

Jody Zall Kusek
Ray C. Rist

29672

VERS UNE CULTURE DU RÉSULTAT

1 2 3 4 5 6 7 8 9 10

**Dix étapes
pour mettre en place
un système de suivi
et d'évaluation
axé sur les résultats**

Un guide pour les praticiens du développement

NOUVEAUX
HORIZONS

ÉDITIONS
SAINT-MARTIN

VERS UNE CULTURE DU RÉSULTAT

Dix étapes pour mettre en place
un système de suivi et d'évaluation
axé sur les résultats

Jody Zall Kusek
Ray C. Rist

Traduction de M. Masse

VERS UNE CULTURE DU RÉSULTAT



Dix étapes pour
mettre en place un
système de suivi et d'évaluation
axé sur les résultats

Un guide pour les praticiens du développement



BANQUE MONDIALE
Washington, D.C.

NOUVEAUX
HORIZONS

ÉDITIONS
SAINT-MARTIN

Catalogage avant publication de Bibliothèque et Archives Canada

Kusek, Jody Zall, 1952-

Vers une culture du résultat. Dix étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats : un guide pour les praticiens du développement

Traduction de : Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system.

Comprend des réf. bibliogr. et un index

ISBN 2-89035-391-5

1. Pays en voie de développement – Administration – Productivité – Évaluation. 2. Rendement au travail – Normes – Pays en voie de développement – Évaluation. 3. Qualité totale dans l'administration publique – Pays en voie de développement – Évaluation. 4. Pays en voie de développement – Administration – Évaluation. 5. Suivi et évaluation participatifs – Pays en voie de développement. I. Rist, Ray C. II. Titre.

JF1525.P67K8714 2005

352.3'5

C2005-941417-0



Les Éditions Saint-Martin bénéficient de l'aide de la SODEC pour l'ensemble de leur programme de publication et de promotion.

Canada

Les Éditions Saint-Martin sont reconnaissantes de l'aide financière qu'elles reçoivent du gouvernement du Canada qui, par l'entremise de son Programme d'aide au développement de l'industrie de l'édition, soutient l'ensemble de ses activités d'édition.

Édition : Vivianne Moreau

Dépôt légal : Bibliothèque nationale du Québec, 1^{er} trimestre 2006

Imprimé au Québec (Canada)

©2004 The International Bank for Reconstruction and Development / THE WORLD BANK
1818 H Street, N.W., Washington, D.C. 20433, États-Unis

Publié par :



© 2006 Les Éditions Saint-Martin
5000, rue Iberville, bureau 203
Montréal (Québec) H2H 2S6
Tél.: (514) 529-0920
Téléc.: (514) 529-8384
st-martin@qc.aira.com
www.editions-saintmartin.com

Pour l'Afrique francophone et Haïti :

NOUVEAUX HORIZONS

14, bd Haussmann, 75009 Paris – France
ars@state.gov
<http://usembassy.state.gov/paris-ars>

Tous droits réservés

Aucune partie de ce livre ne peut être reproduite ou transmise sous aucune forme ou par quelque moyen électronique ou mécanique que ce soit, par photocopie, enregistrement ou par quelque forme d'entreposage d'information ou système de recouvrement, sans la permission écrite de l'éditeur.

Table des matières

Préface – xi

Les auteurs – xiii

Introduction

Mettre sur pied un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats – 1

Les nouveaux défis de la gestion publique – 2

Le suivi et l'évaluation axés sur les résultats – Un puissant outil de gestion publique – 10

Les expériences de suivi et d'évaluation dans les pays développés et en développement – 25

Chapitre 1

Étape 1 : Procéder à un examen de l'état de préparation – 37

Pourquoi effectuer un examen de l'état de préparation ? – 38

L'examen de l'état de préparation : Huit questions clés – 41

Les examens de l'état de préparation dans les pays en développement : le Bangladesh, l'Égypte et la Roumanie – 46

Les fruits de l'expérience – 50

Chapitre 2

Étape 2 : S'entendre sur les réalisations à surveiller et à évaluer – 53

L'importance des réalisations – 53

Les questions à considérer dans le choix des réalisations à surveiller et à évaluer – 54

L'importance d'un processus participatif et consultatif qui implique les principaux partenaires – 55

Le processus général pour déterminer et s'entendre sur les réalisations – 56

Des exemples et des approches possibles – 57

Chapitre 3

Étape 3 : Déterminer les principaux indicateurs pour surveiller les réalisations – 61

Des indicateurs sont requis pour tous les niveaux d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats – 62

Traduire les réalisations en indicateurs – 62

Les meilleurs critères pour sélectionner de bons indicateurs de réalisations – 63

L'utilisation d'indicateurs intermédiaires – 66

Les avantages et désavantages des indicateurs préconçus – 66

La construction d'indicateurs – 69

Établir des indicateurs : l'expérience des pays en développement – 70

Chapitre 4

Étape 4 : Établir des points de comparaison et recueillir des données sur les indicateurs – 75

Établir des données témoins pour les indicateurs – 76

- Construire une base de données de comparaison – 77
- Déterminer les sources de données pour les indicateurs – 78
- Concevoir et comparer les méthodes de collecte de données – 79
- L'importance d'effectuer des tests – 81
- La collecte de données : l'expérience de deux pays en développement – 82

Chapitre 5

Étape 5 : Planifier les améliorations – Sélectionner les cibles pour les résultats – 85

- Définir des cibles – 85
- Les facteurs à considérer lorsqu'on sélectionne les cibles – 86
- Des exemples de cibles liées à des questions de développement – 88
- Le cadre global de performance – 88

Chapitre 6

Étape 6 : Surveiller les résultats – 91

- Les principaux types et niveaux de suivi – 93
- Les liens entre le suivi axé sur la mise en œuvre et celui axé sur les résultats – 97
- Les principes clés qui sous-tendent la mise en place d'un système de suivi – 98
- Obtenir des résultats par un partenariat – 99
- Les besoins propres à tous les systèmes de suivi – 99
- Les trois règles pour la qualité des données : fiabilité, justesse et opportunité – 102
- L'analyse des données sur la performance – 103
- Les contrôles préalables des instruments et les procédures de collecte des données – 104

Chapitre 7

Étape 7 : Le rôle des évaluations – 107

- Comment utiliser l'évaluation – 108
- Choisir un moment pour effectuer les évaluations – 111
- Les différents types d'évaluation – 113
- Les caractéristiques d'une évaluation de qualité – 117
- Des exemples d'évaluation aux stades de la politique, du programme et du projet – 119

Chapitre 8

Étape 8 : Présenter les données obtenues – 121

- L'utilisation des données obtenues lors du suivi et de l'évaluation – 122
- Connaître et cibler l'auditoire – 122
- Présenter les données de performance de façon claire et compréhensible – 124
- Qu'est-ce qui arrive lorsqu'on obtient de mauvais résultats de performance ? – 127

Chapitre 9

Étape 9 : Utiliser les données obtenues – 129

- Les façons d'utiliser les données de performance – 129
- Les avantages additionnels de l'utilisation des données : rétroaction, savoir et apprentissage – 133
- Des stratégies pour partager l'information – 136

Chapitre 10

Étape 10 : Maintenir le système de suivi et d'évaluation au sein de l'organisation – 141

- Six éléments critiques dans le maintien des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats – 141
- L'importance des incitations et des désincitations – 147
- Les obstacles possibles au maintien des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats – 147
- La validation et l'évaluation des systèmes de suivi-évaluation et de leur information – 149
- Les changements culturels positifs au sein des gouvernements et des organisations suscités par le suivi-évaluation – 149

Quelques rappels en terminant – 150

Chapitre 11

Le suivi-évaluation axé sur les résultats, vous et votre organisation – 151

Pourquoi adopter le suivi-évaluation axé sur les résultats ? – 151

Comment mettre en place des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats – 153

En résumé – 157

Annexes

Annexe I Évaluer la capacité des pays à mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur la performance – 159

Annexe II Examen de l'état de préparation – 163

Annexe III Objectifs du Millénaire pour le développement – 181

Annexe IV Politique d'évaluation nationale pour le Sri Lanka – 185

Annexe V La loi sur la reddition de comptes en matière de performance de l'Andhra Pradesh (Inde), 2003 – 191

Annexe VI Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats – 203

Bibliographie – 209

Index – 215

Encadrés

- i.i Objectifs du millénaire pour le développement – 3
- i.ii Exemple de cibles et d'indicateurs pour un OMD – 4
- i.iii Transparency International – 6
- i.iv Le pouvoir d'influence associé à la mesure des résultats – 11
- i.v Aspects fondamentaux du suivi axé sur la mise en œuvre versus le suivi axé sur les résultats – 15
- i.vi Le modèle de suivi et d'évaluation pour l'ensemble du gouvernement de l'Australie – 27
- i.vii France : des réformes gouvernementales en mode accéléré malgré son retard initial – 28
- i.viii République de Corée : en route vers le suivi et l'évaluation – 29
- i.ix Malaisie : planification budgétaire axée sur les réalisations, cohésion nationale et compétitivité mondiale – 34
- i.x L'Ouganda et la réduction de la pauvreté – propulsé vers le suivi et l'évaluation – 35
- 1.1 Le cas du Bangladesh : Construire en commençant par le bas – 47
- 1.2 Le cas de l'Égypte – Des progrès lents mais systématiques vers un système de suivi-évaluation – 48
- 1.3 Le cas de la Roumanie – Progresser vers un système de suivi-évaluation – 49
- 3.1 Des dilemmes dans le choix des indicateurs – 67
- 3.2 Les indicateurs de bien-être de la Région Afrique – 71
- 3.3 Le Plan d'action triennal de l'Albanie – 72
- 3.4 La Politique nationale d'évaluation du Sri Lanka – 73
- 3.5 Des indicateurs pour les projets et les programmes : un exemple du secteur de l'irrigation – 73
- 3.6 Une réalisation : une participation accrue des fermiers aux marchés locaux – 74
- 4.1 La stratégie de l'Albanie pour renforcer sa capacité à recueillir des données – 83
- 4.2 Le Liban se joint au système de données du FMI – 84
- 5.1 Des exemples de cibles liées au développement – 88
- 6.1 Le suivi axé sur les résultats au Mexique – 95

- 6.2 Le suivi axé sur les résultats au Brésil – 96
- 7.1 L'évaluation fournit de l'information sur : – 110
- 9.1 Dix façons d'utiliser les données obtenues – 130
- 9.2 L'utilisation de données pour surveiller et réduire la criminalité à New York – 131
- 9.3 Le ministère américain du Travail – une organisation qui possède un système de suivi-évaluation axé sur les résultats bien développé et fonctionnel – 132
- 9.4 Des signes d'amélioration dans l'acquisition du savoir grâce à l'évaluation dans les agences d'aide allemandes – 134
- 9.5 Les obstacles à l'apprentissage – 135
- 9.6 Apprendre, accumuler du savoir et utiliser intensivement les résultats de performance – 136
- 9.7 Des façons actives et passives d'utiliser l'information évaluative – 137
- 9.8 Les rapports de performance du gouvernement canadien au Parlement – 139
- 10.1 Les Chartes de citoyens au Royaume-Uni – 144
- 10.2 Le Performance and Results Act du gouvernement américain – 145
- 10.3 Liste de vérification pour des désincitations qui entravent le suivi-évaluation participatif et axé sur l'apprentissage – 147
- 10.4 Liste de vérification pour des incitations qui encouragent le suivi-évaluation participatif et axé sur l'apprentissage – 148
- 10.5 Une culture évaluative et des partenariats fondés sur la collaboration renforcent les capacités des agences gouvernementales – 150

Figures

- i.i Modèle de suivi pour un objectif national de développement – 16
- i.ii Dix étapes pour concevoir, mettre en place et maintenir un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats – 23
- 1.1 Procéder à un examen de l'état de préparation – 37
- 2.1 S'entendre sur les réalisations à surveiller et à évaluer – 53
- 2.2 Comment formuler des énoncés de réalisations – 56
- 2.3 Énoncés de réalisations dérivés des problèmes et enjeux qui ont été définis – 59
- 2.4 Comment NE PAS formuler des énoncés de réalisation – 59
- 2.5 Formuler des réalisations pour un seul champ d'intervention – 60
- 3.1 Déterminer les principaux indicateurs pour surveiller les réalisations – 61
- 3.2 Développer une série d'indicateurs pour un domaine d'intervention – 64
- 3.3 Liste de contrôle pour évaluer les indicateurs proposés – 67
- 4.1 Établir des points de comparaison et recueillir des données sur les indicateurs – 75
- 4.2 Développer des données témoins pour un champ d'intervention – 76
- 4.3 Les méthodes de collecte des données – 80
- 5.1 Planifier les améliorations – Sélectionner les cibles pour les résultats – 85
- 5.2 Pour déterminer un niveau souhaité de résultats, il faut sélectionner des cibles de performance – 86
- 5.3 Élaborer des cibles pour un champ d'intervention – 89
- 6.1 Surveiller les résultats – 91
- 6.2 Un exemple de graphique de Gant – 92
- 6.3 Le suivi axé sur les résultats – 94
- 6.4 Exemples de suivi axé sur les résultats – 95
- 6.5 Les liens entre le suivi axé sur la mise en œuvre et le suivi axé sur les résultats – 97
- 6.6 Lier le suivi axé sur la mise en œuvre au suivi axé sur les résultats – 98
- 6.7 Obtenir des résultats par un partenariat – 100
- 6.8 Les quatre éléments de base d'un système de suivi – 101
- 6.9 Des caractéristiques essentielles pour recueillir des données de qualité sur la performance – 102
- 6.10 Les trois règles pour la qualité des données : la fiabilité – 102
- 6.11 Les trois règles pour la qualité des données : la justesse – 103

6.12	Les trois règles pour la qualité des données : l'opportunité –	103
6.13	Analyser les résultats –	105
7.1	Le rôle des évaluations –	107
7.2	Utiliser l'évaluation pour expliquer les divergences dans la performance –	112
7.3	Utiliser l'évaluation pour déterminer l'impact de la conception et de la mise en œuvre sur la réalisation –	112
7.4	Sept types d'évaluation –	114
7.5	Les caractéristiques d'une évaluation de qualité –	118
7.6	Exemples d'évaluations –	119
8.1	Présenter les données obtenues –	121
8.2	Les principes de l'excellence graphique –	128
9.1	Utiliser les données obtenues –	29
10.1	Maintenir le système de suivi et d'évaluation au sein de l'organisation –	141

Tableaux

i.i	Les rôles complémentaires du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats –	13
4.1	Construire une base de données de comparaison –	77
4.2	Une comparaison des principales méthodes de collecte de données –	81
8.1	La présentation des données : les réalisations concrètes versus les cibles –	124
8.2	Un modèle de tableau pour présenter des données descriptives –	126
10.1	Le développement et l'institutionnalisation de la capacité d'évaluation – des enjeux auxquels la Colombie, la Chine et l'Indonésie se sont attaquées –	146

Préface

Le développement économique durable va de pair avec l'efficacité de l'État. Depuis l'avènement de la mondialisation, les gouvernements et les organisations du monde entier tentent de répondre de façon adéquate aux exigences des partenaires internes et externes qui réclament une gestion des affaires publiques plus saine, davantage de responsabilité et de transparence, une plus grande efficacité au niveau du développement ainsi que l'obtention de résultats tangibles. Ces partenaires comprennent les gouvernements, les parlements, les citoyens, le secteur privé, les organisations non gouvernementales (ONG), la société civile, les organisations internationales et les donateurs. La demande accrue pour une responsabilisation et des résultats concrets a entraîné l'émergence de politiques, de programmes et de projets fondés sur l'évaluation et la gestion axées sur les résultats.

Le suivi-évaluation (SÉ) est un outil de gestion puissant qui permet aux gouvernements et aux organisations d'améliorer la manière dont ils atteignent leurs résultats. De bons systèmes capables de fournir une rétroaction sur leur performance sont aussi indispensables aux gouvernements que des systèmes de comptabilité et des ressources humaines et financières.

Le domaine du suivi-évaluation a évolué, passant d'approches traditionnelles fondées sur la mise en œuvre à de nouvelles approches axées sur les résultats. Ces nouvelles approches se concentrent davantage sur le « Et alors ? », une question qui est souvent posée à la suite d'une intervention. En d'autres termes, les programmes et les politiques que les gouvernements et les organisations ont implanté ont-ils atteint les *résultats* escomptés ? Les promesses formulées par les gouvernements et les organisations vis-à-vis des parties prenantes ont-elles été remplies ? Ce n'est pas parce qu'on a mis en œuvre des programmes de santé et qu'ils fonctionnent adéquatement qu'on peut prétendre avoir réellement amélioré la santé de la population. On doit aussi se pencher sur les *effets directs* et les *impacts*. En s'inspirant d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats, les décideurs seront mieux en mesure de déterminer si et comment les buts sont atteints dans une période de temps donnée. Ces systèmes permettront de répondre à la question « Et alors ? » tout en satisfaisant l'intérêt croissant des protagonistes pour les résultats.

Ce guide s'adresse en premier lieu aux fonctionnaires qui doivent adapter leur gestion en fonction des résultats. La mise en œuvre de systèmes de suivi-évaluation comporte de nombreux défis, en particulier pour les pays en voie de développement. Nous verrons cependant que les systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats sont en évolution constante et ce, tant pour les pays développés que pour ceux en voie de développement. Nous avons constaté que, lorsqu'ils sont implantés adéquatement, ces systèmes fournissent une source continue de rétroaction et d'information permettant aux artisans des politiques de s'ajuster en vue d'atteindre les résultats souhaités. Des chefs

de programmes aguerris et œuvrant au sein d'organisations internationales et de pays développés – qui ont adopté des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats – se tournent dorénavant vers cette approche afin de remettre en perspective la performance de leurs propres organisations.

Ce guide peut servir à titre de manuel d'implantation d'un système de suivi-évaluation fondé sur les résultats pour le secteur public. Il peut aussi être combiné à un atelier mis sur pied par la Banque mondiale et intitulé : « Élaboration d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats : un outil pour les gestionnaires du secteur public ». Le but du présent ouvrage est de vous aider à planifier, à concevoir et à mettre en œuvre un tel système au sein de votre organisation. De plus, ce livre indique de quelle manière un système de suivi-évaluation encourage une saine gestion des affaires publiques.

Ce guide met de l'avant un modèle complet en dix étapes destiné à vous accompagner dans le processus de conception et d'implantation du système. La première étape comporte une « Évaluation de l'état de préparation », puis l'on enchaîne avec la conception, la gestion et – encore plus important – la *durabilité* du système de suivi-évaluation. Les étapes sont décrites en détail, et le guide contient également les tâches qu'il faudra accomplir ainsi que les outils qui sont disponibles.

Les documents additionnels présentés dans les annexes vous permettront d'approfondir davantage votre compréhension des stratégies énoncées dans ce guide.

C'est avec beaucoup de gratitude que nous remercions le Département d'examen des politiques et des opérations du ministère des Affaires étrangères des Pays-Bas, tout particulièrement Rob D. van den Berg et Hans Slot. Leur soutien financier (via un fonds en fidéicomis des Pays-Bas à la Banque mondiale) et leur encouragement intellectuel ont grandement contribué à cette initiative. Sans leur vision et leur rigueur, ce livre n'aurait peut-être pas vu le jour.

Nous tenons à reconnaître l'apport spécial du Dr Barbara Balaj à la préparation de ce document. Ses commentaires analytiques, ses critiques réfléchies et son soutien indéfectible ont été inestimables. Sa participation a grandement amélioré le contenu du livre.

Nous aimerions aussi souligner l'implication de collègues de la Banque, Osvaldo Feinstein et Laura Rawlings, qui ont apporté des critiques et des commentaires. Nous remercions également Jonathan Breaul et Frans Leeuw pour leurs remarques constructives. Leurs efforts ont été fortement appréciés.

La conception d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats nécessite du temps. La route sera parsemée d'embûches, mais l'aventure et les récompenses en bout de piste valent bien le détour.

Jody Zall Kusek

Ray C. Rist

Washington, D.C.

Les auteurs

Jody Zall Kusek est en charge du suivi et de l'évaluation des résultats pour la Région Afrique de la Banque mondiale. Elle conseille et propose des stratégies aux organisations et clients de la Banque qui souhaitent améliorer la capacité des systèmes de suivi et d'évaluation. Elle agissait auparavant à titre de directrice de l'évaluation pour la Banque mondiale, instaurant des mesures destinées à améliorer le suivi et l'évaluation axés sur les résultats au sein de la Banque. Avant de se joindre à l'équipe de la Banque mondiale, Mme Kusek était directrice de la planification de la performance pour le ministre de l'Intérieur des États-Unis et conseillère en chef pour le ministre de l'Énergie des États-Unis en matière de gestion. Parmi ses réalisations, on compte aussi son Examen de la performance au niveau de la gestion des ressources naturelles, effectué sous la présidence de Clinton. Elle s'est impliquée dans le développement de systèmes nationaux de suivi et d'évaluation, notamment en Albanie, en Égypte, au Kirghizstan, au Mozambique, en Roumanie et en Zambie. Elle est l'auteure d'une dizaine d'articles récents portant sur le développement et la gestion de systèmes de suivi de la pauvreté, puis elle siège au conseil éditorial d'un périodique du gouvernement des États-Unis traitant d'apprentissage et de connaissances.

Ray C. Rist est directeur de l'évaluation au sein du Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale. Il a déjà œuvré à titre de conseiller en matière d'évaluation en plus d'avoir occupé le poste de directeur de l'unité d'évaluation et des bourses de l'Institut de la Banque mondiale. Avant de se joindre à l'équipe de la Banque mondiale en 1996, il a passé 15 ans au sein du gouvernement des États-Unis, tant au niveau de l'organe exécutif que législatif. Il a également enseigné aux universités John Hopkins, Cornell et George Washington. Dr Rist a été un Senior Fulbright Fellow de l'Institut Max Planck de Berlin en 1976 et 1977. Il a publié une vingtaine de livres, plus de 120 articles et a donné des conférences dans plus de 60 pays. Dr Rist fait partie des conseils éditoriaux de neuf périodiques professionnels et agit également à titre de président d'un groupe de travail international qui s'intéresse à la recherche dans le domaine de la gouvernance et de l'évaluation.

Introduction

Mettre sur pied un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats

Bien que le rôle de l'État se soit modifié et ait évolué au cours des dernières décennies, il apparaît maintenant clairement qu'une bonne gouvernance constitue un élément clé dans l'atteinte d'un développement socioéconomique durable. Les États sont mis au défi comme jamais auparavant par les exigences d'une économie mondialisée, les informations et les technologies nouvelles, et par les demandes pour une plus grande participation et plus de démocratie.

Partout dans le monde, des gouvernements et des organisations sont confrontées à des demandes internes et externes et à des pressions pour améliorer et réformer la gestion publique. Ces demandes proviennent d'une multiplicité de sources, incluant les institutions multilatérales de développement, les gouvernements donateurs, les Parlements, le secteur privé, les ONG, les regroupements de citoyens, la société civile, les médias, etc.

Qu'il s'agisse de demandes pour une responsabilité et une transparence accrues, pour une plus grande efficacité des programmes de développement en échange d'une aide étrangère, ou pour des résultats concrets à la suite de promesses politiques, les gouvernements et les organisations doivent se sensibiliser davantage aux exigences des partenaires nationaux et internationaux qui souhaitent des résultats tangibles. « Les revendications pour une plus grande efficacité gouvernementale ont atteint une ampleur critique dans certains pays en développement où l'État n'a pas réussi à fournir des biens publics fondamentaux tels que des droits de propriété, des routes et des services de base de santé et d'éducation » (Banque mondiale, 1997, p. 2). Bref, l'intérêt pour la performance des gouvernements est maintenant devenu un phénomène mondial.

Le système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats constitue un outil de gestion publique qui peut être utilisé pour aider les concepteurs de politiques et les décideurs à suivre les progrès et à illustrer les retombées d'un projet, d'un programme ou d'une politique. Les systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats diffèrent des systèmes traditionnels de suivi et d'évaluation qui se concentrent sur la mise en

*« Une bonne gouvernance
n'est pas un luxe –
il s'agit d'une nécessité
vitale pour le
développement »
(Banque mondiale,
1997, p. 15).*

œuvre, en ce sens qu'ils ne se limitent pas à une préoccupation pour les intrants et les extrants, mais se penchent davantage sur les résultats et les impacts.

Mettre sur pied et entretenir des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats n'est pas une chose facile à réaliser. Cela nécessite un engagement constant, du temps, des efforts et des ressources – de même que des champions – mais cela est faisable. La plus grande difficulté à surmonter est d'assurer la durabilité du système une fois celui-ci mis en place. Les défis politiques, organisationnels et techniques qui doivent être surmontés sont nombreux, aussi bien pour les pays développés que pour les pays en développement. Il s'agit d'abord d'un processus politique, et dans une moindre mesure d'un processus technique. Il n'existe pas une seule manière de construire ces systèmes, et plusieurs pays et organisations se retrouveront à des stades de développement différents en ce qui concerne les bonnes pratiques de gestion publique en général, et les systèmes de suivi et d'évaluation en particulier. Il est important de reconnaître que les systèmes de SÉ axés sur les résultats évoluent perpétuellement.

Les pays développés, en particulier ceux membres de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE), cumulent au moins vingt ans d'expérience dans le domaine du suivi et de l'évaluation, alors que de nombreux pays en développement ne font que commencer à utiliser cet outil fondamental de gestion publique. Les expériences des pays développés sont instructives et peuvent fournir d'importantes leçons pour les pays en développement. Les pays développés ont choisi divers points de départ pour mettre en œuvre des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats – soit à l'ensemble du gouvernement, de manière partielle ou mixte. De leur côté, les pays en développement font face à une multitude de défis uniques tandis qu'ils essaient de déterminer quels sont les résultats et les impacts des actions du gouvernement.

Cette introduction comporte trois parties. La première se concentre sur les nouveaux défis dans la gestion publique, à savoir les nombreuses pressions internes et externes auxquelles font face les gouvernements et les organisations pour atteindre des résultats. La seconde examine l'utilisation du suivi et de l'évaluation en tant qu'outil de gestion publique pour suivre et illustrer les résultats. La troisième présente les expériences en suivi et en évaluation dans les pays développés, de même que les défis particuliers qui attendent les pays en développement.

PREMIÈRE PARTIE

Les nouveaux défis de la gestion publique

Des changements profonds sont survenus à l'échelle mondiale dans la gestion publique alors qu'une multitude de forces internes et externes ont convergé pour rendre les gouvernements et les organisations plus responsables envers leurs partenaires. Les gouvernements sont de plus en plus appelés à faire la démonstration des résultats obtenus. Les partenaires ne s'intéressent plus uniquement aux activités organisationnelles et aux extrants; ils s'attardent plus que jamais aux *réalisations* concrètes. Les politiques, programmes et projets ont-ils mené aux résultats et réalisations souhaités? Comment peut-on confirmer qu'on se trouve bien sur la bonne

voie ? Comment savoir si des problèmes surviennent en cours de route ? Comment peut-on les corriger à un moment précis ? Comment mesurer le progrès accompli ? Comment faire la différence entre le succès et l'échec ? Voilà le type de préoccupations et de questions qui sont soulevées par les partenaires internes et externes, et auxquelles les gouvernements s'efforcent partout de répondre.

Les initiatives et les pressions pour le changement sur le plan international et externe

Il existe de plus en plus d'initiatives à l'échelle internationale et de pressions qui incitent les gouvernements à adopter des systèmes de gestion publique orientés vers les réformes et, par-dessus tout, vers l'atteinte de résultats. Celles-ci incluent :

- les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ;
- l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE) ;
- la contribution financière de l'Association internationale de développement (AID) ;
- l'adhésion à l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ;
- l'adhésion à l'Union européenne (UE) ;
- les Fonds structureaux de l'Union européenne ;
- Transparency International.

Les Objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) comptent parmi les initiatives les plus ambitieuses à l'échelle mondiale visant à adopter une démarche axée sur les résultats pour réduire la pauvreté et améliorer le niveau de vie. Les huit objectifs détaillés (voir encadré i.i) ont été adoptés par 189 pays membres des Nations Unies et par plusieurs organisations internationales en 2000. Il s'agit d'une série de buts que la communauté internationale – aussi bien les pays développés que les pays en développement – se doit d'atteindre d'ici 2015¹.

Une leçon de gestion publique qu'on peut tirer de plus de 25 ans d'expérience dans les pays membres de l'OCDE et les pays développés est qu'une responsabilité accrue de la part du gouvernement améliorera son fonctionnement général. La leçon devrait s'appliquer tout autant dans les pays en développement.

