

L'évaluation, moteur de la démocratie et du développement en vue de la réalisation des objectifs de développement durable en Afrique

La mise en place de systèmes nationaux d'évaluation suscite une demande mondiale croissante de la transparence et de la redevabilité. En Afrique, le niveau de mise en œuvre de systèmes d'évaluation varie d'un pays à l'autre, mais tous les pays sont confrontés à un même défi: renforcer les capacités d'évaluation afin de produire les données nécessaires à de meilleures prises de décision. Il n'existe pas de solution standard pour ce qui est de promouvoir les capacités évaluatives et de mettre en place des systèmes nationaux d'évaluation, mais à l'échelle mondiale, il existe suffisamment de connaissances – générées et entretenues par le biais de la pratique et du réseautage – qui peuvent contribuer à promouvoir ces systèmes.

Au niveau civique, l'évaluation peut aider à démontrer la redevabilité institutionnelle et à servir de lien essentiel pour fournir aux citoyens les informations leur permettant de juger et de contrôler les performances réelles des personnalités politiques par rapport à leurs promesses. Cela est plus pertinent encore pour les promesses d'un développement plus durable et plus équitable, tel qu'illustré dans le Programme 2030. La poursuite de l'évaluation est donc très utile à la promotion de la démocratie et du développement sur le continent.

*Indran Naidoo, Bureau indépendant d'évaluation,
Programme des Nations Unies pour le développement*

Messages clés

- La capacité de l'évaluation à faire progresser les valeurs démocratiques, tout en combinant philosophie, pratique et principes démocratiques, est souvent négligée. En plus d'être indispensable pour accroître le rendement, l'évaluation est capable de faire avancer la démocratie si elle est adoptée par les institutions publiques et si elle garantit l'utilisation responsable et transparente des ressources de l'État.
- La culture de l'évaluation est en train d'évoluer en Afrique: les principes évaluatifs y sont adoptés, les associations professionnelles fleurissent dans ce domaine, la participation de professionnels augmente à l'échelle mondiale, et l'évaluation se fraie une voie au sein de l'appareil dirigeant. Tout cela peut aider à atteindre les objectifs de développement durable (ODD).
- Les pays africains peuvent profiter des connaissances et expériences en évaluation et du réseau mondial en la matière pour renforcer leurs capacités personnelles. Il en découlera des systèmes d'évaluation robustes, crédibles et efficaces qui permettront aux gouvernements de prendre des décisions en connaissance de cause, tout en provoquant les changements attendus par leurs sociétés.

L'intégration nationale et continentale, à travers la mondialisation et la démocratisation, met à mal les hégémonies classiques

“ **A**u cours des vingt dernières années, de nombreux pays ont pu réaliser d'importants progrès socioéconomiques, mais réduire la pauvreté et les inégalités demeure un défi majeur en Afrique. Dans le monde, les démocraties font face à des problèmes de développement plus importants alors que les attentes des citoyens sont plus fortes que jamais. Une société plus informée, portée par des innovations et le développement technologique, a

désormais à cœur de jouir des avantages d'un développement plus pérenne. Aujourd'hui, le pouvoir politique est fragmenté et la formulation des politiques est désormais l'affaire d'un grand nombre d'acteurs. Les principes fondamentaux de la bonne gouvernance, tels que la responsabilisation, la transparence et l'efficacité, ne sont plus la chasse gardée d'organisations internationales, de gouvernements et d'institutions nationales ; les citoyens ordinaires sont en train d'exiger un rôle accru dans la prise de décisions qui affectent leurs vies. ►



► Dans ce contexte, une question se pose : l'évaluation renforce-t-elle les systèmes démocratiques ? Hanberger (2004) affirme que la gouvernance, la démocratie et l'évaluation interagissent de différentes manières et que l'évaluation affecte simultanément ces deux concepts, puisqu'il s'agit de phénomènes interdépendants. Quand bien même l'évaluation risque de ne pas amener la démocratie par elle-même, et donc ne pas faire de la création d'une société plus démocratique son principal rôle, elle a des implications pour la gouvernance et la démocratie (Naidoo, 2016).

