dans ce domaine. Le gouvernement est conscient de ces difficultés et a décidé d'accorder la première priorité au renforcement des données administratives et autres informations par, par exemple : la promotion d'un plus grande harmonisation des données ; la collecte régulière de données essentielles sur les aspects socioéconomiques, sanitaires et nutritionnels ; et la définition de normes minimales de données. Il a aussi indiqué la nécessité d'améliorer la coordination des données en soutenant la DANE et le COINFO.

Le programme des évaluations est par ailleurs coûteux. Le coût des études d'impact en cours ou achevées récemment est de 7,42 millions de dollars, avec un supplément de 2,46 millions de dollars à dépenser pour les nouvelles évaluations prévues pour les cinq prochaines années. Si ce programme d'évaluations semble, de prime abord, coûteux, son coût ne représente qu'un pourcentage insignifiant des dépenses publiques totales pour les programmes évalués – ainsi, les évaluations devraient seulement donner lieu à une modeste amélioration de l'efficacité des dépenses publiques pour être hautement rentables.

Cela dit, il existe des moyens de réduire considérablement le coût des évaluations, bien que la mise en œuvre de certaines de ces options ne dure plusieurs années (Bamberger, 2006). Un certain nombre des vastes évaluations doivent collecter des données à partir de larges revues ponctuelles et coûteuses. Le besoin de ce type d'enquêtes ponctuelles pourrait être réduit par une extension de la collecte de données statistiques nationales, telles que les bases de données longitudinales qui suivent des échantillons de populations au fil du temps ; des données disponibles plus rapidement permettraient aussi de réduire la durée nécessaire pour mener des études d'impact. L'extension de la collecte de données statistiques nationales serait aussi onéreuse, et durerait plusieurs années, mais aiderait à accroître la rentabilité

du SINERGIA. Une autre option consiste à recruter de plus en plus de consultants locaux colombiens en évaluations, plutôt que des consultants internationaux bien plus chers. La DEPP utilise le nombre en croissance rapide d'évaluations en cours comme un moyen d'accroître l'offre locale d'évaluateurs qualifiés.

Le gouvernement poursuit une ambitieuse stratégie à grande échelle de renforcement de SINERGIA. Les initiatives prévues à cet effet comprennent, entre autres :

- Le SIGOB
- Le soutien à la duplication de bases de données de type SIGOB au niveau municipal (Medellín et Pasto)
- Le programme des études d'impact et autres évaluations menées conjointement par la DEPP/DNP, les ministères sectoriels/organismes publics, et les bailleurs de fonds
- L'élaboration d'une méthodologie pour les évaluations rapides, et les évaluations pilotes planifiées par la DEPP/DIFP et le ministère des Finances
- Les efforts visant à collaborer directement avec la société civile, pour promouvoir l'utilisation des données de S&E
- L'élaboration de rapports sur les performances du gouvernement à l'intention du Président, du Congrès et de la société civile
- L'élaboration de rapports sur les budgets axés sur les résultats associant les activités du plan de développement national aux coûts imputés, sur une base programmatique pilote
- Le soutien aux efforts de budgétisation axée sur les résultats au niveau municipal (Medellín et Pasto), en vue d'une intégration de ces pilotes
- Les efforts visant à coordonner la production des données qui alimentent le système de S&E, et à assurer la qualité des informations — avec un accent particulier sur l'enregistrement de données sur les programmes de subvention
- La disposition constitutionnelle relative à l'évaluation, et lois, règlements et décrets ; et déclaration politique du CONPES sur le S&E
- Le soutien au Comité intersectoriel pour l'évaluation et la gestion axée sur les résultats
- Le soutien au COINFO.

Cette stratégie d'envergure est arrivée à point nommé, et est globalement appropriée pour deux raisons. Tout d'abord, il est important de tester un certain nombre d'initiatives pour déterminer lesquelles sont les plus efficaces dans le contexte colombien : construire un système de S&E pour l'ensemble du gouvernement est un art, non une science, et il est souvent difficile de déterminer quelles initiatives peuvent être couronnées de succès. Aucun gouvernement ayant réussi à construire un système de S&E pour l'ensemble du gouvernement n'a utilisé un modèle linéaire, prévisible, où le système tout entier était clairement défini dès le départ et les progrès réalisés de manière graduelle, étape par étape, pour traduire cette vision en réalité. Plutôt, des cas de réussite comme le Chili, l'Australie et le Canada, ont commencé avec une certaine idée de ce à quoi un système « performant » pourrait ressembler. Mais, ils ont également travaillé à la création, d'une manière opportuniste, d'un système pour l'ensemble du gouvernement, ajustant leurs plans au fur et à mesure que se présentaient de nouvelles opportunités et des difficultés particulières. Ces opportunités et contraintes ne sont pas seulement spécifiques aux pays, elles dépendent des gouvernements, des forces et des faiblesses de chaque ministère et autres organismes (tel que le bureau national d'audit), et de l'engagement des principaux acteurs du gouvernement à atteindre des résultats. L'arrivée, ou le départ d'un défenseur du S&E tel que le président Uribe a un effet considérable, mais est aussi fortuit. De même, l'éventualité envisagée par le ministère des Finances de poursuivre la budgétisation axée sur les résultats fournit une légère opportunité de continuer à utiliser substantiellement les données du SINERGIA.

L'inconvénient de cette approche opportuniste est l'absence apparente de liens étroits entre nombre de ces diverses initiatives. De ce point de vue, on pourrait soutenir que le SINERGIA n'est pas véritablement un système de S&E intégré, mais plutôt une combinaison d'activités axées sur les performances avec deux principales composantes (largement distinctes) : le SIGOB et le programme d'études d'impact. Parallèlement à ces nombreuses initiatives, l'appui des bailleurs de fonds

semble, de prime abord, avoir été largement balkanisé. En raison de la nécessité pour SINERGIA d'entrer désormais dans une période de consolidation (examinée ci-dessous), l'accent devrait être mis sur la réalisation d'une meilleure coordination entre bailleurs de fonds.

Un aspect optimal de la gestion du SINERGIA par la DEPP est la volonté de cette dernière de soumettre les approches, méthodes et résultats du SINERGIA à l'examen du public dans le cadre de conférences internationales qu'elle finance — en 2004, 2006 et chaque année par la suite.²⁴ Celles-ci fournissent aussi un cadre dans lequel les plans pour le renforcement futur du système national de S&E peuvent être examinés. Une revue et un ajustement continus des stratégies qui sous-tendent le système national de S&E sont largement souhaitables.

Une seconde justification d'une stratégie d'envergure est qu'on peut s'attendre à une plus forte institutionnalisation du SINERGIA, avec une recherche accrue des résultats par de nombreux acteurs à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement — notamment les ministères et organismes publics sectoriels, les collectivités décentralisées, le Contraloría, le Congrès et la société civile. La demande de données de S&E par ces acteurs pourrait s'agréger et se renforcer mutuellement. Elle pourrait aussi aboutir à des efforts visant à renforcer l'offre de données de S&E — notamment l'amélioration de la qualité des données fournies au SIGOB, et la disponibilité des données nécessaires pour les évaluations. Ainsi, plus il existe de synergies entre toutes les initiatives de S&E axées sur les performances, plus grande est la probabilité que le SINERGIA se développe. L'inconvénient de ce mécanisme complexe est toutefois une charge de travail plus lourde, en termes de gestion et de coordination, pour la DEPP. Un équilibre soigneux entre l'ampleur et la profondeur doit par conséquent être réalisé.

Il existe de nombreuses activités axées sur les performances qui ne sont pas directement sous l'égide de SINERGIA — notamment les activités d'évaluation des projets de la DIFP et des services publics, l'évaluation des performances municipi-

pales par la DDTS, et les systèmes de S&E créés par les entités sociales pour leur propre utilisation. Si ces autres activités axées sur les performances étaient renforcées, elles pourraient montrer l'intérêt du S&E, renforcerait ainsi les leçons exploitées par d'autres ministères et organismes publics, et aiderait à en accroître la légitimité du S&E (et de SINERGIA) au sein du gouvernement. La DNP devra examiner soigneusement le niveau d'implication de la DEPP dans ces efforts, dont un grand nombre ne sont pas directement liés au développement du SINERGIA. Les liens les plus manifestes entre le SINERGIA et ces autres activités de S&E découlent de la nécessité d'harmoniser les besoins, les normes et procédures des données ; le niveau de chevauchement réel (ou potentiel) entre le SINERGIA et d'autres systèmes et activités de S&E n'est toutefois pas clairement défini. Il s'agit là d'un autre aspect qui bénéficierait d'une revue approfondie.

Les activités de la DEPP visant à institutionnaliser le SINERGIA peuvent être classées en trois catégories, dans un ordre séquentiel : démonstration ; expansion ; consolidation (tableau B.3). Celles-ci peuvent en plus être classées selon qu'elles semblent avoir quelques succès, leur succès est incertain ou elles rencontrent de réelles difficultés. Le degré d'efficacité ne peut toutefois pas être clairement défini, et un diagnostic ap-

profondi devrait être réalisé pour être fixé. En effet, un constat est que les progrès réalisés pour l'institutionnalisation du SINERGIA devraient faire l'objet d'un suivi permanent, sur la base d'indicateurs et d'objectifs de performance convenus, et d'une évaluation régulière ; ainsi, le gouvernement devrait fixer des objectifs ambitieux pour le SINERGIA en termes de suivi et évaluation régulier et crédible de ce système. Il s'agit là d'un rôle potentiel important pour le Comité intersectoriel pour l'évaluation.

Manifestement, les activités de démonstration ne doivent être étendues qu'après avoir enregistré des succès substantiels. Et les activités de la phase d'expansion, telles que les rapports sur les budgets (d'investissement) axés sur les résultats, peuvent être étendues, dans l'intérêt du système, pour inclure le budget de fonctionnement. Les activités de la phase finale de maturité, telles que celles du comité intersectoriel pour l'Évaluation — dont le rôle, les responsabilités et la composition restent à définir — doivent être rapidement améliorées et consolidées.

7.2 Options pour la consolidation du SINERGIA

Dans ce cadre, et en raison de la conjoncture favorable des trois années et demi qui restent du second mandat du président Uribe, quelles mesures pourraient offrir les meilleures chances

Tableau B.3. Phases de maturation des activités de SINERGIA

	Démonstration	Expansion	Consolidation
Plus efficaces	<ul style="list-style-type: none"> Pilotes du SIGOB dans les municipalités 		<ul style="list-style-type: none"> SIGOB Études d'impact
Incertaines	<ul style="list-style-type: none"> Évaluations rapides pilotes Budget fonctionnels pilotes dans les municipalités « Incitations institutionnelles » impliquant une reconnaissance publique des organisations et agents de l'État les plus performants 	<ul style="list-style-type: none"> Rapports sur les budgets axés sur les résultats Rapports faciles à lire sur les données de S&E (pour la société civile et le Congrès) Cadre institutionnel pour la reddition des comptes (projet de document du CONPES) 	<ul style="list-style-type: none"> Cadre réglementaire, comprenant le Comité intersectoriel pour l'évaluation
Moins efficaces	<ul style="list-style-type: none"> Collaboration directe avec la société civile 		

d'atteindre un niveau élevé d'institutionnalisation du SINERGIA ? Et de maximisation de ses perspectives de durabilité ? Les priorités pour la consolidation du SINERGIA semblent être les suivantes :

- Assurer une approche stratégique plus ciblée de la planification des évaluations, sous la conduite du comité intersectoriel de l'évaluation, pour veiller à ce que la gamme et la profondeur des évaluations du SINERGIA soutiennent au mieux l'orientation budgétaire et la planification nationale.
- Promouvoir une plus grande appropriation des données de S&E de SINERGIA par les ministères sectoriels et les organismes publics par leur participation accrue au comité intersectoriel pour l'évaluation, et une définition plus claire des rôles, responsabilités et fonctions du Comité.
- Donner au comité intersectoriel pour l'évaluation la responsabilité d'étudier et d'adopter les recommandations du grand nombre d'évaluations qui seront finalisées dans les années à venir, et veiller à la mise en œuvre de ces recommandations par leur suivi étroit.
- Produire un effet par la démonstration, encourager un plus grand nombre de ministères sectoriels et d'organismes publics à réaliser des évaluations par la création d'un pool central pour le financement de certaines évaluations, en vue de soutenir les évaluations rapides et les études d'impact. Ce financement, qui serait idéalement supervisé par le comité intersectoriel pour l'évaluation, aiderait à assurer la continuité du programme d'évaluation du gouvernement. Il pourrait aussi attirer un certain nombre de bailleurs de fonds.
- Soutenir les évaluations rapides pilotes à tester par le ministère des Finances et la DNP, en vue de leur consolidation et extension rapide s'ils sont jugés efficaces. Chercher à instaurer une collaboration étroite entre les deux départements dans ces efforts.
- Identifier les approches optimales de S&E adoptées par les organismes sociaux (tels qu'éventuellement le MEN et l'ICBF) et les utiliser comme une base de définition des fonctions spécifiques de S&E assignées aux ministères et organismes publics par le comité intersectoriel pour l'évaluation.
- Renforcer les municipalités pilotes qui élaborent des budgets axés sur les résultats, et étendre le pool de pilotes à certaines municipalités plus faibles, en vue d'une consolidation éventuelle de cette approche au niveau infranational — avec des normes et modalités définies au niveau central — si les pilotes sont jugés efficaces et reproductibles.
- Veiller à une plus grande assurance de la qualité des données que les ministères, organismes publics et collectivités décentralisées fournissent au SIGOB — des audits indépendants seront requis pour assurer un niveau élevé de crédibilité des données du SIGOB.
- Revoir les divers systèmes de données entretenus par les ministères centraux, en vue d'une harmonisation, d'une simplification et d'une coordination accrues, pour préparer un ensemble de normes de base pour les données administratives.
- Veiller à ce que la DANE et le COINFO jouent un rôle important pour garantir la qualité des données utilisées par le SINERGIA — au sein du SIGOB et pour les évaluations — et d'en réduire les coûts.
- Étudier les moyens de réduire davantage le coût des études d'impact menées sous l'égide du SINERGIA — notamment à travers l'extension de la collecte de données statistiques nationales, et une utilisation accrue de consultants locaux colombiens en évaluations.
- Créer les liens requis entre les objectifs de développement du pays, les politiques (bien structurées), les programmes et les projets ; c'est seulement quand ces liens seront établis que les objectifs présidentiels pourront être correctement évalués. Ce type d'évaluation de politiques doit se faire sur une base pilote.

8. Conclusions

Le SINERGIA est un système de S&E performant de l'ensemble du gouvernement. Le principal défi auquel il fait actuellement face est sa pleine institutionnalisation, afin qu'il continue à se développer et à soutenir la bonne gouvernance après le changement de régime. Pour que le SINERGIA soit donc pleinement viable dans ce

sens, il faudrait renforcer tant la demande que l'offre de S&E ; les deux composantes sont étroitement liées. L'offre peut être renforcée en améliorant la qualité et la crédibilité des informations de suivi, en réduisant les coûts de l'approvisionnement en données, et en augmentant le volume et la couverture des types d'évaluation réalisés. La demande peut être renforcée en promouvant une plus grande sensibilité et une confiance accrue aux données de suivi et résultats d'évaluations produits par le système — sensibilisation des ministres, des agents de l'Etat et de la société civile. Une utilisation accrue des données de S&E nécessite que les principaux ministres et leurs services – en particulier la Présidence, la DNP et le ministère des Finances — jouent un rôle de premier plan, et même obligatoire, pour promouvoir l'utilité des données de S&E produites par le SINERGIA. Ce soutien devrait aller bien au-delà d'un simple plaidoyer, et devrait inclure des actions en vue de l'utilisation des données de S&E pour appuyer les décisions

relatives au budget et à la planification nationale, ainsi que la responsabilité sociale.