Encadré i.i Objectifs du Millénaire pour le développement

1. Éliminer l'extrême pauvreté et la faim.
2. Assurer l'éducation primaire pour tous.
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes.
4. Réduire la mortalité infantile.
5. Améliorer la santé maternelle.
6. Combattre le VIH/sida, le paludisme et d'autres maladies.
7. Assurer un environnement durable.
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

Source : Nations Unies

« Les OMD témoignent de l'intérêt pour les résultats... Le nouveau paradigme du développement met l'accent sur les résultats, le partenariat, la coordination et la responsabilité... [II] combine une préoccupation pour les résultats; une prise en charge domestique de politiques améliorées; des partenariats entre les gouvernements, le secteur privé et la société civile; et une approche holiste à long terme qui reconnaît les interactions entre les secteurs et les thèmes du développement »
(Picciotto, 2002, p. 3).

Ce nouveau programme de développement insiste sur la nécessité de mesurer les résultats du financement de l'aide. Les initiatives de développement font-elles une différence et ont-elles un impact ? Comment les gouvernements sauront-ils s'ils ont accompli des progrès et atteint ces objectifs ? Comment pourront-ils différencier le succès de l'échec, ou les progrès des reculs ? Comment pourront-ils déterminer les obstacles et les contraintes ? Et au niveau le plus élémentaire, connaissent-ils les points de départ et les points de comparaison à partir desquels ils doivent se situer pour savoir le chemin qu'il leur reste à parcourir pour atteindre leurs buts ?

Les OMD comprennent certains éléments d'une approche de suivi et d'évaluation axée sur les résultats. Par exemple, les cibles des OMD ont été transposées en une série d'indicateurs qui peuvent servir à mesurer le progrès. L'exemple de l'encadré i.ii montre comment les objectifs ont été exprimés en une série de cibles et d'indicateurs.

De façon plus générale, la mise en place et le maintien de systèmes exhaustifs de suivi et d'évaluation axés sur les résultats à l'échelle des pays et des donateurs joueront un rôle crucial dans l'évaluation et le suivi des réalisations des OMD.

La conférence de 2002 à Monterrey, au Mexique, s'est penchée sur les moyens d'atteindre les OMD. Un nouveau consensus international a été élaboré selon lequel les pays développés fourniraient une aide accrue pendant que les pays en développement s'attarderaient à déve-

Encadré i.ii Exemple de cibles et d'indicateurs pour un OMD

Objectif : Éliminer l'extrême pauvreté et la faim

Cible 1	Entre 1990 et 2015, diminuer de moitié la proportion de la population dont le revenu est inférieur à 1 \$US par jour.
Indicateur 1	La proportion de la population disposant de moins de 1 \$US par jour.
Indicateur 2	Indice d'écart de la pauvreté (incidence X du degré de pauvreté).
Indicateur 3	Part du cinquième le plus pauvre de la population dans la consommation nationale.
Cible 2	Entre 1990 et 2015, diminuer de moitié la proportion de la population qui souffre de la faim.
Indicateur 4	Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale.
Indicateur 5	Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique.

Source : Nations Unies, 2003.

lopper une meilleure gouvernance et des politiques réformistes puis accorderaient davantage d'attention à l'efficacité et aux résultats du développement.

Les OMD présentent également des défis particuliers à la communauté internationale de l'évaluation. Il devient de plus en plus évident qu'une nouvelle structure d'évaluation est nécessaire. Les fondements des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats doivent être établis au-delà du niveau national en les harmonisant et en les coordonnant sur le plan international avec les agences onusiennes, les donateurs multilatéraux et bilatéraux, la société civile et les autres partenaires. C'est là que se situe le défi à venir pour développer le suivi et l'évaluation.

De nombreux pays, en particulier les pays en développement, doivent maintenant se battre pour faire partie des initiatives, organisations et blocs internationaux afin d'en récolter les bénéfices escomptés sur les plans socioéconomique, politique et de la sécurité. Un aspect des négociations touche inévitablement l'adhésion à un ensemble d'exigences, de conditions et de buts spécifiques – incluant le suivi et l'évaluation. Afin que ces gouvernements puissent s'intégrer à la communauté mondiale, ils doivent s'ouvrir à une surveillance externe accrue et devenir plus transparents et responsables vis-à-vis leurs partenaires. Dans ce contexte, ils doivent apprendre à gérer pour obtenir des résultats. L'encadré i.iii décrit l'influence d'une organisation internationale, Transparency International (TI), sur les progrès en matière de responsabilité.

Les exemples qui suivent illustrent le type d'initiatives et d'exigences qui ont été mis de l'avant à l'échelle internationale pour adhérer aux et bénéficier des avantages offerts par les organisations. Ensemble, ils ont permis la création d'un mouvement global qui fait pression pour la responsabilité publique et l'obtention de résultats concrets :

- **L'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés.** En 1996, la Banque mondiale et le Fonds monétaire international ont proposé l'Initiative en faveur des pays pauvres très endettés (PPTE), la première approche exhaustive visant à réduire la dette extérieure des pays les plus pauvres et endettés de la planète. L'Initiative PPTE vise également à soutenir les efforts de réduction de la pauvreté, à stimuler la croissance économique par l'entreprise du secteur privé et à améliorer les indicateurs sociaux des pays concernés. Comme condition à un allègement de la dette – et en accord avec les pratiques des OMD – les gouvernements bénéficiaires doivent être capables de suivre, d'évaluer et de produire des rapports sur les réformes en cours et les progrès en vue de réduire la pauvreté. Par exemple, l'Ouganda a réalisé des progrès dans le suivi et l'évaluation et s'est qualifié pour un allègement supplémentaire de sa dette dans le cadre de l'Initiative PPTE. Dans d'autres cas cependant, l'incapacité à mettre en place et à entretenir des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats a été un obstacle spécifique pour des pays (l'Albanie, le Madagascar et la Tanzanie).
- **Une contribution financière de l'Association internationale de développement (AID).** Dans le cadre de la treizième séance de négociations pour la reconstitution des ressources financières de l'Association internationale de développement – qui a mené à la plus importante contribution des bailleurs de fonds jusqu'à maintenant, soit environ 23 milliards \$US – 39 pays donateurs ont spécifiquement conditionné leur appui envers 79 des pays les plus pauvres de la planète à

Encadré i.iii Transparency International

« Transparency International est la seule organisation internationale qui se consacre exclusivement à lutter contre la corruption » (TI, 1997).

L'Indice annuel de perception de la corruption de Transparency International (TI) – qui classe 102 pays selon le niveau de corruption observé parmi les dirigeants politiques et les fonctionnaires – est cité par les médias de la planète comme étant le plus important classement de ce type. TI classe également les principaux pays exportateurs en fonction de leur penchant pour les pots-de-vin.

TI est une organisation non partisane qui poursuit sa mission anticorruption au niveau national dans 88 pays, ce qui encourage la prise de conscience du public envers les questions de corruption et les impacts négatifs sur le développement qui s'y rattachent. « La corruption sape la bonne gouvernance, dénature radicalement les politiques publiques, mène à une mauvaise affectation des ressources, nuit au secteur privé et au développement soutenu par le secteur privé, et touche particulièrement les pauvres » (TI, 2002).

TI forme des coalitions régionales avec des organismes et des acteurs internationaux pour combattre la corruption. Sur le plan national, TI tente également de former des coalitions réunissant tous les groupes sociaux dans le but de renforcer les systèmes qui assurent la probité des gouvernements.

TI a aussi un impact sur le suivi de la performance chez les multinationales. « L'influence grandissante de Transparency International a coïncidé avec la prise de conscience par plusieurs entreprises du fait qu'elles devaient améliorer leur image en tant qu'acteur socialement responsable dans plusieurs pays. Cela a permis de renforcer les succès de l'organisation et d'en faire un joueur important dans la lutte mondiale contre la corruption » (Crawford, 2003, p. 1).

Avec son vaste rayonnement international et son accès médiatique privilégié, TI est un autre joueur important à l'échelle mondiale qui pousse les gouvernements et les multinationales à devenir plus responsables et à produire des résultats tangibles pour leurs partenaires.

Source : TI, 1997, 2002.

l'obtention de résultats. Des indicateurs de réalisation explicites ont été formulés pour suivre les résultats en regard des objectifs à atteindre, en particulier dans les domaines de la santé, de l'éducation et du développement du secteur privé.

AID possède maintenant un système d'affectation en fonction de la performance qui a permis de mieux diriger les ressources des bailleurs de fonds vers les pays dont les bonnes politiques et institutions reflètent une bonne gouvernance. Des liens plus serrés ont été établis entre la performance et l'affectation des ressources des bailleurs de fonds. Les évaluations et les décisions qui en résultent font de plus en plus partie des échanges avec les pays.

La treizième rencontre de l'AID a coïncidé avec la mise en place d'un système exhaustif de mesure, suivi et gestion des résultats du développement. Ce système

s'intègre à des initiatives existantes et suit le modèle des systèmes de mesure établis par les emprunteurs de l'AID dans le cadre de leurs Documents nationaux de stratégie de réduction de la pauvreté de même que leurs efforts pour atteindre les OMD. On tente actuellement de s'assurer que cette approche bénéficie d'un large soutien et qu'elle est coordonnée avec d'autres gestes posés par la communauté des bailleurs de fonds (AID, 2002).

- **Une adhésion à l'Organisation mondiale du commerce.** La mondialisation a changé les règles du jeu et a créé de nouvelles pressions. Dans ce contexte, on cherche à réduire davantage les barrières commerciales, et les détenteurs de capitaux et les intérêts privés exigent un climat d'investissement stable, la primauté du droit et la protection de la propriété et des brevets avant d'investir dans un pays donné.

L'Organisation mondiale du commerce (OMC), qui a succédé à l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), en est un exemple. Créée en 1995, l'OMC facilite la libre circulation des biens et services à l'échelle internationale. Elle compte 147 membres, et 26 autres adhésions sont en cours de négociation. Plus des trois quarts des pays membres se retrouvent parmi les pays en développement et les pays les moins développés de la planète. Les membres doivent accepter un ensemble de règles spécifiques concernant la réciprocité et le traitement égal des partenaires commerciaux, la transparence dans les régimes commercial et légal, la réduction des barrières commerciales, l'adoption de lois sur les droits de propriété intellectuelle, et la protection de l'environnement. Ils doivent aussi accepter d'être suivis et évalués selon ces critères.

- **L'élargissement de l'Union européenne.** L'Union européenne (UE) a connu 5 phases distinctes d'élargissement durant son histoire, passant de 6 à 25 pays membres. D'autres pays continuent de négocier les termes de leur adhésion à l'UE. Les pays qui souhaitent se joindre à l'organisation doivent présenter trois critères fondamentaux : des institutions démocratiques stables, un respect des droits de la personne et des minorités ; une économie de marché fonctionnelle capable de faire face aux pressions concurrentielles à l'intérieur de l'UE ; et la capacité de satisfaire aux obligations qu'implique l'union politique, économique et monétaire. Dans cette perspective, l'UE surveille le progrès accompli par les membres potentiels en ce qui a trait à l'adoption, la mise en œuvre et l'application de la législation européenne. Les industries nationales doivent également satisfaire aux normes et aux standards de l'UE.
- **Les Fonds structureaux de l'UE.** Les fonds structureaux de l'UE ont été utilisés pour soutenir et aider le développement socioéconomique des régions moins développées des pays membres de l'UE. Ils ont servi à redistribuer des fonds aux régions les plus pauvres dans une tentative d'atteindre une plus grande cohésion socioéconomique à l'intérieur de l'UE. À mesure que l'Union s'élargit, les Fonds structureaux seront attribués aux régions moins développées des nouveaux membres, ce qui aura pour effet de les inclure aussi dans le système d'évaluation.

L'approche des Stratégies nationales de réduction de la pauvreté

Les banques multilatérales de développement ont mis en place des stratégies et des approches pour appuyer le développement durable et la réduction de la pauvreté. Ces initiatives impliquent aussi de fixer des objectifs, de choisir des indicateurs, et de suivre et d'évaluer les progrès par rapport à ces objectifs.

- **Les Stratégies nationales de réduction de la pauvreté.** L'Initiative PPTE est aussi rattachée aux Stratégies nationales de réduction de la pauvreté. En 1999, la communauté internationale du développement a donné son accord à l'utilisation des Stratégies nationales de réduction de la pauvreté comme base pour les prêts concessionnels et l'allègement de dette.

« Les Documents de stratégie de réduction de la pauvreté (PRSP) décrivent les politiques et programmes macroéconomiques, structurels et sociaux qui visent à promouvoir la croissance et réduire la pauvreté d'un pays ainsi que ses besoins de financement externe. Les PRSP sont préparés par les gouvernements dans le cadre d'un processus participatif qui implique la société civile et les partenaires du développement... » (Banque mondiale, 2003b).

Les Stratégies nationales de réduction de la pauvreté doivent à leur tour se rattacher à des objectifs de développement étalés sur trois ans. Ces objectifs doivent faire l'objet d'un consensus et comprendre un cadre de gestion et un ensemble correspondant d'indicateurs mesurables, ainsi qu'un système de suivi et d'évaluation servant à mesurer les progrès. Plus spécifiquement, « un PRSP formulera les objectifs de réduction de la pauvreté à moyen et long termes (selon des critères monétaires et non monétaires), déterminera les indicateurs de progrès, et établira les cibles annuelles et à moyen terme. Les indicateurs et les cibles doivent être appropriés, compte tenu de l'évaluation de la pauvreté et de la capacité institutionnelle à faire un suivi... un PRSP contiendrait [aussi] une évaluation des systèmes de suivi et d'évaluation du pays en question... » (Banque mondiale, 2003b).

Les pays qui souhaitent participer à l'Initiative PPTE doivent donc s'engager dans un processus qui implique plus de responsabilisation et de transparence par le suivi, l'évaluation et l'atteinte de résultats mesurables.

- **Le Cadre de développement intégré.** Les Cadres de développement intégré (CDI) se fondent sur quatre principes fondamentaux : un cadre de développement intégré et conçu selon une vision à long terme ; une attention particulière portée à l'obtention de résultats ; une appropriation du processus par le pays ; et un partenariat coordonné par le pays. Les CDI et les Stratégies nationales de réduction de la pauvreté se renforcent mutuellement ; les deux insistent aussi sur l'importance d'être tenu responsable des résultats.

L'adoption et l'application des CDI – une approche systémique, à long terme (qui s'échelonne en général sur dix ans) du développement qui implique tous les partenaires – a également eu pour effet de susciter des pressions pour suivre et évaluer la participation des partenaires et les progrès du développement économique. Le CDI confère à la Stratégie nationale de développement d'un pays une délimitation claire des objectifs de réduction de la pauvreté à moyen et long termes,

incluant des indicateurs pour mesurer le progrès, garantissant ainsi que les politiques sont bien conçues, mises en œuvre efficacement et suivies avec diligence.

Par exemple, des ONG qui s'impliquent dans le processus cherchent des façons de surveiller leur propre performance en ce qui a trait à la Stratégie nationale de réduction de la pauvreté et au Plan national de développement. Des Plans nationaux de développement sont actuellement mis en œuvre dans un certain nombre de pays, et l'on espère que cette approche procurera des informations pertinentes sur l'établissement de points de départ et sur la mesure des résultats du développement. Le Plan national de développement joue par exemple un rôle central dans la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation au Kirghizstan.

Un examen récent des CDI a observé que « Des études et des partages d'expérience additionnels entre les pays bénéficiaires sont nécessaires pour mieux comprendre comment mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation qui seront pris en charge par les pays... » (Banque mondiale, 2003a, p. 4).

Les initiatives et les forces internes en faveur du changement

Les partenaires nationaux pressent de plus en plus les gouvernements d'entreprendre des réformes. Il leur faudrait par exemple faire preuve de responsabilité et de transparence, élaborer des politiques publiques équitables, et fournir des biens et services d'une façon rapide et efficace. Ces pressions peuvent venir des membres du gouvernement, du Parlement, des partis d'opposition, des gestionnaires et du personnel des programmes, des citoyens, du milieu des affaires, des ONG, de la société civile et des médias.

- **Décentralisation, déréglementation, commercialisation et privatisation.** Dans de nombreux pays, la mise en œuvre de diverses réformes (telles que la décentralisation, la déréglementation, la commercialisation et la privatisation) incite davantage de gouvernements locaux et régionaux à instaurer des processus de suivi et d'évaluation. Le besoin de surveillance se fait aussi davantage sentir maintenant que de nouveaux fournisseurs de services non gouvernementaux (comme les ONG, le secteur privé et des groupes de la société civile) ont commencé à prendre en charge certaines des fonctions du secteur public qui étaient auparavant normalement remplies par les États.

À mesure que de telles initiatives seront entreprises, il sera nécessaire de surveiller et d'évaluer la performance des activités gouvernementales et non gouvernementales, ainsi que des nouveaux groupes de partenaires. Par exemple, la Colombie, le Chili et l'Indonésie procèdent en ce moment à une décentralisation fiscale et cherchent à établir et à prolonger au niveau local les responsabilités sur le plan de l'évaluation.

Bien que certains gouvernements réduisent leur rôle en ce qui a trait à la fourniture de biens et services publics, ils devront toujours continuer à surveiller et à évaluer l'impact de leurs politiques et programmes, quels que soient ceux qui les exécutent.

- **Changements dans la taille et les ressources des gouvernements.** Les gouvernements subissent de nombreuses pressions internes pour réduire leurs effectifs et

se réformer. Ils sont confrontés à des contraintes budgétaires qui les forcent à faire des choix et des compromis difficiles lorsqu'ils décident de la meilleure utilisation de ressources limitées. Les pressions pour faire plus avec moins – tout en accomplissant des résultats concrets – se font plus urgentes. Les gouvernements reconnaissent de plus en plus le besoin de mettre en place et de soutenir des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats pour montrer qu'ils sont performants.

Il existe une multitude de forces, d'initiatives et de parties prenantes, sur les plans national, multilatéral et international, qui demandent aux gouvernements d'être plus responsables et transparents et de démontrer qu'ils peuvent accomplir des résultats concrets. Pour pouvoir participer à la mondialisation et en récolter les bénéfices, les pays en développement tout spécialement devront se conformer à des exigences, des standards et des objectifs spécifiques. Les systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats peuvent devenir un puissant instrument de gestion publique en les aidant à mesurer leur performance et à suivre leurs progrès dans la poursuite des objectifs établis.

DEUXIÈME PARTIE

Le suivi et l'évaluation axés sur les résultats – Un puissant outil de gestion publique

Cette section se penche sur le pouvoir d'influence associé à la mesure des résultats (voir l'encadré i.iv), l'histoire et la définition du suivi-évaluation, la différence entre les systèmes traditionnels de suivi et d'évaluation axés sur la mise en œuvre et les nouveaux systèmes axés sur les résultats, et les rôles complémentaires du suivi et de l'évaluation. Cette section examine également les nombreuses applications du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats. On y traite aussi des défis techniques, organisationnels, et politiques rencontrés lors de la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats. Enfin, le modèle en dix étapes pour la conception, la construction et le maintien de tels systèmes est présenté de façon préliminaire, avec quelques commentaires sur les façons de garantir leur durabilité dans un pays donné.

La mesure de la performance procure un pouvoir d'influence considérable. Les anciens Égyptiens surveillaient régulièrement la production de céréales et de bétail de leur pays il y a plus de 5000 ans. En ce sens, le suivi-évaluation ne constitue certainement pas un nouveau phénomène. Les gouvernements contemporains se sont eux aussi livrés à certains types de suivi et d'évaluation traditionnels au cours des dernières décennies. Ils ont cherché à consigner leurs dépenses, leurs recettes, leurs effectifs, leurs ressources, les activités liées aux programmes et projets, les biens et services qu'ils produisent, etc.

Les gouvernements possèdent divers types de systèmes de suivi dans leur boîte à outils de gestion. Chaque gouvernement s'appuie nécessairement sur les trois systèmes de base que sont les ressources humaines, les finances et la comptabilité. Mais ils ont aussi besoin de bons systèmes de rétroaction. Un système de suivi et

Encadré i.iv Le pouvoir d'influence associé à la mesure des résultats

- Si vous ne mesurez pas les résultats, vous serez incapable de distinguer les succès des échecs.
- Si vous ne pouvez reconnaître le succès, vous n'avez aucun moyen de le récompenser.
- Si vous ne pouvez récompenser le succès, vous êtes probablement en train de récompenser l'échec.
- Si vous ne pouvez reconnaître le succès, vous n'apprendrez rien de lui.
- Si vous ne pouvez reconnaître l'échec, vous n'avez aucun moyen de le corriger.
- Si vous pouvez faire la preuve de l'atteinte de résultats, vous pouvez obtenir l'appui du public.

Source : d'après Osborne & Gaebler, 1992.

d'évaluation axé sur les résultats est fondamentalement un outil de gestion publique que les gouvernements peuvent utiliser pour mesurer et évaluer les réalisations, pour ensuite réintroduire cette information dans les processus continus de gouvernance et de prise de décision.

Suivi et évaluation... de quoi s'agit-il ?

Les réponses crédibles à la question « Et puis après ? » abordent les préoccupations des partenaires en ce qui concerne la responsabilité, donnent de l'information aux gestionnaires du secteur public sur les progrès accomplis dans la réalisation des cibles et des objectifs déclarés, et procurent des indications substantielles pour justifier tout changement à mi-parcours dans les politiques, les programmes et les projets.

La mise en place d'un système de suivi et d'évaluation équivaut dans les faits à l'ajout de la quatrième patte à la chaise de la gouvernance. Ce qui fait typiquement défaut dans les systèmes gouvernementaux est la composante de rétroaction liée aux résultats et aux conséquences de l'action gouvernementale. C'est pourquoi la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation procure aux décideurs un outil additionnel de gestion pour le secteur public.

L'OCDE (2002a) définit ainsi le suivi et l'évaluation :

Le *suivi* est une fonction permanente qui utilise la collecte systématique de données se rapportant à des indicateurs spécifiques pour fournir aux gestionnaires et aux principaux partenaires d'un projet de développement en cours des renseignements sur l'étendue du progrès et de la réalisation des objectifs ainsi que sur l'utilisation des fonds alloués (p. 27).

L'*évaluation* est l'examen systématique et objectif d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou complété, incluant sa conception, sa mise en œuvre et ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficacité, l'impact et la viabilité du développement. Une évaluation devrait fournir de l'information crédible et utile, permettant d'intégrer les leçons

appries lors du processus de prise de décision du récipiendaire ou des donateurs (p. 21).

(Voir l'annexe VI pour un glossaire complet des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axées sur les résultats.)

En juxtaposant ces deux définitions, il devient immédiatement évident qu'elles sont distinctes même si complémentaires. Le suivi donne de l'information sur le *degré d'avancement* d'une politique, d'un programme ou d'un projet à un moment donné (et dans le temps) relativement aux cibles et aux résultats. Son but est descriptif. L'évaluation indique *pourquoi* les cibles et les résultats ont ou n'ont pas été atteints. Elle vise à expliquer les causes. Il est particulièrement important de noter ici que le concept traditionnel de suivi et d'évaluation prend une dimension nouvelle et se concentre explicitement sur les réalisations et les impacts.

L'évaluation complète le suivi; lorsqu'un système de surveillance envoie des signaux indiquant que les efforts en cours sont sur la mauvaise voie (par exemple, que la population ciblée n'utilise pas les services, que les coûts sont en forte hausse, qu'une véritable résistance se manifeste vis-à-vis l'adoption d'une innovation, etc.), une bonne information au stade de l'évaluation peut alors aider à clarifier les faits et les tendances observés par le système de suivi. « Si l'information sur la performance annuelle est présentée seule (isolément) sans le contexte et l'apport de l'évaluation du programme, des gestionnaires de programmes, des législateurs [...] et d'autres intervenants pourraient tirer des conclusions incorrectes en ce qui a trait aux causes des améliorations et des détériorations dans certains domaines... Il n'est habituellement pas possible de dire à quel point les interventions de nos programmes gouvernementaux ont été efficaces en se fiant simplement aux données sur les tendances » (ChannahSorah, 2003, p. 7). Une bonne information évaluative durant tout le cycle de vie d'une initiative – et non seulement à la fin – est nécessaire pour cerner les causes.

Le tableau i.i fait ressortir les rôles différents – mais complémentaires – du suivi et de l'évaluation dans les systèmes axés sur les résultats.

Le suivi peut donc être fait au niveau du projet, du programme ou des politiques. Par exemple, si l'on se penche sur la santé infantile, on pourrait faire le suivi au stade du projet en observant le degré de conscientisation concernant l'importance de bons soins prénataux dans six villages cibles. Au stade du programme, on pourrait effectuer un suivi pour s'assurer que l'information sur les soins prénataux cible bien les femmes enceintes d'une région entière du pays. Au stade du suivi des politiques, on pourrait surveiller les taux généraux de morbidité et de mortalité pour cette même région.

L'évaluation, tout comme le suivi, doit être menée au stade du projet, du programme et des politiques. Si nous prenons l'exemple de la privatisation de systèmes d'aqueduc, une évaluation de projet pourrait impliquer un examen de l'amélioration dans les taux de perception des tarifs d'eau dans deux provinces. Au stade du programme, on pourrait envisager d'évaluer la gestion fiscale des systèmes publics d'aqueduc, alors qu'au stade des politiques, on pourrait évaluer différentes approches typiques dans la privatisation des services publics d'aqueduc.

Tableau i.i Les rôles complémentaires du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats

Suivi	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> • Clarifie les objectifs du programme • Lie les activités et les ressources correspondantes aux objectifs • Formule les objectifs en indicateurs de performance et définit des cibles • Collecte systématiquement des données sur ces indicateurs et compare les résultats obtenus avec les cibles • Rend compte des progrès aux gestionnaires et leur signale la présence de problèmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Étudie pourquoi les résultats visés ont ou n'ont pas été atteints • Évalue les contributions spécifiques de certaines activités et leurs effets sur les résultats • Examine le processus de mise en œuvre • Étudie les résultats non voulus • Détermine les leçons à retenir, met en relief les réalisations significatives ou le potentiel d'un programme, et suggère des recommandations pour des améliorations

Une évaluation dans le contexte d'un système de suivi et d'évaluation ne fait pas uniquement référence à l'approche classique qui consiste à déterminer les attributions dans l'évaluation *post factum* de projets, programmes ou politiques globales. Les évaluations d'impact abordent effectivement (ou en tout cas essaient de le faire) la question de l'attribution. Mais on considère ici l'évaluation dans un contexte beaucoup plus large, en tant que mode d'analyse toujours disponible qui aide les gestionnaires de programme à acquérir une meilleure compréhension de tous les aspects de leur travail (conception, mise en œuvre, complétion, conséquences). On verra plus loin que les gestionnaires ont en fait besoin d'une succession ininterrompue d'information évaluative, et non d'études évaluatives épisodiques supplémentaires.

Les évaluations ont aussi été utilisées à différentes fins au cours des années. Dans les pays membres de l'OCDE par exemple, les premières évaluations dans les années 1960 et 1970 se penchaient sur les façons d'améliorer les programmes sociaux. Dans les années 1980 et 1990, les gouvernements les utilisaient pour procéder à la gestion budgétaire, en étudiant par exemple des façons de réduire les dépenses et de couper dans les programmes publics. Comme nous l'avons déjà noté, les tentatives de développer des systèmes de suivi et d'évaluation se sont répandues dans les pays en développement – plusieurs de ces tentatives ayant été motivées par la volonté de satisfaire à des exigences spécifiques des donateurs, à des objectifs internationaux de

développement, ou, dans certains cas, à des pressions sociales et économiques tant internes qu'externes.

Encore une fois, l'évaluation peut être définie comme l'examen, aussi systématique et objectif que possible, d'une intervention au stade de la planification, en cours ou complétée. Le but est de déterminer la pertinence des objectifs, l'efficacité, l'impact et la durabilité de façon à intégrer les leçons apprises dans le processus de prise de décision. Plus spécifiquement, ce type d'évaluation touche les questions liées au « pourquoi », c'est-à-dire qu'est-ce qui a provoqué les changements qui sont l'objet du suivi ; les questions liées au « comment », soit l'enchaînement d'activités ou le processus qui a mené à des résultats fructueux (ou infructueux) ; et les questions de « conformité et responsabilité », c'est-à-dire est-ce que les activités promises ont réellement eu lieu tel que prévu ?

Les aspects fondamentaux des systèmes de suivi et d'évaluation traditionnels axés sur la mise en œuvre et des systèmes axés sur les résultats

Les systèmes traditionnels de suivi et d'évaluation axés sur la mise en œuvre sont conçus pour aborder la question de conformité. Les intrants nécessaires ont-ils été mobilisés ? Les activités prévues ont-elles entreprises et complétées ? Les extrants attendus (les produits ou services) ont-ils été fournis ? L'approche axée sur la mise en œuvre se préoccupe surtout de surveiller et d'évaluer si un projet, un programme ou une politique sont bien exécutés, et elle fait souvent le lien entre la mise en œuvre et une unité spécifique de responsabilité. Cette approche ne permet toutefois pas aux décideurs politiques, aux gestionnaires et aux partenaires de mieux comprendre la nature des succès ou des échecs de ces projets, programmes ou politiques.