De nombreux facteurs permettent qu'une évaluation serve ou non à la démocratie : le contexte politique, le type d'évaluation, le cadre institutionnel et juridique de l'évaluation, et les objectifs à atteindre. Picciotto (2013) souligne que

l'évaluation « est une activité intrinsèquement politique [et est] inextricablement confrontée à des problèmes de partage de pouvoirs et de droits ». Pour rester objective, l'évaluation a par conséquent besoin d'être protégée de toute tentative de contrôle, ainsi que de pressions et menaces émanant d'entités, groupes ou individus ayant des intérêts.

Une culture d'évaluation sans cesse croissante en Afrique : la voix de l'AfrEA

Bien que le niveau d'engagement sur le continent diffère d'un pays à l'autre et demeure relativement plus faible, une culture d'évaluation est en train de s'y répandre rapidement. L'Association africaine de l'évaluation (AfrEA) indique que le nombre d'associations ►

► nationales d'évaluation de la région, qu'elles soient formelles ou informelles, a augmenté pour passer de six en 1999 à plus de 45. Selon une approche « Made in Africa », l'AfrEA promeut des pratiques d'évaluation fortes à l'appui des « évaluations qui concourent au développement réel et durable » (AfrEA, 2017). La troisième Conférence, qui s'est tenue à Cape Town en 2004, a été particulièrement importante pour l'Afrique et a confirmé que cette région doit être à l'avant-garde de son propre développement. Le Journal africain de l'évaluation, publication phare de l'AfrEA, contribue à stimuler la collaboration intrarégionale, à renforcer les opinions des Africains sur l'évaluation et à faire de l'Afrique un continent de plus en plus divers et dynamique.

Les débats au sein de l'AfrEA et d'autres forums font ressortir une demande croissante de l'évaluation et une meilleure relation entre les gouvernements et la société civile, qui continue « de créer de la demande en vue de la redevabilité et de l'utilisation de faits concrets pour appuyer la prise de décision » (AfrEA, 2017). Les institutions publiques et les partenaires au développement sont déjà en train d'améliorer leurs politiques grâce à des données avérées issues des évaluations ; le secteur privé utilise l'évaluation à des fins commerciales, tandis que la société civile et les organisations non gouvernementales participent au processus d'évaluation et vulgarisent son usage comme outil de responsabilisation. Cependant, le système montre également d'importantes faiblesses en matière d'offre, telles que le manque de planification des politiques et programmes d'évaluation, qui ne facilitent pas le financement.

Au niveau national, les associations et organisations professionnelles promeuvent la reconnaissance et l'intégration de pratiques et fonctions évaluatives dans les administrations et politiques

publiques. Le degré du succès varie d'un pays à l'autre, mais il existe des exemples éloquentes – comme celui de la South African Monitoring and Evaluation Association (SAMEA) – de ce que ces organisations peuvent réaliser à travers des membres actifs et un leadership bien pensé.

« de créer de la demande en vue de la redevabilité et de l'utilisation de faits concrets pour appuyer la prise de décision ».

Certes, l'évaluation gagne du terrain sur le continent africain, mais des initiatives de soutien demeurent nécessaires pour y renforcer la fonction d'évaluation. Afin de renforcer les capacités nationales d'évaluation, il convient de créer les conditions institutionnelles et environnementales propices à la pratique de l'évaluation, d'assurer la participation des parties prenantes et l'adoption par elles d'approches cadrant avec le contexte de chaque pays. On a principalement besoin de capacités d'évaluation pour produire des données concrètes montrant si oui ou non les politiques, programmes et projets mis en œuvre dans le cadre de la réalisation du programme national produisent les résultats escomptés et si ces résultats sont équitables, pertinents et durables.

L'engagement de l'Afrique à la série sur les capacités nationales d'évaluation organisée par le PNUD

Pendant des années, la communauté des évaluateurs a constitué une mine de données en vue de l'évaluation d'initiatives de développement. Le fait d'échanger des informations, d'explorer de nouvelles approches, de partager des innovations, des pratiques optimales et des ►

► Leçons de l'expérience est devenu une pratique courante parmi les spécialistes de l'évaluation.