Les ministères sectoriels et leurs départements ont aussi un rôle à jouer pour veiller à l'utilisation des données de S&E dans l'élaboration et la planification des politiques des ministères, et la gestion en cours des activités des ministères et des services publics. L'utilisation de ces données par ces entités devrait intégrer tant les informations produites par le SINERGIA que les données de S&E que doivent collecter leurs propres ministères.

Ainsi, tant du côté de l'offre que de la demande, il faudrait une plus grande clarification et définition des rôles et responsabilités en matière de S&E. Notre hypothèse est que le CONPES et le comité intersectoriel de l'évaluation et la Gestion axée sur les Résultats doivent jouer un rôle significatif dans la supervision du SINERGIA et pour veiller à sa pleine institutionnalisation en vue de renforcer la bonne gouvernance.

ANNEXE C : TERMES DE RÉFÉRENCE POUR UN DIAGNOSTIC APPROFONDI DU SYSTÈME COLOMBIEN DE S&E

Introduction

Le gouvernement colombien œuvre depuis 1990 à la mise en place d'un système de S&E robuste et viable. La Banque mondiale et d'autres bailleurs de fonds lui ont apporté un certain nombre d'appuis dans ce but, dont des prêts et une assistance technique.

L'objectif de la présente mission est de procéder à un diagnostic des forces et des défis liés à l'institutionnalisation du S&E en Colombie. Une attention particulière sera accordée au système public de S&E, le SINERGIA, mais pas exclusivement. La Banque mondiale a publié un guide qui donne un aperçu des concepts et des sujets abordés et va aider au diagnostic.

Tâches

Les présents termes de référence (TdR) précisent les tâches à effectuer dans le cadre de cette mission.

1. Réaliser un diagnostic, de 60 à 80 pages environ, donnant un aperçu de l'approche du S&E du gouvernement colombien, avec un accent particulier sur le SINERGIA. Les questions suivantes devront être abordées dans ce rapport, entre autres (une liste détaillée est fournie en annexe aux présents TdR) :
 - Genèse de l'approche du gouvernement
 - Cadre juridique et institutionnel
 - Utilisation du S&E pour le contrôle politique et social
 - Rôle du S&E dans le budget
 - Rôle du S&E dans la préparation du plan de développement national
2. Le rapport diagnostic devrait comprendre une revue des analyses et des rapports existants sur SINERGIA et sur les réformes connexes du secteur public. Il nécessitera aussi une connaissance étroite des produits du SINERGIA et des activités de l'unité de la DNP (chargée de l'évaluation des politiques publiques) chargée de la gestion du système. Le responsable actuel de cette unité, M/Mme [Insérer le nom], sera le principal point focal du gouvernement pour les besoins de cette étude diagnostique. Des entretiens devront être menés avec des personnes ressources du gouvernement, du Congrès, de la société civile et de la communauté des bailleurs de fonds.
3. Ce rapport, qui doit être rédigé en anglais, devra être achevé avant le [insérer la date]. Vous recevrez par ailleurs des billets d'avion en classe affaires pour vous rendre en Colombie, et vos frais d'hôtel et dépenses imprévues seront remboursés aux taux standard d'indemnités journalières de la Banque mondiale. Vous recevrez un paiement de [insérer le montant] de dollars après achèvement du rapport diagnostic, à la satisfaction du client.

- Utilisation du S&E par les ministères sectoriels/services publics
- S&E et gestion axée sur les résultats
- Types et qualité du S&E réalisé sous l'égide du SINERGIA
- Autres activités de S&E effectuées sous l'égide du SINERGIA
- Stratégie colombienne globale de S&E
- Conclusions et résumé des recommandations.

Diagnostic du système colombien de S&E - questions détaillées

Genèse de l'approche du gouvernement

Comment naît le S&E en Colombie ? Qui en a eu l'idée et pourquoi ? Comment le SINERGIA s'est-il développé au fil du temps et quels événements majeurs ont marqué son évolution ? Quels sont les objectifs déclarés du SINERGIA (par exemple planification nationale ou sectorielle ; décisions relatives au budget ; gestion de programmes en cours ou gestion axée sur les résultats ; reddition de comptes à la DNP et au ministère des Finances, à la Présidence, au Congrès, aux ministères sectoriels, à la société civile – « contrôle social »), et ceux-ci ont-ils évolué au fil du temps ? Comment les priorités de S&E ont-elles été définies, en termes de liens directs et indirects, dans le cadre des principales réformes du secteur public en Colombie ? Quel type de S&E a été privilégié pendant l'évolution du SINERGIA au cours des trois phases de cette période (donc depuis 1991) ?

Cadre juridique et institutionnel

Quelles lois, réglementations, etc. régissent le système de S&E en Colombie (par exemple, les prescriptions constitutionnelles, le document de politique du CONPES, etc.) ? Qui est chargé du suivi de leur application, et dans quelle mesure sont-elles effectivement appliquées ? Quelles lacunes et double emplois y constate-t-on ? Quel est le cadre institutionnel qui régit le S&E ? Quels sont les rôles de la DNP, du comité intersectoriel de l'évaluation et la Gestion axée sur les résultats, du CONPES, des ministères sectoriels, etc., en matière de demandes d'évaluations ? Quels sont les autres rôles/responsabilités des principaux protagonistes du SINERGIA — la DNP, le ministère des Finances, la Présidence, les ministères et organismes publics sectoriels, Contraloría, les niveaux inférieurs de l'administration et le Congrès ? Quelles incitations existent pour que ces parties prenantes accordent du sérieux au S&E ? Quelle est l'ampleur de la demande de données de S&E ?

Utilisation du S&E pour le contrôle politique et social

Quel est le niveau de soutien accordé par le Pré-

sident actuel au SINERGIA ? Quel usage le Président fait-il des informations fournies par le SINERGIA ? Quel est le degré d'efficacité du S&E en termes d'amélioration de la qualité de mise en application de la politique publique ? Quels en ont été les succès/échecs les plus importants jusqu'à présent ? Le Congrès requiert-il des informations sur les performances du secteur public ? Utilise-t-il les données de S&E fournies à travers le SINERGIA ? Dispose-t-il d'une structure d'incitations appropriée ? Quelles sont les informations mises à la disposition du public, et comment sont-elles utilisées ? Quelle crédibilité la société civile accorde-t-elle au S&E du SINERGIA ? Comment mieux utiliser les données de S&E pour promouvoir une responsabilité accrue ?

Rôle du S&E dans le budget

Quel est le niveau réel d'utilisation des données de S&E du SINERGIA par la DNP (DIFP) et le ministère des Finances pendant les diverses phases du (double) processus budgétaire – autrement dit pour soutenir l'orientation politique et la planification, l'orientation budgétaire, la revue des performances, et la préparation des rapports budgétaires ? Quelles sont les implications de la séparation du budget d'investissement/de fonctionnement et du niveau élevé de rigidité à court terme du budget ? En quoi l'initiative prise par la DNP de présenter un document supplémentaire pour le budget d'investissement rendant compte de l'exécution du budget de l'État sur une base programmatique est-elle utile ? Quel type de budget axé sur les résultats peut être utilisé en Colombie ? Y a-t-il une déconnexion entre les activités de S&E des ministères sectoriels et l'utilisation de ces informations dans le processus budgétaire ? Quelles sont les opportunités de renforcement du rôle du S&E dans le budget ?

Rôle du S&E dans la préparation du Plan de développement national

Dans quelle mesure la DNP utilise-t-elle effectivement les données de S&E du SINERGIA pour l'élaboration du Plan de développement national 2006–2010 ?

Dans quelle mesure ce plan intègre-t-il les données de suivi et les résultats des évaluations ?

Utilisation du S&E par les ministères sectoriels et les services publics

Les ministères sectoriels utilisent-ils les données de S&E produites par le SINERGIA ? Si oui comment (par exemple, pour l'élaboration de politiques et la planification, les allocations budgétaires, la gestion des programmes, les exigences de reddition des comptes au sein du secteur ou en dehors) ? Si ces données sont peu ou pas utilisées, pourquoi ? Existe-t-il des « îlots de bonnes pratiques de S&E » au sein des ministères sectoriels/services publics ? Étudier en détail au moins deux systèmes de S&E efficaces de ministères sectoriels/services publics (par exemple l'ICBF ou le MEN). Quelle influence ont ces îlots sur d'autres ministères ? Dans quelle mesure le SINERGIA a-t-il contribué à leur développement ?

S&E et gestion axée sur les résultats

La Colombie peut-elle raisonnablement s'attendre à une évolution de sa fonction publique vers une gestion axée sur les résultats ? Quels changements doivent se produire au sein de l'administration publique (élaboration du budget, gestion des ressources humaines, audit et contrôles, etc.) pour permettre cela ? Y a-t-il un réel intérêt et une véritable demande des principales parties prenantes pour la gestion axée sur les résultats ?

Types et qualité du S&E réalisé sous l'égide du SINERGIA

Types de S&E

Quels types d'outils de S&E sont privilégiés dans le cadre du SINERGIA – indicateurs de performance, revues ou évaluations rapides, études d'impact rigoureuses, approfondies ? Quel est le coût de chacun de ces types de S&E ? Rendre compte du coût total de chaque étude d'impact et de tous les autres types d'évaluation réalisés jusqu'à présent, et fournir une ventilation des coûts par collecte, analyse, gestion et diffusion des données. Quel a été le coût annuel du SINERGIA au cours de ces dernières années ? Quelles sont les implications d'une forte dépendance vis-à-vis des bailleurs de fonds pour le financement du SINERGIA ?

Indicateurs de performance et systèmes de données

Y a-t-il une déconnexion entre l'accent mis par le SIGOB sur les objectifs du Président et les domaines d'intérêt des ministères sectoriels/organismes publics – ces entités sont-elles plus intéressées par les questions micro-économiques, liées aux projets ? Y a-t-il plusieurs systèmes d'indicateurs de performance au niveau des secteurs ou des organismes publics ? Quel est le niveau d'harmonisation du SINERGIA avec les systèmes de données des ministères/organismes publics ? Peuvent-ils s'harmoniser (en termes de définitions, de périodicité, de couverture géographique des données, etc.), et quelles sont les implications pour la coordination du S&E et la charge de travail au niveau des installations ? Comment les besoins de données sont-ils déterminés ? Que visent les indicateurs de performance du SIGOB en matière de dépenses, de processus administratifs, de résultats et de prestation de services, de réalisations et d'impacts au niveau national ? Comment les données sont-elles collectées au niveau des services ? Leurs qualité et contenu font-ils l'objet d'un contrôle suffisant ? Ces données ont-elles déjà été contrôlées par les ministères sectoriels/organismes publics, ou la DNP, ou d'autres entités ? Quelles sont les options disponibles pour réduire le coût des évaluations en se basant davantage sur les statistiques nationales et moins sur les enquêtes ad hoc ? Les données sont-elles analysées de manière adéquate par le SINERGIA et présentées sous une forme utile ? Comment les données sont-elles transmises à la DNP ? Sont-elles trop, trop peu utilisées ou juste assez ? Que dire de leur opportunité ? Comment peut-on améliorer la gestion de l'information ? Comment les rapports finaux sont-ils préparés et présentés au Président, au Congrès, et à la société ?

Études d'impact

Qui commande et gère les études d'impact ? Qui participe à la sélection des programmes à évaluer et des aspects à contrôler – cette sélection est-elle faite sur la base des « programmes à problèmes », des programmes pilotes ou des programmes onéreux ou hautement visibles, ou une recherche systématique en vue de répondre à des questions sur l'efficacité des programmes ? Qui dirige

les études d'impact, et quels processus d'assurance qualité sont utilisés ? Quels programmes publics ont fait l'objet d'une étude d'impact ? Des lacunes ont-elles été identifiées par les études d'impact menées jusqu'à présent sous l'égide du SINERGIA ? Ces études d'impact ont-elles eu un impact visible sur les décisions politiques ou la gestion des programmes ? Quels secteurs se prêteront le mieux à ce type d'évaluation dans l'avenir ? Quelles sont les forces et faiblesses de l'offre locale de S&E ? Quels sont les principaux besoins de capacités et quelles sont les priorités en termes de renforcement des capacités ?

Autres types d'évaluation

Évaluer l'utilité des évaluations pilotes rapides (basées sur l'approche d'évaluation des programmes publics au Chili) réalisées actuellement par le ministère des Finances et la DNP. Quels types de processus publics – planification nationale, orientation budgétaire, gestion des ministères/organismes publics, contrôle social — peuvent être soutenus par une gamme plus variée d'évaluations réalisées actuellement sous l'égide du SINERGIA ? Quels problèmes et défis le gouvernement devra-t-il relever s'il décide d'étendre la gamme des évaluations à réaliser ?

Autres activités de S&E effectuées sous l'égide du SINERGIA

Faire une estimation rapide de toutes les autres activités de renforcement des capacités en S&E menées par la DNP/DEPP, y compris les exercices

pilotes du SIGOB dans les municipalités, les exercices pilotes de budgétisation axée sur les résultats dans les municipalités, les « incitations institutionnelles », etc.

La stratégie colombienne globale de S&E

Dans quelle mesure la stratégie de S&E proposée par le document de politique du CONPES est-elle intégrée et appropriée (CONPES 3294) ? Quelles en sont les forces et les faiblesses ? Quel est son niveau actuel de mise en œuvre ? Quels sont les problèmes à résoudre pour la rendre plus efficace ? Est-elle suffisamment appropriée par les parties prenantes ? Quelles sont les opportunités de mise en œuvre de types de revues et d'évaluations supplémentaires moins coûteux ? Quel est l'équilibre approprié entre une évaluation indépendante et une autoévaluation, ou peut-on s'assurer des avantages des deux méthodes en évitant leurs inconvénients ? Quelles menaces pèsent sur la viabilité du SINERGIA ?

Conclusions et résumé des recommandations

Quelles sont les principales forces et faiblesses du SINERGIA et les défis qu'il lui reste à relever ? Quels sont les principaux facteurs de réussite et les options essentielles liées à l'institutionnalisation du SINERGIA et du S&E à plus grande échelle, au sein du gouvernement ? Comment peut-on s'assurer que le SINERGIA survive à un changement éventuel d'administration ? En résumé, quels sont les principaux enseignements pour d'autres pays ?

ANNEXE D : ÉVALUATION DE L'APPUI DE L'IEG À L'INSTITUTIONNALISATION DES SYSTÈMES DE S&E

Questions et méthodologie relatives à l'évaluation

En 2004, l'IEG a mené à bien une autoévaluation du concours qu'il apporte aux gouvernements pour les aider à institutionnaliser leur système de S&E (IEG 2004a). La méthode utilisée dans cette évaluation et les types de problèmes rencontrés sont susceptibles d'intéresser d'autres bailleurs de fonds qui s'emploient à évaluer des activités similaires. De telles activités pourraient être réalisées par les bureaux d'évaluation des bailleurs de fonds ou par leurs secteurs opérationnels. Les questions méthodologiques se rapportent à l'évaluabilité des efforts visant à institutionnaliser un système de S&E.

Échelle

Une importante caractéristique contextuelle de l'évaluation de l'IEG était l'échelle relativement petite de l'appui au renforcement des capacités sur lequel portait l'évaluation. En tant qu'organe indépendant d'évaluation de la Banque mondiale, l'IEG dispose d'un programme d'aide de longue date dans ce domaine¹. Les ressources humaines affectées à cette tâche ont été d'un niveau modeste, consistant en deux employés à temps plein et un budget total d'environ 1 million de dollars au cours des dernières années. Ces ressources ont été utilisées pour aider un certain nombre de pays de par le monde.