Les systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats sont conçus pour aborder la question « Et puis après ? » Qu'est-ce que ça change si les extrants ont été générés ? Qu'est-ce que ça change si les activités ont eu lieu ? Qu'est-ce que ça change si les résultats de ces activités ont été estimés ? Un système axé sur les résultats fournit des réactions sur les résultats concrètement obtenus et les objectifs de l'action gouvernementale.

Les systèmes axés sur les résultats permettent de répondre aux questions suivantes :

- Quels sont les objectifs de l'organisation ?
- Sont-ils en voie d'être atteints ?
- Comment leur réalisation peut-elle être démontrée ?

L'encadré i.v illustre quelques-unes des principales différences entre les systèmes traditionnels axés sur la mise en œuvre et les systèmes axés sur les résultats.

Le suivi axé sur les résultats est un processus continu de collecte et d'analyse d'information dans le but de comparer dans quelle mesure la mise en œuvre d'un projet, un programme ou une politique correspond aux résultats escomptés.

La figure i.i illustre comment le suivi et l'évaluation d'objectifs nationaux de développement devront inclure non seulement l'accent traditionnel sur la mise en œuvre, mais aussi une préoccupation pour les résultats. Elle montre aussi comment

Encadré i.v Aspects fondamentaux du suivi axé sur la mise en œuvre versus le suivi axé sur les résultats

Éléments du suivi traditionnel axé sur la mise en œuvre

- Une description du problème ou de la situation avant l'intervention.
- Des critères de référence pour les activités et les extrants immédiats.
- Une production systématique de rapports sur l'approvisionnement en ressources.
- Une production systématique de rapports sur la production des extrants.
- Le suivi est lié directement à une intervention unique (ou une série d'interventions).
- Le suivi est conçu pour fournir de l'information sur des questions administratives, de mise en œuvre et de gestion, par opposition à des questions plus larges concernant l'efficacité du développement.

Éléments du suivi axé sur les résultats (utilisé pour un ensemble d'interventions et de stratégies)

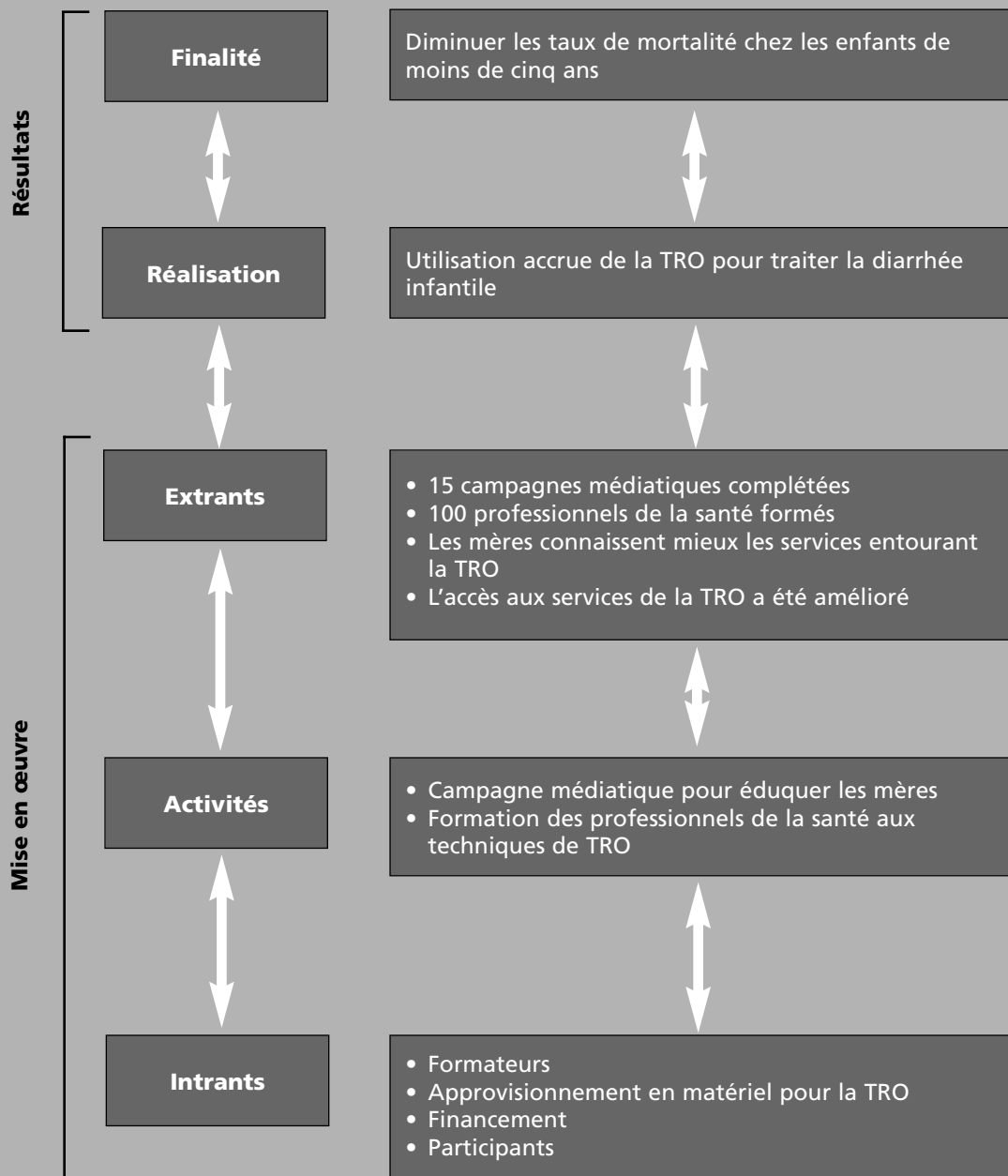
- Des données de départ pour décrire le problème ou la situation avant l'intervention.
- Des indicateurs pour les réalisations.
- Une collecte de données sur les extrants pour voir si et comment ils contribuent aux réalisations.
- Davantage d'intérêt pour les perceptions de changement parmi les partenaires.
- Une production systématique de rapports contenant plus d'information qualitative et quantitative sur la progression vers les réalisations.
- Effectué conjointement avec les partenaires stratégiques.
- Capte l'information sur le succès ou l'échec de la stratégie de partenariat dans la poursuite des réalisations voulues.

Source : d'après Fukuda-Parr, Lopes et Malik, 2002, p. 11.

les systèmes axés sur les résultats s'inspirent des systèmes traditionnels axés sur la mise en œuvre et les développements.

On peut noter dans la figure i.i que, en caractérisant la production d'un extrant comme un effort de mise en œuvre plutôt que comme un résultat, on se trouve quelque peu en désaccord avec le glossaire de l'OCDE qui définit les résultats de façon à inclure les extrants en même temps que les réalisations et les impacts. Construire une école, paver une route ou former des travailleurs dans une clinique rurale ne permet pas, selon nous, de répondre à la question « Et puis après ? » Quels résultats a-t-on obtenus en construisant cette école, en pavant cette route, ou en formant ces travailleurs ?

Comme on peut le voir à la figure i.i, il est important que l'information provienne, dans le cadre logique, de tous les niveaux, à différents moments de l'intervention et en fonction des divers besoins des partenaires. Une stratégie courante pour surveiller la progression vers les objectifs consiste à mesurer les extrants (par exemple le

Figure i.i Modèle de suivi pour un objectif national de développement

Source : Binnendijk, 2000.
 Note : TRO = Thérapie par réhydratation orale

nombre de professionnels de la santé qui ont été formés), mais pas les améliorations dans la performance (par exemple l'utilisation accrue de la thérapie par réhydratation orale [TRO] pour traiter la diarrhée infantile). On tient pour acquis que la performance institutionnelle s'est améliorée, mais on fournit rarement les preuves à l'appui. Sans résultat provenant d'une mesure, il n'y a aucun moyen d'attester si la tentative a réellement permis d'atteindre les résultats (une utilisation accrue de la TRO), ni en bout de ligne l'objectif national qui s'y rattache (une réduction de la mortalité infantile).

Qu'est-ce que tout cela signifie dans le contexte d'un système étatique de suivi et d'évaluation axé sur les résultats ? Comme les gouvernements cherchent à aligner leur cadre de dépenses sur les effets de leurs politiques, il est important de mesurer la performance de l'organisation dans la réalisation de ces effets. L'efficacité dans la fourniture d'un service, la qualité de la mise en œuvre d'un programme ou d'une politique, et la gestion efficace des ressources, n'en sont que quelques exemples. Aux Philippines, par exemple, le gouvernement commence tout juste à déterminer des indicateurs sur le plan organisationnel pour les réalisations importantes. Le gouvernement prendra des décisions budgétaires en fonction de ces indicateurs (Banque mondiale, 2001e).

Des applications multiples pour le suivi et l'évaluation axés sur les résultats

Il existe un nombre important et croissant d'applications pour le suivi et l'évaluation axés sur les résultats. Les usages pour les systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats ont augmenté au même rythme que les besoins en matière de responsabilité et de résultats tangibles.

Applications aux projets, programmes et politiques. Les systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats ont été conçus et utilisés avec succès pour faire un suivi et évaluer autant les projets, les programmes que les politiques. L'information et les données peuvent être recueillies et analysées à chacun des stades de façon à fournir des réactions à différents moments. De cette façon, l'information peut être utilisée pour mieux informer les principaux décideurs, le public en général et les autres partenaires.

Le suivi et l'évaluation peuvent et doivent être manifestes pendant tout le cycle de vie d'un projet, d'un programme ou d'une politique, tout comme lorsqu'ils prennent fin. Le suivi et l'évaluation – avec sa succession ininterrompue de données et de réactions – a enrichi chacune des étapes, de la conception à la mise en œuvre et à l'impact. « À chaque stade, l'information spécifique et la complexité de la collecte des données diffèrera, on remarquera que la collecte des données génère des problématiques politiques différentes, et l'information sera employée de différentes façons d'un stade à un autre » (Kusek et Rist, 2001, p. 17).

Les applications internes et externes. Le suivi et l'évaluation peuvent également être menés aux niveaux local, régional et national. Bien qu'elles ne soient pas identiques, les applications pour le suivi et l'évaluation sont évidentes, qu'on l'envisage du point de vue de la complexité administrative (du projet au programme à la politique) ou dans une optique géographique. Encore une fois, les indicateurs

spécifiques différeront, puisque les besoins en information des partenaires varieront aussi pour chaque niveau de gouvernement.

Il faut également noter qu'un système fonctionnel de suivi et d'évaluation fournit un flot continu d'information qui peut être utile autant sur le plan interne qu'externe. Les usages internes entrent en jeu lorsque l'information en provenance du système de suivi et d'évaluation est utilisée en tant qu'outil par les gestionnaires du secteur public, un outil qui s'avère crucial dans l'atteinte de résultats et de cibles spécifiques. Le gestionnaire du secteur public a absolument besoin d'information sur le progrès, les problèmes et la performance s'il veut obtenir des résultats. De même, l'information en provenance du système de suivi et d'évaluation est importante pour ceux qui, à l'extérieur du secteur public, s'attendent à des résultats, veulent que l'action du gouvernement (et l'argent des impôts) produise des impacts concrets, et espèrent ressentir davantage de confiance envers un gouvernement qui cherche à améliorer la vie de ses citoyens.

Fondamentalement, le système de suivi et d'évaluation permet de mieux conceptualiser et de clarifier les finalités et les objectifs. Les gouvernements et les partenaires peuvent aussi utiliser les systèmes de suivi et d'évaluation pour élaborer et justifier les requêtes financières. Par contraste avec l'approche précédente axée sur la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation axés sur les résultats se consacrent à obtenir des résultats qui importent à l'organisation et à ses partenaires internes et externes.

Les systèmes de suivi et d'évaluation peuvent déceler les programmes et les pratiques qui sont potentiellement prometteurs. Ils peuvent également dévoiler les conséquences non voulues – mais peut-être utiles – des projets, programmes et politiques. Inversement, les systèmes de suivi et d'évaluation permettent aux gestionnaires de déceler les faiblesses dans les programmes et de prendre des initiatives pour les corriger. Une stratégie de suivi et d'évaluation peut être utilisée pour apaiser les craintes à l'intérieur des organisations et des gouvernements, et permettre plutôt d'insuffler une atmosphère d'ouverture dans laquelle les gens pourront apprendre de leurs erreurs tout en accumulant des connaissances.

Un capital de connaissances. Les bons systèmes de suivi et d'évaluation sont aussi une source de connaissances. Ils permettent aux gouvernements et aux organisations de développer une base de connaissances sur les types de projets, de programmes et de politiques qui réussissent, et plus généralement sur ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, et pourquoi. Les systèmes de suivi et d'évaluation peuvent aussi fournir une rétroaction continue dans le processus managérial de surveillance et d'évaluation de la progression vers un but donné. Dans ce contexte, ils encouragent l'apprentissage au sein de l'organisation.

L'accès du public à l'information en provenance des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats contribue également de façon importante au développement économique, aussi bien à l'intérieur des pays qu'au niveau de leurs relations économiques. « L'accès à l'information est une composante essentielle d'une stratégie de développement réussie. Si nous voulons sérieusement réduire la pauvreté à l'échelle mondiale, nous devons libéraliser l'accès à l'information et en améliorer la qualité » (Stiglitz et Islam, 2003, p. 10).

Transparence et responsabilité. Les systèmes de suivi et d'évaluation peuvent également promouvoir une plus grande transparence et responsabilité au sein des organisations et des gouvernements. Des retombées bénéfiques peuvent aussi se produire lorsque les résultats sont dévoilés. Les partenaires externes et internes ont alors une meilleure idée de l'état des projets, programmes et politiques. Cela permet également de susciter un plus grand appui politique et populaire lorsqu'on détient la capacité de démontrer des résultats positifs.

Il existe des coûts et des risques organisationnels et politiques associés à la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats. Toutefois, ne *pas* le faire implique aussi des coûts et des risques très importants.

Les défis politiques et techniques liés à la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats

La mise en place de systèmes axés sur les résultats implique une multitude de défis de nature politique et technique. Les défis politiques sont souvent les plus difficiles à relever.

L'aspect politique du suivi et de l'évaluation. Mettre en œuvre des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats comporte plusieurs défis politiques dans les pays membres de l'OCDE tout comme dans les pays en développement. Par-dessus tout, cela nécessite un leadership et une volonté politiques forts et cohérents – habituellement sous la forme d'un champion politique. En introduisant l'information axée sur les résultats dans l'arène publique, il est possible de modifier la dynamique des relations institutionnelles, de la planification budgétaire et de l'affectation des ressources, les ambitions politiques personnelles, et la perception publique de l'efficacité gouvernementale. Des intérêts puissants peuvent également se sentir attaqués. Il peut y avoir des opposants aux réformes à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement. Le rôle du champion politique est donc crucial pour garantir l'institutionnalisation et la pérennité des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats.

Les systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats sont une composante essentielle de la structure de gouvernance – et sont donc fondamentalement liés au système *politique* et à celui du pouvoir au sein des gouvernements. Les systèmes de suivi et d'évaluation fournissent une information critique et donnent aux décideurs les moyens de prendre des décisions en meilleure connaissance de cause. En même temps, la présence de cette information peut réduire ou restreindre d'une quelconque façon le nombre d'options offertes aux politiciens – leur laissant ainsi moins de marge de manœuvre dans l'élaboration de leurs politiques.

Dans les démocraties, l'information sur les retombées des projets, des programmes et des politiques est essentielle et l'on s'attend à l'obtenir dans le déroulement normal des opérations gouvernementales. On tient pour acquis que cette information peut aider et guider la prise de décision politique. Cependant, les systèmes de suivi et d'évaluation peuvent présenter des défis particuliers pour les pays qui ont déjà été gouvernés par des régimes politiques centralisés et autoritaires. La mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation qui mettront en relief les réalisations – aussi bien les succès que les échecs – et qui amèneront plus de transparence

De nombreuses organisations aimeraient mieux conserver leurs activités à l'abri du regard.

Elles ne veulent pas publier de données sur leur performance et leurs réalisations. Mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats révèle au grand jour des questions de performance organisationnelle. Ce ne sont pas tous les partenaires qui seront heureux de faire l'objet d'une telle attention publique. Il s'agit là d'un seul parmi tant d'autres défis politiques – plus que techniques – posés par les systèmes de suivi et d'évaluation.

En comparaison avec les aspects politiques de la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats, les aspects techniques sont relativement moins complexes et plus faciles à résoudre.

et de responsabilité peut s'avérer particulièrement difficile et même étrangère à la culture politique de ces pays. Une plus longue période d'adaptation de la part de la classe politique, des citoyens et de la culture pourrait s'avérer nécessaire.

Enfin, il est impossible de construire des économies fortes avec des gouvernements faibles. Les systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats peuvent renforcer les gouvernements en accentuant l'importance accordée aux réalisations concrètes. Une meilleure emprise sur le fonctionnement et les réalisations des programmes et politiques économiques gouvernementales peut contribuer à réduire la pauvreté, à augmenter la croissance économique et à atteindre un large éventail d'objectifs de développement.

L'aspect technique du suivi-évaluation – Construire la capacité institutionnelle. Concevoir et mettre en place un système de reddition de comptes capable de produire de l'information fiable, pertinente et opportune sur la performance des projets, programmes et politiques globales des gouvernements nécessite de l'expérience, des compétences ainsi qu'une réelle capacité institutionnelle. Cette capacité de gérer un système de reddition de comptes axé sur les résultats doit nécessairement inclure, au minimum, une aptitude à élaborer des indicateurs ; des moyens de recueillir, colliger, analyser et présenter les données sur la performance en regard des indicateurs et de leurs points de départ ; et des gestionnaires possédant les habiletés et une compréhension suffisante des enjeux pour savoir quoi faire avec l'information obtenue. Faire en sorte que les gouvernements développent la capacité de gérer ces systèmes constitue une entreprise à long terme.

Quelques pays en développement n'ont pas en ce moment la capacité minimale pour mesurer avec succès les intrants, les activités et les extrants. Tous les pays devront toutefois ultimement posséder la capacité technique de faire un suivi à chacune des étapes d'un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats – à l'étape de l'intrant, de l'activité, de l'extrant (mise en œuvre), de la réalisation et de l'impact (objectif).

La capacité de produire des statistiques est une composante essentielle d'un système axé sur les résultats. L'information et les données doivent être valides, vérifiables, transparentes et largement accessibles au gouvernement et aux partenaires intéressés – y compris le grand public. Cela peut présenter des difficultés pour certains gouvernements qui préféreraient ne pas dévoiler et partager les données pour des raisons politiques ou pour dissimuler des problèmes de corruption.

Il est également nécessaire d'avoir accès à du personnel et à des gestionnaires formés aux techniques, ainsi qu'à des technologies informatiques à tout le moins minimales. Dans certains cas, un soutien et une formation techniques appuyés par les donateurs seront d'abord nécessaires pour que le pays puisse produire un minimum d'information et de données et enclencher la mise en place d'un système de suivi et

d'évaluation. Par exemple, un examen récent a observé que les principaux responsables nationaux du suivi et de l'évaluation axés sur les résultats et de la planification budgétaire axée sur la performance en République arabe d'Égypte auront besoin d'une formation pour développer leurs compétences (Banque mondiale, 2001c). Dans le cas de la Colombie, les responsables gouvernementaux ont commandé une évaluation externe de certains projets importants tout en renforçant la capacité interne de procéder à ces évaluations.

Parfois, une grande quantité de données est recueillie dans un pays, mais on ignore de quelle façon les utiliser. Recueillir et imposer une grande quantité de données aux gestionnaires ne fait pas avancer les choses. Fournir des montagnes de données sans aucune analyse ne permettra pas de générer l'information nécessaire à l'amélioration des programmes.

Quelle est la quantité suffisante d'information et de données ? De toute évidence, les décideurs obtiennent rarement toute l'information dont ils ont besoin quand ils en ont besoin. Il s'agit d'un dilemme de gestion courant pour n'importe quelle organisation. Cependant, si le système de suivi et d'évaluation fournit une certaine rétroaction découlant d'une analyse, il aidera les décideurs à prendre des décisions plus éclairées même si les données demeurent imparfaites.

Présentation du modèle en dix étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats

Même si la séquence spécifique des étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats varie selon les experts, tous s'entendent toutefois sur l'intention générale. Par exemple, différents experts proposent des modèles en quatre ou en sept étapes. Indépendamment du nombre d'étapes, pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation, il faut :

- formuler les réalisations et les finalités ;
- choisir des indicateurs en lien avec les réalisations ;
- recueillir de l'information sur la situation actuelle ;
- établir des cibles spécifiques à atteindre et des dates limites pour les atteindre ;
- recueillir des données régulièrement pour évaluer si les cibles sont en voie d'être atteintes ;
- analyser et présenter les résultats.

Tous conviennent qu'un bon système doit comprendre certains éléments. On peut alors se demander pourquoi ces systèmes ne font pas partie des pratiques d'affaires normales des agences gouvernementales, des partenaires, des prêteurs et des emprunteurs. Une raison évidente est que ceux qui conçoivent les systèmes de suivi et d'évaluation ne saisissent souvent pas la complexité et les subtilités du contexte propre au pays, au gouvernement ou au secteur en question. De plus, ceux qui amorcent la mise en place du système comprennent souvent trop vaguement les besoins des usagers. Les facteurs organisationnels, politiques et culturels reçoivent aussi trop peu d'attention.

Dans ce contexte, le modèle en dix étapes présenté ici (figure i.ii) diffère des autres dans la mesure où il fournit des détails considérables sur comment mettre en

place, entretenir et – ce qui est peut-être plus important encore – maintenir un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats. Il diffère également des autres approches en ce qu'il comprend un examen de l'état de préparation. Un tel examen doit être mené *avant* la mise en place d'un système. L'examen de l'état de préparation est à la base du système de suivi et d'évaluation. Tout comme la construction d'un édifice doit débiter avec la pose des fondations, la construction d'un système de suivi et d'évaluation doit être amorcée avec l'examen de l'état de préparation. Sans une bonne compréhension des fondations, la poursuite du processus peut être remplie d'embûches et, en bout de ligne, se solder par un échec. Voilà donc pour l'étape 1.

La construction et le maintien de systèmes de suivi et d'évaluation impliquent des processus politiques et participatifs et des partenariats. On entend par là la nécessité de consulter les principaux partenaires internes et externes afin qu'ils déterminent des réalisations, des indicateurs, des cibles, etc. Le modèle met cet aspect en relief. À l'étape 2 du modèle, il est question des choix à effectuer parmi les réalisations à surveiller et à évaluer. Les réalisations montrent le chemin qu'il faut emprunter.

L'étape 3 consiste à déterminer les principaux indicateurs de performance pour surveiller les progrès en ce qui a trait aux intrants, activités, extrants, réalisations et impacts. Les indicateurs peuvent fournir une rétroaction continue et une abondance d'information sur la performance. Il existe plusieurs directives qui peuvent faciliter le choix des indicateurs. En bout de ligne, l'élaboration de bons indicateurs constituera un processus itératif.

À l'étape 4 du modèle, on détermine des points de comparaison pour la performance – qualitatifs ou quantitatifs – qui serviront au début de la période de suivi. On se référera plus tard à ces points de comparaison afin de faire le suivi et d'évaluer les résultats. L'étape 5 poursuit les étapes précédentes et implique la sélection de cibles pour les résultats, c'est-à-dire de points d'arrêt intérimaires vers le résultat à plus long terme. Les cibles peuvent être sélectionnées en examinant les niveaux des indicateurs au départ et les niveaux d'amélioration souhaités.

La surveillance des résultats, à l'étape 6 du modèle, inclut à la fois un suivi de la mise en œuvre et des résultats. Surveiller les résultats signifie qu'il faut recueillir des données de qualité sur la performance, ce pour quoi des directives ont été prévues. L'étape 7 aborde les différents types d'évaluation, leurs applications et leur synchronisation.

L'étape 8 correspond à la présentation des résultats et se penche sur les façons d'analyser et de présenter les données obtenues de façon à aider les décideurs à procéder aux ajustements nécessaires dans les projets, les programmes et les politiques. L'étape 9, qui part des données obtenues, est également une étape importante pour générer et partager les connaissances et les enseignements au sein des gouvernements et des organisations.

Enfin, l'étape 10 traite des défis à relever pour maintenir des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats, incluant la demande pour l'instauration d'un système, la définition claire des rôles et des responsabilités, la fiabilité et la crédibilité de l'information, la responsabilité, la capacité et les incitations appropriées.

Ce modèle en dix étapes peut être utilisé pour des projets, des programmes et des politiques. Il ne s'agit pas d'un processus linéaire, malgré son aspect rectiligne. Il y aura inévitablement un va-et-vient entre les étapes, et l'on s'attaquera parfois à plusieurs étapes à la fois.

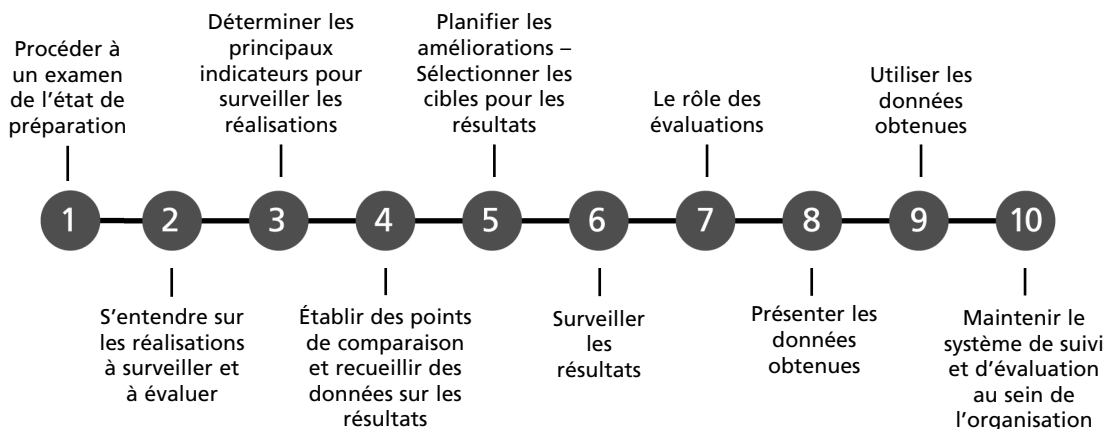
L'utilisation de ces systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats peut entraîner des changements culturels majeurs dans les façons d'opérer des organisations et des gouvernements. Lorsqu'ils sont construits et maintenus correctement, ces systèmes peuvent mener à une plus grande responsabilité et transparence, à des performances améliorées et à la promotion de nouveaux savoirs.

Doit-on privilégier l'approche pour l'ensemble du gouvernement, l'approche partielle ou l'approche mixte ?

Partout dans le monde, les gouvernements choisissent des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats distincts. Il existe essentiellement trois approches. La première est l'approche pour l'ensemble du gouvernement. Cette approche a été adoptée par quelques pays qui ont les premiers mis en place un système de suivi et d'évaluation. L'approche pour l'ensemble du gouvernement implique une application large et exhaustive des processus de suivi et d'évaluation dans toutes les fonctions de l'État.

Depuis l'adoption des OMD, plusieurs pays en développement cherchent à concevoir et à instaurer des systèmes exhaustifs de suivi et d'évaluation axés sur les résultats dans de nombreux secteurs et politiques. De même, l'aide internationale insistant de plus en plus sur l'atteinte de résultat, les gouvernements et les institutions donateurs devront plus que jamais prêter main-forte aux pays en développement dans la construction de systèmes exhaustifs de suivi et d'évaluation. On note une

Figure i.ii Dix étapes pour concevoir, mettre en place et maintenir un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats



tendance parmi les agences et les gouvernements donateurs à mener des évaluations mixtes impliquant le pays bénéficiaire en tant que participant actif.

Souvent, différents ministères se trouvent à des stades divers dans leur capacité d'entreprendre la mise en place d'un système de suivi-évaluation. Il est possible que l'approche pour l'ensemble du gouvernement ne réussisse pas à faire avancer tous les ministères au même rythme ; il pourrait être nécessaire d'espacer le développement de ces systèmes dans les ministères. Bien souvent, les innovations à un niveau vont s'infiltrer horizontalement et verticalement vers d'autres niveaux du gouvernement.

La seconde approche est plus limitée et se concentre sur un secteur du gouvernement. Plusieurs pays – en particulier des pays en développement – pourraient ne pas être encore en position d'adopter des changements d'aussi grande envergure d'une façon exhaustive. D'autres approches plus ciblées sont disponibles, comme de commencer par les niveaux de gouvernement local, provincial ou régional, ou faire l'essai de systèmes de suivi et d'évaluation dans quelques ministères ou agences clés.

Il est intéressant de constater que certains pays comme l'Irlande ont adopté une troisième approche, de nature mixte. Alors que certains domaines sont surveillés et évalués de façon exhaustive (des projets financés par les Fonds structurels de l'UE par exemple), d'autres reçoivent une attention plus sporadique. Le gouvernement irlandais a développé une approche évaluative plus exhaustive en ce qui concerne ses programmes de dépenses (Lee, 1999). L'approche mixte pourrait également présenter une solution plausible pour certains pays en développement.