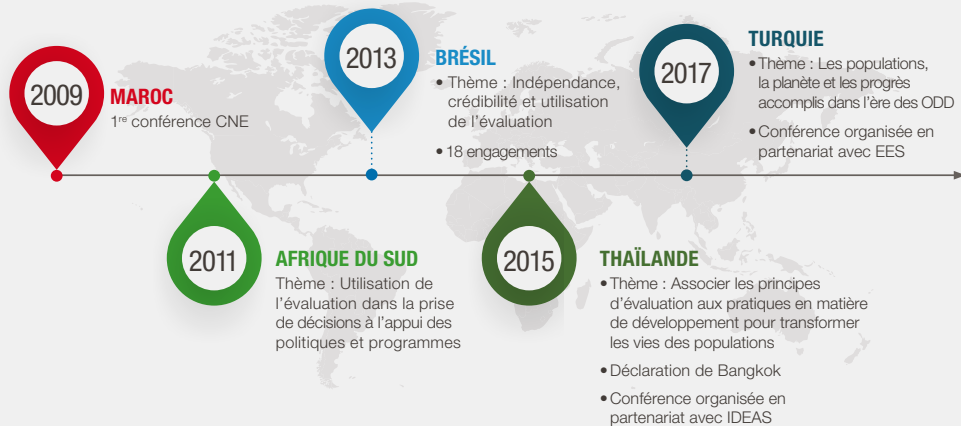
Ces dix dernières années, le Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) s'évertue à soutenir des activités de promotion de la culture et de la pratique de l'évaluation, véritable instrument de responsabilisation et d'apprentissage. L'un de ces efforts est la série de Conférences sur les capacités nationales d'évaluation (CNE), organisées par le BIE. Depuis la tenue, au Maroc en 2009, de la première conférence sur les CNE, ce type d'assises biennales est resté un processus évolutif qui a réussi à allier la théorie à la pratique, la vision et les idéaux aux faits (Naidoo et Noares, 2017). L'une des conclusions de la conférence sur les capacités nationales d'évaluation de 2011, tenue à Johannesburg (Afrique du Sud), était la nécessité de renforcer les incitations et les capacités afin de produire et utiliser des évaluations, une donnée essentielle. La quatrième conférence, tenue à Bangkok (Thaïlande), a adopté 18 engagements pour promouvoir l'utilisation de l'évaluation, définir et développer les processus

et méthodes d'évaluation, impliquer des parties prenantes et explorer des options, à l'appui de la création de structures institutionnelles de gestion d'évaluations.

Depuis le début, la conférence sur les capacités nationales d'évaluation n'a cessé d'évoluer en termes de participation et d'envergure pour devenir l'un des événements majeurs d'apprentissage et de partage de leçons, d'innovations, d'expériences et de perspectives en matière d'évaluation. Le taux de participation sans précédent enregistré lors de la dernière édition, en octobre 2017 à Istanbul (Turquie) – plus de 500 participants – illustre l'intérêt croissant pour l'évaluation. Presque 30 % de ces participants venaient du secteur public et des associations professionnelles du continent africain. Cette forte représentation africaine a été possible en grande partie grâce aux généreux dons qu'ont faits les gouvernements finlandais, suédois, norvégien et néerlandais, ainsi qu'au soutien de partenaires tels que l'Évaluation indépendante du développement (IDEV) de la Banque africaine de développement, qui a contribué au programme de bourse pour la représentation africaine. Un total de 37 pays étaient représentés par 111 ►

Calendrier des conférences sur les capacités nationales d'évaluation organisées par le PNUD

Histoire et évolution des conférences CNE



► participants, dont 33 femmes, ce qui leur a permis à tous d'apprendre des expériences de première main en provenance notamment du Cameroun, de la Côte d'Ivoire, d'Éthiopie, du Kenya et du Libéria. Dans l'ensemble, la conférence était une occasion unique pour explorer les incidences des ODD sur l'évaluation et le développement de nouveaux partenariats.