L'échelle de cet appui est petite par rapport au volume des prêts et des dons accordés aux différents pays par les bailleurs de fonds. Les prêts des bailleurs de fonds ayant une composante institutionnalisation des systèmes de S&E pourraient bien s'élever à plusieurs millions de dollars, et parfois plus, selon les activités précises qui sont financées. Il s'ensuit qu'on pourrait s'attendre à ce

que l'échelle des activités, des extrants, des réalisations et des impacts liés à un tel appui national soit considérablement plus grande ; il pourrait par ailleurs exister de solides synergies entre ces diverses activités prévues.

Contribution et attribution

Lorsqu'on évalue le concours apporté par les bailleurs de fonds à un gouvernement, il est relativement facile de suivre les divers extrants (tels les diagnostics du pays) et les réalisations intermédiaires (comme la création par le gouvernement d'un cadre officiel de S&E) auxquels a contribué un donateur (voir figure 13.1 pour une liste des éventuels activités, extrants, réalisations intermédiaires, réalisations finales et impacts). Mais il est souvent plus difficile d'attribuer ces résultats à un bailleur de fonds pris isolément, surtout lorsqu'un certain nombre de bailleurs de fonds sont intervenus ou quand leur appui global est négligeable par rapport aux propres efforts du gouvernement — comme dans le cas du Chili. Des facteurs externes, tel qu'un changement de gouvernement ou le départ d'un défenseur influent de la cause du S&E peuvent avoir un effet considérable sur le succès des efforts des bailleurs de fonds².

Absence d'une approche normalisée de l'institutionnalisation du S&E

Comme on l'a souligné à maintes reprises dans le présent volume, il n'existe pas de train de mesures normalisé pour renforcer un système de S&E. Au contraire, le train de mesures qui est approprié pour un pays sera fonction du point de départ et de la destination souhaitée du système dudit pays, du point de vue des diverses utilisations possibles des informations relatives au S&E. Étant donné qu'il n'existe pas de train de mesures normalisé, il ne peut y avoir aucune approche nor-

malisée de leur évaluation. L'approche de l'évaluation doit être adaptée au train précis de mesures adoptées, à l'échelle de celles-ci et au contexte du pays.

Hétérogénéité des mesures

Les efforts visant à institutionnaliser le S&E consistent souvent en une longue liste de mesures, telles que celles figurant au tableau 13.1. Chaque mesure pourrait être évaluée de façon précise et souvent différente. Il se peut que les activités individuelles, telles qu'une conférence de haut niveau, contribuent utilement à mieux faire connaître aux hauts responsables les utilisations du S&E. Il est cependant difficile, dans le cadre d'une évaluation, de déterminer séparément la contribution de ces activités relativement modestes (Perrin et Mackay 1999). Les activités de formation, qui sont une composante de base de la plupart des efforts pour institutionnaliser le S&E, peuvent être plus faciles à évaluer, surtout lorsque leur échelle est grande. En outre, il existe une méthode bien reconnue pour effectuer de telles évaluations (Kirkpatrick et Kirkpatrick 2006)^{3,4}. Les activités telles que les diagnostics et les évaluations pilotes peuvent être évaluées du point de vue de leur qualité et de leur ampleur.

Chaîne de résultats

Une des approches de l'évaluation consiste à se concentrer sur la chaîne de résultats pour mettre en place ou renforcer un système public de S&E (figure 13.1). Cette chaîne comprend un ensemble d'activités, d'extrants, de réalisations intermédiaires, de réalisations finales et d'impacts. À chaque stade, il est possible de recueillir des indicateurs de performance. Les questions nécessitant une évaluation plus approfondie peuvent être abordées par exemple dans le cadre d'entrevues ou d'enquêtes auprès des hauts responsables, d'études de cas détaillées, etc.

Telle a été l'approche suivie dans l'autoévaluation de l'IEG. Bien entendu, une mesure de base du succès de tous les efforts visant à mettre en place un système de S&E est l'ampleur de l'utilisation des informations relatives au S&E que produit le système en question. De telles informations peuvent être obtenues au moyen d'enquêtes auprès des responsables du budget, des députés, etc.

Diagnostics

Le type d'évaluation envisagé ici est similaire à maints égards au diagnostic du système de S&E d'un pays (chapitre 12). Évidemment, une évaluation est en général de nature quelque peu plus formelle, et elle pourrait s'appuyer sur un diagnostic de référence et un diagnostic de suivi pour mesurer l'ampleur des changements au fil du temps. Une évaluation peut également consister en un examen de questions précises (voir la liste des diagnostics approfondis qui sont prévus pour la Colombie au chapitre 13).

L'évaluation de l'IEG

L'autoévaluation de l'IEG a donné un outil permettant de préciser ses objectifs et sa stratégie en huit volets pour aider les gouvernements (et leurs homologues au sein de la Banque) à renforcer leur système de S&E (IEG 2004a). Elle a fourni des renseignements sur les montants consacrés par l'IEG à la réalisation de ces objectifs, classés selon les divers types d'activités telles que les séminaires, la fourniture d'une formation et l'octroi de bourses dans le domaine du S&E, et les interventions d'appui à l'intérieur du pays. Elle a par ailleurs élaboré une chaîne de résultats de ces efforts et présenté les indicateurs de performance concernant les extrants et les réalisations intermédiaires de ces interventions (la plupart de ces résultats n'étaient bien sûr attribuables qu'en partie à l'IEG — voir l'analyse précédente). Ces indicateurs étaient notamment les suivants :

- Le nombre de pays pour lesquels un diagnostic avait été effectué.
- L'intégration ou non de la priorité en matière de S&E du gouvernement dans la stratégie de la Banque relative à chaque pays ayant bénéficié du concours de l'IEG.
- Le consentement ou non de la Banque à accorder en outre au gouvernement un prêt à cette fin.
- L'établissement ou non du cadre gouvernemental de S&E.

Des examens approfondis des efforts intensifs déployés par l'IEG dans deux pays —Ouganda et Égypte — ont été effectués par un consultant externe. Ces examens comprenaient une étude de do-

cuments, des entrevues avec de hauts responsables gouvernementaux et des cadres supérieurs de la Banque et d'autres bailleurs de fonds. Le consultant a attribué une note au travail de l'IEG dans chaque pays au regard des critères normalisés d'évaluation de tout projet de la Banque : pertinence, efficacité (c'est-à-dire l'efficacité), efficacité, réalisation, durabilité, et performance de l'IEG.

Par ailleurs, dans son évaluation l'IEG a repris certains éléments de diverses évaluations de son principal programme de formation externe (le Programme international de formation en évaluation du développement) effectuées antérieurement. L'évaluation contenait des renseignements sur la performance relatifs au nombre de rapports de recherche élaborés par l'IEG sur ce sujet, et sur le niveau de la demande desdits rapports.

Prenant appui sur l'ensemble de ces informations relatives au S&E, l'évaluation s'est employée à déterminer les extrants et réalisations précis qui correspondent à chaque composante de la stratégie en huit volets de l'IEG. Elle s'est achevée sur une analyse de plusieurs options stratégiques à envisager par l'IEG lors de la définition de ses interventions futures dans ce domaine. Cette évaluation a été officiellement présentée au Conseil de la Banque mondiale et elle est accessible au public (voir http://www.worldbank.org/ieg/edc/evaluating_institutionalization_efforts.html).

Évaluation de l'IEG : résumé analytique

Il convient de noter que dans le résumé ci-après, le terme « renforcement des capacités d'évaluation » (ECD) renvoie aux efforts visant à mettre en place ou à renforcer le système de S&E d'un gouvernement. Ce terme ne décrit pas convenablement la nature de ces efforts ; il met l'accent sur l'évaluation, tandis que la plupart des systèmes gouvernementaux s'appuient à la fois sur le suivi et sur l'évaluation. L'utilisation de l'expression « renforcement des capacités » fait penser à une approche axée sur l'offre. En fait, la demande et les questions d'institutionnalisation sont peut-être plus importantes. Le terme ECD n'en continue pas moins d'être utilisé par l'IEG ainsi que par d'autres organismes bilatéraux et certaines organisations d'aide bilatérales.

La communauté du développement accorde une grande importance à la réalisation de résultats et elle s'est engagée à aider les pays emprunteurs à renforcer leur aptitude à mesurer et à gérer les résultats. Une importante partie de cet engagement fait appel à des efforts visant à aider les pays à mettre en place leur propre système de S&E. ...De solides systèmes de S&E peuvent contribuer de façon importante à une saine gouvernance dans les pays. En outre, le renforcement des capacités des pays en matière de S&E pourrait également faciliter la tâche consistant à assurer la qualité du S&E propres à la Banque — aussi bien l'autoévaluation, par les opérations de la Banque, des interventions en matière de développement qu'elles conçoivent et supervisent, que l'évaluation indépendante des mêmes interventions par l'IEG.

L'IEG est, depuis sa création en 1973, un vigoureux champion de la cause de l'ECD, et ce dernier fait partie de son mandat officiel depuis 1986. Dans le cadre de la mise en œuvre de ce mandat, l'IEG dispose d'un programme d'ECD auquel sont affectés deux cadres à temps plein et qui fournit des conseils en matière d'ECD et d'autres types d'appui aux pays et aux secteurs opérationnels au sein de la Banque. Le présent rapport d'autoévaluation vise à évaluer le travail de l'IEG dans le domaine de l'ECD et, partant, à déterminer la mesure dans laquelle l'IEG remplit son mandat relatif à l'ECD.

Ce rapport décrit et explique la stratégie de l'IEG en matière d'ECD — la façon dont l'IEG a œuvré pour remplir son mandat. Dans la mise en œuvre de cette stratégie, l'IEG a joué un rôle de catalyseur visant à entraîner une prise en compte systématique des travaux d'ECD à la fois au sein de la Banque et dans les pays, et à établir de bonnes pratiques en matière d'ECD. Les trois composantes étroitement liées de cette stratégie sont l'appui interne que l'IEG fournit à la Banque, son concours externe, et l'établissement de la base de l'ECD.

L'IEG a joué avec succès un rôle moteur en maintenant le S&E et l'ECD au centre des préoccupations de la Banque, avec le soutien solide du Conseil de l'institution et de son Comité sur l'efficacité du développement. À son tour, le plan d'action axé sur les résultats de la Banque, qui est en constante évolution, renforce l'accent mis par les opérations de l'institution sur les résultats de leurs travaux, ce qui permet d'attirer une certaine attention supplémentaire sur l'ECD. Depuis 1999, année où l'IEG a accru ses ressources consacrées à l'ECD, on assiste à une croissance substantielle du nombre d'équipes nationales de la Banque qui mettent en œuvre l'ECD en collaboration avec les emprunteurs ; le travail de sensibilisation de l'IEG et son appui à la quasi-totalité des équipes nationales a été un facteur contributif. Au moins 31 de ces équipes — sur environ 150 équipes nationales de la Banque — interviennent actuellement dans l'ECD. Cette croissance constitue un progrès considérable en direction de l'intégration de l'ECD au sein la Banque, même s'il est clair que le chemin à parcourir reste long.

Le présent rapport fait état d'un certain nombre d'obstacles à l'évaluabilité des interventions de l'IEG en matière d'ECD, tels que les difficultés d'attribution ; le fait que les activités d'ECD de l'IEG se déroulent par nature « en amont » ; l'absence de toute approche normalisée de l'ECD ; la petite échelle de nombreuses activités d'ECD de l'IEG ; et le fait que quelques-uns de ces travaux se trouvent à un stade précoce. Toutefois, ce rapport a également amélioré l'évaluabilité de ces travaux, en établissant les grandes lignes des chaînes de résultats de l'ECD ; en élaborant les indicateurs de performance en matière d'ECD ; et en préparant des critères détaillés de notation de l'ECD au niveau national. Le rapport présente des données factuelles sur un certain nombre d'extrants et de réalisations des interventions de l'IEG relatives à l'ECD.

L'IEG a fourni un appui en faveur de l'ECD au niveau national à 34 pays (et à leurs

équipes nationales correspondantes au sein de la Banque) depuis 1999 : un concours de haute intensité a été apporté à deux pays (Ouganda et Égypte), un autre de moyenne intensité à 15 pays, et une aide indirecte à 17 autres pays. Une si grande « empreinte » de l'appui de l'IEG a aidé à faire mieux connaître l'ECD au sein de la Banque, d'où la probabilité que se produise un certain effet de démonstration pour les autres équipes nationales. La focalisation des travaux sur les pays constitue un élément clé de la stratégie de l'IEG en matière d'ECD. Une importante conclusion du présent rapport est que bon nombre des pays auxquels l'IEG a apporté un concours de haute intensité ou d'intensité intermédiaire ont accompli des progrès substantiels dans le domaine de l'ECD — du point de vue des extrants de l'ECD tels que les diagnostics de l'ECD, la définition de l'ECD comme une priorité dans les stratégies d'aide-pays de la Banque, et la création de projets de la Banque ayant une composante ECD, et par rapport aux réalisations intermédiaires telles que le renforcement de la demande nationale de S&E ainsi que celui de la capacité nationale d'effectuer et d'utiliser le S&E. On ne saurait certes attribuer l'ensemble de ces progrès à l'IEG, mais celui-ci a contribué de façon importante à ces résultats en matière d'ECD.

Un examen approfondi des deux pays auxquels l'IEG a apporté un concours de haute intensité — Ouganda et Égypte — confirme le rôle moteur joué par l'IEG dans le domaine de l'ECD au cours des dernières années ; la performance de l'IEG dans les deux pays a été jugée satisfaisante. En Ouganda, un point fort a été l'octroi au pays d'un appui durable et de haute intensité, qui a permis de réaliser des synergies entre un éventail d'activités différentes d'ECD et a débouché sur certains résultats importants en matière d'ECD. L'examen approfondi a conclu que les travaux d'ECD en Ouganda constituent une bonne pratique en matière d'ECD. Cela dit, la situation est quelque peu différente dans le cas de l'Égypte, les travaux

y ayant été freinés dans une certaine mesure par l'insuffisance de la demande émanant des parties prenantes clés au sein de l'administration. Cette expérience confirme un enseignement tiré par un certain nombre de pays caractérisés par la faiblesse de la demande, à savoir que cette situation peut avoir pour effet de fragiliser les efforts en faveur de l'ECD. Aussi l'IEG doit-il prêter une attention minutieuse à la demande dans ses activités nationales d'ECD, à la fois au stade de diagnostic initial et dans les travaux subséquents de renforcement des capacités.

Les travaux réalisés par l'IEG pour jeter la base de l'ECD ont consisté notamment à préparer des ressources documentaires sur l'ECD pour diffuser les enseignements tirés de l'expérience en matière d'ECD, à assurer une formation en suivi, en évaluation et en ECD, et à mettre en œuvre diverses initiatives concertées telles que les évaluations conjointes et l'harmonisation des interventions des bailleurs de fonds relatives au S&E. L'IEG a joué un rôle moteur en dégageant et en diffusant les enseignements tirés de l'expérience de l'ECD — de la recherche sur l'ECD en réalité — ce qui est reflété par le niveau très élevé de la demande de ses ressources documentaires sur l'ECD. Il ressort d'une récente évaluation du Programme international de formation en évaluation du développement — programme phare de S&E de l'IEG — effectuée par l'IEG que les participants étaient très satisfaits de la formation et qu'ils avaient démontré des gains appréciables d'apprentissage. On a également relevé des conclusions d'évaluation très positives pour ce qui est des programmes de formation en suivi/évaluation/ECD auxquels a participé l'IEG. Les informations relatives à l'évaluation de l'IEG présentent cependant un certain nombre de lacunes au niveau des résultats de ses travaux d'ECD, et il faudra les combler.