Il est souvent recommandé de faire l'essai de systèmes de suivi et d'évaluation, quelle que soit l'approche adoptée. La meilleure stratégie pour introduire un système de suivi et d'évaluation dans un pays est de tester d'abord un programme dans un ou deux ministères choisis à titre expérimental. L'Albanie a par exemple intégré un programme de SÉ axé sur les résultats dans un cadre de dépenses à moyen terme nouvellement mis en place, et l'expérience était pilotée dans quatre ministères clés. L'Égypte a sélectionné six projets pilotes pour étudier comment pourrait fonctionner une planification budgétaire orientée vers la performance avant d'appliquer cette approche au gouvernement dans son ensemble.

Une autre stratégie pour mettre en pratique un programme axé sur les résultats est de mettre l'accent sur une clientèle particulière. Le gouvernement égyptien souhaitait améliorer ses programmes et services faisant la promotion des questions féminines. Chaque ministère sectoriel devait déterminer quels programmes en cours adressaient des questions liées au genre et en évaluer la performance. De plus, le Conseil national sur le statut de la femme, une organisation étatique récemment fondée qui vise à améliorer le soutien du gouvernement envers les femmes, devait déterminer un ensemble d'indicateurs de performance clés que le gouvernement pourrait ensuite surveiller pour atteindre les objectifs escomptés sur ce plan. Il revient aux ministères concernés de faire le suivi et de surveiller les indicateurs pour les programmes qui sont sous leur contrôle, et de surveiller attentivement et d'évaluer les programmes connexes dans le but d'atteindre les résultats (Banque mondiale, 2001c).

Mesurer la performance procure un pouvoir d'influence. Les systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats sont un puissant outil de gestion publique qui

permettent aux gouvernements et aux organisations de démontrer les impacts et les réalisations à leurs partenaires respectifs, de même que d'obtenir l'appui du public. Les systèmes axés sur les résultats sont semblables aux systèmes traditionnels de suivi et d'évaluation, mais mettent davantage d'accent sur les réalisations et les impacts – plutôt que de s'en tenir à une simple préoccupation pour la mise en œuvre, c'est-à-dire les intrants, les activités et les extrants.

En somme, ces systèmes ont de nombreuses applications et peuvent être utilisés dans le cadre d'un projet, d'un programme ou d'une politique. La mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats pose plusieurs défis politiques, institutionnels et techniques. De plus, les pays doivent décider s'ils adoptent l'approche pour l'ensemble du gouvernement ou s'ils commencent par une approche partielle à un seul niveau au sein du gouvernement, ou à l'intérieur d'un seul ministère ou d'un petit groupe de ministères. Les pays développés et les pays en développement ne conçoivent ni n'implantent pas tous leur système de la même façon.

TROISIÈME PARTIE

Les expériences de suivi et d'évaluation dans les pays développés et en développement

Cette section fournit de l'information de base sur les expériences de mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats dans les pays développés et en développement. Il n'y a pas une seule façon correcte d'entreprendre la construction de tels systèmes. Différents pays – développés tout comme en développement – se trouveront à différentes phases en ce qui a trait à la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation. À l'intérieur des pays, différents ministères ou niveaux de gouvernement pourraient se situer à des stades de développement différents en ce qui concerne leur capacité de suivi et d'évaluation. Nous nous pencherons sur quelques-uns des défis particuliers auxquels les pays en développement sont confrontés lorsqu'ils tentent d'instaurer, de faire fonctionner et de maintenir des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats.

Les expériences de suivi et d'évaluation dans les pays développés et les pays membres de l'OCDE

Une large majorité des 30 pays membres de l'OCDE ont maintenant des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats. Le processus qu'ils ont dû suivre pour en arriver là n'a été ni facile ni linéaire. Les chemins empruntés, les approches, les styles et les niveaux de développement varient parfois substantiellement. Selon une étude récente, l'Australie, le Canada, les Pays-Bas, la Suède et les États-Unis se classent aux premiers rangs pour ce qui est de leur culture d'évaluation parmi les pays membres de l'OCDE (Furubo, Rist et Sandahl, 2002).

Les pays membres de l'OCDE ont développé des cultures d'évaluation et des systèmes de suivi et d'évaluation en réponse à diverses pressions internes et externes. Par exemple, la France, l'Allemagne et les Pays-Bas ont développé cette culture autant pour répondre à des pressions internes qu'externes (surtout en provenance de

La mise en place d'un système efficace de suivi et d'évaluation est plus facile à dire qu'à faire. Un certain nombre de systèmes fonctionnent bien dans les pays développés, un moins grand nombre dans les pays en développement. Le problème n'est pas que les gouvernements ne fournissent pas suffisamment d'efforts. Pour instaurer de tels systèmes, cela requiert des ressources, un environnement politique stable – et des champions énergiques qui ne faibliront pas aux premiers obstacles.

l'UE), alors que des pays comme l'Australie, le Canada, la République de Corée et les États-Unis ont surtout été motivés par de fortes pressions internes.

Il est intéressant de constater que les pionniers parmi les pays membres de l'OCDE ont été motivés à adopter des cultures d'évaluation en grande partie à cause de fortes pressions *internes*. Ces pays ont aussi joué un rôle décisif dans la propagation de la culture d'évaluation à d'autres pays en disséminant des idées et de l'information sur l'évaluation, et en fondant des organisations consacrées à l'évaluation, des instituts de formation, des réseaux et des firmes de consultants.

Par contraste, plusieurs des pays retardataires (comme l'Italie, l'Irlande et l'Espagne) ont réagi surtout à cause de fortes pressions *externes*. Ils ont également été fortement influencés par la culture d'évaluation des pays pionniers, de même que par la culture d'évaluation qui s'est enracinée dans les organisations internationales avec lesquelles ces pays interagissent.

Les encadrés i.vi, i.vii et i.viii donnent un bref aperçu des expériences de suivi et d'évaluation dans trois pays membres de l'OCDE – l'Australie, la France et la Corée. Les motivations, approches et stratégies diffèrent d'un pays à l'autre. Des conclusions et des leçons importantes peuvent être tirées de ces expériences.

Des signes de progrès dans les pays membres de l'OCDE. Une enquête de l'OCDE offre une vue d'ensemble utile qui permet de constater à quel point une préoccupation pour les résultats s'est répandue et a pris racine dans les systèmes et les pratiques de planification budgétaire et de gestion au sein des pays membres de l'OCDE. « La plupart des gouvernements ajoutent aujourd'hui de l'information sur la performance dans leur documentation budgétaire, et cette information est sujette à une forme ou une autre de vérification dans la moitié des pays. Même si le débat actuel sur la distinction entre réalisations et extrants au sein de la communauté internationale de gestion publique et de planification budgétaire est relativement nouveau, cette distinction entre les deux catégories de résultats est prise en compte par la plupart ou la totalité des organisations dans 11 des 27 pays » (OCDE, 2002b, p. 12).

Même si des progrès substantiels ont été accomplis sur un certain nombre de fronts dans les pays membres de l'OCDE, il reste encore de la place à l'amélioration. L'enquête de l'OCDE a démontré que « un petit nombre de pays seulement associent les cibles de performance aux dépenses pour tous les programmes gouvernementaux, bien qu'environ la moitié aient établi de tels liens pour quelques-uns de leurs programmes. Un nombre limité de pays utilisent des cibles de performance sans aucune relation avec les dépenses » (OCDE, 2002b, p. 12). Une autre faiblesse dénotée chez les pays membres de l'OCDE est que seulement « la moitié des pays ont fait état de l'utilisation d'information sur la performance à des fins d'affectation des ressources au cours du processus budgétaire,

mais aussi que cette utilisation se limite à l'affectation au sein de ministères et de programmes » (OCDE, 2002b, p. 12). Ainsi, même si l'on remarque des progrès dans l'établissement de systèmes et de procédures de suivi et d'évaluation axés sur les résultats dans plusieurs pays membres de l'OCDE, il reste encore beaucoup à faire.

Encadré i.vi Le modèle de suivi et d'évaluation pour l'ensemble du gouvernement de l'Australie

L'Australie a été l'un des pionniers du développement des systèmes de suivi et d'évaluation, s'y attaquant dès 1987. Ce pays possédait déjà certains avantages intrinsèques qui favorisaient la construction d'une culture et d'une structure d'évaluation solides :

- une forte capacité dans le secteur public sur les plans humain, institutionnel et de la gestion ;
- une fonction publique reconnue pour son intégrité, son honnêteté et son professionnalisme ;
- des systèmes financiers, budgétaires et comptables bien développés ;
- une tradition de responsabilité et de transparence ;
- des leaders politiques crédibles et légitimes.

Un ensemble de facteurs ont contribué au succès de l'Australie dans la mise en place de solides systèmes de suivi et d'évaluation. Au début, des contraintes budgétaires ont poussé le gouvernement à chercher des façons de maximiser la valeur de ses dépenses. L'Australie avait également deux champions institutionnels importants qui défendaient la notion d'évaluation – le ministère des Finances et le Bureau national de vérification.

L'Australie a décidé d'adopter la stratégie pour l'ensemble du gouvernement. Une telle stratégie vise à engager tous les ministères dans le processus – ceux qui appuient le mouvement et ceux qui sont réticents. Ces efforts recevaient aussi le soutien de membres du cabinet et de ministres clés pour qui il était important d'utiliser les données évaluatives dans le but de prendre de meilleures décisions.

Le système d'évaluation australien a évolué, passant d'une approche strictement centralisée de la part du ministère des Finances à une approche plus volontariste et fondée sur des principes de dévolution. Cette dernière approche a contribué à accroître l'engagement envers l'évaluation et la prise en charge au niveau des programmes.

Aujourd'hui, chaque ministère et agence est responsable de faire son suivi et son évaluation. Les exigences formelles sur le plan du suivi et de l'évaluation ont été considérablement assouplies, et les ministères font leur suivi et leur évaluation selon leurs propres priorités. Les ministères doivent cependant toujours inclure l'information sur la performance dans les documents budgétaires et les conclusions des évaluations lorsqu'elles sont disponibles. Par ailleurs, certaines évaluations continuent d'être mandatées par le cabinet. Les plus gros ministères sont particulièrement actifs lorsqu'il s'agit de commander des évaluations formelles et d'en utiliser les conclusions.

Source : Mackay, 2002.

Encadré i.vii France : des réformes gouvernementales en mode accéléré malgré un retard initial

Par contraste avec les autres pays membres de l'OCDE, la France a mis du temps avant d'adopter un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats. La France traînait même derrière plusieurs économies en transition et en développement. De nombreuses tentatives de réformes progressives ont été menées vers la fin des années 1980 et durant les années 1990.

En 2001, le gouvernement français a toutefois adopté une législation d'envergure. Celle-ci remplaçait le règlement constitutionnel sur les finances de 1959 (qui avait abrogé la planification budgétaire par objet de dépenses) et instituait une nouvelle approche sur le plan des programmes. Le nouveau règlement constitutionnel, qui sera graduellement mis en vigueur durant une période de cinq ans (2001-2006), comporte deux buts fondamentaux : réformer le cadre de gestion publique pour l'orienter davantage vers les résultats et la performance ; et renforcer la supervision parlementaire. Comme l'a noté l'ancien premier ministre Lionel Jospin, « la présentation du budget sous la forme de programmes regroupant les dépenses pour chaque politique publique importante devrait donner aux membres du Parlement ainsi qu'aux citoyens une image plus claire des priorités du gouvernement et des coûts et résultats de son action. »

Environ 100 à 150 programmes ont été ciblés, et les ressources financières nécessaires ont été mises de côté. Chaque budget de programme soumis devant le Parlement doit inclure une déclaration contenant des objectifs précis et des indicateurs de performance. Les gestionnaires publics détiennent plus de liberté et d'autonomie pour l'affectation des ressources, mais ils sont en retour davantage tenus responsables pour les résultats. Le nouveau processus budgétaire est donc entièrement déterminé par l'obtention de résultats.

Les budgets à venir contiendront des plans annuels de performance, présentant en détail les résultats attendus pour chaque programme versus les résultats obtenus. Des rapports annuels sur la performance sont également inclus dans les examens budgétaires. En conséquence, les membres du Parlement peuvent évaluer la performance de ces programmes gouvernementaux.

Conformément aux observations précédentes sur la nature politique du suivi et de l'évaluation, cette réforme a modifié certains rapports politiques et institutionnels au sein du gouvernement français. Dans ce contexte, on a accordé des pouvoirs accrus au Parlement en matière de planification budgétaire. « L'article 40 de la Constitution interdisait auparavant aux membres du Parlement de déposer des amendements pour augmenter les dépenses ou diminuer les recettes. Ils seront dorénavant capables de modifier la distribution des crédits budgétaires entre les programmes pour une mission donnée. » Le Parlement peut voter sur les estimations de recettes, l'allocation des crédits budgétaires pour chaque mission, les limites au nombre d'emplois créés dans la fonction publique, les comptes spéciaux et les budgets spécifiques. De plus, les comités parlementaires des finances ont maintenant des responsabilités de suivi et de supervision en ce qui concerne le budget.

Source : République française, 2001.

Encadré i.viii République de Corée : en route vers le suivi et l'évaluation

Pour l'évaluation des politiques publiques, le gouvernement coréen emploie deux approches : un système d'évaluation de la performance introduit en 1962 et un système de vérification et d'inspection établi en 1948. L'évaluation de la performance est menée par des organismes qui font partie ou sont sous le contrôle du bureau du premier ministre. La vérification et l'inspection sont effectuées par le Conseil de vérification (l'institution supérieure de vérification) et comprennent la vérification des comptes et l'inspection des agences gouvernementales. Le Conseil de vérification a connu une expansion de sa taille et de ses pouvoirs au cours des dernières années, et se concentre maintenant à améliorer l'efficacité et la transparence des audits et des inspections.

La crise financière asiatique de la fin des années 1990 a provoqué des changements dans les pratiques d'évaluation au sein de la branche exécutive. « Selon le nouveau gouvernement coréen, la crise économique nationale, provoquée par des mouvements dans les réserves de monnaies étrangères, trouve son origine dans le manque d'efficacité de la gestion du secteur public. Cette constatation a servi de tremplin, et le gouvernement de la Corée a entrepris une restructuration sans précédent des organisations gouvernementales ainsi que non gouvernementales... » (Lee, 2002, p. 194).

En ce qui concerne l'évaluation au sein du secteur public en Corée, huit approches différentes sont maintenant utilisées :

- l'évaluation institutionnelle, incluant l'évaluation des principales mesures de politiques publiques, la capacité de mise en œuvre des politiques, et les enquêtes sur la satisfaction du public envers les services gouvernementaux ;
- l'évaluation des principaux programmes et projets, incluant un nombre restreint de projets clés, choisis selon l'importance du ministère, la concordance avec les politiques du gouvernement et leur importance pour le public ;
- l'évaluation de la capacité de mise en œuvre des politiques, qui comprend une autoévaluation par les ministères ainsi qu'une évaluation de la capacité institutionnelle à entreprendre des réformes, à innover et à améliorer les services ;
- des enquêtes sur la satisfaction du public envers les principales politiques publiques et les services administratifs, les programmes et les services gouvernementaux ;
- l'évaluation des projets spéciaux, qui inclut par exemple les tâches de l'État et les projets de déréglementation ;
- l'évaluation interne des ministères, ou autoévaluation, qui comprend l'évaluation des principales mesures et programmes cibles de politiques publiques, ainsi que les tentatives d'innovation par chacun des ministères ;
- l'évaluation des principales mesures et programmes de politiques publiques ;
- l'évaluation des tentatives d'innovation par chacun des ministères.

Bien que la Corée ait beaucoup progressé sur le plan du suivi et de l'évaluation, des défis restent encore à surmonter. La coopération et la coordination entre les institutions de suivi et d'évaluation ont besoin d'être renforcées. L'analyse et l'évaluation des politiques ainsi que la vérification et l'inspection ont été excessivement centralisées. La Corée manque encore de personnel professionnel et qualifié formé pour le suivi et l'évaluation. Enfin, il faudrait améliorer l'efficacité des propositions qui découlent des évaluations, qui pour le moment n'ont pas force de loi.

Source : Lee, 2002.

Les conclusions et leçons à tirer des expériences des pays membres de l'OCDE. Un certain nombre de facteurs ont contribué à l'adoption d'une culture d'évaluation dans les pays pionniers. Plusieurs de ceux qui ont adopté des systèmes de suivi et d'évaluation au tout début étaient prédisposés à le faire parce qu'ils possédaient des systèmes politiques démocratiques, de fortes capacités de collecte de données sur le terrain, des fonctionnaires formés dans les sciences sociales (par opposition à une formation purement légale), et des systèmes et institutions administratives efficaces. En effet, la mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats est d'abord et avant tout une activité politique à laquelle il faut ajouter certains éléments de nature technique.

Les pays dont les dépenses en éducation, en santé et en assistance sociale sont élevées ont aussi adopté des mécanismes d'évaluation qui ont ensuite été repris dans d'autres domaines de politiques publiques. L'évaluation doit satisfaire un besoin. « Il s'agit d'un mélange complexe de conditions institutionnelles préalables, de culture politique, de contacts avec des traditions intellectuelles, ainsi que de préoccupations sectorielles dominant les débats politiques... » (Furubo, Rist et Sandahl, 2002, p. 16).

Les défis particuliers du suivi et de l'évaluation auxquels font face les pays en développement

Le défi qui consiste à concevoir et à mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats dans un pays en développement est difficile à surmonter et ne doit pas être sous-estimé. La construction d'un tel système est une entreprise sérieuse, qui ne se concrétisera pas du jour au lendemain. Il ne faut toutefois pas non plus l'écarter comme quelque chose de trop compliqué, trop exigeant ou trop sophistiqué pour un pays en développement. Tous les pays ont besoin de bons systèmes d'information de façon à faire le suivi de leur performance – les pays en développement autant que les autres.

Les pays en développement qui instaurent leurs propres systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats sont confrontés à des défis qui ressemblent à et diffèrent de ceux des pays développés. Les pays en développement éprouveront plus de difficulté à exiger et à prendre en charge – des préalables essentiels – un tel système. Par exemple, une récente étude de la Banque mondiale et de la Banque africaine de développement a observé que « ...le principal obstacle à un développement réussi des capacités de suivi et d'évaluation en Afrique subsaharienne est l'absence de demande. L'absence de demande prend racine dans l'absence d'une forte culture d'évaluation, qui elle découle de l'inexistence d'une orientation vers la performance dans le secteur public » (Schacter, 2000, p. 15). Ainsi, en ce qui a trait à la demande, un minimum d'intérêt et d'engagement de la part des partenaires est nécessaire pour que le système soit instauré et s'enracine dans quelque pays que ce soit – développé ou en développement.

Par contraste avec les pays développés, les pays en développement pourraient trouver plus difficile de procéder à une planification stratégique à long terme sur le plan économique et sur le plan des investissements et des politiques. Une faible volonté politique et une faible capacité institutionnelle sont susceptibles de ralentir le progrès. Des obstacles à la coopération et à la coordination interministérielles

peuvent aussi ralentir la planification stratégique. Une coopération et une coordination insuffisantes peuvent toucher aussi bien les pays développés que les pays en développement.

Il est aussi nécessaire de pouvoir se fier à des champions qui occupent des postes importants qui sont prêts à prendre les risques politiques associés à la défense de systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats – ce qui démontre une fois de plus la nature politique de la construction de ces systèmes. Ils sont parfois présents, comme c'est le cas en Égypte (le ministre des Finances), en Zambie (le secrétaire au Cabinet) et en République du Kirghizstan (le ministre de la Santé), alors qu'ailleurs, comme au Bangladesh, ils sont absents. La présence d'un champion national peut exercer une forte influence et aider un pays à développer et à maintenir des systèmes de suivi-évaluation.

Plusieurs pays en développement éprouvent encore de la difficulté à mettre en place des institutions fortes et efficaces. Certains nécessitent peut-être une réforme de la fonction publique, ou une réforme des cadres légal et réglementaire. Ils reçoivent l'appui de la communauté internationale du développement dans l'aménagement de ces composantes de base. Tenter à la fois d'ériger des institutions, d'entreprendre des réformes de l'administration et de la fonction publique, et de modifier les codes légal et réglementaire – tout en instaurant des systèmes de suivi et d'évaluation – peut s'avérer tout un défi. Il faut toutefois se rappeler que l'établissement de systèmes de suivi et d'évaluation peut contribuer à informer et à guider le gouvernement dans ses tentatives de procéder à ces réformes nécessaires.

Les pays en développement doivent d'abord avoir, ou mettre en place, un système traditionnel de suivi et d'évaluation axé sur la mise en œuvre. Quelques pays en développement avancent dans cette direction. Ceux-ci nécessiteront des systèmes de base capables de traiter les statistiques et les données, de même que des systèmes de planification budgétaire. Les données et l'information doivent être d'une qualité et d'une quantité appropriées. Les pays en développement – comme les pays développés – doivent connaître leurs conditions de départ, c'est-à-dire la situation dans laquelle ils se trouvent par rapport à un programme ou à une politique donnée.

Le personnel doit démontrer des compétences pour développer, appuyer et maintenir ces systèmes. Les responsables doivent recevoir une formation concernant les méthodes modernes de collecte des données, de suivi et d'analyse. Cela peut s'avérer difficile pour plusieurs pays en développement. Par exemple, les pays d'Afrique subsaharienne souffrent d'un grave manque de compétences locales, une situation qui est empirée par l'émigration de personnes hautement qualifiées vers d'autres régions (Schacter, 2000, p. 8).

Il peut être nécessaire d'offrir une assistance et une formation techniques pour contribuer au développement des capacités et des institutions. Les donateurs se montrent souvent désireux de financer et de soutenir de telles activités, et de partager les leçons tirées de leur propre expérience². En même temps, les donateurs devraient harmoniser leurs exigences envers les pays bénéficiaires en ce qui a trait aux évaluations.

Dans le cadre de leurs efforts pour soutenir les capacités locales dans les pays en développement, les donateurs s'efforcent aussi de créer des réseaux de développement – des réseaux sur Internet et des communautés participatives qui partagent leur expertise et de l'information. « On peut toujours soutenir que les circonstances au Bangladesh, en Chine, au Costa Rica ou au Mali sont uniques et distinctes, et que l'expérience d'un pays ne sera pas nécessairement adaptable dans un autre. Mais à partir du moment où l'on reconnaît qu'il y a très peu de savoir générique dans le domaine du développement – que tout savoir doit être recueilli puis analysé, modifié, démonté et recombinaison pour correspondre aux besoins locaux –, l'origine n'a alors plus d'importance. On consacre alors la devise : Explorer mondialement, réinventer localement » (Fukuda-Parr, Lopes et Malik, 2002, p. 18).

Les pays en développement devront établir une culture politique et administrative qui se souciera de la responsabilité et de la transparence ainsi que des questions d'éthique et de conflit d'intérêts. Les réformateurs doivent cependant garder à l'esprit que toute tentative de faire la lumière sur l'affectation des ressources et les résultats concrets pourrait susciter résistance, hostilité et opposition sur le plan politique. De plus, compte tenu du type de gouvernement en place dans de nombreux pays en développement, la construction d'un système de suivi et d'évaluation pourrait entraîner un réalignement considérable des rapports politiques.

La création d'un système de suivi et d'évaluation plus stable dépend de l'interdépendance, de l'alignement des actions et de la coordination à plusieurs niveaux de gouvernement. Cela peut constituer un défi puisque, dans plusieurs pays en développement, les parties du gouvernement sont lâchement rattachées les unes aux autres, et l'on travaille toujours à mettre en place une culture administrative forte et des systèmes financiers transparents. En conséquence, certains gouvernements pourraient n'avoir qu'une vague connaissance des ressources disponibles et de leur affectation, et ne pas trop savoir si les ressources sont, dans les faits, utilisées aux fins établies. Mesurer la performance du gouvernement dans un tel environnement demeure un exercice approximatif.

Les pays développés tout comme les pays en développement cherchent encore à rattacher des notions de performance à leur cadre ou leur stratégie de dépenses publiques. Sans ces liens, il n'existerait aucune façon de déterminer si les fonds budgétaires alloués à des programmes contribuent en bout de ligne à un succès ou à un échec. De plus, il serait impossible de déterminer si un ajustement fiscal ne devrait pas être fait pour modifier les projets ou les programmes en cours, et ainsi accroître la probabilité d'atteindre les résultats escomptés.

Certains pays en développement font des progrès sur ce plan. Par exemple, au cours des années 1990, l'Indonésie a commencé à lier des objectifs de performance à son processus annuel d'allocation budgétaire. « L'évaluation est perçue comme un outil pour corriger les politiques et les programmes de dépenses publiques en les liant plus directement au Plan national de développement et au processus d'affectation des ressources » (Guerrero, 1999, p. 5).

Quelques pays en développement – le Brésil, le Chili et la Turquie – ont de plus fait des progrès dans l'arrimage des dépenses avec des extrants et des réalisations cibles. Le gouvernement du Brésil publie également un rapport officiel distinct sur les réalisations cibles (OCDE, 2002b).

Plusieurs pays en développement fonctionnent toujours avec deux systèmes budgétaires – un pour les dépenses courantes et un autre pour les dépenses d'équipement. Jusqu'à récemment, le ministère des Finances égyptien supervisait le budget courant et le ministère de la Planification supervisait le budget d'immobilisations. La consolidation de ces budgets dans un seul ministère a permis au gouvernement d'envisager un système de suivi et d'évaluation pour garantir que les finalités et objectifs du pays seront atteints.

Tenter de mettre en place une approche de suivi et d'évaluation pour l'ensemble du gouvernement – comme l'ont fait l'Australie, le Canada et les États-Unis – peut s'avérer trop ambitieux pour certains pays en développement. Compte tenu des difficultés particulières auxquelles font face les pays en développement dans la mise en place de systèmes de SE, l'adoption d'une approche partielle, dans laquelle les systèmes de suivi et d'évaluation sont d'abord testés et adoptés dans quelques ministères ou départements, est peut-être préférable. Par exemple, une enquête sur l'état de préparation menée en 2002 en République du Kirghizstan recommandait que le ministère de la Santé – où une certaine capacité d'évaluation existe déjà – soit envisagé comme modèle pour l'instauration éventuelle d'un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats dans l'ensemble du gouvernement (Kusek et Rist, 2003).

Les expériences de suivi et d'évaluation dans les pays en développement

Plusieurs pays en développement implantent graduellement des systèmes de suivi et d'évaluation. Les encadrés i.ix et i.x proposent deux exemples, la Malaisie et l'Ouganda, qui témoignent des multiples défis auxquels font face les pays en développement. Ces deux pays ont intégré des mesures nouvelles – bien que différentes – à leur processus budgétaire pour le rendre plus transparent, responsable et axé sur les résultats.

Les pays en développement font face à de nombreux problèmes. Les approches varient et une période de temps considérable peut être nécessaire avant d'aboutir à une approche de suivi et d'évaluation axé sur les résultats. Les expériences du monde entier montrent cependant que les fondations d'un processus d'évaluation sont en voie d'être établies dans plusieurs pays en développement. (Voir les annexes IV et V pour plus de détails sur les efforts des pays en développement en matière de suivi-évaluation.)

On observe à l'échelle mondiale une tendance plus marquée vers la démonstration de responsabilité et de résultats tangibles. Cette tendance incitera assurément davantage de pays en développement à adopter des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats. L'accent mis par la communauté internationale des donateurs sur l'impact du développement signifie que plus de donateurs voudront s'impliquer pour s'assurer que les pays en développement reçoivent l'assistance nécessaire pour mettre en place de tels systèmes.

L'instauration de systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats a posé des défis aussi bien aux pays développés qu'aux pays en développement – bien que ces derniers doivent affronter des difficultés particulières. Il n'y a pas une seule voie ou une seule approche correcte. Il faut un engagement, des efforts, du temps et des

Encadré i.ix Malaisie : planification budgétaire axée sur les réalisations, cohésion nationale et compétitivité mondiale

La Malaisie compte parmi les premiers pays en développement à avoir instauré des réformes de l'administration publique, surtout dans les domaines budgétaire et financier. Ces réformes ont été entreprises dans les années 1960 dans le cadre des efforts du gouvernement pour développer le pays selon une approche stratégique. Le secteur public était alors perçu comme le principal outil de développement, et la nécessité de renforcer la fonction publique par des réformes administratives constituait une préoccupation majeure.

La réforme budgétaire misait surtout sur l'accroissement de la responsabilité et de la discipline fiscale parmi les multiples agences gouvernementales chargées d'appliquer les plans de développement socioéconomique du pays. Au-delà de la responsabilité accrue du secteur public et d'une meilleure performance du système budgétaire, le gouvernement a entrepris un certain nombre de réformes, incluant une plus grande conformité des décisions financières, une gestion axée sur la qualité, des opérations gouvernementales caractérisées par la productivité et l'efficacité, et une meilleure gestion des efforts nationaux de développement.