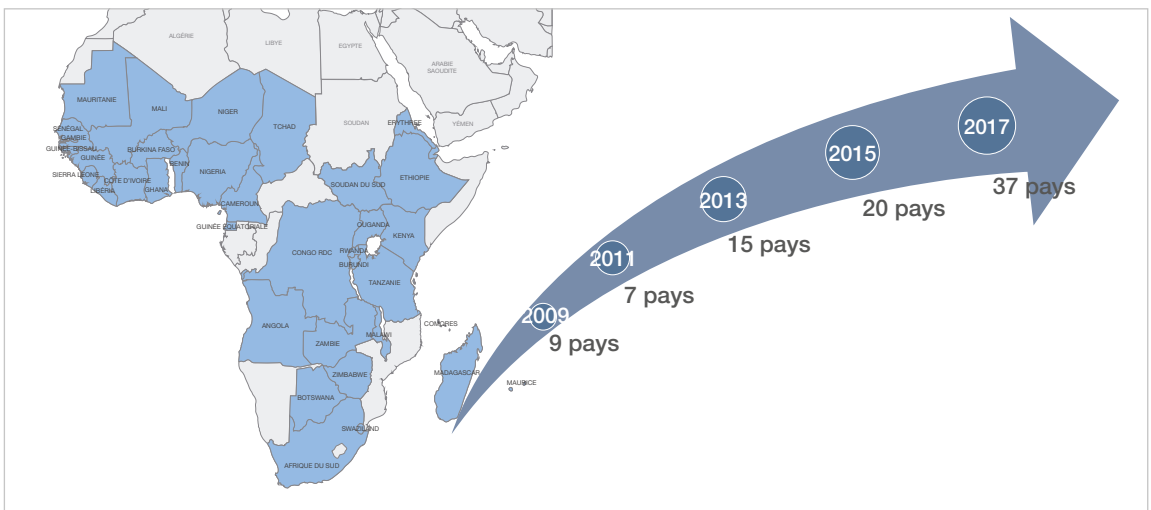
Un enseignement tiré des conférences sur les capacités nationales d'évaluation est la nécessité d'un engagement, à travers investissements et réformes, de gouvernements et de partenaires, aux fins du développement des capacités d'évaluation ; mais cet engagement peut être dilué s'ils ne fixent pas d'objectifs clairs et les suivent. L'amplitude du niveau de mise en place d'environnements institutionnels et de cadres juridiques dans les pays illustre la divergence de leurs contextes politiques, des intérêts gouvernementaux et des progrès en matière de développement au niveau national. Certains aspects des capacités nationales d'évaluation sont complexes et sont imputés au programme de développement de chaque pays. Par conséquent, il convient de les prendre en compte lors de la formulation de programmes de développement futurs (Naidoo et Soares, 2017).

Engagement international à l'appui de l'évaluation en vue de la réalisation des ODD en Afrique

Il existe d'autres entités internationales qui appuient le renforcement des capacités d'évaluation pour des besoins d'efficacité, d'efficience, d'impact et de durabilité en Afrique. L'une d'elles est le Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE), un réseau professionnel interinstitutions regroupant les unités d'évaluation du système des Nations Unies, y compris celle du PNUD. Alors que les unités d'évaluation s'assurent que le travail de ►

« Depuis le début, la conférence sur les capacités nationales d'évaluation n'a cessé d'évoluer en termes de participation et d'envergure pour devenir l'un des événements majeurs d'apprentissage et de partage de leçons, d'innovations, d'expériences et de perspectives en matière d'évaluation ».

Pays africains participant aux conférences sur les capacités nationales d'évaluation





► leurs organisations respectives aide à apporter des changements dans les pays, le GNUE fournit des éléments d'orientation, de coordination, de plaidoyer et d'appui à la communauté des évaluateurs.

De même, le Réseau sur l'évaluation du développement du Comité d'aide au développement (CAD) – qui regroupe les spécialistes d'évaluation des agences de coopération pour le développement de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) – et le Groupe de coopération pour l'évaluation (créé par la Banque mondiale et trois banques de développement régional [BID, BAsD, BEI et BAD]) contribuent à l'échange d'informations, d'expériences et de coopération en vue d'améliorer les compétences individuelles, tout en encourageant la professionnalisation, la normalisation de cadres conceptuels et la recherche de nouvelles méthodes d'évaluation.