Rien ne permet de penser que le moindre conflit d'intérêts soit survenu dans le cadre des activités d'ECD de l'IEG. Il existe à l'intérieur et à l'extérieur de la Banque d'importants précédents d'harmonisation des responsabilités juridiques ou fiduciaires avec l'octroi d'un appui au renforcement des capacités en faveur des travaux opérationnels. Cette harmonisation est réalisée au moyen d'une simple approche de filtrage.

Cette autoévaluation présente trois options majeures à envisager par la direction de l'IEG lors de l'élaboration de sa future stratégie en matière d'ECD. Il s'agit : 1) d'une option de sortie pour le transfert des activités de l'IEG relatives à l'ECD ; 2) d'une option d'intensification faisant appel à une collaboration plus étroite entre l'IEG et les unités centrales de la Banque, et à une approche plus ciblée des travaux d'ECD entrepris avec les équipes nationales de la Banque et les services des vice-présidents régionaux de la Banque ; et 3) d'un accroissement de l'attention accordée à la pratique consistant à tirer des enseignements de l'ECD.

La conclusion du présent rapport est que compte tenu du niveau modeste des ressources consacrées à l'ECD, l'IEG a été très actif dans le domaine de l'ECD, et que sa stratégie d'ECD a contribué à un certain nombre de résultats — extrants et réalisations — dans ce domaine au cours des cinq dernières années. La tâche dont l'IEG doit s'acquitter à présent consiste à renforcer davantage ses travaux d'ECD — pour atteindre les objectifs connexes qui sont d'intégrer l'ECD et d'instituer, à une plus vaste échelle, un ECD de grande qualité. Il existe un nombre croissant de possibilités d'assurer la gestion axée sur les résultats au sein de la Banque et dans les pays, et la priorité accordée à l'ECD n'a jamais été plus haute.

ANNEXE E : GLOSSAIRE DES PRINCIPAUX TERMES DE S&E

Source : Comité d'aide au développement (CAD). 2002. *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*.

Ce glossaire est disponible en anglais, chinois, espagnol, français, italien, japonais, portugais et russe.

Action de développement

Instrument d'aide utilisé par un partenaire (bailleur de fonds ou non) en vue de promouvoir le développement.

Remarque : Par exemple, projets, programmes, avis ou conseils en matière de politiques.

Activité

Actions entreprises ou travaux menés en vue de produire des réalisations spécifiques. L'activité mobilise des ressources telles que des fonds, une assistance technique et d'autres types de moyens.

Terme connexe : action de développement.

Analyse des risques

Analyse ou appréciation de facteurs (appelés hypothèses dans le cadre logique) qui contribuent, ou pourraient contribuer, à l'atteinte des objectifs d'une intervention donnée. Examen détaillé des conséquences non voulues et négatives qu'une action de développement pourrait avoir sur la vie humaine, la santé, la propriété ou l'environnement. Processus visant à identifier systématiquement les conséquences indésirables et les risques, avec quantification de leur probabilité d'apparition et leur impact prévisible.

Appréciation préalable

Appréciation globale de la pertinence, de la faisabilité et de la durabilité probable d'une action de développement avant que la décision de financement ne soit prise.

Remarque : dans les agences et banques de développement, le but de cette appréciation est de donner aux décideurs les éléments qui leur sont nécessaires pour décider si l'action représente un usage approprié des ressources de l'organisme.

Terme connexe : évaluation ex ante.

Assurance qualité

L'assurance qualité couvre toute activité concernant l'appréciation et l'amélioration des mérites et de la valeur d'une action de développement, ou le respect de normes préétablies.

Remarque : exemples d'activités d'assurance qualité : appréciation préalable, gestion par les résultats, examens intermédiaires, évaluations, etc. L'assurance qualité peut aussi concerner l'appréciation de la qualité d'un portefeuille de projets et son efficacité en termes de développement.

Attribution (Imputation)

Confirmation d'une relation causale entre les changements observés (ou que l'on s'attend à observer) et une action spécifique.

Remarque : L'attribution met une partie du changement observé au crédit de l'action évaluée. Elle représente la part des effets observés qui est attribuable à une intervention spécifique ou à l'action d'un ou plusieurs partenaires. Elle suppose

de prendre en compte les autres interventions, les facteurs exogènes (anticipés ou non) et les chocs externes.

Audit (Contrôle)

Activité de contrôle en matière de qualité, exercée de façon objective et indépendante, et destinée à améliorer les opérations d'une organisation et à en accroître la valeur. L'audit aide une organisation à atteindre ses objectifs grâce à une approche systématique et rigoureuse pour constater et améliorer l'efficacité de la gestion des risques, du contrôle et des processus de gouvernance.

Remarque : une distinction doit être effectuée entre l'audit de régularité (de contrôle, exemple : contrôle financier) qui porte surtout sur la conformité avec les procédures et règlements en vigueur et l'audit de performance qui s'intéresse à la pertinence, à l'économie, à l'efficacité et à l'efficacité. L'audit interne fournit une appréciation des contrôles internes exercés par une unité rendant compte à la direction, tandis que l'audit externe est exécuté par un organisme indépendant.

Auto-évaluation

Évaluation réalisée par ceux qui ont la responsabilité de concevoir et de mettre en œuvre une action de développement.

Bénéficiaires

Individus, groupes ou organisations qui bénéficient de l'action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.

Termes connexes : publics concernés, ciblés ou atteints.

But

Objectif énoncé relatif au projet ou au programme de développement.

Cadre logique

Outil visant à améliorer la conception des actions, le plus souvent au niveau des projets. Cela suppose d'identifier les éléments stratégiques (ressources, extrants, réalisations, impacts) et leurs relations causales, les indicateurs, ainsi que les facteurs extérieurs (risques) qui peuvent avoir une influence

sur le succès ou l'échec de l'action. Il facilite ainsi la conception, l'exécution et l'évaluation d'une intervention de développement.

Terme connexe : gestion axée sur les résultats.

Chaîne des résultats

Suite de relations de cause à effet qui mènent d'une action de développement à l'atteinte des objectifs. La chaîne des résultats commence par la mise à disposition des ressources, se poursuit par les activités et leurs extrants. Elle conduit aux réalisations et aux impacts, et aboutit à une rétroaction. Dans quelques agences d'aide au public concerné fait partie de la chaîne des résultats.

Termes connexes : hypothèse, cadre de résultats.

Conclusions

Les conclusions font ressortir les facteurs de succès et d'échec de l'action évaluée, avec un intérêt particulier accordé aux résultats et aux impacts, escomptés ou non, et plus généralement aux autres points forts et points faibles. Une conclusion fait appel à des données et des analyses élaborées à partir d'un enchaînement transparent d'arguments.

Constataions

Données avérées déduites d'une ou de plusieurs évaluations permettant d'établir des faits.

Économies

Non-gaspillage d'une ressource donnée.

Remarque : Une activité est économique si le coût d'utilisation des ressources rares se rapproche du minimum requis pour atteindre les objectifs prévus.

Effet

Changement escompté ou non, attribuable directement ou indirectement à une action.

Termes connexes : résultats, réalisations.

Efficacité (Succès, réussite)

Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement ont été atteints, ou sont en train de l'être, compte tenu de leur importance relative.

Remarque : terme également utilisé comme système de mesure globale (ou comme jugement) du mérite et de la valeur d'une activité ; mesure selon laquelle une intervention a atteint, ou est en train d'atteindre, ses principaux objectifs pertinents, de façon efficiente et durable, et avec un impact positif en terme de développement institutionnel.

Terme connexe : effectivité.

Efficiencie

Mesure selon laquelle les ressources (fonds, expertise, temps, etc.) sont converties en résultats de façon économe.

Enseignements tirés

Généralisations, établies à partir de circonstances spécifiques relatives à des évaluations de projets, de programmes ou de politiques permettant de tirer des enseignements plus larges. Souvent les leçons soulignent les points forts et les points faibles dans la préparation, la conception et la mise en œuvre, qui ont un effet sur la performance, les résultats et l'impact.

État des lieux

Analyse décrivant la situation avant le lancement de l'action de développement, et par rapport à laquelle on pourra apprécier des améliorations ou faire des comparaisons.

Évaluabilité

Mesure selon laquelle une activité ou un programme est évalué de façon fiable et crédible.

Remarque : L'appréciation de l'évaluabilité suppose d'examiner à l'avance l'activité projetée afin de vérifier si ses objectifs sont définis de façon adéquate et si les résultats sont vérifiables.

Évaluation

Appréciation systématique et objective d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation

devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le processus de décision des bénéficiaires et des bailleurs de fonds.

Le terme « évaluation » désigne également un processus aussi systématique et objectif que possible par lequel on détermine la valeur et la portée d'une action de développement projetée, en cours ou achevée.

Remarque : dans certains cas l'évaluation suppose la définition de normes appropriées, l'appréciation des performances par rapport à celles-ci, et en juger les résultats attendus et obtenus. Elle permet de dégager des leçons pertinentes.

Terme connexe : examen.

Évaluation à mi-parcours

Évaluation conduite à la moitié de la mise en œuvre de l'action.

Terme connexe : évaluation formative.

Évaluation conjointe (partenariale)

Évaluation à laquelle participent différents organismes bailleurs et/ou leurs partenaires.

Remarques : il peut y avoir plusieurs degrés de partenariat selon que les partenaires coopèrent plus ou moins au processus d'évaluation, regroupent leurs ressources et restituent ensemble les résultats. Les évaluations conjointes peuvent aider à traiter les problèmes d'attribution en appréciant l'efficacité des programmes et des stratégies, la complémentarité des efforts des différents partenaires ainsi que la qualité de la coordination de l'aide, etc.

Évaluation de processus

Évaluation de la dynamique interne d'organismes chargés de la mise en œuvre de l'action, de leurs instruments et politiques d'intervention, de leurs mécanismes de prestation de services, de leurs pratiques de gestion, et des liens entre tous ces éléments.

Terme connexe : évaluation formative.

Évaluation de programme

Évaluation d'un ensemble d'actions, structuré pour atteindre des objectifs de développement spécifiques à l'échelle d'un secteur, d'un pays, d'une région, ou global.

Remarque : un programme de développement a une durée limitée et implique des activités multiples qui peuvent concerner plusieurs secteurs, thèmes et/ou zones géographiques.

Terme connexe : évaluation-pays, de programme national, stratégique.

Évaluation de programme national/Évaluation-pays

Évaluation de l'ensemble des actions de développement d'un (ou plusieurs) bailleur(s) ou organisme(s) dans un pays partenaire, au regard de la stratégie d'aide sous-jacente.

Évaluation de programme sectoriel

Évaluation d'une série d'actions de développement dans un ou plusieurs pays, contribuant ensemble à l'atteinte d'un objectif de développement spécifique.

Remarque : un secteur inclut des activités de développement habituellement regroupées dans la perspective d'une action publique telle que la santé, l'éducation, l'agriculture, les transports, etc.

Évaluation de projet

Évaluation d'une action de développement individuelle conçue pour atteindre des objectifs spécifiques avec des ressources et un plan de travail déterminés, souvent dans le cadre d'un programme plus large.

Remarque : l'analyse coûts-avantages est un outil important de l'évaluation pour les projets présentant des bénéfices mesurables. Si les bénéfices ne peuvent pas être quantifiés, l'analyse coût-efficacité est une approche appropriée.

Évaluation ex ante

Évaluation qui est conduite avant la mise en œuvre d'une action de développement.

Termes connexes : appréciation préalable.

Évaluation ex post

Évaluation d'une action de développement une fois celle-ci terminée.

Remarque : ce type d'évaluation peut être réalisé tout de suite après l'achèvement de l'intervention ou longtemps après. Le but est d'identifier les facteurs de succès ou d'échec, d'apprécier la durabilité des résultats et des impacts, et de tirer des conclusions qui pourront être généralisées à d'autres actions.

Évaluation externe

Évaluation d'une action de développement conduite par des services et/ou des personnes extérieures au bailleur de fonds et à l'organisation responsable de la mise en œuvre.

Évaluation formative (endoformative)

Évaluation visant à améliorer les performances, le plus souvent effectuée au cours de la phase de mise en œuvre d'un projet ou d'un programme.

Remarque : les évaluations formatives peuvent également être menées pour d'autres raisons telles que la vérification de la conformité et du respect des obligations légales ou comme partie d'une évaluation plus large.

Terme connexe : évaluation du processus.

Évaluation groupée

Évaluation d'un ensemble d'activités, de projets ou de programmes connexes.

Évaluation indépendante

Évaluation d'une action de développement conduite par des services ou des personnes non liés aux responsables de la conception et de la mise en œuvre de l'action de développement.

Remarque : la crédibilité d'une évaluation dépend en partie de l'indépendance avec laquelle elle a été conduite. L'indépendance implique une liberté par rapport aux influences politiques et aux pressions des organisations. Elle est caractérisée par l'accès libre et complet à l'information et par

une autonomie totale pour mener des investigations et en rendre compte.

Évaluation interne

Évaluation conduite par un service et/ou des personnes qui dépendent des responsables de l'action de développement chez le bailleur de fonds, chez ses partenaires ou au sein des organisations chargées de la mise en œuvre.

Terme connexe : auto-évaluation.

Évaluation participative

Méthode d'évaluation selon laquelle les représentants des agences d'aide et des autres parties prenantes (y compris les bénéficiaires) collaborent pour concevoir et conduire une évaluation et en tirer les conclusions.

Évaluation récapitulative

Étude conduite en fin d'action (ou à la fin d'une étape de cette action) pour déterminer dans quelle mesure les réalisations escomptées ont été atteintes. L'évaluation récapitulative vise à fournir des informations sur la validité du programme.

Terme connexe : évaluation d'impact.

Évaluation thématique

Évaluation d'un certain nombre d'actions de développement, toutes orientées vers une priorité spécifique de développement, qui s'applique de façon transversale aux pays, aux régions et aux secteurs.

Examen

Appréciation de la performance d'une action, périodiquement ou de façon ad hoc.

Remarque : le terme « évaluation » est souvent appliqué pour une appréciation plus globale et/ou plus profonde que l'examen. L'examen tend à souligner les aspects opérationnels. Les termes « examen » et « évaluation » sont parfois utilisés comme synonymes.

Terme connexe : évaluation.

Extrant (Produit)

Biens, équipements ou services qui résultent de l'action de développement. Le terme peut s'ap-

pliquer à des changements induits par l'action qui peuvent conduire à des effets directs.

Fiabilité

Cohérence et consistance des informations sur la base desquelles se fondent l'évaluation et les jugements qui en découlent. La fiabilité fait référence à la qualité des techniques, procédures et analyses utilisées pour collecter et interpréter les données.

Remarque : l'information est fiable si des observations répétées utilisant les mêmes outils dans des conditions identiques produisent des données similaires.

Finalité

Objectif global vers lequel l'action de développement doit contribuer.

Terme connexe : objectif de développement

Groupe cible (Population cible)

Personnes ou organisations au bénéfice desquelles l'action de développement est entreprise.

Hypothèses

Suppositions déduites de facteurs ou de risques pouvant avoir des répercussions sur le progrès ou le succès de l'action de développement

Remarque : le terme hypothèse peut aussi s'appliquer aux facteurs qui conditionnent la validité de l'évaluation elle-même, par exemple les caractéristiques de la population dont est tiré l'échantillon d'une enquête. Dans une « approche théorique » de l'évaluation, les hypothèses émises sont systématiquement vérifiées par rapport à l'enchaînement des résultats escomptés.

Impact en termes de développement institutionnel

Effets d'une action affectant, plus ou moins, la capacité d'un pays ou d'une région d'utiliser ses ressources propres (humaines, financières et naturelles), de façon plus efficiente, équitable et durable. Par exemple : (a) des mécanismes institutionnels mieux définis, plus stables, transparents et effectivement appliqués de façon

prévisible, et/ou (b) pour les organisations concernées par ces changements institutionnels, un meilleur ajustement entre leur mandat, leurs missions et leurs capacités.