Plus récemment, les tentatives de réformer le système budgétaire de la Malaisie tenaient davantage compte du programme Vision 2020, un programme qui prône la cohésion nationale et la compétitivité mondiale et qui vise à faire de la Malaisie un pays complètement développé dès 2020.

Sur le plan de la réforme budgétaire, la Malaisie a adopté le Système de planification budgétaire axé sur la performance des programmes (Program Performance Budgeting System – PPBS) en 1969 et a continué de l'utiliser jusque dans les années 1990. Le PPBS substituait un système budgétaire axé sur les réalisations à une planification budgétaire par objet de dépenses. Même si les agences utilisaient la structure de planification fondée sur les programmes et les activités, en pratique la mise en œuvre ressemblait toujours à une planification budgétaire par objet de dépenses et à une approche graduelle.

En 1990, le gouvernement a introduit le Système de planification budgétaire modifié (Modified Budgeting System – MBS) pour remplacer le PPBS. Un plus grand accent a été mis sur les extrants et l'impact des programmes et activités du gouvernement. Avec le PPBS, les liens entre intrants et extrants étaient minimaux. Les politiques continuaient de recevoir du financement sans que les résultats soient évalués.

L'approche MBS a de nouveau été modifiée en 2001, lorsque le pays s'est engagé dans une autre réforme complémentaire en adoptant un cycle budgétaire biannuel. On pourra observer les effets de ce nouveau système dans plusieurs années.

Bien que la Malaisie figure au premier rang pour ce qui est des réformes de l'administration publique et de la planification budgétaire, ces efforts parfois incohérents ont rencontré des obstacles au fil des années. Malgré cela, cette initiative audacieuse de la part du gouvernement malaisien démontrait son esprit de prévoyance et d'innovation, son dynamisme et son engagement à s'assurer d'en obtenir pour son argent dans la mise en œuvre des projets et des politiques globales.

Source : Banque mondiale, 2001b.

Encadré i.x L'Ouganda et la réduction de la pauvreté – propulsé vers le suivi et l'évaluation

« Le gouvernement de l'Ouganda s'est engagé à fournir des services publics efficaces dans le cadre de ses priorités de réduction de la pauvreté. Reconnaître l'efficacité de la fourniture des services comme un impératif de la gestion nationale de développement est une indication manifeste d'un engagement envers l'obtention de résultats, qui transparaît également dans plusieurs des priorités et activités de gestion publique qui sont actuellement en cours » (Hauge, 2001, p. 16).

Au cours de la dernière décennie, l'Ouganda s'est soumis à de vastes réformes économiques et a aujourd'hui atteint une stabilité macroéconomique. L'Ouganda a élaboré un Plan d'action pour l'éradication de la pauvreté (PAÉP) en réponse au Cadre de développement intégré (CDI), et ce plan est maintenant intégré au Document de stratégies de réduction de la pauvreté. Le PAÉP fixe comme objectif un taux de pauvreté absolu de 10 % d'ici 2017, alors que ce taux s'établissait à 44 % vers la fin des années 1990.

L'Ouganda a été le premier pays à être déclaré éligible et à bénéficier des mesures pour les pays pauvres très endettés (PPTE). Plus récemment, l'Ouganda s'est qualifié pour un allègement additionnel de sa dette au titre du programme PPTE en reconnaissance de l'efficacité de sa stratégie de réduction de la pauvreté, du processus de consultation impliquant la société civile, et de l'engagement continu du gouvernement à maintenir la stabilité macroéconomique.

L'Ouganda a introduit de nouvelles mesures pour rendre le processus budgétaire plus ouvert et transparent vis-à-vis les partenaires internes et externes. Le gouvernement est en train de moderniser son système fiscal et s'est engagé dans un programme de décentralisation vers les autorités locales de la planification des programmes, de la gestion des ressources et de la fourniture des services. Le ministère des Finances, de la Planification économique et du Développement (MFPÉD) mettra également en place un processus de planification budgétaire orienté vers les résultats. De plus, les institutions étatiques seront renforcées et responsabilisées envers le public.

Le pays connaît toujours certaines difficultés de coordination et d'harmonisation en ce qui a trait au suivi et à l'évaluation et au PAÉP. « La caractéristique la plus évidente du régime de suivi et d'évaluation associé au PAÉP est la séparation du suivi de la pauvreté et du suivi des ressources, même si les deux sont coordonnés par le MFPÉD. Les deux réseaux parallèles de suivi et d'évaluation ont chacun leurs acteurs et leurs rapports, et utilisent des critères d'évaluation différents. Le suivi des ressources financières est associé aux intrants, aux activités et, de plus en plus, aux extrants, alors que le suivi de la pauvreté se fonde sur une analyse globale des réalisations sur le plan de la pauvreté » (Hauge, 2001, p. 6). D'autres questions concernant la coordination du suivi et de l'évaluation touchent à la création de la nouvelle Administration nationale de planification et aux groupes de travail sectoriels.

L'Ouganda devra maintenir et tirer des leçons de ses progrès en matière de réduction de la pauvreté au moyen du PAÉP et de sa Stratégie nationale de réduction de la pauvreté, ce qui constitue tout un défi au chapitre du suivi et de l'évaluation. Le suivi et l'évaluation ne peuvent être isolés des pratiques de prise de décision et des motivations qui sous-tendent les systèmes et processus nationaux de développement.

Sources : Hauge, 2001 ; Banque mondiale, 2002b.

*Les pays en
développement méritent
une bonne gouvernance
tout autant que les autres
pays.*

ressources pour se rendre jusqu'au bout. En même temps, il faut se rappeler qu'il y a aussi des coûts à *ne pas* mettre en place ces systèmes et à ne pas répondre aux demandes des partenaires internes et externes qui exigent plus de responsabilité, de transparence et de résultats.

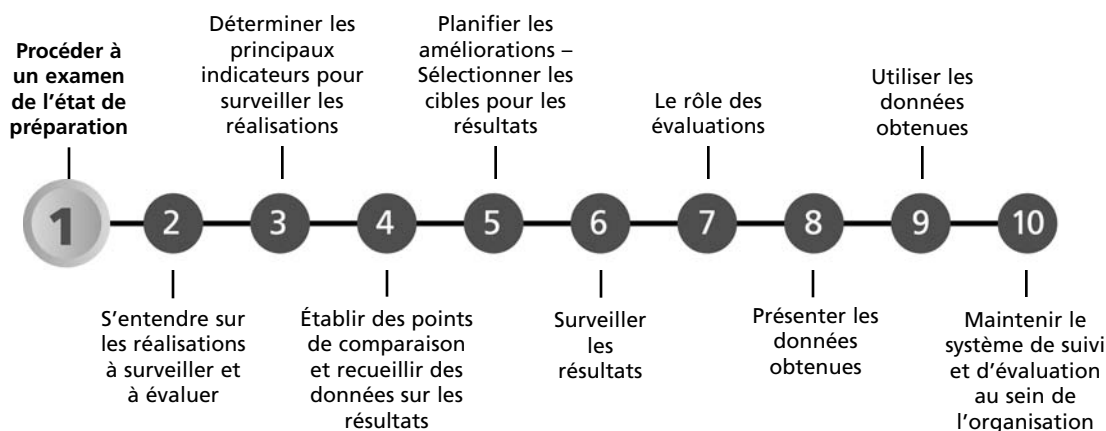
Notes

1. Une liste complète des OMD – incluant les cibles et les indicateurs – est disponible à l'annexe III.
2. « Les dépenses à titre de coopération technique ont totalisé 14,3 milliards \$US en 1999, selon le Comité d'aide au développement de l'OCDE. Il s'agit d'un montant considérable, presque le double de la somme dépensée en 1969. Si l'on incluait le personnel et la formation dans le domaine de l'investissement et dans d'autres projets, la somme atteindrait 24,6 milliards \$ (Baris *et al.*, 2002) » (Fukuda-Parr, Lopes et Malik, 2002, p. 34).

Chapitre 1

Étape 1 : Procéder à un examen de l'état de préparation

Figure 1.1



Nous avons analysé dans l'introduction les nouveaux défis – une plus grande responsabilité publique, une meilleure gouvernance et des résultats tangibles – qui caractérisent la gestion dans le secteur public. Ce nouvel outil de gestion publique, le système de suivi-évaluation axé sur les résultats, permettra aux décideurs de répondre aux exigences croissantes pour une meilleure performance de la part des ONG, de la société civile et des partenaires nationaux, multilatéraux et internationaux. Enfin, nous avons également traité des différentes expériences en matière de suivi et d'évaluation dans les pays développés et en développement, et souligné les défis particuliers qui attendent les économies en développement.

Dans ce chapitre, nous nous penchons sur l'étape 1 du modèle en dix étapes (figure 1.1) – l'examen de l'état de préparation. Cette étape constitue un ajout unique par rapport aux nombreux autres modèles de suivi et d'évaluation qui existent. En effet, cet examen procure un cadre analytique pour évaluer la capacité organisationnelle d'un pays et sa volonté politique de surveiller et d'évaluer ses objectifs, et donc de développer un cadre de gestion orienté vers la performance. On oublie malheureusement trop souvent d'effectuer cette étape cruciale qui aide les pays, particulièrement ceux en développement, à mettre en place leurs propres systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats.

Plus spécifiquement, ce chapitre se penchera sur : (a) l'importance de mener un examen de l'état de préparation ; (b) les trois principales parties de cet examen ; (c) les huit principaux domaines de diagnostic dont il faut tenir compte dans tout examen de l'état de préparation ; (d) quelques exemples de récents examens de l'état de préparation menés dans des pays en développement ; et (e) les leçons tirées de ces expériences. L'annexe I propose une version détaillée d'un examen « Évaluer la capacité des pays à mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur la performance », dont les pays peuvent s'inspirer.

On insistera tout au long du présent guide sur le fait que la mise en place d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats est d'abord et avant tout une activité politique qui comporte des dimensions techniques, et non le contraire.

PREMIÈRE PARTIE

Pourquoi effectuer un examen de l'état de préparation ?

Les experts ont élaboré un certain nombre de modèles pour mettre en place des systèmes de suivi-évaluation, mais ils ne saisissent souvent pas les complexités et les nuances propres à un pays. En général, les experts qui tentent de fournir de l'assistance technique connaissent seulement vaguement les besoins du pays bénéficiaire. Toutes leurs bonnes intentions visent à promouvoir la conception, la création et l'utilisation des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats, et ils mettent trop peu d'accent sur les facteurs et les contextes politiques, organisationnels et culturels existants.

La plupart des modèles qui existent actuellement se lancent directement dans la construction d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats – sans même connaître un certain nombre de facteurs critiques pour le pays donné, incluant les rôles, responsabilités et capacités organisationnelles ; les motivations et les demandes pour un tel système ; la capacité d'une organisation de maintenir des systèmes ; et ainsi de suite. Quelques modèles comportent des questions clés sur l'état de préparation (voir Mackay, 1999 ; Banque mondiale, 2003a).

La plupart des experts se posent les questions suivantes : Quels sont les objectifs ? Quels sont les indicateurs ? Ils négligent par contre de se demander « Pourquoi ? » Pourquoi vouloir mesurer quelque chose ? Pourquoi un pays en particulier devrait-il réfléchir à ces questions ? Pourquoi se lancer dans la construction de systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats ?

Pour répondre à ces questions, une quantité importante de travail préparatoire doit être réalisée avant qu'on puisse passer à la construction même d'un système de suivi. Ce travail préparatoire prend la forme de l'examen de l'état de préparation présenté ici. Étape par étape, nous clarifierons certains des enjeux, préoccupations et questions d'une importance capitale qui doivent être abordés avant de se lancer dans la construction d'un système de suivi-évaluation.

Certains pourraient également se demander : En quoi un examen de l'état de préparation diffère-t-il d'un examen des besoins ? N'est-ce pas la même chose ? En fait, non. Dans un examen des besoins, on essaie de déterminer si les gouvernements ont besoin de tels systèmes. Un examen de l'état de préparation tient pour acquis que les gouvernements ont besoin de mettre en place ces systèmes, et tente plutôt de déterminer s'ils sont prêts et capables d'aller de l'avant. Par exemple, quelle est la capacité d'un gouvernement en ce qui a trait au suivi-évaluation en général ? Mesure-t-il simplement les extrants, ou est-il capable de mesurer les réalisations ? (Rappelons que l'étude de la capacité organisationnelle ne suffit pas. Un examen de l'état de préparation aborde et répond à de nombreuses autres questions clés.) Un examen de l'état de préparation fournit le cadre analytique pour estimer la capacité d'un pays à surveiller et évaluer sa progression dans l'atteinte des objectifs de développement désignés. On y évalue la compréhension, la capacité et l'utilisation actuelles des systèmes existants de suivi-évaluation dans un pays.

Les trois parties principales de l'examen de l'état de préparation

L'examen de l'état de préparation est un outil diagnostique qui permet de déterminer la position d'un pays donné¹ par rapport à la situation requise pour la mise en place d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. Il comporte trois parties principales.

Les motivations et les demandes pour concevoir et mettre en place un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. Il est important de déterminer si les motivations appropriées – politiques, institutionnelles ou personnelles – existent avant de débiter la conception et la construction du système. Ces motivations sont illustrées par les cinq questions fondamentales suivantes :

- Qu'est-ce qui sous-tend le besoin de mettre en place un système de suivi-évaluation – des exigences législatives ou légales, une demande de la part des citoyens, des exigences des donateurs (Plan national de développement, Stratégie nationale de réduction de la pauvreté, ou autres), des réformes politiques ou du secteur public ?
- Qui sont les champions qui promeuvent la construction et l'utilisation d'un tel système – le gouvernement, le Parlement, la société civile, les donateurs, ou d'autres ?
- Qu'est-ce qui motive ceux qui se font les champions de la mise en place d'un système de suivi et d'évaluation – des projets de réforme politique, des pressions de la part des donateurs, des ambitions politiques personnelles, des directives politiques ?
- Qui bénéficiera du système – les politiciens, les administrateurs, la société civile, les donateurs, les citoyens ?
- Qui ne bénéficiera *pas* de la construction d'un système de suivi-évaluation – les politiciens, les administrateurs, la société civile, les donateurs, les citoyens ? Existe-t-il des opposants à la réforme à l'intérieur ou à l'extérieur du système politique ?

Rôles, responsabilités, et structures existantes pour évaluer la performance du gouvernement. Un examen de l'état de préparation repère les rôles et les

responsabilités ainsi que les structures existantes qui permettent déjà de surveiller et d'évaluer les objectifs de développement.

- Quels sont les rôles des ministères centraux et des ministères sectoriels dans l'évaluation de la performance ?
- Quel est le rôle du Parlement ?
- Quel est le rôle de l'agence supérieure de vérification ?
- Les ministères et les agences se transmettent-ils de l'information ?
- Les données produites reflètent-elles un programme politique en particulier ?
- Quel est le rôle de la société civile ?
- Qui produit les données ?
 - le gouvernement national, incluant les ministères centraux, les ministères sectoriels, les unités ou bureaux spécialisés, y compris le bureau national de vérification ;
 - les gouvernements infranationaux ou régionaux, incluant les ministères centraux et sectoriels provinciaux, les gouvernements locaux, les ONG, les donateurs, etc.
- Où les données sont-elles utilisées au sein du gouvernement ?
 - la préparation des budgets ;
 - l'affectation des ressources ;
 - l'élaboration des programmes ;
 - les législations et la responsabilité envers le Parlement ;
 - la planification ;
 - la gestion fiscale ;
 - l'évaluation et la supervision.

Le renforcement des capacités requis pour implanter un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. L'examen de l'état de préparation comprend aussi une enquête sur les capacités actuelles de suivi et d'évaluation qui tient compte : des compétences techniques, des compétences managériales, de l'existence et de la qualité des systèmes de données, de la technologie disponible, des ressources fiscales disponibles, et de l'expérience institutionnelle. Dans les pays en développement, cet examen constitue un élément clé de l'évaluation puisqu'il permet de déceler les failles dans les capacités requises pour construire et maintenir des systèmes axés sur les résultats.

Une telle enquête attire également l'attention sur les barrières existantes ou potentielles à la construction d'un système de suivi-évaluation, incluant un manque de ressources fiscales, de volonté politique, de champions politiques, d'expertise, de stratégie ou d'expérience préalable.

Dans ce contexte, il faut examiner un certain nombre de questions clés :

- Quelles sont les compétences des fonctionnaires du gouvernement national dans chacun des domaines suivants :
 - Gestion des projets et des programmes ?
 - Analyse des données ?
 - Détermination des objectifs des projets et des programmes ?
 - Gestion du budget ?
 - Vérification de la performance ?

- Le pays bénéficie-t-il ou a-t-il bénéficié d'une assistance technique, d'un renforcement des capacités ou d'une formation en suivi et en évaluation au cours des deux dernières années ? Si oui, à quel niveau de gouvernement (national, régional ou local) ? Qui a fourni cette aide et à l'intérieur de quel cadre ou de quel processus de réforme ?
- Existe-t-il, au niveau du pays, des instituts, centres de recherche, organisations privées ou universités capables de fournir une assistance technique et une formation en suivi et en évaluation axé sur la performance à des fonctionnaires et à d'autres intervenants ?

On traitera ces notions de manière plus approfondie dans la prochaine partie.

DEUXIÈME PARTIE

L'examen de l'état de préparation : Huit questions clés

L'examen de l'état de préparation est un outil diagnostique qui permet de déterminer si les conditions requises pour construire un système de suivi-évaluation axé sur les résultats sont en place. Il vise à appuyer, pour leur bénéfice, les gouvernements individuels, la communauté des donateurs, et les nombreux partenaires du développement impliqués dans les réformes du secteur public².

L'examen de l'état de préparation s'intéresse à huit domaines qui doivent être abordés et examinés pour déterminer si un pays ou une organisation a la capacité et la volonté d'aller de l'avant avec un système de suivi-évaluation axé sur les résultats.

Qu'est-ce qui pousse potentiellement le secteur public à adopter un système de suivi et d'évaluation ?

Il est important de savoir d'où émane la demande pour la création d'un système de suivi et d'évaluation et pourquoi. Les demandes et les pressions viennent-elles des partenaires internes, multilatéraux ou internationaux, ou d'une certaine combinaison parmi eux ? Une réponse appropriée va de pair avec la reconnaissance et la prise en compte de ces demandes.

Tel que noté dans l'introduction, les demandes internes peuvent découler d'appels pour réformer la gouvernance et pour une plus grande responsabilité et transparence du secteur public. Les campagnes anticorruption peuvent aussi entraîner des demandes. Parfois, ce sont les opposants politiques, qui se méfient des intentions ou des actions du gouvernement, qui exigent de mettre en place un système axé vers les résultats.

Sur le plan externe, les pressions peuvent survenir de la communauté des donateurs, qui souhaitent que leurs investissements produisent des résultats tangibles. Des organisations internationales telle l'Union européenne exigent qu'un système de rétroaction fondé sur le suivi-évaluation et mesurant la performance du secteur public existe dans chacun des pays adhérents. Les pressions concurrentielles liées à la mondialisation peuvent aussi jouer un rôle ; un pays qui respecte la primauté du droit et qui possède un solide système de gouvernance ainsi que des règles du jeu clairement articulées attirera davantage d'investissements étrangers. Les détenteurs

de capitaux et le secteur privé veulent s'assurer que le climat d'investissement est stable et transparent, et que leur propriété et leurs brevets seront bien protégés, avant d'investir dans un pays. Il existe une multiplicité de pressions auxquelles les gouvernements peuvent avoir à répondre, et ces pressions vont motiver la construction d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats.

Qui fait la promotion d'un système de suivi et d'évaluation ?

La présence de champions au sein du gouvernement est un élément critique dans le maintien et le succès d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. Un champion qui détient un poste important au gouvernement peut promouvoir des prises de décision plus éclairées, et peut désamorcer et isoler les attaques de la part des opposants aux réformes qui ont tout intérêt à empêcher la construction d'un tel système.

Au sein d'une organisation donnée, certains individus ou groupes vont probablement se réjouir d'une telle initiative et l'appuyer, alors que d'autres s'y opposeront ou chercheront activement à y mettre un frein. Il est important de savoir qui sont les champions et où ils se trouvent dans l'appareil gouvernemental. Leur appui et leurs plaidoyers joueront un rôle crucial dans le succès et le maintien éventuels du système.

Si toutefois le champion qui se manifeste se trouve loin des centres de prise de décision et a peu d'influence sur les décideurs clés, il sera difficile, sinon impossible, d'envisager que le système soit utilisé et suscite la confiance. Il sera difficile d'assurer la viabilité du système dans de telles circonstances. Il est nécessaire que l'information soit perçue comme étant pertinente, fiable, utilisable et disponible en temps opportun pour assurer cette viabilité. Les systèmes de suivi-évaluation qui reçoivent l'appui de champions qui se trouvent en périphérie du processus de prise de décisions auront plus de difficulté à satisfaire aux exigences de viabilité.

Qu'est-ce qui motive le champion à appuyer un tel projet ?

La construction d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats est un acte intrinsèquement politique qui implique autant des risques que des bénéfices politiques. Produire de l'information sur la performance du gouvernement et renforcer la responsabilité constituent des activités risquées sur le plan politique. Au chapitre des bénéfices, les champions peuvent obtenir des récompenses et une reconnaissance aux niveaux institutionnel et individuel. Ils peuvent être motivés par un sens de la responsabilité publique. Ils peuvent également gagner l'approbation des Parlements, des partenaires publics et privés, de la société civile et de la communauté internationale des donateurs en remplissant leurs promesses, en étant perçus comme des réformateurs (ce qui est une source de capital politique) et en faisant la preuve de leur responsabilité et de leur capacité à obtenir des résultats.

Qui s'appropriera le système ? À qui bénéficiera le système ? Quelle quantité d'information veut-on obtenir ?

On néglige trop souvent, lors de la mise en place des systèmes de suivi-évaluation, de tenir compte des facteurs politiques. On oublie aussi régulièrement de mener un

examen institutionnel rigoureux – en particulier, un examen qui rendrait compte de la capacité réelle des utilisateurs de créer, utiliser et maintenir le système.

Un examen de l'état de préparation minutieux permet de déterminer de quelle façon il convient de concevoir le système afin qu'il réponde aux besoins en matière d'information. Il permet également d'évaluer les capacités de ceux qui produiront et utiliseront l'information et d'établir les ressources disponibles pour la mise en place du système. Le niveau de complexité et de complétude du système ira en fonction de ces éléments.

Pour qu'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats fonctionne de manière efficace, il doit fournir, au moment opportun, de l'information et des données accessibles, compréhensibles et pertinentes. Ces critères accentuent la nécessité de faire un examen de l'état de préparation avant de concevoir le système, en particulier en ce qui concerne des facteurs tels que la prise en charge du système, de même que ses avantages et son utilité pour les partenaires clés. D'un point de vue technique, les questions qui doivent être abordées incluent la capacité du gouvernement ou de l'organisation à recueillir et à analyser les données, à produire des rapports, à gérer et entretenir le système, et à utiliser l'information produite.

Ainsi, l'examen de l'état de préparation fournira de l'information et des données importantes servant de repères – si nécessaire – pour concevoir et mettre en œuvre les activités de renforcement des capacités.

De plus, il est absolument impératif de ne pas recueillir plus d'information qu'il n'est requis. Maintes et maintes fois, des systèmes de suivi-évaluation ont été surchargés dès leur conception par une surabondance de données – sans savoir au préalable si ces données seront effectivement utilisées ni de quelle manière. Il faudra constamment évaluer si la conception s'avère excessivement détaillée et complexe. Le système connaîtra aussi une érosion continue à laquelle il faudra s'attaquer. Et les partenaires pourraient tenter de tirer le système dans trop de directions différentes à la fois. En bref, les choses changent constamment dans l'arène politique. Maintenir un système de suivi-évaluation en fonction demandera de la vigilance et de la constance (d'où l'importance des champions).

Comment le système contribuera-t-il directement à une meilleure affectation des ressources et à l'atteinte des objectifs programmatiques ?

Le suivi et l'évaluation ne constituent pas une fin en soi. Ce sont des outils qui doivent être utilisés pour promouvoir une bonne gouvernance, des pratiques de gestion modernes, de l'innovation et des réformes, ainsi qu'une responsabilité accrue. Lorsque utilisés de façon appropriée, ces systèmes peuvent produire une information fiable,

En analysant les motivations politiques, on peut mieux comprendre de quelle façon les intervenants aborderont le système de suivi-évaluation, ainsi que la raison pour laquelle certaines personnes ou organisation choisiront de s'impliquer à fond dans le projet ou, au contraire, éviteront de prendre des risques politiques. Les champions doivent aussi tenir compte des motivations politiques afin de déterminer ce qu'il leur faudra accomplir pour défendre de tels systèmes et, du même coup, assurer leur succès.

transparente et pertinente. Les systèmes de suivi-évaluation peuvent aider les décideurs à suivre à la trace et à améliorer les réalisations et les impacts de l'affectation des ressources. Par-dessus tout, en fournissant continuellement des réactions sur les résultats, ils aident les gouvernements et les organisations à prendre des décisions et à adopter des politiques en meilleure connaissance de cause.

L'expérience montre que la création d'un système de suivi-évaluation obtient souvent de meilleurs résultats lorsqu'elle est liée à d'autres programmes ou initiatives de réforme du secteur public, tels que la formulation d'un cadre de dépenses à moyen terme, une restructuration de l'administration publique ou l'établissement d'une Stratégie nationale de réduction de la pauvreté. En liant la construction des systèmes de suivi-évaluation à de telles initiatives, on crée des interdépendances et des structures de renforcement qui jouent un rôle crucial dans la durabilité globale de ces systèmes. L'examen de l'état de préparation peut déterminer si des liens de ce type sont structurellement et politiquement possibles.

Comment l'organisation, les champions et le personnel réagiront-ils à l'information négative générée par le système de suivi-évaluation ?

Il est difficile de bien faire fonctionner un système de suivi-évaluation dans une organisation ou un climat politique où règne la peur. Les systèmes de suivi-évaluation produiront inévitablement (mais pas nécessairement fréquemment) des données embarrassantes ou politiquement délicates pour des gens au pouvoir. De la même manière, l'information pourrait s'avérer dommageable pour des unités ou des individus au sein d'une organisation. (Il arrive souvent que les organisations « punissent le messager ».)

Si l'examen de l'état de préparation montre clairement que le système de suivi-évaluation générera uniquement des informations politiquement populaires ou « correctes », cette vulnérabilité mettra la viabilité du système en péril dès le début. Il ne sera pas perçu comme crédible par ceux qui ne font pas partie de l'organisation. Il finira par être vu comme un exercice futile. Dans un tel environnement politique, il est important de construire le système prudemment et lentement. Le mieux est alors de repérer des unités au sein des organisations qui sont prêtes à voir circuler de l'information potentiellement dommageable – y compris à propos de leur propre performance. Si on ne parvient pas à trouver de telles unités, il n'y a pas vraiment de raison ou de justification pour aller de l'avant dans la conception du système. Il faudra se contenter de mettre l'accent sur le suivi traditionnel axé sur la mise en œuvre.

Les gouvernements qui acceptent d'utiliser l'information sur la performance pour concevoir leurs politiques ont en général atteint un certain niveau de démocratie et d'ouverture. Mais, même dans ces pays, on montre souvent une réticence à mesurer et à faire un suivi puisque le processus pourrait contraindre les leaders de même que les partenaires à envisager de mauvaises nouvelles. La construction de tels systèmes implique des limites politiques bien réelles.

On ne peut pas s'attaquer simultanément à toutes les barrières lors de la conception du système. En reconnaissant la présence de ces barrières et en s'y attaquant le plus rapidement possible, on évite d'être confronté à une résistance plus élevée et qui dure plus longtemps que nécessaire. Il faut faire un choix stratégique entre

consacrer du temps et de l'énergie à éliminer les barrières ou consacrer des efforts à renforcer les champions et à appuyer les progrès émergents. Nous penchons fortement vers la seconde option.

Quels sont les départements capables d'appuyer un système de suivi-évaluation axé sur les résultats ?

L'examen de l'état de préparation permet de déterminer les nombreux endroits où l'on peut trouver des données et de l'information sur la performance. Par exemple, existe-t-il des unités organisationnelles au sein du gouvernement qui possèdent déjà une capacité de suivi et d'évaluation et qui pourraient entreprendre des évaluations ? Les ministères centraux ou sectoriels chargés de la planification ont-ils accès à des systèmes de données et, si oui, lesquels ? Cela peut inclure des données budgétaires, des données sur les extrants, les réalisations ou les impacts, des audits financiers, des rapports finaux sur les projets et les programmes, et de l'information fournie par les donateurs. Les ONG, les universités, les instituts de recherche et les centres de formation possèdent également une partie de la capacité technique nécessaire pour appuyer un système de suivi-évaluation axé sur les résultats.

Un examen de l'état de préparation décelera les barrières et les obstacles – structurels, culturels, politiques ou individuels – dans une organisation donnée.