Le Programme 2030 : implications pour l'évaluation et l'Afrique

Le Programme 2030 relatif au développement durable adopté en 2015 représente

le plan d'action le plus ambitieux, le plus vaste et le plus complexe qui ait jamais été lancé dans l'optique d'éradiquer toutes les formes de pauvreté, de réduire les inégalités et de transformer la planète en un monde plus prospère et viable. Ce nouveau programme intègre dix-sept objectifs et 169 cibles étroitement liées, en interaction et se renforçant mutuellement. Ces objectifs sont en effet souvent ambigus, encore dépourvus d'indicateurs clairs ou d'indicateurs de données, qui sont encore inexistantes. Pour les réaliser, il importe donc de se départir d'une approche en silo pour le développement et d'adopter une perspective plus globale intégrant tous les secteurs de la société.

Le Programme 2030 invite instamment tous les gouvernements à mettre en place des systèmes globaux de suivi et d'évaluation pour suivre et orienter des données factuelles sur les progrès vers la réalisation des ODD [United Nations, 2015]. Dix pays africains – Bénin, Botswana, Éthiopie, Kenya, Madagascar, Nigéria, Sierra Leone, Togo et Ouganda – se sont déjà conformés à ce mécanisme et présenté des Revues nationales volontaires [RNV] en 2016 ou 2017. Sept autres, à savoir le Cap-Vert, la Guinée, le ►►

► Mali, la Namibie, le Niger, la République du Congo et le Sénégal, feront de même en 2018.

Pour se conformer au Programme 2030, les gouvernements doivent aligner leurs stratégies et plans nationaux de développement sur ce programme mondial et mettre en place des systèmes nationaux de suivi et d'évaluation [S & E] adaptés à leurs besoins. Bien que le Programme 2030 recommande des évaluations nationales, le rapport entre les ODD et l'évaluation demeure tenu au niveau des pays [UNDP-IEO, 2017]. En 2017, une analyse des vingt-deux premières revues nationales volontaires [dont quatre émanant de pays africains] a montré que la plupart des rapports mettaient l'accent davantage sur le suivi que sur l'évaluation [Simon et al., 2017]. Si cela peut s'expliquer en partie par les pratiques héritées de l'ère des objectifs du Millénaire pour le développement [OMD], il reste encore à cerner le rôle des systèmes S & E dans la réalisation des ODD.

Autres initiatives africaines de promotion de la redevabilité

Ce n'est pas du tout facile d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de l'ODD n° 16 : paix, justice et institutions efficaces. Dans un article de travail consacré à ce sujet, Bolaji-Adio [2015] souligne qu'on risque de ne pas disposer d'indicateurs suffisants pour évaluer la progression en matière de gouvernance, de paix et de sécurité, surtout en ce qui concerne l'Afrique. Il affirme que les cibles de l'objectif n° 16 sont « complexes, intrinsèquement politiques et adaptées aux besoins particuliers des pays » et que davantage d'outils de mesure qualitative sont nécessaires pour évaluer les progrès réalisés.

Des initiatives telles que l'indice Mo Ibrahim et le Mécanisme africain d'évaluation par les pairs [MAEP] peuvent fournir des

évaluations statistiques et des analyses en profondeur aux fins d'une évaluation crédible des avancées dans la réalisation de l'objectif 16. En compilant des données issues de multiples sources, l'indice Ibrahim de la gouvernance en Afrique [IIAG] se positionne comme l'instrument de mesure le plus abouti dans ce domaine pour la région. Il ambitionne de fournir un tableau détaillé des performances en matière de gouvernance afin de permettre aux citoyens africains de tenir leurs dirigeants pour responsables des résultats de leurs actions. Le MAEP, quant à lui, est un mécanisme plus qualitatif destiné à renforcer la gouvernance par le biais de l'auto-évaluation et de l'examen par les pairs. Mis ensemble, ces deux outils offrent une occasion d'améliorer la mesure de systèmes de suivi et d'évaluation, ce qui conduit à la responsabilisation, l'apprentissage, l'efficacité et la croissance socioéconomique.