Ces impacts peuvent inclure les effets, escomptés ou inattendus, d'une action.

Impacts

Effets à long terme, positifs et négatifs, primaires et secondaires, induits par une action de développement, directement ou non, intentionnellement ou non.

Indicateur

Facteur ou variable, de nature quantitatif ou qualitatif, qui constitue un moyen simple et fiable de mesurer et d'informer des changements liés à l'intervention ou d'aider à apprécier la performance d'un acteur du développement.

Indicateur de performance

Indicateur permettant de vérifier les changements intervenus en cours d'action ou les résultats obtenus par rapport à ce qui était planifié.

Termes connexes : suivi des performances, mesure des performances.

Mesure des performances

Système permettant d'apprécier les performances des actions de développement par rapport aux objectifs affichés.

Termes connexes : suivi des performances, indicateurs.

Meta évaluation

Évaluation conçue comme une synthèse des constatations tirées de plusieurs évaluations. Le terme est également utilisé pour désigner l'évaluation d'une évaluation en vue de juger de sa qualité et/ou d'apprécier la performance des évaluateurs.

Modèle des résultats (Cadre de résultats)

Représentation logique expliquant comment l'objectif de développement peut être atteint en pre-

nant compte des relations causales et des hypothèses implicites.

Termes connexes : chaîne des résultats, cadre logique.

Objectif de développement

Impact attendu, en termes physiques, financiers, institutionnels, sociaux, environnementaux ou autres, par une ou plusieurs actions de développement, au bénéfice d'une société, d'une communauté, d'un groupe de personnes.

Objectif du programme ou du projet

Résultats que le programme ou le projet est supposé contribuer à générer en termes physiques, financiers, institutionnels, sociaux, environnementaux ou autres.

Outils d'analyse

Techniques utilisées pour traiter et interpréter l'information durant une évaluation.

Outils pour la collecte de données

Méthodologies utilisées pour identifier des sources d'information et les rassembler au cours de l'évaluation.

Remarque : Par exemple, enquêtes formelles ou informelles, observation directe et participative, interviews de communautés, groupes de contrôle, avis d'experts, études de cas et recherche de documentation.

Partenaires

Personnes et/ou organisations qui collaborent pour atteindre des objectifs convenus en commun.

Remarque : le concept de partenariat évoque des objectifs conjoints, des responsabilités partagées en ce qui concerne les réalisations, des engagements réciproques et une obligation de rendre compte de manière claire. Les partenaires peuvent être des organisations gouvernementales, de la société civile, des ONG, des universités, des associations professionnelles, des organisations multilatérales, des entreprises privées, etc.

Parties prenantes (Protagonistes)

Agences, organisations, groupes ou individus qui ont un intérêt direct ou indirect dans l'action de développement ou dans son évaluation.

Performance

Mesure selon laquelle l'action de développement, ou un partenaire, opère selon des critères, des normes, des orientations spécifiques, ou obtient des résultats conformes aux objectifs affichés ou planifiés.

Pertinence

Mesure selon laquelle les objectifs de l'action de développement correspondent aux attentes des bénéficiaires, aux besoins du pays, aux priorités globales, aux politiques des partenaires et des bailleurs de fonds.

Remarque : rétrospectivement, la question de la pertinence consiste souvent à s'interroger sur le fait de savoir si les objectifs de l'action ou sa conception sont encore appropriés compte tenu de l'évolution du contexte.

Publics concernés (Publics atteints)

Bénéficiaires et autres parties prenantes concernés par une action de développement.

Terme connexe : bénéficiaires.

Réalisation (Effet direct)

Ce que l'action doit accomplir ou a accompli à court ou à moyen terme.

Termes connexes : résultat, extrant, produit, impact, effet.

Recommandations

Propositions qui ont pour but de promouvoir l'efficacité, la qualité ou l'efficience d'une action de développement, de réorienter les objectifs, et/ou de réallouer les ressources. Les recommandations doivent être reliées aux conclusions.

Référence (Etalon)

Norme permettant d'apprécier la performance ou les résultats obtenus.

Remarque : la référence se rapporte à des résultats obtenus dans le passé récent par d'autres organisations comparables, ou à ce qu'on pensait pouvoir atteindre raisonnablement dans un contexte donné.

Responsabilité de rendre compte (Redevabilité)

Obligation de rendre compte du fait que le travail a été conduit selon les règles et les normes convenues, ou obligation de rendre compte de façon claire et impartiale sur les résultats et la performance, au regard du mandat et/ou des objectifs fixés. Cela peut exiger une démonstration précise, voire juridique, que le travail a été accompli selon les termes du contrat.

Remarque : dans le contexte du développement, le terme peut concerner l'obligation des partenaires à agir selon des responsabilités clairement établies, un partage des rôles et des performances attendues, souvent dans le respect d'une gestion prudente des ressources. En ce qui concerne les évaluateurs, le terme évoque la responsabilité de fournir des appréciations de performance et des rapports d'avancement précis, impartiaux et crédibles. Pour les décideurs et les gestionnaires du secteur public le devoir de rendre compte s'effectue envers les contribuables et les citoyens.

Ressources (Moyens, intrants)

Moyens financiers, humains et matériels utilisés pour l'action de développement.

Résultats

Extrants (produits), réalisations ou impacts (escomptés ou non, positifs et/ou négatifs) d'une action de développement.

Termes connexes : réalisation, effet direct, impact.

Rétroaction

Transmission des constatations résultant du processus d'évaluation à ceux qui peuvent en tirer des leçons utiles et pertinentes afin de favoriser un meilleur apprentissage. Cela peut impliquer de réunir et de diffuser les constatations, les conclusions, les recommandations et les leçons de l'expérience.

Scénario en absence d'intervention (Situation contrefactuelle)

Situations ou conditions dans lesquelles se trouveraient les personnes, les organisations ou les groupes concernés si l'action de développement n'existait pas.

Suivi

Processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action de développement en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués.

Terme connexe : suivi de performance, indicateur.

Suivi des performances

Processus continu de collecte et d'analyse de l'information, visant à apprécier la mise en œuvre d'un projet, d'un programme ou d'une politique au regard des résultats escomptés.

Termes de référence (Cahier des charges)

Document écrit présentant le but et le champ de l'évaluation, les méthodes à utiliser, les références permettant d'apprécier la performance ou de conduire les analyses, les ressources et le temps nécessaires, ainsi que les conditions de présen-

tation des résultats. Une autre expression parfois utilisée avec la même signification est le « mandat ».

Triangulation

Utilisation d'au moins trois théories, sources ou types d'informations, ou démarches d'analyse, pour vérifier et soutenir une appréciation ou un point de vue.

Remarque : en combinant plusieurs sources, méthodes, analyses ou théories, les évaluateurs cherchent à surmonter les biais qui apparaissent quand on se fonde sur une seule source d'information, un seul observateur, une seule méthode ou une seule théorie.

Validité

Disposition selon laquelle les stratégies et les instruments de collecte d'information permettent de mesurer ce qu'ils sont censés mesurer.

Viabilité (Pérennité, durabilité)

Continuation des bénéfices résultant d'une action de développement après la fin de l'intervention.

Probabilité d'obtenir des bénéfices sur le long terme. Situation par laquelle les avantages nets sont susceptibles de résister aux risques.

NOTES DE FIN DE DOCUMENT

Chapitre 3

1. Un exemple de bonne pratique en matière de comparaison de la performance des administrations fédérales et étatiques/territoriales en Australie est offert par le Comité directeur pour l'examen de la prestation des services publics (2007).

2. Aussi connue sous le nom de « nouvelle gestion publique » (voir OCDE 1995 par exemple).

3. Les concepts connexes de la participation de la société civile au suivi et à l'évaluation sont les suivants : suivi et évaluation participatifs, dans lesquels des citoyens ordinaires participent activement au suivi et à l'évaluation, et ne sont pas seulement des sources d'information, et responsabilité sociale, qui couvre un large éventail de mécanismes, notamment divers types de suivi et d'évaluation par lesquels les citoyens peuvent tenir l'État comptable de ses actes. Ces autres types de suivi et d'évaluation comprennent les fiches de rendement de la communauté, les enquêtes de suivi des dépenses publiques, et les audits sociaux. Voir Banque mondiale (2006b).

4. <http://www.bogotacomovamos.org/bogotacv/scripts/index.php>. Voir aussi Sánchez (sans date) et Fiszbein (2005, p. 42).

5. Le ministère chilien des Finances, qui gère le système d'évaluation à l'échelle du gouvernement, affiche les appels d'offres en direct pour la réalisation des évaluations qu'il commande. Les termes de référence de l'évaluation, les soumissionnaires retenus (particuliers ou entreprises), et le rapport d'évaluation finale font l'objet d'une divulgation sur le site web du ministère au moment de la sélection des soumissionnaires. Une telle démarche renforce la transparence des processus d'évaluation et l'objectivité des évaluations elles-mêmes.

Chapitre 4

1. La plupart des systèmes publics de suivi et d'évaluation n'évaluent pas les projets des bailleurs de fonds. Les deux exceptions à la règle sont les systèmes du

Chili et de la Colombie.

2. <http://www.mfdr.org/>.

3. <http://www.adb.org/MfDR/CoP/about.asp>.

4. <http://www.afrea.org/>; <http://www.preval.org/mapa.php?idioma=8>; <http://www.ideas-int.org/>; <http://internationalevaluation.com/index.shtml>.

Chapitre 5

1. Pour les critères d'évaluation de la qualité des indicateurs de performance, voir, par exemple, Hatry (2006) et Wholey (2006). Pour les normes d'évaluation, voir, par exemple, Wholey, Hatry, et Newcomer (2004).

Chapitre 6

1. Le ministère des finances analyse et s'attache à vérifier les informations contenues dans ces rapports. Certaines bases de données portant sur l'information et certains systèmes d'information du ministère sont vérifiés par le comité général d'audit interne (voir Blondal et Curristine 2004).

2. Ces objectifs portent sur les biens et services, leur qualité, et les niveaux de satisfaction des utilisateurs

3. Au nombre des raisons pour lesquelles les objectifs fixés ne sont pas réalisés figurent : des facteurs externes échappant au contrôle de l'organisation concernée ; des objectifs irréalistes ; et la mauvaise qualité de gestion (Guzman 200).

4. Les ministères sectoriels utilisent notamment les données tirées du S&E dans le processus budgétaire lorsqu'ils sollicitent des ressources supplémentaires au titre du « fonds spécial » mis en place par le ministère des finances. Ce fonds a été utilisé dans certains budgets récents - non dans tous - pour affecter les ressources supplémentaires disponibles à la fin du processus budgétaire normal. Les ministères souhaitant bénéficier d'un financement au titre de ce fonds soumettent des offres en utilisant la méthode du cadre logique, qui montre les objectifs souhaités de la dépense

proposée, les indicateurs de performance et les objectifs chiffrés, la population cible, les résultats attendus et la contribution éventuelle aux objectifs stratégiques. Le ministère des finances examine les offres sur la base des critères techniques, notamment leur pertinence par rapport aux priorités gouvernementales. Les décisions finales sur les allocations de fonds sont prises par le président (Blondal et Curristine 2004).

5. L'évaluation des programmes publics et les évaluations d'impact au Chili ne rendent pas systématiquement compte des méthodologies utilisées et n'accordent pas toujours une attention suffisante à la logique des programmes (cadre logique). Certaines évaluations d'impact ne répondent pas aux normes de qualité édictées par le ministère des finances, cela à cause des problèmes tels que l'absence d'un groupe témoin ou de données de référence. Ces évaluations tendent également à mettre l'accent sur la quantité et sous-utilisent les informations concernant la qualité tel que le niveau de satisfaction des bénéficiaires.

6. Ce chiffre ne tient pas compte des coûts supportés par les administrations sectorielles, qui comprennent prioritairement les coûts liés à la collecte, au traitement, et à la communication des informations sur la performance au ministère des finances, et le coût de préparation des rapports complets de gestion.

Chapitre 7

1. Les systèmes SIGOB au Guatemala et au Honduras et le système d'indicateurs de performances de l'État de Ceará au Brésil servent à noter les performances du programme, en utilisant notamment une approche de notation sur le modèle des feux de signalisation — vert, orange ou rouge. Cette approche souligne clairement les performances de chaque programme. Le gouvernement mexicain envisage d'adopter un système similaire.

2. La direction du Plan, qui gère SINERGIA, a mis au point une méthode d'évaluation rapide basée sur une combinaison des programmes d'évaluation du gouvernement chilien et de l'administration américaine. Pour plus d'informations, voir Mackay et al. (2007). Ces évaluations des directions du Plan (désignées « évaluations de l'exécutif ») devraient coûter environ 25 000 dollars chacune. Les évaluations rapides pilotes du ministère des Finances sont fondées sur la méthodologie des évaluations des programmes publics au Chili et coûtent environ 15 000 dollars chacun.

3. Le gouvernement ne finance actuellement que 12

% des 11,1 millions de dollars du programme d'évaluation.

4. Le coût estimatif pour la Colombie est approximatif. Les estimations pour la Colombie et le Chili n'intègrent pas les coûts supportés par les ministères et organismes publics sectoriels pour la fourniture d'informations de suivi et autres au système de S&E.

Chapitre 8

1. Ces réformes ont porté par exemple sur la réduction du nombre de ministères et l'octroi d'une autonomie beaucoup plus grande aux ministères fusionnés ; le remplacement du budget par poste par un système de dépenses de fonctionnement (avec un poste pour les salaires et un autre pour les dépenses administratives) en plus des dépenses effectuées au titre des programmes ; l'introduction du budget de programme et l'introduction d'un cadre de dépenses à moyen terme avec des prévisions sur trois ans.

2. Mackay (1998a) examine l'élaboration du système australien de S&E et en fait une comparaison avec le système de gestion des performances qui l'a remplacé (Mackay 2004) .

3. Bien que les rapports de responsabilisation soient généralement définis sous l'angle de la responsabilité des ministres et des départements ministériels vis-à-vis du Parlement, un autre modèle de rapport s'est révélé plus efficace dans le cas de l'Australie : il s'agit de la responsabilité des autres ministères vis-à-vis du ministère des Finances.

4. Le coût de ces évaluations en rythme annuel représentait, en moyenne, moins de 1 % des dépenses totales consacrées par le gouvernement aux programmes évalués.

5. Quelques fois, les ministères sectoriels élaboraient eux-mêmes les options d'épargne, en vue de contribuer à la prise en charge des nouvelles propositions de dépenses. Environ un tiers de toutes les options d'épargne ont été élaborées par les ministères sectoriels ; les autres l'ont été par le ministère des Finances.

6. Dans un certain nombre de cas, la validité des nouvelles propositions de politiques émanant des ministres d'exécution n'était pas confirmée par les résultats des évaluations, même si le ministère des Finances soutenait qu'elle aurait pu l'être. Le gouvernement demandait alors qu'une évaluation soit menée avant qu'il n'examine les propositions. Chaque fois qu'il y avait un désaccord entre le ministère des Finances et un ministère d'exécution concernant la qualité ou la fiabilité

des conclusions d'une évaluation de grande envergure — ce qui ne pouvait que susciter la colère du gouvernement — le problème était renvoyé aux responsables pour être résolu au moyen d'une nouvelle évaluation. Une telle évaluation prenait habituellement un certain temps pour être achevée ; la proposition du ministre d'exécution pourrait donc avoir à attendre encore un an avant d'être réexaminée. La possibilité d'un tel retard constituait ainsi pour les ministères d'exécution une réelle incitation à éviter d'être en désaccord avec le ministère des Finances au sujet de la qualité de leurs évaluations.

7. Voir Mackay (2004) pour une analyse détaillée de ces réformes et de leur impact sur le S&E dans le gouvernement fédéral.