Comment le système de suivi-évaluation reliera-t-il les projets, les programmes, les secteurs et les objectifs nationaux ?

L'une des principales fonctions d'un examen de l'état de préparation est de déterminer s'il est pertinent de relier l'information disponible de façon cohérente à travers les différentes sections du gouvernement et quels sont les risques qui y sont associés. Dans une situation idéale, les données sur la performance des projets alimenteraient les évaluations de programmes, qui à leur tour seraient liées aux objectifs et cibles sectoriels, régionaux et nationaux. En d'autres termes, le personnel de chaque niveau aurait une vision claire, ou une bonne compréhension, de chacun des autres niveaux et de leurs interrelations.

Un système de suivi-évaluation axé sur les résultats qui a été implanté au sein d'un projet sans tenir compte spécifiquement des objectifs de programmes n'a aucune utilité au-delà de l'information restreinte qu'il fournit sur un projet donné. L'information doit circuler librement entre les niveaux pour être réellement utile. Chaque niveau doit contribuer à informer le niveau suivant pour atteindre les résultats souhaités. Il est également important de s'assurer que chaque niveau s'engage à utiliser et à partager horizontalement l'information obtenue à la suite de la collecte et de l'analyse des données. Le but est de créer un système de suivi-évaluation transparent dont chaque niveau est aligné sur l'autre. L'information devrait circuler vers le haut et vers le bas dans un système gouvernemental, au lieu d'être recueillie, entreposée et utilisée à un seul

niveau – et jamais partagée avec les autres. Une libre circulation de l'information contribue à garantir que les politiques, les programmes et les projets seront coordonnés entre eux. En bout de ligne, la véritable question est de savoir si le système permet à chaque niveau d'être à la fois producteur et consommateur d'une information axée sur les résultats.

TROISIÈME PARTIE

Les examens de l'état de préparation dans les pays en développement : le Bangladesh, l'Égypte et la Roumanie

L'examen de l'état de préparation peut aider les gouvernements, les donateurs et leurs partenaires à faire face aux défis posés par la conception et la construction de systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats, notamment en ce qui a trait à la formation, le renforcement des capacités organisationnelles, et l'enchaînement des efforts. Il fournit la base d'un plan d'action pour le pays en question.

Pour commencer, un examen de l'état de préparation devrait inspecter les données déjà produites par les systèmes traditionnels de suivi-évaluation orientés vers la mise en œuvre, et déterminer si des examens des dépenses publiques, des transactions financières, des données ou des procédures de passation des marchés ont été effectués. Le pays progresse-t-il vers des réformes économiques, légales et politiques ? Vers plus de démocratie et d'ouverture ? Vers plus de responsabilité et de transparence ? (On découvre parfois que plusieurs examens diagnostiques différents sont effectués simultanément. Au début de 2002 par exemple, on a constaté qu'une Revue de la performance du portefeuille de projets, un Examen des dépenses publiques et un examen du suivi et de l'évaluation se déroulaient en même temps dans la République du Kirghizstan.) Après avoir examiné la situation d'un pays en ce qui concerne les réformes de la gestion publique, une mission sur le terrain devrait être entreprise.

Pendant la visite, de l'information sera recueillie sur le terrain auprès des sources clés, incluant des responsables gouvernementaux, des membres de la société civile et des ONG. Il est important de discuter avec des ministres et avec un large éventail de fonctionnaires impliqués dans des secteurs spécifiques afin de dénicher un champion potentiel intéressé à mettre en place un système axé sur la performance pouvant améliorer la conception des politiques. Idéalement, l'examen de l'état de préparation devrait être effectué par quelqu'un de familier avec les techniques de renforcement des capacités en suivi-évaluation.

Les examens de l'état de préparation : Le cas de trois pays en développement

Penchons-nous maintenant sur trois exemples concrets en provenance des pays en développement – le Bangladesh, l'Égypte et la Roumanie – pour voir comment les examens de l'état de préparation peuvent orienter et façonner les systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats (encadrés 1.1 à 1.3). Nous tirerons également des leçons qui pourraient s'avérer utiles aux autres pays en développement.

Encadré 1.1 Le cas du Bangladesh – Construire en commençant par le bas

L'examen de l'état de préparation effectué au Bangladesh signalait très peu d'éléments positifs censés inciter le pays à construire un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. Parmi les 91 pays classés par Transparency International en 2001, le Bangladesh apparaissait comme le plus corrompu. Le secteur de l'État le plus corrompu comprenait les agences chargées de faire respecter la loi, suivi par l'éducation, les gouvernements locaux et la santé. En 2002, le Bangladesh était de nouveau classé comme le plus corrompu parmi les 102 pays observés. Les systèmes corrompus empêchent l'information d'atteindre la sphère publique – ce qui est un obstacle majeur au suivi-évaluation.

L'examen de l'état de préparation ne décela aucun champion pour le suivi-évaluation où que ce soit au sein du gouvernement national, incluant les ministères centraux et sectoriels. On ne releva aucune réforme en cours propice à la construction d'un système de suivi-évaluation. De plus, on ne distinguait aucune exigence légale ou réglementaire pour l'utilisation du suivi-évaluation.

Quelques systèmes de suivi dans les domaines de l'éducation, de l'électrification et des subventions alimentaires existaient dans des régions rurales du pays. On avait également certaines indications selon lesquelles des ONG et la communauté des donateurs surveillaient activement les résultats des projets de développement, sans toutefois inciter le gouvernement à faire de même. L'Office de la statistique du Bangladesh était considéré comme une agence gouvernementale solide. Si jamais le gouvernement choisit de développer un système de suivi-évaluation axé sur les résultats, l'Office pourrait jouer un rôle crucial dans la collecte et l'analyse des données.

En termes de compétences techniques, l'examen constatait une faible capacité pour le suivi-évaluation et une capacité de formation technique minimale dans les universités et les centres de recherche. L'examen notait aussi une expérience organisationnelle minimale au sein du gouvernement national pour ce qui est de gérer des systèmes d'information crédibles.

À la suite de l'examen de l'état de préparation, on conclut qu'il n'était actuellement pas réaliste ni faisable d'introduire un système de suivi-évaluation axé sur les résultats au sein du gouvernement national. Un appui politique solide et un renforcement soutenu des institutions seront nécessaires avant qu'une telle initiative puisse être entreprise.

Il existe tout de même une lueur d'espoir pour le Bangladesh. À la suite de l'examen de l'état de préparation, le gouvernement a élaboré une Stratégie nationale de réduction de la pauvreté qui inclura des composantes de suivi-évaluation. Dans le but de renforcer certaines de leurs compétences et de leur permettre de poser des gestes modestes et bien ciblés, l'examen de l'état de préparation recommandait cinq stratégies aux donateurs et aux ONG qui ont des opérations au Bangladesh.

Source : Banque mondiale, 2002c.

Encadré 1.2 Le cas de l'Égypte – Des progrès lents mais systématiques vers un système de suivi-évaluation

L'un des aspects les plus importants dans l'examen de l'état de préparation d'un pays est la découverte ou non d'un champion désireux d'assurer la prise en charge du système. L'examen de l'état de préparation effectué en Égypte dévoila un intérêt significatif de la part de nombreux responsables gouvernementaux haut placés pour l'évaluation de la performance. Le président lui-même lança un appel pour que les décisions économiques s'appuient sur une information de meilleure qualité.

Le ministre des Finances se révéla être l'un des principaux champions de l'intérêt grandissant du gouvernement égyptien pour un système axé sur les résultats. Le ministre s'était renseigné sur l'implantation de tels systèmes dans d'autres pays comme la Malaisie et les pays membres de l'OCDE. Le ministre souligna l'importance d'améliorer la gestion des finances publiques en allant de l'avant avec une série d'essais pilotes visant à démontrer comment un suivi-évaluation axé sur les résultats pourrait contribuer à une meilleure gestion de l'allocation des fonds budgétaires. On peut s'attendre à ce que le ministre des Finances joue un rôle de leadership central dans toute tentative d'introduire un suivi-évaluation axé sur les résultats en Égypte.

Un certain nombre d'autres responsables de haut niveau qui pourraient jouer un rôle important furent identifiés. La Première Dame d'Égypte, qui préside le Conseil national sur le statut de la femme, s'efforce de développer un système pour surveiller et évaluer le travail qui se fait dans plusieurs ministères pour améliorer la condition des femmes. Pour que ces efforts soient fructueux et durables, il faut toutefois que les ministères sectoriels responsables de l'affectation des ressources et de la supervision des programmes spécifiques y trouvent leur compte (ou aient l'impression d'être en charge). Plusieurs ministères sectoriels témoignaient également de l'intérêt pour surveiller et évaluer les résultats, notamment le ministère de l'Électricité et de l'Énergie et le ministère de la Santé.

L'examen de l'état de préparation révéla aussi la présence de compétences considérables en Égypte pour appuyer une stratégie axée sur les résultats. On identifia de plus un certain nombre de personnes possédant une formation en évaluation à l'Université du Caire, à l'American University of Cairo et dans des organisations privées de recherche. De plus, l'Agence centrale pour la mobilisation publique et les statistiques, de même que le Centre d'appui à l'information et à la prise de décision du cabinet, jouent des rôles clés dans la collecte, l'analyse et la diffusion de données qui seront utilisées autant par le gouvernement que par des chercheurs et décideurs dans le secteur privé.

L'élaboration d'une stratégie bien publicisée est un critère essentiel pour développer une approche axée sur les résultats. Le diagnostic soulignait par contre que la stratégie pour faire progresser les efforts en cours était fragmentée. Une série de tests avaient provisoirement été déterminés, mais les critères pour les instituer en tant que tests de performance étaient peu nombreux, sinon inexistants. Aucune structure de gestion n'avait non plus été mise en place au sein du gouvernement pour gérer efficacement le projet dans son ensemble. Le ministre des Finances avait cependant tracé les grandes lignes d'une approche qui ferait avancer les choses si elle était mise en œuvre. Le ministre était bien décidé à agir lentement et à permettre aux tests de s'améliorer, tout en tirant des leçons de l'expérience.

Les résultats de l'examen de l'état de préparation indiquaient que le gouvernement égyptien semblait prêt à prendre en charge le processus et à amorcer lentement et systématiquement l'introduction des concepts de la gestion axée sur les résultats. Il existe des compétences bien visibles sur lesquelles on pourra s'appuyer pour soutenir le projet. De façon significative, le soutien politique pouvant fournir le leadership nécessaire est bien présent. (L'examen de l'état de préparation de l'Égypte est reproduit dans son entièreté dans l'annexe II.)

Encadré 1.3 Le cas de la Roumanie – Progresser vers un système de suivi-évaluation

La Roumanie poursuit des négociations avec l'Union européenne et espère en devenir membre d'ici 2007. Le gouvernement est clairement engagé politiquement sur la voie des réformes et a développé une stratégie économique à moyen terme. La Roumanie possède également une main-d'œuvre compétente dans la collecte et l'utilisation des données. De ce point de vue, elle est en avance sur plusieurs autres économies en développement ou en transition.

En même temps, la Roumanie continue de subir les effets négatifs de son héritage communiste de diverses façons, parmi lesquelles on retrouve une mentalité de planification centralisée toujours présente dans certaines parties du gouvernement, des institutions publiques précaires, peu de responsables gouvernementaux formés dans les principes et les pratiques de gestion publique moderne, et une société civile inexpérimentée et sans tradition de participation active dans les affaires publiques.

L'examen de l'état de préparation révéla d'autres obstacles. Ceux-ci incluent un manque de compréhension de la part du secteur public roumain de ce qu'implique le développement d'une culture de gestion axée sur la performance, ainsi que des conflits avec d'autres priorités d'ensemble du gouvernement.

La Roumanie avait effectué une série de tests sur la performance budgétaire pour lesquels cinq agences devaient soumettre un ensemble de mesures de performance en tant qu'annexe au budget annuel. Le programme pilote comprenait au départ cinq agences gouvernementales, puis huit l'année suivante, treize deux ans plus tard, pour enfin s'étendre à toutes les agences. Au moment de l'examen de l'état de préparation, le gouvernement était toujours en phase d'essai avec un nouveau budget incluant treize tests.

Les tests qui mettaient l'accent sur l'allocation de fonds aux agences sur la base des indicateurs de performance furent largement ignorés par les gestionnaires de l'État et pris peu au sérieux par le Parlement. Les tests leur permirent tout de même d'apprendre comment élaborer des indicateurs de performance appropriés dans le but de surveiller l'efficacité du budget. Le ministre des Finances apparaissait déterminé à fournir ces efforts et pourrait fournir le leadership politique nécessaire pour amorcer et maintenir une tentative plus large d'instaurer une gestion orientée vers les résultats.

Deux autres champions potentiels furent identifiés, soit le ministère de la Justice et un conseiller du premier ministre. Tous deux encouragent les efforts pour améliorer la gestion du gouvernement roumain, et ils reconnaissent l'importance de publiciser les stratégies efficaces.

L'engagement du gouvernement à instaurer un système de suivi-évaluation se trouve renforcé par de nouvelles lois, par le processus d'adhésion à l'UE, et par des attentes de plus en plus élevées en provenance de la société civile. Par exemple, l'une des modifications dans le cadre légal inclut une série de lois favorisant le développement d'une administration en ligne. Cette initiative pourrait améliorer la transparence du gouvernement et transmettre à la société civile les résultats des programmes de réforme du gouvernement. Le développement d'une administration en ligne peut s'avérer un puissant instrument au service de la responsabilité gouvernementale.

Finalement, l'examen de l'état de préparation suggère une liste d'opportunités pour appuyer l'introduction d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. La tentative actuelle de planification budgétaire en fonction de la performance ainsi que d'autres réformes gouvernementales pourraient entraîner une préoccupation considérable pour l'approche axée sur les résultats et servir d'agent catalyseur. Il existe également un leadership politique de haut niveau suffisant pour donner un élan au suivi-évaluation dans au moins trois domaines sous essai : le budget, la lutte anticorruption et les programmes de lutte contre la pauvreté.

QUATRIÈME PARTIE

Les fruits de l'expérience

Quelles leçons peut-on tirer de ces trois exemples ?

Les incitations et les demandes pour concevoir et construire un système de suivi-évaluation axé sur les résultats

Il est important de comprendre la situation dans un pays donné en ce qui a trait aux huit domaines esquissés dans l'examen de l'état de préparation. Si, par exemple, l'examen de l'état de préparation n'avait pas été effectué au Bangladesh, les tentatives de concevoir et de construire un système de suivi-évaluation axé sur les résultats se seraient peut-être déroulées dans un environnement où n'auraient été présentes que quelques-unes des conditions requises pour un suivi-évaluation. De la même façon, en Égypte tout comme en Roumanie, l'examen de l'état de préparation a permis d'obtenir une information cruciale sur les secteurs susceptibles d'être plus réceptifs à la conception et à la construction d'un système de suivi-évaluation et ayant l'avantage de posséder des champions déterminés ainsi qu'un environnement plus largement favorables aux réformes.

Avant d'introduire des programmes, il faut d'abord s'assurer qu'on a obtenu le mandat d'instaurer un climat propice à l'évaluation des résultats et que ce mandat a fait l'objet d'un consensus et d'une certaine médiatisation. Comme nous l'avons déjà noté, cela peut survenir en réponse à des initiatives et des forces internes ou externes. Par exemple, le mandat peut inclure une loi visant à réformer la gestion budgétaire, un plan d'adhésion à l'UE, des pressions de la part de citoyens conscients, la nécessité de réduire la masse salariale trop imposante de la fonction publique, ou encore la volonté de remplir des promesses politiques.

Il faudrait encourager une demande constante pour de l'information sur la performance qui ferait pression sur le gouvernement. Celui-ci serait tenu de faire la démonstration des résultats obtenus – c'est-à-dire qu'il prouve que les politiques et les programmes répondent aux attentes. Il faut inciter les gouvernements à s'assurer que la diffusion des résultats devienne une activité régulière et routinière.

Un système réussi de suivi-évaluation axé sur les résultats a aussi besoin d'un leadership soutenu. Bien qu'il soit important que de bons gestionnaires de programmes supervisent la mise en œuvre des programmes et projets, il doit également y avoir un appui politique fort aux plus hauts niveaux du gouvernement. Pour développer ces systèmes, le pays, par l'entremise de son gouvernement, doit assurer une véritable prise en charge. Sans la présence d'un champion déterminé et en position d'influence désireux de prendre en charge un système de suivi-évaluation axé sur les résultats, le système ne sera pas construit ou utilisé.

Les rôles et les responsabilités, et les structures existantes pour évaluer la performance du gouvernement

Le taux élevé de renouvellement parmi les responsables gouvernementaux constitue un défi pour la mise en place de systèmes de suivi-évaluation. Les fréquents

changements de personnel au sein des ministères font en sorte qu'il est difficile d'identifier et de continuer à travailler avec les champions. C'est peut-être là une raison supplémentaire de chercher des champions au sein de la société civile, dans les ONG et au Parlement.

Dans de nombreux pays en développement, les divers ministères et sections du gouvernement se trouveront à des stades différents en ce qui concerne leur capacité à effectuer un suivi-évaluation. Il ne faut pas nécessairement présumer que tout le gouvernement progresse au même rythme. On observera inévitablement un certain enchaînement et un étalement dans le temps des étapes qui ont trait à la construction de systèmes de suivi-évaluation. L'examen de l'état de préparation permet de déterminer le niveau de capacité des ministères et agences gouvernementales à surveiller et évaluer. Les sections du gouvernement qui sont prêtes à progresser plus rapidement vers le développement d'une culture de suivi-évaluation méritent ainsi qu'on leur accorde davantage de soutien.

L'existence de liens clairement définis entre le processus budgétaire et les autres processus d'affectation des ressources est également nécessaire à la transition vers une culture de gestion axée sur les résultats.

Dans la plupart des gouvernements, il existe plus d'une agence qui s'occupe d'un programme en particulier. L'examen de l'état de préparation peut déceler les chevauchements entre les agences de telle façon que la performance globale du programme puisse être mesurée et atteinte plus efficacement. Dans les faits, l'examen de l'état de préparation peut clarifier les tâches des agences qui ont des missions identiques ou similaires.

Ceux qui conçoivent les politiques au sein du gouvernement se doivent de communiquer et de travailler en partenariat avec ceux chargés de collecter et de diffuser l'information – en particulier dans des domaines tels que les OMD. Des sphères d'action politique, d'appui et de renforcement des capacités qui évoluent séparément n'auront pas d'impact. Le système de suivi-évaluation doit être intégré dans le processus de détermination des politiques concernant les OMD pour que tous les partenaires voient clairement pourquoi il est important de recueillir des données, comment l'information sera utilisée pour orienter les efforts du gouvernement et de la société civile et quel type d'information il faut obtenir.

Le renforcement des capacités nécessaires à la mise en place d'un système de suivi-évaluation

Les décisions de politique et de gestion devraient être prises sur la base d'une information fiable. Le Bangladesh, l'Égypte, la Roumanie – comme tant d'autres pays en développement – ne possèdent pas les capacités suffisantes ni plusieurs des ressources nécessaires à la construction de systèmes de suivi-évaluation. Cela ne constitue pas un obstacle insurmontable. L'expertise, la stratégie et l'expérience peuvent s'acquérir avec du temps et de l'argent. Cependant, l'absence de volonté politique et de champion freinera toute progression vers une culture de suivi-évaluation.

Le pays doit éventuellement démontrer sa propre capacité à concevoir, mettre en œuvre et utiliser un système de suivi-évaluation. Il ne suffit pas d'acquérir des

compétences telles que la recherche en sciences sociales, la gestion publique, la statistique ou la gestion de données par l'entremise de contrats accordés à des firmes internationales de consultants. Les compétences doivent, d'une façon ou d'une autre, être présentes à l'intérieur même du pays – et être disponibles lorsque vient le temps de contribuer à un programme ou d'évaluer sur une base régulière la performance du gouvernement. Si ces compétences ne sont pas présentes en quantité suffisante, il sera alors nécessaire d'établir un programme concerté de renforcement des capacités.

Les pays devront développer des îlots d'innovation qui serviront de champs de pratique ou de programmes pilotes. La capacité d'effectuer des tests et des essais deviendra particulièrement importante lorsque nous examinerons la sélection d'indicateurs de performance au chapitre 3.

L'un des défis soulevés par la conception et la construction de système de suivi-évaluation est qu'il y a souvent un grand nombre de donateurs qui demandent au gouvernement de rendre compte des progrès sur les mêmes objectifs de développement. Les donateurs peuvent coordonner leurs exigences face aux systèmes de suivi-évaluation ainsi que leurs activités de renforcement des capacités et des institutions à l'aide de l'examen de l'état de préparation. Une telle coordination permet au pays d'utiliser au maximum les ressources des donateurs, en particulier en évitant les écueils découlant de chevauchements, de sous-financement ou d'un mauvais agencement des priorités.

Il ne faut pas sous-estimer les défis posés par la conception et la construction d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats dans un pays en développement. La construction d'un tel système est une entreprise sérieuse et ne peut arriver du jour au lendemain. Il ne faut toutefois pas non plus l'écarter comme quelque chose de trop compliqué, trop exigeant ou trop sophistiqué pour un pays en développement. Tous les pays ont besoin de bons systèmes d'information pour faire le suivi de leur performance – les pays en développement autant que les autres. En conséquence, les pays en développement méritent que les responsables politiques et leurs partenaires du développement investissent du temps et montrent de l'intérêt envers leurs efforts.

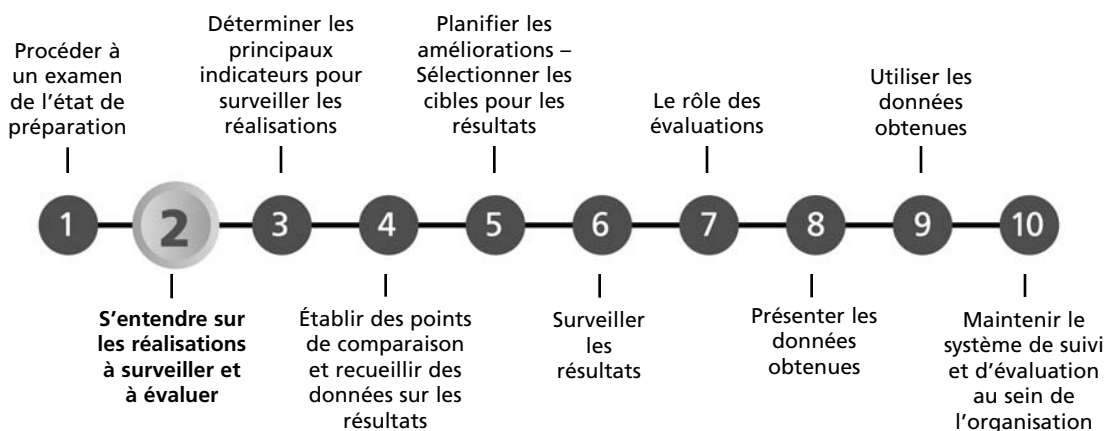
Notes

1. Même si nous parlons ici du pays comme unité d'analyse, nous voudrions souligner que le concept d'examen de l'état de préparation s'applique également à un secteur, une région, un programme ou un projet individuel. Il s'applique de même à la société civile et au secteur privé.
2. L'annexe I contient une version de l'examen de l'état de préparation pour les pays, les ministères et les organisations de développement qui voudraient s'autoévaluer : « Assessing Results-Based M&E Capacity: An Assessment for Countries, Development Institutions and Their Partners ». Voir également « A Diagnostic Guide and Action Framework » (Mackay, 1999). Certains aspects de l'examen de l'état de préparation dont on traite dans le présent guide sont tirés de cet ouvrage.

Chapitre 2

Étape 2 : S'entendre sur les réalisations à surveiller et à évaluer

Figure 2.1



Peu importe le niveau de gouvernement, le processus de prise de décision s'effectue nécessairement en fonction d'objectifs fixés. Tous les gouvernements ont des objectifs – bien que tous n'aient pas la capacité de faire un suivi-évaluation. Lorsqu'un pays ou une organisation est effectivement en position d'aller de l'avant dans la construction d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats, il convient alors de choisir et de s'entendre sur les réalisations (découlant des objectifs) à surveiller et à évaluer (figure 2.1). Il est essentiel de savoir où l'on va avant de s'engager dans la voie.

Plus spécifiquement, ce chapitre se penche sur (a) l'importance des réalisations ; (b) les questions à considérer dans le choix des réalisations à surveiller et à évaluer ; (c) l'importance d'un processus participatif et consultatif qui implique les principaux partenaires ; et (d) le processus général pour déterminer et s'entendre sur les réalisations. On y trouve également quelques exemples à évaluer et à discuter.

L'importance des réalisations

Au départ, il est important de distinguer les objectifs des réalisations. Les objectifs, par exemple les OMD, ont d'ordinaire un horizon temporel plus éloigné. Puis, nous passons des objectifs aux réalisations, qui ont un horizon temporel intermédiaire (de

« *Si vous ne savez pas
où vous allez, n'importe
quelle route vous y
mènera* »
(*Les Aventures d'Alice au
Pays des merveilles*,
Lewis Carroll, 1865).

cinq à dix ans). Des réalisations à atteindre, nous tirons enfin des cibles, qui sont généralement à court terme – dans le contexte des OMD, il s'agit de cibles à atteindre d'ici un à trois ans.

Pourquoi est-il important à ce stade-ci de se préoccuper des réalisations ? Pourquoi ne pas déterminer directement les indicateurs ? Parce qu'en décrivant les réalisations, on obtient une meilleure idée de ce à quoi le succès ressemblera. Par contraste, les indicateurs ne sont pertinents que pour prendre une mesure en regard des objectifs. Ainsi, une mesure des indicateurs montrera le progrès accompli en fonction des objectifs convenus.

Les décideurs et les parties prenantes sont en mesure d'explicitier autant que possible les réalisations escomptées par l'action gouvernementale. On ne peut pas établir des indicateurs avant d'avoir déterminé les réalisations parce que ce sont les *réalisations* – et non les indicateurs – qui produisent en bout de ligne les bénéfices. Les réalisations prouveront que les efforts ont été couronnés de succès. En bref, les réalisations montreront le chemin à suivre.

Il est essentiel de déterminer des réalisations pour construire un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. La construction du système est fondamentalement un processus déductif dans lequel les intrants, les activités et les extrants découlent tous des réalisations. Les indicateurs, les données témoins et les cibles (qui seront traités dans les chapitres subséquents), qui sont tous des éléments cruciaux du cadre de performance, découlent des réalisations et sont fondées sur elles.

Les questions à considérer dans le choix des réalisations à surveiller et à évaluer

*En général, on diffuse les
résultats sans les mesurer
directement.*

Quelles sont les priorités stratégiques ? Quelles sont les réalisations souhaitées ? Voilà les questions que toute organisation, tout niveau de gouvernement, de même que les parties intéressées dans la société civile, peuvent poser – à eux-mêmes et aux autres. Dans la partie qui suit, nous verrons surtout en quoi cela concerne le gouvernement national.

Tous les pays ont des ressources budgétaires limitées et doivent établir des priorités. En conséquence, il est important de garder à l'esprit la distinction suivante : on planifie le budget en fonction des extrants, et on gère en fonction des réalisations.

Plusieurs questions doivent être examinées lorsqu'on choisit les réalisations qu'il faudra surveiller et évaluer. Par exemple, les réalisations peuvent être liées à des enjeux de développement économique ou de prêts internationaux, incluant une Stratégie nationale de réduction de la pauvreté, un Plan national de développement, l'Initiative PPTE ou les OMD.

Si le pays a un plan pour adhérer à l'UE, les décideurs doivent évaluer une série de critères socioéconomiques et politiques et préciser les réalisations spécifiques souhaitées qui permettront d'y répondre, de façon à pouvoir formellement se joindre à ce bloc régional important.

Au niveau du pays, on a peut-être déjà défini un certain nombre d'objectifs nationaux, régionaux ou sectoriels. Des engagements politiques et électoraux ont peut-être promis une performance gouvernementale supérieure dans un domaine donné. De plus, des sondages d'opinion ont pu indiquer certaines préoccupations au sein de la société. Avant de déterminer les objectifs nationaux à atteindre, on peut également s'intéresser aux activités parlementaires et aux lois habilitantes. Il pourrait également y avoir une série d'objectifs simples pour un projet ou un programme donnés, ou pour une région particulière du pays. On peut établir des réalisations spécifiques pour ces objectifs.

Il faut noter que la formulation des réalisations nationales peut poser des défis particuliers aux pays en développement. Ceux-ci peuvent trouver difficile de fixer des priorités gouvernementales, notamment en raison d'un manque de volonté politique, des capacités de planification et d'analyse déficientes, ou d'une agence centrale trop faible. Cependant, tous les gouvernements doivent tout de même avoir des objectifs, et il existe des façons de construire un consensus national et de développer les capacités nécessaires pour fixer des priorités et formuler les réalisations désirées. Cela nécessite la mise en place d'un processus participatif impliquant les principaux partenaires. Un appui des donateurs pour renforcer les institutions et les capacités peut aussi lancer le processus technique et analytique consistant à formuler les réalisations nationales souhaitées.