«Le Programme 2030 invite instamment tous les gouvernements à mettre en place des systèmes globaux de suivi et d'évaluation pour suivre et orienter des données factuelles sur les progrès vers la réalisation des ODD».

La voie à suivre : trouver le juste équilibre

De récentes études [EPAR, 2015 ; UNDP, 2015 ; et d'autres citées dans UNDP-IEO, 2017] ont relevé des facteurs importants qui freinent la conduite des évaluations au niveau des pays. Il s'agit de l'utilisation des évaluations à des fins politiques et de la résistance à elles, de la pénurie de ressources, d'une compréhension insuffisante de la fonction d'évaluation, ►

► de la mauvaise qualité de données et du fait que le calendrier et l'objet des évaluations ne cadrent pas toujours avec la planification et les cycles budgétaires. Ces carences s'illustrent par une faible qualité de rapports, qui n'ont aucun impact dans les faits.

Plusieurs enseignements tirés méritent d'être pris en compte pour avancer :

- les évaluations d'ODD au niveau des pays sont un processus fondamentalement politique. « Ils requièrent une circonscription politique qui donne de la valeur à l'utilisation des données d'évaluation, l'exige et la soutient comme base légitime pour la formulation de politiques » [UNDP-IEO, 2017, p. 12].
- sans un environnement national favorable, le développement des capacités d'évaluation risque de manquer d'efficacité et d'efficacités [UNDP-IEO, 2017].
- pour conduire des évaluations nationales crédibles et de qualité, trois composantes sont indispensables : un cadre de suivi et d'examen, des financements et des capacités de suivi et d'évaluation adéquats, et le développement et l'intégration de nouvelles approches et méthodes d'évaluation. Comme le montrent la Conférence sur les capacités nationales d'évaluation et d'autres initiatives, les pays africains affichent des degrés variés de mise en œuvre de ces trois composantes.
- les systèmes nationaux d'évaluation doivent aller au-delà des nombres et de la collecte d'informations sur les performances. Une évaluation technique solide a besoin de données ventilées, rigoureuses, accessibles, fiables et de bonne qualité. Des données de ce genre combinées à

un esprit d'évaluation assurent une certaine qualité à l'évaluation, mais sa crédibilité et son utilisation ne sont pas garanties. Pour être crédible, le processus d'évaluation doit être indépendant, impartial et transparent. La formulation de politiques fait le plus souvent recours aux évaluations si elles sont crédibles et de bonne qualité.

- pour y ajouter de la valeur, les systèmes nationaux d'évaluation doivent trouver un équilibre entre l'offre et la demande d'évaluation. En termes d'offre, il s'agit d'être capable de faire valoir de solides éléments probants et un esprit d'évaluation – notamment en produisant des données et des rapports, en formant des évaluateurs et en formulant des recommandations. Quant à la demande, il faut être capable d'utiliser les informations reçues [UNEG, 2012] pour influencer sur les décisions relatives aux politiques et programmes.

Conclusion

La fonction et la pratique d'évaluation ont des possibilités inouïes pour renforcer la démocratie, en aidant des institutions à être plus transparentes et plus responsables tout en appliquant les enseignements tirés de l'expérience pour améliorer le processus de prise de décision. Grâce à l'évaluation, les citoyens sont plus à même de savoir si les institutions publiques de leur pays utilisent les ressources publiques de la meilleure manière et si les actions de l'État améliorent la qualité de leurs vies. La capacité des évaluateurs, des décideurs et d'autres parties prenantes à surmonter ces défis est très fortement tributaire de l'existence de facteurs favorables et, surtout, de la volonté politique.