8. À titre d'exemple, on peut citer les ministères de la Famille, des Services communautaires et des affaires des populations autochtones, de l'Emploi et des Relations sur le lieu de travail, de l'Éducation, des Sciences et de la Formation et de la Santé et du Vieillessement.

9. En l'absence de fortes pressions sur les ministères d'exécution pour les rendre comptables de leurs actes, et dans un environnement où les processus d'élaboration des politiques et le processus budgétaire ont été affaiblis, toute incitation qui aurait pour but d'amener ces ministères à prendre au sérieux le S&E de la performance doit être induite de l'intérieure. Cela dépendra des priorités et de l'engagement du secrétaire général de chaque ministère.

Chapitre 9

1. Environ 64 pays ont préparé un DSRP ou un DSRP intérimaire. Voir <http://www.worldbank.org/prsp>.

2. Cette section s'inspire abondamment des travaux des consultants commandités par IEG. Voir Haugue (2001, 2003), IEG (2004a, annexe D), et Schiavo-Campo (2005).

3. Il s'agit de la stratégie d'aide conjointe. Voir Banque mondiale et al (2006).

4. <http://web.worldbank.org/external/projects/main?pagePK=64283627&piPK=73230&theSitePK>

Chapitre 10

1. Il convient également de noter l'importance des données recueillies par les bureaux nationaux de statistique, telles que celles relatives aux recensements démographiques et aux enquêtes auprès des ménages. Un bon exemple d'examen de données existantes recueillies par les ministères et le bureau national de sta-

tistique de l'Ouganda est fourni par Kiryegyera, Nuwagaba et Ochen (2005).

2. Cette situation s'est produite par exemple avec les données sur les listes d'attente des hôpitaux au Royaume-Uni (Schick 2001).

3. Une analyse intéressante — quoique peut-être contestable — de la nature et de l'impact de l'application du Code civil napoléonien dans les pays en développement est donnée par Beck, Demirguc-Kunt et Levine (2002). En revanche, les pays dotés d'un régime parlementaire d'inspiration britannique ont tendance à interpréter les décisions gouvernementales — telles que transparaissant par exemple dans les décisions du gouvernement — de façon plus pragmatique, en insistant sur leur adaptation à mesure de l'évolution des circonstances. Un des points forts des décisions du gouvernement est qu'elles sont prises de façon collective par un grand nombre de ministres ; en Australie, l'appui collectif du gouvernement au système d'évaluation fut un important facteur de succès dans le pays (Mackay 1998a).

4. L'adoption d'une loi régissant le S&E présente d'autres avantages. La loi peut garantir l'accès des ministères centraux aux données recueillies et tenues par les ministères et les organismes publics sectoriels. La loi peut aussi faire en sorte que les rapports d'évaluation soient mis à la disposition du public, et garantir le caractère confidentiel des données personnelles.

5. Les rapports d'évaluation sont accessibles sur le site web du ministère, à l'adresse http://www.dipres.cl/fr_control.html.

6. L'un des tout premiers a été publié par le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale (rebaptisé Groupe indépendant d'évaluation en 2005). Voir Mackay (1998b). Bedi et al. (2006) offrent un autre exemple remarquable.

Chapitre 11

1. Cette trichotomie — la carotte, le bâton et le sermon — a été énoncée au départ par Vedung (1991) en présentant une taxinomie des instruments de politique (règlements, incitatifs économiques, et information). Elle n'a pas été développée comme une taxinomie des mesures incitant à effectuer le S&E. Toulemonde (1999) s'en est également servi pour mettre au point une taxinomie des incitations encourageant la réalisation du S&E.

Chapitre 12

1. Compton, Baizerman et Stockdill (2002) ont jugé

que le renforcement des capacités de S&E relève à la fois de l'art, de l'artisanat et de la science.

2. Un guide détaillé sur l'évaluation des systèmes de suivi de la pauvreté a été élaboré par Bedi et autres (2006).

3. Ceci peut impliquer l'examen des indicateurs de performance existants au regard des critères de bonnes pratiques tels que SMART pour déterminer si les indicateurs sont spécifiques, mesurables, attribuables, réalistes et opportuns (voir Australian National Audit Office 2001). Ou alors il peut inclure un examen des données existantes collectées par les ministères et le bureau national des statistiques pour déterminer quelles données relatives aux domaines prioritaires de l'administration (tels que la santé et l'enseignement primaire) sont disponibles et le degré d'harmonisation ou de double emploi des données. En ce qui concerne l'Ouganda, un bon exemple est fourni par Kiryegyera, Nuwagaba et Ochen 2005. Il peut aussi comprendre une série d'audits détaillés des données des systèmes d'information des ministères sectoriels. Les normes d'évaluation de la qualité des données du Fonds monétaire international fournissent un cadre diagnostique à titre indicatif. <http://dsbb.imf.org/Applications/web/dqrs/dqrsdqaf/>.

4. L'Argentine, par exemple, dispose de trois systèmes de S&E non coordonnés (Zaltsman, 2006a) dont deux sont des systèmes nationaux et le troisième couvre toutes les dépenses sociales.

Chapitre 13

1. Ceci est un moyen d'harmoniser les multiples exigences souvent conflictuelles des différents bailleurs de fonds en matière de S&E. Il peut également constituer le point de départ, la « tête de pont », de l'extension future du S&E à toutes les activités de l'administration, y compris toutes celles qui sont financées par son propre budget.

2. Comme il a été noté au chapitre 6, toutefois, même le système de S&E du Chili, qui est centralisé et géré par le compétent et puissant ministère des Finances, produit certaines évaluations qui souffrent des problèmes de qualité.

Chapitre 14

1. Les critères d'évaluation que la Banque mondiale applique à ses projets sont les suivants : 1) les résultats réels ou probables — a) la pertinence des objectifs et de l'élaboration du projet, b) l'effectivité du projet (c'est-

à-dire la réalisation des objectifs) et c) son efficacité ; 2) le risque pour les résultats de développement (c'est-à-dire le risque de ne pas maintenir les résultats réels ou probables) ; 3) la performance de la Banque ; 4) la performance des emprunteurs ; 5) la conception, la mise en œuvre et l'utilisation du S&E ; et 6) d'autres questions comme l'observation des règles de sauvegarde, le respect des responsabilités fiduciaires et les impacts positifs ou négatifs imprévus.

2. À titre d'exemple, l'appui de la Banque mondiale aux initiatives du Gouvernement égyptien visant à instaurer la budgétisation axée sur la performance. Le résultat de ces efforts a été jugé marginalement insatisfaisant (IEG 2004a, annexe G). Ce rapport donne la liste d'un certain nombre d'enseignements tirés de cette expérience.

3. Voir par exemple les travaux de la Banque mondiale sur le renforcement des capacités statistiques et ceux du Partenariat statistique au service du développement à l'aube du XXI^e siècle (PARIS21, l'un des principaux consortiums regroupant des bailleurs de fonds internationaux, des gouvernements, des organismes professionnels et des universitaires. <http://intranet.worldbank.org/WBSITE/INTRANET/UNITS/DEC/DATA/SCBINTRANET/0,,contentMDK:20100922~pagePK:229337~piPK:232609~theSitePK:239411,00.html> <http://www.paris21.org/>

4. <http://www.who.int/healthmetrics/en/> Les objectifs de ce réseau sont pertinents pour d'autres secteurs et aussi pour les systèmes nationaux d'information. En effet, *le système d'information sanitaire d'un pays comprend une multitude de sous-systèmes et de sources de données dont les bureaux de l'état civil, les recensements et les enquêtes, la veille sanitaire et la lutte contre les maladies, les statistiques sur les services et le système d'information pour la gestion sanitaire, les données financières et le suivi des ressources. Conjointement, ces éléments contribuent à générer des informations sanitaires. L'absence de consensus sur les faiblesses relatives, l'utilité, la faisabilité et le rapport coût-efficacité des différentes méthodes de collecte de données s'est traduite par une pléthore de systèmes distincts et très souvent des double emplois. Trop souvent, des méthodes particulières de collecte de données ne sont pas utilisées de manière appropriée comme l'utilisation des enquêtes auprès des ménages pour produire des informations sur la mortalité chez les adultes. Les partenaires du Réseau de métrologie sanitaire (RMS) ont convenu de se mettre en confor-*

mité avec un cadre commun définissant les normes relatives aux systèmes d'information sanitaire. Ce cadre définira les systèmes nécessaires au niveau du pays et à l'échelle mondiale, ainsi que les normes, les capacités et les processus de production, d'analyse, de dissémination et d'utilisation des informations sanitaires. En outre, il met l'accent sur les contributions des bailleurs de fonds et des organismes techniques à un plan de développement du système d'information sanitaire auquel le pays adhère, réduisant ainsi les chevauchements et les double emplois.

5. L'outil dont le Réseau de métrologie sanitaire (RMS) se sert pour évaluer et suivre les systèmes d'information sanitaire du pays afin de les renforcer est disponible sur le site http://www.who.int/healthmetrics/documents/hmn_assessment_tool_guide_english_v1_96.pdf

6. Voir le Réseau du CAD de l'OCDE sur l'évaluation : http://www.oecd.org/document/60/0,2340,en_21571361_34047972_38242748_1_1_1_1,00.html

7. Voir les discussions précédentes sur le renforcement des capacités statistiques (en particulier sur le consortium PARIS21) et le Réseau de métrologie sanitaire (RMS). Les critères d'évaluation des systèmes de gestion financière étaient élaborés par la communauté des bailleurs de fonds pour que les pays admis à bénéficier de l'initiative d'allègement de la dette disposent de systèmes suffisamment fiables. Il s'agit d'une exigence fiduciaire connue comme l'Initiative sur les dépenses publiques et la responsabilité financière. Voir le site <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPUBLICSECTORANDGOVERNANCE/EXTPUBLICFINANCE/0,,contentMDK:20687844~>

Sixième Partie

1. En 1986, le Gouvernement australien a dissout le Bureau de recherche sur le marché de l'emploi après que celui-ci ait fortement médiatisé son évaluation du principal programme de création d'emplois du gouvernement. Cette évaluation critiquait sérieusement ce programme (que le gouvernement a d'ailleurs supprimé l'année suivante). Cette expérience n'est certainement pas un argument pour justifier la réalisation d'une évaluation qui soit moins qu'honnête et objective mais, c'est une raison pour gérer les conclusions d'une évaluation avec tact. Si l'organisme gouvernemental en charge de l'évaluation est nouvellement établi, il serait prudent de sélectionner soigneusement les programmes à évaluer.

2. Dans quelle mesure les conclusions d'une éva-

luation sont applicables à d'autres pays ou sont pertinentes pour eux (et par conséquent, ne reflètent pas simplement le contexte local) mais mettent en évidence la validité externe de l'évaluation.

3. Voir par exemple les articles publiés dans *Boston Review* en 2006 et Davidson (2006), Cook (2006) et Scriven (2006). White (2006a, 2006b) a soutenu que la portion du volume d'aide au développement qui peut être soumise à une évaluation d'impact de façon aléatoire est rigoureusement restreinte.

4. Les disparités concernant la disponibilité des informations sur le S&E sont prises en compte de manière explicite aux États-Unis au moyen d'un outil destiné à évaluer la performance des programmes (Program Assessment Rating Tool - PART). (Encadré 3.2).

5. Peut se faire bien plus facilement au sein d'un ministère, par rapport à la situation dans laquelle un programme recouvre plusieurs ministères.

6. L'analyse du cadre logique offre un outil d'analyse très utile pour faciliter cette méthode stratégique. L'évaluation fondée sur la théorie constitue une version plus perfectionnée de cette méthode. Ces deux approches sont présentées dans leurs grandes lignes dans *Suivi et évaluation : Quelques outils, méthodes et approches* (IEG 2004b).

Annexe B

1. L'équipe qui a aidé à préparer l'étude diagnostique était composée de Glagys Lopez-Acevedo, Fernando Rojas, Miguel Mercado-Díaz, Wendy Cunningham, Jairo Arboleda, Tarsicio Castañeda, Rodrigo Garcia, Marcela Rubio et Juan Manuel Quesada, avec comme auteur principal Keith Mackay.

2. La documentation du projet pour ces financements et d'autres prêts de la Banque est fournie dans la bibliographie.

3. Directiva Presidencial 10 de 2002.

4. Ley 819 de 2003 o Ley de Responsabilidad Fiscal.

5. Cette faiblesse des effectifs du personnel permanent reflète les contrôles stricts exercés par le gouvernement sur le nombre total d'agents de l'État.

6. Programas de Acción Gubernamental. Ceux-ci sont inclus dans le Plan de développement national.

7. <http://www.sigob.gov.co/ini/>.

8. La Colombie est une république unitaire de 32 départements (un niveau de gouvernement infranational) plus le district de Bogotá. Chaque département coiffe un certain nombre de municipalités. Il existe environ 1 100 municipalités en Colombie.

9. Ces évaluations sont connues comme des « évaluations stratégiques » ou Evaluaciones Estratégicas.

10. En plus de la base de données du SIGOB à la disposition du public, toutes les évaluations du SINERGIA et un certain nombre de rapports sur les performances de l'administration sont disponibles sur le site Web de la DNP (www.dnp.gov.co). On ne sait pas dans quelle mesure les citoyens ordinaires peuvent utiliser ces informations ; toutefois, il ne fait aucun doute que les universitaires et certaines organisations non gouvernementales disposent du potentiel nécessaire pour les exploiter.

11. Le questionnaire est disponible à partir du lien suivant: <http://sinergia.dnp.gov.co/sinergia/opi>.

12. Les résultats de cette enquête devraient être publiés en 2007.

13. La DEPP a financé une série de 20 programmes radiophoniques sur les résultats des politiques sociales de l'État et la manière dont les citoyens peuvent solliciter le soutien du gouvernement. Ces programmes radiophoniques ont été diffusés sur 80 radios communautaires sur toute l'étendue du territoire.

14. <http://www.bogotacomovamos.org/bogotacv/scripts/index.php>.

15. Toutefois, le ministère des Finances appliquerait un pouvoir discrétionnaire considérable pour décaisser les fonds liés aux dépenses autorisées. Dans la mesure où cette pratique est avérée, elle accroît les marges de manœuvre budgétaires à court terme.

16. Les « accords de performance » sont une approche analogue à la détermination des objectifs de performance, et doivent être conclus dans le cadre des Plans indicatifs que les ministères et organismes publics doivent adopter de concert avec la DNP et le ministère des Finances. Voir CONPES (1999). On ne sait pas si les entités qui ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs encourrent des conséquences.

17. La méthode casuistique est un moyen de classification des patients des hôpitaux en fonction de leur diagnostic et du niveau de soins requis. Les financements accordés à chaque hôpital sont fonction du nombre de chaque catégorie de patient qui reçoit des traitements et du coût moyen de fourniture du niveau correspondant de traitement. La moyenne des coûts est établie sur la base du système de santé tout entier.

18. Le travail d'évaluation de la DDTS consiste apparemment en des estimations des performances municipales sur la base des informations collectées sur les performances de l'administration.

19. Dans d'autres pays, le S&E s'est développé au niveau infranational par la publication d'analyses comparatives du volume et de la qualité des services fournis par les exécutifs infranationaux. Cela permet d'identifier les exécutifs qui enregistrent des performances relativement élevées ou faibles.

20. Ce débat porte sur une structure de programme axée sur les objectifs. Des structures alternatives peuvent être conçues, par exemple sur la base du type d'activités (hôpitaux par exemple) ou des groupes cibles (à l'instar des personnes âgées).