Entourez-vous. Ne choisissez jamais seul les réalisations.

L'importance d'un processus participatif et consultatif qui implique les principaux partenaires

Si l'on fixe des objectifs de façon isolée, cela mène à une absence de prise en charge de la part des principaux partenaires internes et externes. De la même façon, lorsqu'on choisit les réalisations, il est crucial de mettre en place un processus participatif et consultatif impliquant les parties prenantes. Le processus participatif développe d'abord les objectifs, détermine ensuite les réalisations puis établit un système d'indicateurs. (La responsabilité des indicateurs ne peut être simplement déléguée aux techniciens, puisque les milieux politiques doivent être consultés et doivent s'entendre autant sur les objectifs que sur les indicateurs. Nous analyserons cette question plus en détail à l'Étape 3, qui traite de la manière de déterminer des indicateurs.)

Les nouvelles réalités liées à la gouvernance, à la mondialisation, aux prêts dans le cadre de l'aide internationale et aux attentes des citoyens nécessitent une approche qui est à la fois consultative, coopérative et centrée vers l'obtention d'un consensus. Les opinions et les points de vue des partenaires devraient être activement sollicités. Par le biais de l'approche participative, on implique les principaux partenaires et l'on contribue à créer des consensus et à susciter un engagement à atteindre les réalisations voulues.

Le processus général pour déterminer et s'entendre sur les réalisations

Il faut savoir où l'on s'en va, pourquoi on y va, et comment on saura qu'on est arrivé. Déterminer et s'entendre sur les réalisations souhaitées implique un processus politique. Chaque partie du processus est d'une importance critique pour susciter un consensus sur les réalisations parmi les parties prenantes.

Identifier les représentants spécifiques des partenaires

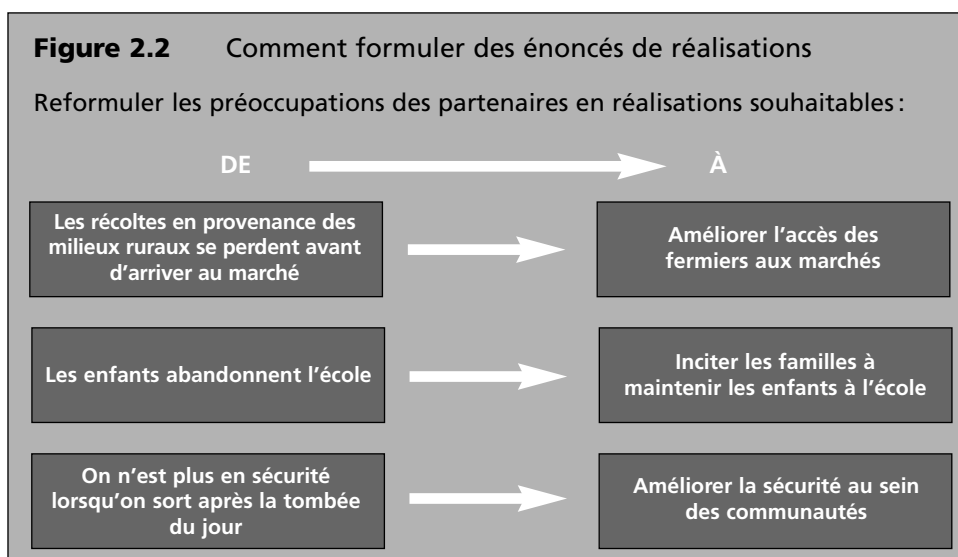
Qui sont les principales parties impliquées dans une question donnée (santé, éducation, etc.) ? À quelle catégorie – par exemple, ONG, gouvernement, donateurs – se rattachent-elles ? Quels sont les intérêts et les points de vue qui obtiendront la priorité ?

Découvrir les principales préoccupations des parties prenantes

On peut utiliser des techniques de collecte d'information telles que des réunions de discussion, des groupes témoins, des sondages et des entrevues pour découvrir les intérêts des groupes impliqués. De nombreuses voix doivent être entendues – et pas seulement les plus fortes, les plus riches ou celles qui ont les meilleurs contacts. Les gens doivent être intégrés au processus pour améliorer et appuyer un secteur public démocratique.

Traduire les problèmes en énoncés d'améliorations possibles

Un énoncé axé sur les réalisations permet de distinguer la route et la destination devant soi. Il convient de formuler les problèmes en tant que réalisations positives. En effet, nous encourageons une formulation positive plutôt que négative des réalisations (figure 2.2) puisque les partenaires vont réagir et se rallier plus facilement à des énoncés positifs tels que : « Nous voulons améliorer la santé des bébés et des enfants », plutôt que « Nous voulons que moins de bébés et d'enfants soient



malades ». Des énoncés positifs qui sont à la portée des partenaires semblent contenir plus de légitimité. Il est plus facile d'obtenir un consensus politique en référant positivement aux réalisations souhaitées.

Simplifier de façon à se concentrer sur la principale réalisation souhaitée

Les réalisations devraient être suffisamment fractionnées pour que chaque déclaration se concentre sur un seul champ d'amélioration. Une réalisation typique serait d'« accroître le pourcentage de personnes qui occupent un emploi ». Pour savoir si cette réalisation a été atteinte, l'objectif doit être suffisamment simplifié pour répondre aux questions suivantes :

- Pour qui ?
- Où ?
- Combien ?
- Pour quand ?

Cette réalisation se divise en parties plus spécifiques en examinant la hausse de l'emploi chez les groupes cibles, par secteur, en fonction du pourcentage de changement et des délais. Par exemple, la réalisation fractionnée pourrait être d'« accroître l'emploi parmi les jeunes des régions rurales de 20 % au cours des quatre prochaines années ». On ne saura si la réalisation a été atteinte avec succès que si l'on spécifie ses composantes et qu'on exprime clairement les détails.

En simplifiant et en distillant les réalisations à ce stade-ci, on réussit à éviter les complications lorsqu'on commence à construire un système d'indicateurs, de données témoins et de cibles permettant de surveiller et d'évaluer. En fractionnant les réalisations, on peut établir des indicateurs et mesurer les résultats pour chaque composante.

Établir un plan pour déterminer comment un gouvernement ou une organisation atteindra les réalisations

Lorsqu'on effectue un suivi au moyen des outils traditionnels axés sur la mise en œuvre (les intrants, les activités et les extrants), la nécessité de viser des réalisations clairement définies est moins apparente. Les gestionnaires rassemblent les intrants, assignent des activités et attendent de voir apparaître les extrants. Le défaut de cette approche est que la somme de toutes les activités peut ou peut ne pas signifier qu'on a atteint les réalisations voulues. Même si toutes les activités ont été complétées à l'intérieur du délai prévu, les réalisations souhaitées n'ont pas nécessairement été atteintes.

Cela ne veut pas dire que les activités ne sont pas importantes. Les actes qui doivent être posés pour gérer et mettre en œuvre les programmes, utiliser les ressources et fournir les services gouvernementaux jouent un rôle crucial dans le processus. Ils sont nécessaires – mais pas suffisants.

Des exemples et des approches possibles

Comment choisit-on des réalisations ? L'exemple ci-dessous illustre un scénario qui pourrait être utile.

Situation

Après de vastes consultations auprès des principaux partenaires, un président a établi certains objectifs nationaux et sectoriels importants qui seront intégrés dans le plan quinquennal de développement économique. Le premier ministre a à son tour reçu du président le mandat : (a) de traduire ces objectifs en une série de réalisations qui doivent être atteintes ; et (b) de faire la démonstration qu'on a progressé sur le plan de la vision stratégique.

Actions

Le premier ministre demande au ministre des Finances de prendre dix semaines pour établir les réalisations souhaitées. Le ministre des Finances met sur pied un groupe de travail qui inclut des représentants des partenaires du pays.

Les partenaires inclus

Le gouvernement, la société civile, les donateurs.

Le motif

Créer un consensus autour du processus.

Les trois principales responsabilités

Le ministre des Finances confère au nouveau groupe de travail trois principales responsabilités : (a) identifier les représentants spécifiques des partenaires ; (b) découvrir les principales préoccupations des partenaires ; et (c) traduire la liste de préoccupations en une liste de réalisations positives qu'il serait souhaitable d'atteindre.

Il est préférable de s'entendre sur les priorités et les réalisations stratégiques, puis de les utiliser pour agir sur l'affectation des ressources et sur les activités.

Traduire les problèmes en énoncés positifs est essentiel au processus. On commence par les problèmes dans un pays donné, puis on reformule ces préoccupations en une série de réalisations souhaitées. En d'autres termes, les enjeux et les problèmes doivent être remaniés de façon à apparaître comme une série de solutions. Les figures 2.3 et 2.4 fournissent des exemples pratiques pour illustrer le processus, d'une façon correcte (figure 2.3) et d'une façon incorrecte (figure 2.4).

Considérons maintenant l'importance d'exprimer une seule réalisation dans chaque énoncé de réalisation. (Cette question deviendra décisive lorsque nous nous pencherons sur les indicateurs à l'Étape 3.) La figure 2.4 contient quatre exemples qui illustrent comment NE PAS formuler un énoncé de réalisation. Les énoncés énumèrent plusieurs champs d'amélioration, ce qui complique le processus ultérieur de fixation des indicateurs.

Il ne suffit pas d'être occupé pour atteindre des résultats.

Dans les exemples de la figure 2.4, il devrait y avoir deux énoncés de réalisation séparés alors qu'ils sont présentement combinés. Ainsi, le premier énoncé devrait se lire tout d'abord « Améliorer les édifices scolaires de façon à respecter les exigences d'une économie de marché » et ensuite « Améliorer les standards académiques de façon à respecter les

Figure 2.3 Énoncés de réalisations dérivés des problèmes et enjeux qui ont été définis

DOMAINE D'INTERVENTION : L'ÉDUCATION

DE

À

Les édifices scolaires ne sont pas entretenus et sont constitués de matériaux de mauvaise qualité



Améliorer les édifices scolaires de façon à respecter les exigences d'une économie de marché

De nombreux enfants dans les régions rurales ne peuvent parcourir de longues distances jusqu'à l'école



Les enfants des régions rurales obtiennent un accès égal aux services éducationnels

Les écoles n'offrent pas l'enseignement dont les jeunes ont besoin pour réussir dans une économie de marché



Un programme d'enseignement amélioré qui satisfait aux standards d'une économie de marché

Les personnes pauvres et plus vulnérables tirent de l'arrière et n'obtiennent pas une éducation convenable



Les enfants qui en ont le plus besoin reçoivent une assistance pédagogique

Figure 2.4 Comment NE PAS formuler des énoncés de réalisation

DOMAINE D'INTERVENTION : L'ÉDUCATION

DE

À

Les édifices scolaires ne sont pas entretenus et sont constitués de matériaux de mauvaise qualité



Améliorer les édifices scolaires et les standards académiques de façon à respecter les exigences d'une économie de marché

De nombreux enfants dans les régions rurales ne peuvent parcourir de longues distances jusqu'à l'école



Les enfants des régions rurales obtiennent un accès égal aux services éducationnels et médicaux

Les écoles n'offrent pas l'enseignement dont les jeunes ont besoin pour réussir dans une économie de marché



Un programme d'enseignement et des installations améliorés qui satisfont aux standards d'une économie de marché

Les personnes pauvres et plus vulnérables tirent de l'arrière et n'obtiennent pas une éducation convenable



Les enfants qui en ont le plus besoin reçoivent une assistance pédagogique et nutritionnelle

Figure 2.5 Formuler des réalisations pour un seul champ d'intervention
EXEMPLE : L'ÉDUCATION

Réalisation	Indicateurs	Données témoins	Cibles
1. Améliorer l'accès des enfants du pays aux programmes préscolaires			
2. Améliorer l'apprentissage des enfants dans les écoles primaires			

exigences d'une économie de marché ». De la même façon, le second énoncé contient lui aussi deux réalisations, et devrait se lire plutôt « Les enfants des régions rurales obtiennent un accès égal aux services éducationnels » et « Les enfants des régions rurales obtiennent un accès égal aux services médicaux ». Le troisième énoncé devrait contenir deux réalisations : « Un programme d'enseignement amélioré qui satisfait aux standards d'une économie de marché » et « Des installations améliorées qui satisfont aux standards d'une économie de marché ». Enfin, le quatrième énoncé peut lui aussi se traduire par deux réalisations : « Les enfants qui en ont le plus besoin reçoivent une assistance pédagogique » et « Les enfants qui en ont le plus besoin reçoivent une assistance nutritionnelle ».

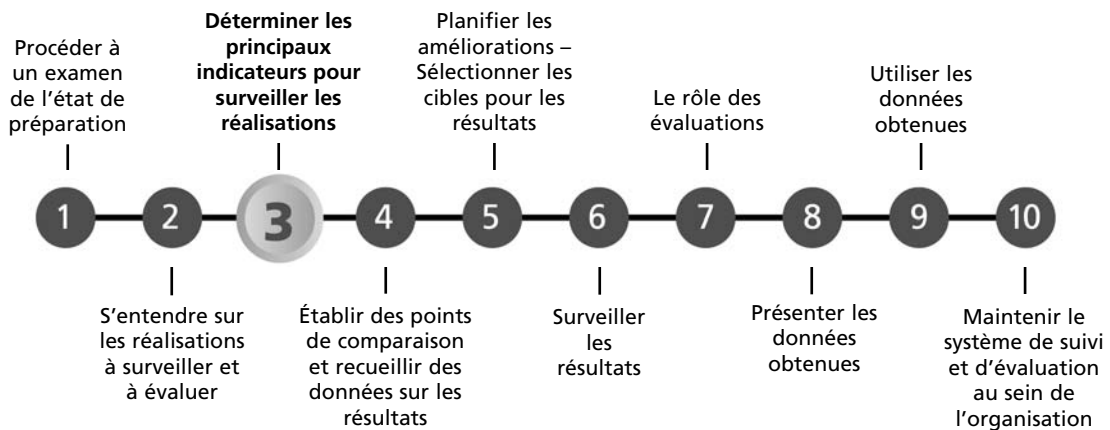
Choisir les réalisations est la première étape vers la construction d'une matrice de performance. La figure 2.5 fournit des exemples de réalisations possibles dans le développement de l'éducation. Les indicateurs, les données témoins et les cibles découleront de cette étape initiale. Nous verrons dans les chapitres suivants comment spécifier des indicateurs, des données témoins et des cibles.

Nous avons examiné l'importance critique de la sélection des réalisations, les enjeux qu'implique le choix des réalisations à surveiller et à évaluer, et l'importance de mettre en place un processus politique participatif et consultatif qui inclut les principaux partenaires. Nous avons établi la séquence des étapes à suivre pour déterminer les réalisations, de même que quelques lignes directrices pour formuler des énoncés de réalisations qui peuvent être mesurés par une série d'indicateurs. Nous passons maintenant à l'Étape 3, soit établir des indicateurs pour surveiller les réalisations.

Chapitre 3

Étape 3 : Déterminer les principaux indicateurs pour surveiller les réalisations

Figure 3.1



Comment saurons-nous que nous avons atteint les réalisations souhaitées ? Après avoir examiné l'importance de déterminer des réalisations atteignables et bien définies, et les enjeux et processus qui en découlent, nous nous penchons maintenant sur la sélection des principaux indicateurs (figure 3.1). Les indicateurs de réalisation ne sont pas la même chose que les réalisations. Les indicateurs sont les variables quantitatives et qualitatives qui fournissent un moyen simple et fiable de mesurer ce qu'on a atteint, de mettre en lumière les changements liés à une intervention, ou de mesurer la performance d'une organisation en regard des réalisations prescrites. Des indicateurs devraient être développés pour tous les niveaux d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats, en ce sens que des indicateurs sont nécessaires pour suivre le progrès des intrants, des activités, des extrants, des réalisations et des objectifs. Le progrès doit être surveillé à tous les niveaux du système de façon à fournir une rétroaction sur les champs où l'intervention est un succès et ceux où des améliorations pourraient être requises.

Les indicateurs de réalisation permettent de répondre à deux questions fondamentales : « Comment saurons-nous que nous avons atteint le but ou le succès visés ? Avançons-nous vers l'atteinte des réalisations souhaitées ? » Voilà les questions qui sont de plus en plus souvent posées aux gouvernements et aux

organisations du monde entier. En conséquence, établir des indicateurs appropriés pour répondre à ces questions devient une partie cruciale de notre modèle en dix étapes.

Développer des indicateurs clés pour surveiller les réalisations permet aux gestionnaires d'estimer dans quelle mesure les réalisations escomptées ou promises sont en voie d'être atteintes. Le développement des indicateurs est une activité centrale dans la construction d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. Elle détermine toute la collecte de données, l'analyse et la production de rapports qui viendront par la suite. Il existe aussi d'importantes considérations politiques et méthodologiques liées à la création de bons indicateurs efficaces.

Ce chapitre examinera spécifiquement : (a) les indicateurs requis pour tous les niveaux d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats ; (b) la traduction des réalisations en indicateurs ; (c) les meilleurs critères pour sélectionner de bons indicateurs ; (d) l'utilisation d'indicateurs intermédiaires ; (e) les avantages et désavantages d'utiliser des indicateurs préconçus ; (f) la construction d'indicateurs et le suivi de l'information sur la performance ; et (g) l'établissement d'indicateurs à la lumière de l'expérience des pays en développement.

Des indicateurs sont requis pour tous les niveaux d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats

Il est important d'établir des indicateurs pour mesurer le progrès accompli sur le plan des intrants, des activités, des extrants, des réalisations et des objectifs de façon à fournir la rétroaction nécessaire au système de gestion. Cela aide les gestionnaires à déceler les parties d'une organisation ou de l'État qui atteignent ou non les résultats tel que prévu. En mesurant sur une base régulière et constante les indicateurs de performance, les gestionnaires et les décideurs peuvent savoir si les projets, les programmes et les politiques sont sur la bonne voie ou non, ou même s'ils dépassent les cibles de performance prévues. On obtient ainsi l'occasion de faire des ajustements, de remettre les choses sur la bonne voie, et de gagner une expérience et un savoir précieux sur le plan institutionnel. En bout de ligne, cela accroît évidemment la probabilité d'atteindre les réalisations souhaitées.

Traduire les réalisations en indicateurs

Mesurer des « résultats » signifie ici mesurer des réalisations, et pas seulement des intrants et des extrants. Il faut toutefois traduire ces réalisations en une série d'indicateurs de performance que l'on peut mesurer. C'est en évaluant les indicateurs de performance clés que l'on peut déterminer si les réalisations sont en voie d'être atteintes.

Par exemple, dans le cas d'une réalisation qui vise à « améliorer l'apprentissage des élèves », un indicateur pourrait être l'évolution des résultats des élèves lors des tests scolaires. Si les élèves obtiennent des résultats qui vont toujours en s'améliorant à ces tests, on peut présumer que leur apprentissage général s'est aussi amélioré. On peut aussi donner l'exemple de la réalisation qui consiste à « réduire les comportements à risque chez les personnes fortement susceptibles de contracter le

VIH/sida ». Les nombreux indicateurs directs consisteraient en une mesure des différents comportements des individus qui sont le plus à risque.

Comme dans le cas de la sélection des réalisations, on doit également tenir compte des intérêts des nombreux partenaires en choisissant les indicateurs. Nous avons déjà souligné que les réalisations doivent être traduites en une série d'indicateurs de performance que l'on peut mesurer. Quels indicateurs doit-on choisir ? Le processus de sélection devrait tenir compte des préoccupations des partenaires intéressés. Il revient aux gestionnaires de condenser les intérêts des partenaires en indicateurs fiables et utilisables. Les réalisations doivent donc être fractionnées pour s'assurer que les indicateurs conservent une pertinence par rapport aux préoccupations de plusieurs groupes partenaires – et non pour un seul. Surtout, la pertinence des indicateurs est importante pour les gestionnaires parce que le point central d'un tel système touche à la performance et à son amélioration.

Si la réalisation est d'améliorer l'apprentissage des élèves, l'un des groupes partenaires est évidemment les élèves eux-mêmes. En mettant en place un système axé sur les résultats pour mesurer l'apprentissage, les responsables de l'éducation et les gouvernements pourraient toutefois vouloir également mesurer des indicateurs qui répondraient aux préoccupations des enseignants et des parents, ainsi que l'accessibilité scolaire et le matériel pédagogique. Des indicateurs additionnels pourraient ainsi mesurer le nombre d'enseignants qualifiés, la prise de conscience par les parents de l'importance d'inscrire les filles à l'école, ou encore la disponibilité d'un matériel approprié.

Notre intention n'est pas de suggérer qu'il y ait un indicateur pour chaque groupe partenaire. La sélection des indicateurs est un processus compliqué où les intérêts de nombreux partenaires doivent être réconciliés. Il devrait à tout le moins y avoir des indicateurs qui mesurent directement les réalisations souhaitées. Dans le cas de l'amélioration de l'apprentissage des élèves, il doit y avoir un indicateur pour les élèves. Les résultats aux examens pourraient constituer cet indicateur particulier.

Avec l'ajout d'indicateurs (figure 3.2), nous pouvons compléter le cadre de performance pour l'éducation introduit au chapitre précédent.

Les meilleurs critères pour sélectionner de bons indicateurs de réalisations

Il existe cinq critères essentiels pour sélectionner de bons indicateurs de performance pour un projet, un programme ou une politique (Schiavo-Campo, 1999, p. 85). Les indicateurs de performance doivent être clairs, pertinents, économiques, adéquats et aptes au suivi. Ces critères sont l'équivalent d'une police d'assurance, parce que plus les indicateurs sont précis et cohérents, plus la stratégie sera bien ciblée.

Quel est le nombre idéal d'indicateurs pour une réalisation ? Il s'agit du plus petit nombre qui permet de répondre à la question : « La réalisation a-t-elle été atteinte ? »

Figure 3.2 Développer une série d'indicateurs pour un domaine d'intervention

EXEMPLE : L'ÉDUCATION

Réalisation	Indicateurs	Données témoins	Cibles
1. Améliorer l'accès des enfants du pays aux programmes préscolaires	1. Proportion d'enfants éligibles des régions urbaines inscrits dans des programmes préscolaires 2. Proportion d'enfants éligibles des régions rurales inscrits dans des programmes préscolaires		
2. Améliorer l'apprentissage des enfants dans les écoles primaires	1. Proportion des élèves de 6 ^e année qui obtiennent au moins 70 % aux examens standardisés de mathématiques et de sciences		

Clair

Précis et sans ambiguïté

Pertinent

Convient au sujet en question

Économique

Disponible à un coût raisonnable

Adéquat

Fournit une base suffisante pour évaluer la performance

Apte au suivi

Susceptible d'être validé de façon indépendante

Si l'un de ces cinq critères n'est pas rempli, des indicateurs de performance qui semblent formellement adaptés en pâtiront et deviendront moins utiles¹.

Les indicateurs de performance devraient être clairs, directs et sans ambiguïté. Les indicateurs peuvent être de nature qualitative ou quantitative. Pour la mise en place de systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats, nous recommandons toutefois de débiter avec un système simple et quantitativement mesurable plutôt que d'intégrer immédiatement des indicateurs qui se mesurent qualitativement.

Les indicateurs de nature quantitative devraient être exprimés par un nombre (nombre, moyenne, médiane) ou un pourcentage spécifiques. « Les pourcentages peuvent aussi être exprimés d'une multiplicité de façons, par exemple, des pourcentages qui se situent dans une catégorie de réalisations particulière... des pourcentages qui se situent au-dessus ou en dessous d'une valeur cible quelconque... et des pourcentages qui reviennent à certains intervalles dans une réalisation donnée... » (Hatry, 1999, p. 63). « Les indicateurs sont souvent exprimés en tant que nombre ou pourcentage (proportion ou taux). Les programmes devraient envisager d'inclure les deux formes. Le nombre de réussites (ou d'échecs) en soi ne révèle rien du *taux* de réussite (ou d'échec). Le pourcentage n'indique pas par lui-même l'ampleur du

succès. Pour estimer correctement la portée d'une réalisation, on doit disposer de nombres et de pourcentages » (Hatry, 1999, p. 60).

« Les indicateurs et cibles de nature qualitative entraînent des évaluations qualitatives... [c'est-à-dire] un examen de la conformité, de la qualité, de l'étendue et du niveau [...]. Les indicateurs de nature qualitative [...] fournissent des aperçus des changements dans les processus institutionnels, les attitudes, les croyances, les motivations et les comportements des individus » (FNUAP, 2000, p. 7). Un indicateur de nature qualitative peut mesurer les perceptions, comme par exemple le niveau d'autonomisation que les fonctionnaires des gouvernements locaux considèrent nécessaire pour remplir leur tâche adéquatement. Les indicateurs de nature qualitative peuvent aussi inclure la description d'un comportement, tel que le niveau de maîtrise d'une compétence récemment acquise. Les données qualitatives sont pertinentes, mais il faut davantage de temps pour les recueillir, les mesurer et les distiller, surtout dans les premières phases. De plus, les données qualitatives sont difficiles à valider parce qu'elles impliquent souvent des jugements subjectifs et circonstanciels.

Les indicateurs de nature qualitative devraient être utilisés avec précaution. La gestion publique ne s'appuie pas uniquement sur la *perception* que les choses avancent. Elle s'appuie sur l'obtention d'une information objective des progrès *réels* qui aidera les gestionnaires à prendre des décisions stratégiques en meilleure connaissance de cause, à réaligner les budgets et à gérer les ressources. Le progrès réel est important parce que, en bout de ligne, les systèmes de suivi-évaluation contribueront à transmettre de l'information aux politiciens, aux ministres et aux organisations sur ce qu'ils peuvent promettre et accomplir de façon réaliste. Les parties prenantes, de leur côté, seront surtout intéressées dans les réalisations en tant que telles, et feront pression pour que les gestionnaires soient tenus responsables du progrès vers l'atteinte de ces réalisations.

Les indicateurs de performance devraient avoir une pertinence pour la réalisation souhaitée et ne pas être influencés par d'autres questions qui n'ont qu'un lien marginal avec la réalisation.

Il faut également prendre en considération les coûts économiques lorsqu'on établit les indicateurs. Cela signifie que les indicateurs devraient être déterminés en songeant aux dépenses entraînées par la collecte et l'analyse des données.

Par exemple, dans le Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) de la République du Kirghizstan, on retrouve environ 100 indicateurs nationaux et infranationaux qui se rattachent à plus d'une douzaine de champs de réforme des politiques publiques. Parce que chaque indicateur implique la collecte et l'analyse de données et la production de rapports, le gouvernement kirghiz aura besoin de concevoir et de construire 100 systèmes distincts de suivi-évaluation simplement pour estimer le progrès parcouru dans le cadre de sa Stratégie de réduction de la pauvreté. Pour un pays pauvre avec des ressources limitées, cela nécessitera beaucoup d'effort. De la même façon, le DSRP en Bolivie contenait initialement 157 indicateurs de niveau national. Il est rapidement devenu évident qu'il serait impossible de construire un système de suivi-évaluation pour un si grand nombre d'indicateurs. Le DSRP préliminaire de la Bolivie ne contient maintenant que 17 indicateurs.

Les indicateurs doivent être adéquats. Ils ne devraient pas être indirects et fournir des données trop intermédiaires, ni être si abstraits que l'évaluation de la performance devient compliquée et difficile.

Chaque indicateur implique des coûts et une certaine quantité de travail.

Fondamentalement, lorsqu'on tente de construire des systèmes de suivi-évaluation, on envisage un nouveau système de suivi-évaluation pour chaque indicateur.

Pour cette raison, les indicateurs devraient être choisis minutieusement et judicieusement.

Les indicateurs devraient être aptes à faire l'objet d'un suivi, c'est-à-dire qu'ils peuvent être validés ou vérifiés de façon indépendante, ce qui est une raison de plus de recourir à des indicateurs quantitatifs plutôt que qualitatifs. Les indicateurs devraient être fiables et bien fondés pour garantir que ce qui est mesuré à un moment donné est la même chose que ce qui est mesuré plus tard – et que ce qui est mesuré est en effet ce qu'on avait l'intention de mesurer.

Il faudrait aussi faire attention de ne pas choisir les indicateurs en fonction de la facilité à recueillir les données. « Trop souvent, les agences fondent leur sélection d'indicateurs sur la disponibilité des données plutôt que sur l'importance de l'indicateur et sa pertinence face aux réalisations à atteindre » (Hatry, 1999, p. 55).

La figure 3.3 propose une liste de contrôle pour évaluer les indicateurs proposés.