eVALU

Références

- AfrEA (2017). 8th AfrEA International Conference. Close-out Report. Disponible en ligne : <http://afrea.org/wp-content/uploads/2017/07/AfrEA-Conference-Report-FIN.pdf>.
- Bolaji-Adio, A. (2015). The Challenge of Measuring SD 16: What Role for African Regional Frameworks? No. 175, May 2015, European Centre for Development Policy Management (ecdpm).
- Hanberger, A. (2004). Democratic governance and evaluation. Article présenté à la 6e conférence EES (European Evaluation Society) à Berlin, en Allemagne – du 30 septembre au 2 octobre 2004.
- Naidoo, I. (2011). "South Africa, The Use Question – Examples and Lessons from the Public Service Commission", in Independent Evaluation Office of UNDP, National Evaluation Capacities: Proceedings from the 2nd International Conference", New York: UNDP.
- Naidoo, I. (2012). « Monitoring and Evaluation in South Africa. Many purposes, Multiple Systems », in Segone, M. (ed.), From Policies to Results. Developing Capacities for Country Monitoring and Evaluation Systems. UNICEF. Disponible en ligne : http://www.theoryofchange.org/wp-content/uploads/toco_library/pdf/2010_-_Segone_-_From_Policy_To_Results-UNICEF.pdf.
- Naidoo, I. (2013). "Growth and Integration in the Evaluation Profession: Some Perspectives for Consideration", in American Journal of Evaluation, vol. 34, No. 4. page(s) : 572-576. Disponible en ligne : <http://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1098214013493495>.
- Naidoo, I. (2016). "Yes, evaluation is in Africa: Progressive, growing and transformational", Evaluation for Africa, 19 April, 2016. Disponible en ligne : <http://africaevaluation.org/Africa/2016/04/19/yes-evaluation-africa/>.
- Naidoo, I. et Soares, A. R. (2017). "Incorporating the Sustainable Development Goals in National Evaluation Capacity Development", in Van den Berg, R, Naidoo, I and Tamondong, S (eds), Evaluation for Agenda 2030. Providing Evidence on Progress and Sustainability. Exeter, UK: IDEAS.
- Piccio, R. (2013). "What is Democratic Evaluation", in Evaluation Connections, special edition on EES "Public Hearing" at the European Parliament: Evaluation in Democracy. Disponible en ligne : <http://www.czech-in.org/ees/ees-newsletter-2013-06-june-special.pdf>.
- Simon, B. et al (2017). Evaluation: a missed opportunity in the SDG's first set of Voluntary National Reviews. International Institute for Environment and Development (IIED). Disponible en ligne : <http://pubs.iied.org/17423IIED/>.
- UNEG (2012). National Evaluation Capacity Development: Practical tips on how to strengthen National Evaluation Systems. UNEG Guidance Documents. Disponible en ligne : <http://www.unevaluation.org/document/detail/1205/OECD>.
- United Nations (2015). Transforming our World: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Disponible en ligne : http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=E.
- UNPD-IEO (2017). Country-led Evaluation in the Era of the Sustainable Development Goals : A Guidance. Disponible en ligne <http://web.undp.org/evaluation/evaluations/documents/diagnostic-tool/National%20Evaluation%20Diagnostic%20Guidance.pdf>.

Profil de l'auteur

Indran Naidoo est le directeur du Bureau indépendant d'évaluation (BIE) du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et le vice-président du Groupe des Nations Unies pour l'évaluation (GNUE). Sous sa direction, la fonction d'évaluation au sein du PNUD a évolué vers une totale indépendance et a ainsi garanti sa crédibilité et l'élargissement de son champ d'application et de couverture. Indran a également occupé d'importants postes de supervision en Afrique du Sud. Il est titulaire d'un Ph.D. de l'Université de Witwatersrand, d'un master en géographie de l'Université de Virginie-Occidentale (USA), d'un diplôme supérieur en éducation (Bachelor of Education) de l'UNISA, d'une licence (avec mention) en géographie et d'un diplôme de premier cycle en éducation (B. Paed) de l'Université du KwaZulu Natal. Il a participé à des programmes de perfectionnement des cadres à Oxford, à Harvard et à la Wits Business School. Il a par ailleurs publié et présenté des travaux sur le plan international, et a reçu plusieurs prix et bourses d'études.