21. La DEPP a estimé que le programme d'évaluation du SINERGIA représente environ 24 % du budget d'investissement. Ce chiffre couvre les activités du gouvernement qui ont fait l'objet d'une certaine forme d'évaluation sous l'égide du SINERGIA. Bien entendu, il ne doit pas être interprété de manière à suggérer qu'une évaluation subséquente de ces activités ne se justifierait pas : il est rare, pour ne pas dire jamais le cas, que même une étude d'impact onéreuse évalue tous les aspects éventuels de la mise en œuvre, les réalisations, les services fournis, la pertinence du groupe cible, les résultats et l'impact d'un programme, en couvrant toute sa zone d'intervention géographique. En fait, la plupart des évaluations ne portent que sur un sous-ensemble de ces aspects. Par ailleurs, même des activités bien établies de l'État requièrent des évaluations périodiques et répétées.

22. Il existe de nombreuses contraintes à la pleine utilisation des résultats de l'évaluation. Divers attributs tenant à l'offre doivent être en place pour permettre l'utilisation de ces résultats, notamment l'opportunité d'une évaluation et sa crédibilité. Et le point de vue de la demande est essentiel : connaissance des résultats de l'évaluation et volonté de les utiliser de la part des analystes politiques, des décideurs et des responsables d'activités publiques (voir Banque mondiale, 2005b).

23. La Banque mondiale a accordé à la DANE un don du fonds de développement institutionnel d'un montant de 0,29 million de dollars pour l'aider à améliorer ses enquêtes auprès des ménages.

24. Les deux conférences tenues en 2004 et 2006 ont attiré chacune 800 participants, ce qui est un chiffre remarquable, et une indication de la perception de l'importance du suivi et évaluation des performances de l'administration.

Annexe D

1. Mackay (2003) donne un aperçu historique de l'intervention de l'IEG dans le domaine de la mise en place

des systèmes gouvernementaux de suivi et d'évaluation.

2. Les employés des bailleurs de fonds font souvent valoir que pour cette raison, ils ne doivent pas être tenus comptables des résultats et des impacts de leurs efforts ; au contraire, il serait raisonnable uniquement de leur demander des comptes au sujet de leurs activités et extrants. Cet argument passe cependant à côté de l'essentiel. Si les employés des bailleurs de fonds n'ont généralement aucune influence directe sur les réalisations et les impacts de leurs activités, ils contribuent néanmoins d'une certaine façon à ces résultats. En outre, il est toujours possible de formuler un avis raisonnable sur la contribution à de tels résultats. Les opinions de ce genre peuvent être émises par leurs pairs — les membres du personnel des bailleurs de fonds en service dans le même pays et leurs homologues issus de l'administration (et possiblement de la société civile).

(Dans le même ordre d'idées, on peut citer la préparation, par les responsables, d'un rapport de référence ou d'une évaluation des postes de leur personnel).

3. Cette méthode définit quatre niveaux d'évaluation de la formation : les réactions des participants et leurs opinions sur la formation ; le degré d'apprentissage des participants (mesuré par exemple en administrant un test avant-après) ; les changements dans le comportement des participants (c'est-à-dire les modifications apportées au mode d'exécution des tâches) ; et les effets sur l'organisation qui emploie les participants (soit les différences au niveau de la performance de l'organisation qui sont attribuables à la formation reçue par son personnel).

4. À titre illustratif, Buchanan (2004) a procédé à une évaluation à quatre niveaux du Programme international de formation pour le développement de l'IEG.

BIBLIOGRAFIE

- Adrien, Marie-Hélène. 2003. "Guide to Conducting Reviews of Organizations Supplying M&E Training." Evaluation Capacity Development Working Paper No. 9, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- . 2001. "Assessment of Ghanaian Organizations Involved in the Delivery of Monitoring and Evaluation Training." Report prepared for Independent Evaluation Group, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- African Development Bank and World Bank. 1998. *Evaluation Capacity Development in Africa*. Washington, DC: World Bank. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- Australian National Audit Office. 2001. "Performance Information in Portfolio Budget Statements." Performance Audit Report No. 18, 2001-02. AGPS, Canberra.
- . 1997. "Program Evaluation in the Australian Public Service." Performance Audit Report No. 3, 1997-98. AGPS, Canberra.
- Bamberger, Michael. 2006. *Conducting Quality Impact Evaluations under Budget, Time and Data Constraints*. Washington, DC: World Bank. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Bamberger, Michael, Keith Mackay, and Elaine Ooi. 2005. *Influential Evaluations: Detailed Case Studies*. Washington, DC: World Bank. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- . 2004. *Influential Evaluations: Evaluations that Improved Performance and Impacts of Development Programs*. Washington, DC: World Bank. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Barberie, Alain. 1998. "Indonesia's National Evaluation System." ECD Working Paper No. 2, World Bank, Washington, DC.
- Barrett, Pat. 2001. "Evaluation and Performance Auditing: Sharing the Common Ground. A Review of Developments." Address to the Australasian Evaluation Society, Canberra, 10 October. http://www.anao.gov.au/uploads/documents/Evaluation_and_Performance_Auditing_Sharing_the_Common_Ground.pdf.
- Beck, Thorsten, Asli Demirguc-Kunt, and Ross Levine. 2002. "Law and Finance: Why Does Legal Origin Matter?" NBER Working Paper No. 9379, National Bureau of Economic Research, Cambridge, UK.
- Bedi, Tara, Aline Coudouel, Marcus Cox, Markus Goldstein, and Nigel Thornton. 2006. *Beyond the Numbers: Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies*. Washington, DC: World Bank.
- Blondal, Jon R., and Teresa Curristine. 2004. "Budgeting in Chile." *OECD Journal on Budgeting* 4 (2): 7-45.
- Booth, David, and Henry Lucas. 2001a. *Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems: Initial Review of PRSP Documentation*. London: Overseas Development Institute.
- . 2001b. *Desk Study of Good Practice in the Development of PRSP Indicators and Monitoring Systems: Final Report*. London: Overseas Development Institute.
- Boston Review*. 2006. "Making Aid Work." July/August, 2006. <http://bostonreview.net/BR31.4/contents.html>
- Boyle, Richard. 2005. "Evaluation Capacity Development in the Republic of Ireland." ECD Working Paper No. 14, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Brushett, Stephen. 1998. "Evaluation Capacity Development in Zimbabwe: Issues and Opportunities." ECD Working Paper No. 2, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Buchanan, Heather. 2004. "Evaluation of the International Program for Development Evaluation Training." Consultant report prepared for Independent Evaluation Group and Carleton University, World Bank, Washington, DC. <http://www.ipdet.org/IPDET2004%20Evaluation%20Report.pdf>.

- Castro, Manuel Fernando. 2006a. "Colombia's National System for Evaluating Management and Results." In *Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference*, ed. Ernesto May, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, and Jaime Saaverdra, 29–35. Washington, DC: World Bank.
- . 2006b. "Performance-based management of country planning and budgeting: the case of Colombia." Presentation at the International Conference on Monitoring and Evaluation of Country Planning and Politics, Beijing, October 2006.
- Compton, Donald W., Michael Baizerman, and Stacey H. Stockdill, eds. 2002. *The Art, Craft, and Science of Evaluation Capacity Building*. San Francisco: Jossey-Bass.
- CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social). 2004. "Renovación de la administración: Gestión por resultados y reforma del sistema nacional de evaluación." CONPES 3294.
- . 2002. "Evaluación de impacto de programas sociales." CONPES 3188.
- . 1999. "Acuerdos de eficiencia: Estrategia de evaluación del plan nacional de desarrollo 'Cambio para Construir la Paz.'" CONPES 3048.
- Cook, Thomas D. 2006. "Describing What Is Special about the Role of Experiments in Contemporary Educational Research: Putting the 'Gold Standard' Rhetoric into Perspective." *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 6 (November): 1–7.
- Currstine, Teresa. 2005. "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire." *OECD Journal on Budgeting* 5 (2): 87–131.
- DAC (Development Assistance Committee of the Organisation for Economic Co-operation and Development). 2006. *The Challenge of Capacity Development: Working Towards Good Practice*. Paris: OECD.
- . 2002. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management*. Paris: OECD.
- DAC Network on Development Evaluation. 2006. *Fact-Finding Survey on Evaluation Capacity Development (ECD) in Partner Countries*. Paris: OEDC.
- Davidson, E. Jane. 2006. "The RCTs-Only Doctrine: Brakes on the Acquisition of Knowledge?" *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 6 (November): ii–v.
- Department of National Planning. 2005. "Strategic Plan for Strengthening and Consolidating Information and Performance-Based Monitoring and Evaluation 2005–2010." Discussion paper, Department of National Planning, Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación y Alta Conserjería Presidencial. 2005. Presupuesto de inversión por resultados 2006. Bogotá: Government of Colombia.
- Development Bank of Southern Africa, African Development Bank, and World Bank. 2000. *Monitoring and Evaluation Capacity Development in Africa*. Johannesburg: Development Bank of Southern Africa. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Fiszbein, Ariel, ed. 2005. *Citizens, Politicians and Providers: The Latin American Experience with Service Delivery Reform*. Washington, DC: World Bank. <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/LACEXT/0,,contentMDK:20392501~pagePK:146736~piPK:146830~theSitePK:258554,00.html>.
- GAO (General Accountability Office). 2004. "Performance Budgeting: OMB's Program Assessment Rating Tool Presents Opportunities and Challenges for Budget and Performance Integration." Highlights of GAO-04-439T, testimony before the Subcommittee on Government Efficiency and Financial Management, Committee on Government Reform, House of Representatives. <http://www.gao.gov/new.items/d04439t.pdf>.
- . 1987. "Federal Evaluation: Fewer Units, Reduced Resources, Different Studies from 1980." PEMD-87-9. Washington, DC: General Accounting Office.
- Government of Colombia. 2006. *Visión Colombia 2019*. Bogotá: Government of Colombia.
- Government of Tanzania. 2001. *Poverty Monitoring Master Plan*. Dar es Salaam: Government of Tanzania.
- Government of Uganda. 2006. *The National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy Framework*. Kampala: Office of the Prime Minister, Government of Uganda. http://www.nimes.go.ug/index.php?option=com_frontpage&Itemid=1.
- . 2004. *Poverty Eradication Action Plan (2004/5–2007/8)*. Kampala: Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Government of Uganda.
- Guerrero, R. Pablo O. 1999. "Comparative Insights from Colombia, China and Indonesia." ECD Working Paper No. 5. World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Guzmán, Marcela S. 2007. "Monitoring and Evaluation."

- Presentation to a World Bank-Government of Bolivia Workshop on Managing for Results, La Paz, Bolivia, January 22–23.
- . 2006. “The Chilean Experience.” In *Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference*, ed. Ernesto May, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, and Jaime Saaverdra, 11–16. Washington, DC: World Bank. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- . 2005. *Sistema de control de gestión y presupuestos por resultados: La experiencia Chilena*. Santiago: Ministry of Finance, Budget Directorate, Government of Chile. http://www.dipres.cl/control_gestion/publicaciones/Control_Gestion_Presupuestos_Exp_Chilena_Sept_2005.html
- . 2003. *Systems of Management Control and Results-Based Budgeting: The Chilean Experience*. Santiago: Ministry of Finance, Government of Chile.
- Hatry, Harry P. 2006. *Performance Measurement: Getting Results*, 2nd ed. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Hauge, Arild. 2003. “The Development of Monitoring and Evaluation Capacities to Improve Government Performance in Uganda.” ECD Working Paper No. 10, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- . 2001. “Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Results-Based Management Perspective.” ECD Working Paper No. 8, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- Hauge, Arild, Wenkere Kitembo, Med Makumbi, and Omiat Omongin. 2002. “Effective Implementation of Uganda’s Poverty Eradication Action Plan: The Role of Monitoring and Evaluation in the Health, Education and Water Sectors.” Paper prepared for the Ministry of Finance, Planning and Economic Development, Kampala.
- Hentschel, Jesko. 2004. “Using Rapid City Surveys to Inform Municipal Social Policy—An Application in Cali, Colombia.” World Bank Policy Research Working Paper No. 3369, World Bank, Washington, DC.
- Hernandez, Gonzalo. 2007. “The Monitoring and Evaluation System in Mexico: 2007.0 Version.” Presentation at World Bank, Washington, DC, March 12.
- . 2006. “M&E of Social Programs in Mexico.” In *Towards the Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference*, ed. Ernesto May, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, and Jaime Saaverdra, 47–52. Washington, DC: World Bank. http://www.worldbank.org/ieg/ecd/docs/proceedings_la_eng.pdf
- High Level Forum on Harmonisation, Alignment, Results. 2005. *Paris Declaration on Aid Effectiveness: Ownership, Harmonisation, Alignment, Results and Mutual Accountability*. Paris: High Level Forum on Harmonisation, Alignment, Results. http://www.oecd.org/document/18/0,2340,en_2649_3236398_3540155_4_1_1_1_1,00.html
- IEG (Independent Evaluation Group). 2006. *2006 Annual Report on Operations Evaluation*. Washington, DC: World Bank.
- . 2004a. *Evaluation Capacity Development: OED Self-Evaluation*. Washington, DC: World Bank. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- . 2004b. *Monitoring & Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*, 2nd ed. Washington, DC: World Bank.
- . 2004c. *The Poverty Reduction Strategy Initiative: An Independent Evaluation of the World Bank’s Support through 2003*. Washington, DC: World Bank.
- . 2003a. *Toward Country-led Development: A Multi-Partner Evaluation of the Comprehensive Development Framework*. Washington, DC: World Bank.
- . 2003b. *World Bank Operations Evaluation Department: The First 30 Years*. Washington, DC: World Bank.
- . 2002. *Annual Report on Evaluation Capacity Development*. Washington, DC: World Bank. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>
- Joyce, Philip G. 2004. *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*. Washington, DC: IBM Center for The Business of Government. http://www.businessofgovernment.com/pdfs/Joyce_Report.pdf
- Kim, Dong Yeon, William Dorotinsky, Feridoun Sarraf, and Allen Schick. 2006. “Paths toward Successful Introduction of Program Budgeting in Korea.” In *From Line-Item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case*, ed. John M. Kim, 23–134. Seoul: Korea Institute of Public Finance and World Bank. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>

- Kirkpatrick, Donald L., and James D. Kirkpatrick. 2006. *Evaluating Training Programs: The Four Levels*, 3rd ed. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers.
- Kiryegyera, Ben, Augustus Nuwagaba, and Eric A. Ochen. 2005. "Results-Based Monitoring and Evaluation Plan for the Poverty Eradication Action Plan." Unpublished Report Prepared for the Office of the Prime Minister, Uganda, Kampala.
- Lahey, Robert. 2005. "A Comparative Analysis of Monitoring and Evaluation in Four Selected Countries: Canada, United States, Australia and United Kingdom." Unpublished manuscript.
- Mackay, Keith. 2004. "Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia." ECD Working Paper No. 11, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- . 2003. "Evaluation Capacity Development." In *World Bank Operations Evaluation Department: The First 30 Years*, ed. Partick G. Grasso, Sulaiman Wasty, and Rachel Weaving, 105–14. Washington, DC: World Bank.
- . 2002. *Evaluation Capacity Development (ECD) and the Poverty Reduction Strategy Initiative: Emerging Opportunities*. Proceedings of the AfrEA 2002 Conference. Nairobi: African Evaluation Association.
- . 1998a. "The Development of Australia's Evaluation System." ECD Working Paper No. 4, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- . 1998b. "Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework." ECD Working Paper No. 6, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- . 1998c. "Lessons from National Experience." ECD Working Paper No. 1, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- . 1998d. *Public Sector Performance—the Critical Role of Evaluation*. Washington, DC: World Bank. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Mackay, Keith, and Sulley Gariba, eds. 2000. *The Role of Civil Society in Assessing Public Sector Performance in Ghana*. Washington, DC: World Bank. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Mackay, Keith, Gladys Lopez-Acevedo, Fernando Rojas, Aline Coudouel, and others. 2007. "A Diagnosis of Colombia's National M&E System, SINERGIA." ECD Working Paper No. 17, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- May, Ernesto, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, and Jaime Saavedra, eds. 2006. *Towards Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean*. Washington, DC: World Bank and Inter-American Development Bank. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Mayne, John, and Peter Wilkins. 2005. "Believe It or Not: The Emergence of Performance Information Auditing." In *Quality Matters: Seeking Confidence in Evaluating, Auditing, and Performance Reporting*, ed. Robert Schwartz and John Mayne, 237–60. Edison, NJ: Transaction Publishers.
- OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development). 2005. *Modernizing Government: The Way Forward*. Paris: OECD.
- . 2004. "Public Sector Modernisation: Governing for Performance." OECD Policy Brief, OECD, Paris.
- . 2002. "Public Sector Modernisation: A New Agenda." GOV/PUMA(2002), 2, OECD, Paris.
- . 1998a. "Best Practice Guidelines for Evaluation." PUMA Policy Brief No. 5, OECD, Paris.
- . 1998b. *Public Management Reform and Economic and Social Development*. Paris: OECD.
- . 1997a. *In Search of Results: Performance Management Practices*. Paris: OECD.
- . 1997b. *Issues and Development in Public Management: Survey 1996–1997*. Paris: OECD.
- . 1997c. *Promoting the Use of Programme Evaluation*. Paris: OECD.
- . 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD.
- OECD and DAC. 2006. *Managing for Development Results—Principles in Action: Sourcebook on Emerging Good Practices*. Paris: OECD. <http://www.mfdr.org/Sourcebook.html>.
- Office of the Auditor-General of Canada. 2003. "Rating Department Performance Reports." *2003 Status Report*. Office of the Auditor-General, Ottawa: <http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/reports.nsf/html/20030501ce.html>.
- OMB (Office of Management and Budget). 2003. *Performance Measurement Challenges and Strategies*. Washington, DC: OMB. <http://www.whitehouse.gov/omb/part/index.html>.
- Ospina Bozzi, Sonia, and Doris Ochoa. 2003. "El sistema nacional de evaluación de resultados de la gestión pública (SINERGIA) de Colombia." In *Evaluación de resultados para una gestión pública moderna y de*

- mocrática: Experiencias Latinoamericanas*, ed. Nuria Cunill Grau and Sonia Ospina Bozzi. Caracas: CLAD.
- Patton, Michael Quinn. 1997. *Utilization-Focused Evaluation: The New Century Text*, 3rd ed. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- Perrin, Burt, and Keith Mackay. 1999. *What Makes for Successful Conferences? Lessons Learned from an Evaluation of Six Conferences Sponsored by the World Bank Institute*. Washington, DC: World Bank Institute.
- Ravindra, Adikeshavalu. 2004. "An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies." ECD Working Paper No. 12, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Roberts, John. 2003. "Managing Public Expenditure for Development Results and Poverty Reduction." ODI Working Paper No. 203, Overseas Development Institute, London. http://www.odi.org.uk/Publications/working_papers/wp203.pdf.
- Rojas, Fernando, Keith Mackay, Yasuhiko Matsuda, Geoffrey Shepherd, Azul del Villar, Ariel Zaltsman, and Philipp Krause. 2005. *Chile: Study of Evaluation Program—Impact Evaluation and Evaluations of Government Programs*. Washington, DC: World Bank. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Sánchez, María Fernanda. Undated. "Evaluation of Changes in the Quality of Life in Bogotá, Colombia, from a Civil Society Perspective—*Bogotá Cómo Vamos*." Unpublished paper.
- Sandoli, Robert L. 2005. "Budgeting for Performance in the United States Using the Program Assessment Rating Tool (PART)." Presented at a World Bank-Korea Development Institute conference, "Improving the Public Expenditure Management System," December 8.
- Schacter, Mark. 2000. "Sub-Saharan Africa: Lessons from Experience in Supporting Sound Governance." ECD Working Paper No. 7, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Schiavo-Campo, Salvatore. 2005. "Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience." ECD Working Paper No. 13, World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Schick, Allen. 2001. "Getting Performance Measures to Measure Up." In *Quicker, Better, Cheaper? Managing Performance in American Government*, ed. Dall Forsythe. Ithaca, NY: Rockefeller Institute Press.
- Scriven, Michael. 2006. "Converting Perspective to Practice." *Journal of MultiDisciplinary Evaluation* 6 (November): 8–9.
- Shand, David. Forthcoming. "Performance Auditing and Performance Budgeting." In *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*, ed. Marc Robinson. Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- . 2006. "Institutionalizing Monitoring and Evaluation—Issues and Experience in OECD Countries and in Latin America." In *Towards Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank/Inter-American Development Bank Conference*, ed. Ernesto May, David Shand, Keith Mackay, Fernando Rojas, and Jaime Saavedra, 57–66. Washington, DC: World Bank and Inter-American Development Bank. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.
- Social Impact. 2006. *Monitoring, Evaluation and Learning for Fragile States and Peacebuilding Programs: Practical Tools for Improving Program Performance and Results*. Arlington, VA: Social Impact.
- Ssentongo, Peter. 2004. "The National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy." Presentation to the 2004 Conference of the African Evaluation Association, Cape Town.
- Steering Committee for the Review of Government Service Provision. 2007. *Report on Government Services 2007*. Canberra: Productivity Commission. <http://www.pc.gov.au/gsp/reports/rogs/2007/index.html>.
- Stout, Susan. 2001. "Tanzania: Rapid Assessment of Monitoring and Evaluation in the Health Sector." Draft report, World Bank, Washington, DC.
- Uhr, John, and Keith Mackay. 1996. *Evaluating Policy Advice: Learning from Commonwealth Experience*. Canberra: Federalism Research Centre (Australian National University) and the Department of Finance.
- Toulemonde, Jacques. 1999. "Incentives, Constraints, and Culture-Building as Instruments for the Development of Evaluation Demand." In *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, ed. Richard Boyle and Donald Lemaire, 153–174. New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.
- UNDP (United Nations Development Programme). 2000. *Evaluation Capacity Development in Asia*. New York: UNDP. <http://Inweb18.worldbank.org/>

- oed/oeddodlib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/C273D BBB7BC5898085256B1B005494A8/\$file/eccd_china.pdf.
- United Kingdom National Audit Office. 2006. "PSA Targets: Performance Information." NAO Survey Report, NAO, London. http://www.nao.org.uk/publications/nao_reports/05-06/Acting_on_Information.pdf
- United Kingdom Treasury. Undated. *Outcome Focused Management in the United Kingdom*. London: Treasury. http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_spending_and_services/publicservice_performance/pss_perf_index.cfm.
- Vedung, Evert. 1991. *Utvärdering i politik och förvaltning*. Lund: Studentlitteratur. (Translation: 1997. *Public Policy and Program Evaluation*. New Brunswick, NJ: Transactions Publishers).
- White, Howard. 2006a. *Impact Evaluation—The Experience of the Independent Evaluation Group of the World Bank*. Washington, DC: World Bank. [http://www.worldbank.org/ieg/eccd/.](http://www.worldbank.org/ieg/eccd/)
- . 2006b. "Technical Rigor Must Not Take Precedence over Other Kinds of Valuable Lessons." *Boston Review*, July/August. <http://bostonreview.net/BR31.4/white.html>
- Wholey, Joseph S. 2006. "Quality Control: Assessing the Accuracy and Usefulness of Performance Measurement Systems." In *Performance Measurement: Getting Results*, 2nd ed., ed. Harry P. Hatry. Washington, DC: The Urban Institute Press.
- Wholey, Joseph S., Harry P. Hatry, and Kathryn E. Newcomer. 2004. *Handbook of Practical Program Evaluation*, 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass.
- World Bank. 2007. "Colombia: Monitoring, Evaluation and Information Project." Project Appraisal Document, World Bank, Washington, DC.
- . 2006a. "Colombia: Community Works and Employment Project." Implementation Completion Report No. 37294, World Bank, Washington, DC.
- . 2006b. *Social Accountability: Strengthening the Demand Side of Governance and Service Delivery*. Washington, DC: World Bank. http://www-esd.worldbank.org/sac/contact_welcome/welcome.html.
- . 2005a. *Chile: Análisis del programa de evaluación del gasto público*. Washington, DC: World Bank.
- . 2005b. "Colombia: Third Programmatic Fiscal and Institutional Structural Adjustment Loan Project." Project Appraisal Document, World Bank, Washington, DC.
- . 2005c. "Colombia: Social Safety Net Project." Project Appraisal Document, World Bank, Washington, DC.
- . 2004a. "Colombia: Proposed Second Programmatic Labor Reform and Social Structural Adjustment Loan Project." Program Document, World Bank, Washington, DC.
- . 2004b. "Colombia: Technical Assistance Loan to Support the Second Programmatic Labor Reform and Social Structural Adjustment Loan Project." Project Appraisal Document 29332, World Bank, Washington, DC.
- . 2004c. "Readiness Assessment—Toward Performance-Based Monitoring and Evaluation in Mexico: The Case of SEDESOL." Unpublished paper.
- . 2004d. *The World Bank Annual Report 2004*. Washington, DC: World Bank.
- . 2003. *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People*. Oxford: Oxford University Press. <http://econ.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/EXTWDR2004/0,,menuPK:477704~pagePK:64167702~piPK:64167676~theSitePK:477688,00.html>.
- . 1998. *Public Expenditure Management Handbook*. Washington, DC: World Bank. <http://site.resources.worldbank.org/INTPEAM/Resources/pem98.pdf>.
- . 1997a. *Colombia: Paving the Way for a Results-Oriented Public Sector*. Washington, DC: World Bank.
- . 1997b. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*. New York: Oxford University Press. <http://www.worldbank.org/html/extpb/wdr97/english/wdr97con.htm>.
- World Bank, African Development Bank, Austria, Germany, The Netherlands, Norway, Sweden, and UK Department for International Development. 2006. Joint Assistance Strategy for the Republic of Uganda (2005–2009). <http://siteresources.worldbank.org/INTUGANDA/Resources/UJAS.pdf>.
- World Bank and International Monetary Fund. 2004. *Poverty Reduction Strategy Papers—Progress in Implementation*. Washington, DC: World Bank and International Monetary Fund. http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/prsp_progress_2004.pdf.
- Zaltsman, Ariel. 2006a. "Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay." ECD Working Paper No. 16,

World Bank, Washington, DC. <http://www.worldbank.org/ieg/ecd/>.

———. 2006b. “The Monitoring and Evaluation Function in Colombia.” Unpublished paper, World Bank, Washington, DC.

Sites d'intérêt

Association africaine d'évaluation : <http://www.afrea.org/>
Communauté de praticiens d'Asie sur la gestion axée sur

les résultats en matière de développement : <http://www.adb.org/MfDR/CoP/about.asp>

CLAD (Centro Latinoamericano de Administración Para el Desarrollo): <http://www.clad.org.ve/siare/innotend/innotend.html>

Carte d'évaluation par les citoyens (PAC, Inde) : <http://www.pacindia.org/>

Association internationale de l'évaluation du développement (IDEAS) : <http://www.ideas-int.org/>

Organisation internationale pour la coopération en évaluation : <http://internationalevaluation.com/index.shtml>

Association d'évaluation d'Amérique latine : <http://www.preval.org/mapa.php?idioma=8>

Initiative de gestion axée sur les résultats en matière de développement : <http://www.mfdr.org/>

PART, États-Unis : <http://www.whitehouse.gov/omb/part/index.html>

Série des Documents de travail de l'IEG sur le développement des capacités

1. Mackay, Keith. 1998. "Lessons from Experience."
2. Brushett, Stephen. 1998. "Evaluation Capacity Development in Zimbabwe: Issues and Opportunities."
3. Barberie, Alain. 1998. "Indonesia's National Evaluation System."
4. Mackay, Keith. 1998. "The Development of Australia's Evaluation System."
5. Guerrero, R. Pablo O. 1999. "Comparative Insights from Colombia, China and Indonesia."
6. Mackay, Keith. 1998. "Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework."
7. Schacter, Mark. 2000. "Sub-Saharan Africa: Lessons from Experience in Supporting Sound Governance."
8. Hauge, Arild. 2001. "Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda: A Results-Based Management Perspective."
9. Adrien, Marie-Hélène. 2003. "Guide to Conducting Reviews of Organizations Supplying M&E Training."
10. Hauge, Arild. 2003. "The Development of Monitoring and Evaluation Capacities to Improve Government Performance in Uganda."
11. Mackay, Keith. 2004. "Two Generations of Performance Evaluation and Management System in Australia."
12. Ravindra, Adikeshavalu. 2004. "An Assessment of the Impact of Bangalore Citizen Report Cards on the Performance of Public Agencies."
13. Schiavo-Campo, Salvatore. 2005. "Building Country Capacity for Monitoring and Evaluation in the Public Sector: Selected Lessons of International Experience."
14. Boyle, Richard. 2005. "Evaluation Capacity Development in the Republic of Ireland."
15. Mackay, Keith. 2006. "Institutionalization of Monitoring and Evaluation Systems to Improve Public Sector Management."
16. Zaltsman, Ariel. 2006. "Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems in Five Latin American Countries: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica and Uruguay."
17. Mackay, Keith, Gladys Lopez-Acevedo, Fernando Rojas, Aline Coudouel, and others. 2007. "A Diagnosis of Colombia's National M&E System, SINERGIA."

Ces publications sont disponibles en ligne à : <http://www.worldbank.org/ieg/ecd>.

Éloges de

Comment mettre en place des systèmes de S&E pour améliorer les performances du secteur public

« Le Groupe indépendant d'évaluation (IEG) de la Banque mondiale a un programme de longue date d'appui aux pays en développement qui s'emploient à renforcer leurs systèmes de S&E. Il tire son expérience d'un large éventail de pays et d'environnements du secteur public. La majeure partie de cette expérience est étayée par les publications de l'IEG, mais n'a pas encore été synthétisée jusqu'à présent. Cet ouvrage sera utile pour les responsables gouvernementaux et les bailleurs de fonds qui s'intéressent à l'institutionnalisation des systèmes publics de S&E. »

Ajay Chhibber
Directeur, IEG/Banque mondiale

« Un argument central du présent ouvrage est que l'utilisation des informations découlant du S&E est une condition nécessaire de la gestion efficace des dépenses publiques aux fins de réduire la pauvreté. En d'autres termes, le S&E est nécessaire à l'élaboration des politiques fondées sur des données probantes, la gestion fondée sur des données probantes et la responsabilisation fondée sur des données probantes. Cet ouvrage est un outil précieux pour ceux qui mettent en place des systèmes publics de S&E pour appuyer une saine gestion des affaires publiques. »

David Shand
Ancien Conseiller en gestion financière à la Banque mondiale
Ancien chef de programme par intérim,
Service de gestion publique, OCDE

« Ceci est un excellent rapport. Le contenu est très solide et devrait être particulièrement utile aux pays qui veulent mettre en place ou améliorer leurs systèmes de S&E. Les monographies sont très utiles et sont très bien élaborées. C'est une information que l'on trouve rarement ailleurs. »

Harry Hatry
Directeur du Programme de gestion publique
The Urban Institute

« La Banque mondiale appuie de plus en plus les pays dans leurs efforts de recherche des résultats. Nous considérons cela comme un moyen important d'améliorer l'efficacité de l'aide au développement. Cet ouvrage permet de disséquer, pour les lecteurs, la masse croissante de connaissances acquises par la Banque en aidant les pays à institutionnaliser leurs systèmes publics de S&E. Je recommande cet ouvrage aux responsables gouvernementaux, à nos partenaires de développement et aux membres du personnel de la Banque qui œuvrent au renforcement des capacités pour aider les pays à augmenter leurs connaissances et obtenir des résultats sur le terrain. »

Susan Stout
Chef, Results Secretariat
Banque mondiale