L'utilisation d'indicateurs intermédiaires

En ce qui concerne les indicateurs, la précision n'est pas toujours garantie, mais on peut tenter d'être juste de façon approximative. Parce qu'il s'avère parfois difficile de mesurer les indicateurs directement, l'utilisation d'indicateurs intermédiaires est nécessaire. Les indicateurs indirects, ou intermédiaires, devraient être utilisés uniquement lorsque des données provenant d'indicateurs directs ne sont pas disponibles, lorsque la collecte de données sera trop coûteuse, ou s'il n'est pas faisable de recueillir des données à intervalles réguliers. Il faut cependant être prudent lorsqu'on utilise des indicateurs intermédiaires, puisqu'il faut présumer qu'ils fournissent des données approximatives sur la performance (encadré 3.1).

Par exemple, s'il est difficile de mener des enquêtes à domicile de façon périodique dans les quartiers résidentiels dangereux, on peut utiliser le nombre de toits en fer-blanc ou d'antennes de télévision comme mesure intermédiaire de la croissance du revenu familial. Ces indicateurs intermédiaires suivent peut-être correctement la réalisation souhaitée, mais d'autres facteurs pourraient aussi entrer en jeu ; par exemple, l'augmentation du revenu peut être attribuable à de l'argent provenant du trafic de drogue ou généré sur le marché noir, ou à l'électrification récente qui permet l'achat de téléviseurs. Ces facteurs permettraient plus difficilement d'attribuer les changements à l'effet d'une politique ou d'un programme de développement économique.

Les avantages et désavantages des indicateurs préconçus

Les indicateurs préconçus sont ceux qui sont établis indépendamment d'un pays, d'une organisation, d'un programme ou d'un contexte sectoriel particuliers. Par exemple, un certain nombre d'institutions impliquées dans le développement ont créé des indicateurs pour suivre les objectifs du développement, incluant ceux-ci :

Il vaut mieux être juste de façon approximative que d'errer de façon précise.

Figure 3.3 Liste de contrôle pour évaluer les indicateurs proposés

Réalisation devant être mesurée : _____

Indicateur sélectionné : _____

L'indicateur est-il...

1. Un reflet aussi direct que possible de la réalisation elle-même ? _____
2. Suffisamment précis pour garantir une mesure objective ? _____
3. Susceptible d'entraîner la collecte de données la plus pratique et la moins coûteuse ? _____
4. Sensible aux changements dans la réalisation, tout en étant relativement insensible aux autres changements ? _____
5. Fractionné tel qu'il convient pour la rédaction du rapport sur la réalisation ? _____

Source : United Way of America, 1996.

Encadré 3.1 Des dilemmes dans le choix des indicateurs

Le Musée de la science et de l'industrie de Chicago – un grand musée caverneux comprenant plusieurs expositions de taille monumentale, incluant un sous-marin complet et une mine de charbon – souhaitait déterminer laquelle de ses expositions présentait le plus grand intérêt pour ses visiteurs. Les responsables du musée se sont rendu compte qu'il était impossible de calculer le nombre de visiteurs pour chaque exposition, et ont donc décidé d'utiliser un indicateur intermédiaire. Ils ont donc observé à quel endroit ils devaient remplacer les tuiles du plancher le plus souvent. Et où ont-ils découvert les tuiles qui nécessitaient un remplacement plus fréquent ? Devant la couveuse, où l'on peut voir les poussins qui sortent de leur œuf.

Source : Webb *et al.*, 1966.

- les OMD ;
- les objectifs de développement humain durable du Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) ;
- le Guide du développement rural de la Banque mondiale ;
- les indicateurs de solvabilité financière du Fonds monétaire international (FMI).

Les OMD contiennent huit objectifs, avec des cibles correspondantes et des indicateurs assignés à chacune d'elles. Par exemple, l'objectif 4 est de réduire la mortalité infantile, alors que la cible est de réduire des deux tiers le taux de mortalité chez les enfants de moins de cinq ans entre 1990 et 2015. Les indicateurs comprennent (a) le taux de mortalité chez les moins de cinq ans ; (b) le taux de mortalité infantile ; et

(c) la proportion des enfants de un an qui sont vaccinés contre la rougeole. (Pour voir une liste complète des indicateurs des OMD, consultez l'annexe III.)

Le PNUD a créé l'Indice de développement humain (IDH) en 1990 afin de mesurer le progrès et la qualité de vie dans tous les pays du monde. « L'IDH constitue la première tentative de mesurer les réalisations dans le domaine du développement dans une perspective humaine, exprimée par des indicateurs numériques qui permettent de faire des comparaisons entre les pays et dans le temps... L'indice fournit également un outil de travail qui pourrait être davantage développé et raffiné, et qui pourrait guider un pays dans ses efforts pour établir des bases de données pertinentes » (PNUD, 2001).

Plus spécifiquement, « l'Indice de développement humain du PNUD mesure les réalisations d'un pays selon trois aspects du développement humain : la longévité, le savoir et le niveau de vie. La longévité se mesure par l'espérance de vie à la naissance ; le savoir par une combinaison du taux d'alphabétisation de la population adulte et du taux brut de scolarisation pour l'éducation primaire, secondaire et supérieure ; enfin, le niveau de vie est mesuré par le PIB *per capita* » (PNUD, 2001).

Le Guide du développement rural de la Banque mondiale, fondé sur les Indicateurs de développement mondial, définit et diffuse des statistiques internationales sur une large série d'indicateurs liés au bien-être rural, à l'amélioration de l'économie rurale, au développement des marchés ruraux, à l'amélioration de l'accès aux communications, à la gestion durable des ressources, et au cadre politique et institutionnel. Les indicateurs spécifiques incluent par exemple la proportion de la population rurale qui vit sous le seuil de pauvreté, le produit domestique brut agricole, les exportations agricoles, le nombre de routes pavées, les terres potentiellement arables, et les recettes fiscales locales.

De cette façon, le Guide des indicateurs du développement rural contribue à développer une approche uniformisée pour suivre et évaluer le progrès autant à l'intérieur d'un pays qu'entre des pays qui utilisent un ensemble d'indicateurs communs clairement définis. Le Guide contient également une Fiche de parcours rural – un indicateur composite qui peut par exemple être utilisé pour estimer le progrès global (ou l'absence de progrès) d'un pays vers l'objectif de réduire la pauvreté rurale (Banque mondiale, 2000).

À la lumière des crises financières régionales qui ont secoué diverses régions du monde, le FMI est en train d'élaborer une série d'indicateurs de solvabilité financière. Ces indicateurs reflètent la santé et la solvabilité financière actuelle des institutions financières, des entreprises et des ménages d'un pays donné. Ils comprennent des indicateurs sur les réserves de capitaux, la qualité des actifs, les revenus et la rentabilité, les liquidités et la sensibilité aux risques du marché (FMI, 2003).

De façon plus générale, le FMI surveille également et publie une série d'indicateurs macroéconomiques qui peuvent être utiles aux gouvernements et aux organisations. On retrouve parmi ceux-ci des indicateurs sur la production, la fiscalité et la monnaie, la balance des paiements, la dette extérieure, et d'autres du même type.

Il existe certains avantages et désavantages à utiliser des indicateurs préconçus :

Avantages :

- Ils peuvent être utilisés simultanément pour plusieurs projets, programmes et politiques.

- Leurs coûts sont moins élevés que si l'on procédait à la construction de nombreux systèmes uniques de mesure.
- Une plus grande harmonisation des exigences des donateurs est possible.

Désavantages :

- Ils sont souvent déphasés par rapport aux objectifs spécifiques d'un pays.
- Ils sont souvent perçus comme imposés par les instances supérieures.
- Ils ne favorisent pas la participation et la prise en charge par les principaux partenaires.
- Ils peuvent mener à l'adoption de plusieurs indicateurs en concurrence les uns avec les autres.

De plus, on est confronté à certains écueils lorsqu'on tente de décider sur la base de quels critères on choisira un ensemble d'indicateurs préconçus plutôt qu'un autre.

Les indicateurs préconçus pourraient ne pas être pertinents dans le contexte d'un pays ou d'une organisation. Il pourrait y avoir des pressions de la part de partenaires externes pour adopter des indicateurs préconçus, mais nous croyons que les indicateurs devraient, dans la mesure du possible, être déterminés par des forces internes et adaptés aux besoins de l'organisation et aux exigences des gestionnaires en termes d'information. Par exemple, plusieurs pays devront utiliser certains indicateurs préconçus pour s'attaquer aux OMD, mais chaque pays devrait par la suite fractionner ces objectifs de façon à ce qu'ils s'accordent avec leurs propres objectifs stratégiques particuliers et avec les besoins en information de chacun des secteurs touchés.

Idéalement, il est préférable de développer des indicateurs pour satisfaire aux besoins spécifiques tout en impliquant les partenaires dans un processus participatif. L'utilisation d'indicateurs préconçus peut facilement compromettre la participation, un élément important du processus.

La construction d'indicateurs

La construction d'indicateurs nécessite beaucoup de travail. Il est particulièrement important que les experts compétents sur les questions techniques, les questions de fond et les politiques participent au processus de construction des indicateurs. Toutes les perspectives doivent être prises en compte – celles des questions de fond, des questions techniques et des politiques – lorsqu'on considère des indicateurs. Les indicateurs peuvent-ils être construits pour répondre aux questions de fond, sont-ils techniquement réalisables, sont-ils pertinents au regard des politiques? Si l'on reprend l'exemple d'une réalisation qui vise à améliorer l'apprentissage des élèves, il est très important de s'assurer que les professionnels de l'éducation, les spécialistes techniques qui établissent les indicateurs pour mesurer l'apprentissage, et les experts politiques qui déterminent la pertinence des indicateurs sur le plan des politiques, soient tous inclus dans la discussion entourant la sélection des indicateurs.

Les indicateurs devraient être construits de manière à combler des besoins spécifiques. Ils doivent également constituer un reflet direct de la réalisation elle-même. Et à mesure que le temps passe, de nouveaux indicateurs seront probablement adoptés et d'autres abandonnés. C'est normal. Il faut toutefois éviter d'abandonner ou de modifier des indicateurs avant d'avoir effectué au moins trois mesures.

On ne peut développer de bons indicateurs du premier coup. Il faut du temps pour arriver à un ensemble définitif d'indicateurs appropriés.

« La fonction centrale de n'importe quel processus de mesure de performance est de fournir des données régulières et valides sur les résultats des indicateurs de performance »
(Hatry, 1999, p. 17).

En effectuant au moins trois mesures, il est possible d'établir un point de comparaison et une tendance à travers le temps. Il faut répondre à deux questions importantes avant de changer ou d'abandonner un indicateur : Avons-nous suffisamment testé cet indicateur pour savoir s'il fournit l'information qui permet de mesurer efficacement la progression de la réalisation souhaitée ? Cet indicateur fournit-il de l'information qui en fait un outil de gestion utile ?

Il faudrait aussi noter que lorsqu'on change des indicateurs, les points de comparaison par rapport auxquels on mesure le progrès changent également. On doit établir de nouveaux points de comparaison pour chaque nouvel indicateur la première fois qu'on recueille des données. (On discute plus amplement de cette question au chapitre 4.)

En bref, il faut bien réfléchir avant de prendre une décision concernant les indicateurs. Ils ne devraient pas être modifiés ni substitués (et jamais sur un coup de tête), puisque cela peut semer le chaos dans le système global de collecte de données. Tous les intervenants dans le système, des décideurs de haut niveau jusqu'aux responsables de la collecte des données sur le terrain, devraient s'entendre clairement sur la logique et la justification derrière chaque indicateur.

Les indicateurs de performance peuvent et doivent être utilisés pour surveiller les réalisations et fournir *une rétroaction continue et un flot de données* tout au long du cycle du projet, du programme ou de la politique. En plus de faire le suivi des intrants, des activités, des extraits et des réalisations, les indicateurs peuvent produire une grande quantité d'information liée à la performance en ce qui a trait au processus et au progrès vers l'atteinte de ces réalisations. L'information fournie par les indicateurs peut contribuer à attirer l'attention des gestionnaires sur les divergences de performance, les insuffisances dans l'atteinte des cibles, et d'autres variations ou déviations par rapport à la réalisation souhaitée.

Ainsi, les indicateurs procurent aux organisations et aux gouvernements l'occasion de faire des corrections de mi-parcours, dans la mesure où cela est approprié, pour gérer la progression vers la réalisation souhaitée. L'utilisation des indicateurs pour suivre les processus et les progrès illustre bien comment un système de suivi-évaluation axé sur les résultats constitue un puissant outil de gestion publique.

Établir des indicateurs : l'expérience des pays en développement

De plus en plus de pays en développement – et même des régions – établissent des indicateurs pour suivre le progrès vers leurs objectifs de développement. Les encadrés 3.2 à 3.4 passent en revue les expériences en Afrique, en Albanie et au Sri Lanka.

Encadré 3.2 Les indicateurs de bien-être de la Région Afrique

On s'efforce actuellement, dans la Région Afrique, de créer les composantes de base statistiques et techniques d'un système de suivi-évaluation. Parmi ces composantes se trouvent les enquêtes sur les indicateurs essentiels qui ont été menées dans un certain nombre de pays africains, incluant le Ghana, le Malawi, le Mozambique, le Nigeria et le Lesotho. Le Questionnaire sur les indicateurs essentiels de bien-être (CWIQ) a été créé conjointement par la Banque mondiale, le PNUD et l'UNICEF pour surveiller les objectifs de développement par l'utilisation d'indicateurs avancés et d'indicateurs sociaux. « Les indicateurs avancés sont des indicateurs qui anticipent l'arrivée d'un impact, dont l'émergence pourrait être reportée ou difficile à mesurer » (<http://www4.worldbank.org/afr/stats/pdf/cwiq.pdf>).

Plus spécifiquement, le CWIQ aide les gouvernements à recueillir des données sur le bien-être des ménages et sur l'accès, l'utilisation et la satisfaction des usagers envers les services essentiels sur une base annuelle.

Les caractéristiques du CWIQ comprennent :

- un ensemble fixe de questions essentielles avec des modules flexibles ;
- une entrée des données et une validation rapides ;
- une production de rapport simplifiée ;
- un large échantillon ;
- un court questionnaire ;
- une collecte des données facile.

« Le CWIQ n'est pas une enquête compliquée. Il incorpore un ensemble de caractéristiques qui, lorsqu'elles sont réunies, garantissent un vaste champ d'application et un temps d'exécution rapide » (<http://worldbank.org/afr/stats/pdf/ghcoreinds.pdf>).

De plus, le CWIQ « ...fournit des indicateurs sociaux clés pour les différents sous-groupes de la population – à l'intérieur et entre les pays ; [il surveille] les changements qui surviennent avec le temps dans les principaux indicateurs sociaux ; et il procure aux pays un outil simple qui produit des résultats rapides » (Banque mondiale, p. 1).

En même temps, utiliser le CWIQ n'empêche d'aucune façon les pays participants de développer leurs propres indicateurs socioéconomiques spécifiques.

Pour consulter un exemple de CWIQ qui a été complété, voir le document à <http://worldbank.org/afr/stats/pdf/ghcoreinds.pdf>, qui contient les Indicateurs essentiels de bien-être pour le Ghana (<http://www4.worldbank.org/afr/stats/pdf/cwiqloop.pdf>).

Source : Banque mondiale.

Dans la mesure du possible, les indicateurs devraient être développés sur la base des besoins particuliers d'un pays ou d'une organisation donnés. « ...[L]e choix d'indicateurs de performance appropriés diffère d'un pays, d'une période et d'un secteur à l'autre. Ainsi, lorsqu'il est approprié et rentable de mesurer la performance, il faut chercher à le faire selon une combinaison d'indicateurs d'intrant, de réalisation et de processus qui sont réalistes et appropriés pour l'activité, le secteur, le pays et la période en question » (Schiavo-Campo, 1999, p. 80-81).

Encore une fois, il faut être conscient que le développement de bons indicateurs n'est pas instantané et qu'il faut du temps avant d'arriver à un ensemble définitif d'indicateurs.

Encadré 3.3 Le Plan d'action triennal de l'Albanie

Des systèmes de suivi et d'évaluation – aussi bien ceux axés sur la mise en œuvre que ceux axés sur la performance – seront développés et utilisés par le gouvernement de l'Albanie pour fournir une rétroaction concernant les principaux programmes qui constituent le Plan d'action triennal. (Cela inclut toutes les principales initiatives stratégiques en cours dans le secteur public albanais: la Stratégie nationale pour le développement social et économique [SNDSE]; le Cadre de dépenses à moyen terme; l'Accord sur la stabilisation et l'association; le Plan d'action contre la corruption; et la Stratégie pour la décentralisation et l'autonomie locale.) Le gouvernement a désigné le Département de la coordination au sein du conseil des ministres pour superviser et coordonner la mise en œuvre d'un suivi du Plan d'action triennal. Des responsabilités similaires pour le suivi de la performance de la SNDSE seront assignées au département de la SNDSE au sein du ministère des Finances.

Le ministère des Finances doit superviser la gestion globale de la performance et de la mise en œuvre par les douze ministères sectoriels qui sont concernés par la SNDSE. Ces responsabilités comprennent: (a) des procédures pour déterminer les indicateurs qui seront suivis et qui feront l'objet de rapports; (b) des instructions aux ministères sectoriels sur la façon de sélectionner des indicateurs; (c) des procédés pour sélectionner des indicateurs pour garantir qu'ils mesurent les résultats escomptés par les principaux partenaires; et (d) des procédures pour clarifier la façon dont l'information doit être recueillie par rapport aux indicateurs afin d'assurer une cohérence dans la vérification et les rapports.

Des avancées sont également réalisées au ministère de l'Éducation, qui a récemment développé une matrice préliminaire pour suivre le progrès de la SNDSE. Une nouvelle unité de suivi-évaluation a aussi été mise en place au sein du ministère de l'Éducation, qui comprend six représentants de différents départements. Des indicateurs liés au domaine de l'éducation seront développés en rapport avec diverses initiatives du gouvernement dont la Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté, les Crédits en appui à la réduction de la pauvreté, le Projet Éducation, et Éducation pour tous. Les indicateurs du domaine de l'éducation incluent notamment la fréquentation scolaire par niveau, les salaires des enseignants, la portion du PIB dédiée à l'éducation, le rapport élèves-enseignant, le pourcentage du personnel enseignant qui se conforme aux normes ministérielles de qualification, la taille moyenne des classes, les taux de diplomation, et les niveaux d'éducation distincts pour les régions rurales et les familles pauvres.

De façon plus générale, le gouvernement albanais possède des compétences de base en statistique (même s'il y a place à amélioration) et a récemment établi une unité d'analyse des politiques. Le gouvernement a aussi des indicateurs en place pour les OMD.

Source : Banque mondiale, 2002a.

Ce que nous construisons en bout de ligne est un cadre de performance pour fournir aux pays et aux organisations les moyens de développer des stratégies, d'établir des réalisations, de construire des indicateurs, de fixer des points de comparaison et des cibles. Ce processus contribuera à une meilleure utilisation des budgets, des ressources et du personnel dans l'atteinte des réalisations souhaitées.

Les encadrés qui suivent donnent des exemples d'indicateurs à différents niveaux. L'encadré 3.5 offre quelques exemples utiles d'indicateurs aux stades des projets et des programmes. L'encadré 3.6 fournit un exemple de réalisation et quelques indicateurs possibles.

Encadré 3.4 La Politique nationale d'évaluation du Sri Lanka

La Politique nationale d'évaluation du gouvernement du Sri Lanka vise à : (a) créer une culture de l'évaluation et utiliser l'évaluation pour gérer les résultats ; (b) promouvoir l'évaluation par un renforcement des capacités du personnel, des institutions, des outils et des méthodologies ; (c) tirer des leçons des expériences passées ; (d) améliorer la conception des politiques et programmes de développement en intégrant les conclusions des évaluations ; et (e) instaurer de la responsabilité, de la transparence et une bonne gouvernance.

Dans le cadre de sa politique d'évaluation, le gouvernement a donné le mandat d'utiliser des indicateurs de performance pour toutes les initiatives visant la préparation d'une politique, d'un programme ou d'un projet. Dans cette optique, le gouvernement encourage les partenariats avec des organisations de la société civile (par exemple, l'Association pour l'évaluation du Sri Lanka) et des ONG pour introduire des évaluations participatives dans le secteur public. Le gouvernement encourage également les universités et les institutions de formation du secteur public à inclure des modules d'évaluation de façon à partager le savoir sur les techniques et les méthodologies d'évaluation.

Voir également l'annexe IV : Le Plan national de développement du Sri Lanka pour le suivi et l'évaluation.

Source : Association pour l'évaluation du Sri Lanka et ministère du Développement public, 2003.

Encadré 3.5 Des indicateurs pour les projets et les programmes : un exemple du secteur de l'irrigation

Nom du projet	Renforcer le système d'irrigation dans un secteur rural spécifique
Objectifs du projet	Améliorer la productivité agricole Accroître le revenu agricole
INDICATEURS	
Indicateurs de réalisation	Un nouveau secteur irrigué Des rendements supérieurs Une production en hausse Un revenu agricole en hausse
Indicateurs d'extrants	La construction de dix nouveaux systèmes d'irrigation La reconstruction de cinq anciens systèmes d'irrigation De la formation pour 25 fermiers

Source : d'après IFAD, 2002, p. 19.

Encadré 3.6 Une réalisation : une participation accrue des fermiers aux marchés locaux

Indicateurs de réalisation potentiels :

- le pourcentage de changement dans le revenu annuel ;
- le pourcentage de changement dans la quantité de récoltes perdues ;
- le pourcentage de changement dans les prix des récoltes qui est dû à la concurrence ;
- le pourcentage de changement dans l'emploi agricole.

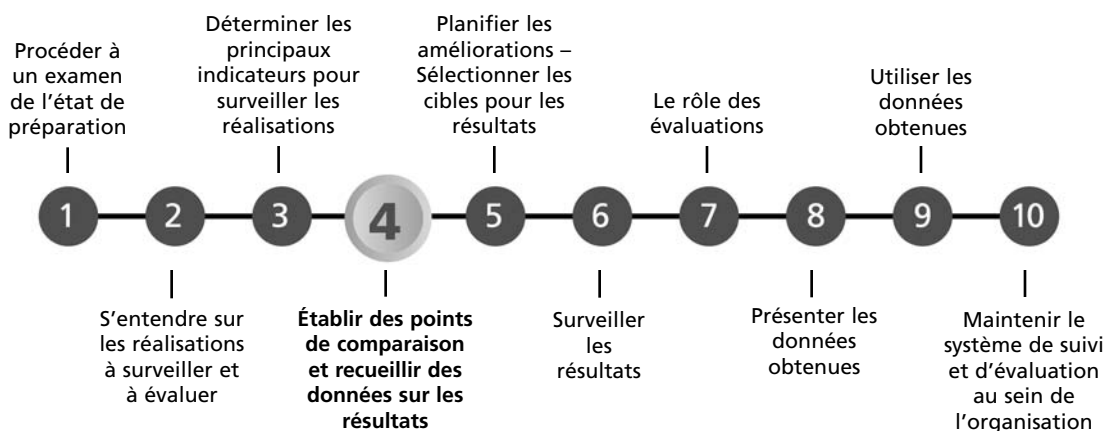
Note

1. Il existe d'autres modèles pour établir de bons indicateurs de performance. Par exemple, le PNUD utilise une autre formule, le principe SMART ; les bons indicateurs se caractérisent par les qualités suivantes : spécifique, mesurable, atteignable, pertinent et apte au suivi (en anglais : *S=specific, M=measurable, A=attainable, R=relevant, et T=trackable*) (Kahn, 2001, p. 24).

Chapitre 4

Étape 4 : Établir des points de comparaison et recueillir des données sur les indicateurs

Figure 4.1



À l'étape précédente, nous avons décortiqué le processus de sélection des principaux indicateurs de performance pour surveiller les réalisations. Nous passons maintenant à l'Étape 4, qui consiste à établir des données témoins, c'est-à-dire établir où nous sommes en ce moment par rapport à la réalisation que nous tentons d'atteindre (figure 4.1). On ne peut pas projeter un niveau de performance dans le futur (fixer des cibles) sans avoir d'abord établi de point de comparaison. Le point de comparaison est la première mesure d'un indicateur. Il définit les conditions actuelles par rapport auxquelles les changements à venir pourront être comparés. Par exemple, il informe les décideurs sur les circonstances qui prévalent actuellement avant de fixer des cibles pour un programme, une politique ou un projet donné. Ainsi, le point de comparaison sert à en savoir plus sur les niveaux actuels ou récents de performance et les tendances qui s'en dégagent. Il est important de retenir que les points de comparaison fournissent les données qui permettent aux décideurs de mesurer la performance à venir des politiques, programmes ou projets.

Ce chapitre traitera spécifiquement des éléments suivants : (a) établir des données témoins pour les indicateurs ; (b) construire une base de données de comparaison ; (c) déterminer des sources de données pour les indicateurs ; (d) concevoir et comparer les méthodes de collecte de données ; (e) l'importance d'effectuer des tests ; et (f) la collecte de données, à la lumière des expériences dans certains pays en développement.

Établir des données témoins pour les indicateurs

La troisième partie du cadre de performance consiste à établir des points de comparaison. Les points de comparaison sont tirés des réalisations et des indicateurs.

Le fait d’établir des points de comparaison ne constitue pas en soi une pratique inhabituelle. Dans notre propre vie, nous confrontons notre performance personnelle à nos propres points de comparaison. Par exemple, nous vérifions notre pression sanguine et la comparons à ce qu’elle a déjà été, nous comparons notre capacité actuelle à faire de l’exercice avec notre performance passée, et nous gardons un œil sur l’évolution de notre poids par rapport à ce qu’il était.

Un point de comparaison de la performance est une information – qualitative ou quantitative – qui fournit des données prises au début, ou juste avant, la période de suivi. Les données témoins sont la première mesure cruciale des indicateurs.

La figure 4.2 contient un exemple de données témoins pour un champ d’intervention particulier. Il part du cadre de performance introduit au chapitre 1. (Nous compléterons ce cadre lorsque nous discuterons de l’Étape 5, la sélection des cibles.)

Le défi consiste à obtenir une information témoin adéquate pour chacun des indicateurs de performance et chacune des réalisations. Cela peut rapidement devenir un processus complexe. Il est important de faire preuve de discernement en choisissant le nombre d’indicateurs parce que chaque indicateur devra être appuyé par un système de collecte de données, d’analyse et de production de rapports.

Figure 4.2 Développer des données témoins pour un champ d’intervention
EXEMPLE : L’ÉDUCATION

Réalisation	Indicateurs	Données témoins	Cibles
1. Améliorer l'accès des enfants du pays aux programmes préscolaires	1. Proportion d'enfants éligibles des régions urbaines inscrits dans des programmes préscolaires 2. Proportion d'enfants éligibles des régions rurales inscrits dans des programmes préscolaires	1. En 1999, 75 % des enfants de trois à cinq ans 2. En 2000, 40 % des enfants de trois à cinq ans	
2. Améliorer l'apprentissage des enfants dans les écoles primaires	1. Proportion des élèves de 6 ^e année qui obtiennent au moins 70 % aux examens standardisés de mathématiques et de sciences	1. En 2002, 75 % ont obtenu au moins 70 % en mathématiques, et 61 % ont obtenu au moins 70 % en sciences	

Construire une base de données de comparaison

On devrait se poser huit questions lorsqu’on construit une base de données témoins pour chaque indicateur. (Ces questions sont encore pertinentes lorsqu’on tente par la suite de mesurer l’indicateur.)

- 1. Quelles sont les sources des données ?
- 2. Par quelles méthodes les données sont-elles recueillies ?
- 3. Qui recueillera les données ?
- 4. À quelle fréquence les données seront-elles recueillies ?
- 5. Quels coûts et quelles difficultés la collecte de données entraîne-t-elle ?
- 6. Qui analysera les données ?
- 7. Qui diffusera les résultats ?
- 8. Qui utilisera les données ?

Pour chaque indicateur, nous devons compléter le tableau 4.1 en répondant à ces questions.

Tableau 4.1 Construire une base de données de comparaison								
Indicateur	Source des données	Méthode de collecte des données	Qui recueillera les données ?	Fréquence de la collecte	Coûts et difficultés de la collecte	Qui analysera les données ?	Qui diffusera les résultats ?	Qui utilisera les données ?
1								
2								
3								

Les systèmes statistiques dans les pays développés peuvent très souvent fournir une information précise sur les trois stades du suivi traditionnel axé sur la mise en œuvre – les intrants, les activités et les extrants. Toutefois, les pays en développement possèdent en général des systèmes moins sophistiqués. Le système de données pourrait ne pas être disponible ou faire preuve d’une précision variable. Certains pays sauront avec une précision raisonnable combien d’enfants de régions rurales vont à l’école, alors que d’autres n’auront que des estimations brutes. D’autres pays connaîtront les taux d’utilisation des lits d’hôpitaux, alors que certains l’ignoreront.

Les indicateurs de performance sélectionnés, et les stratégies de collecte de données utilisées pour suivre ces indicateurs, doivent s’arrimer à des réalités incontournables telles que les systèmes de données en place, les données qui peuvent présentement être produites, et la capacité d’élargir et d’approfondir la collecte et l’analyse de données.

Déterminer les sources de données pour les indicateurs

Chaque indicateur comporte son propre système miniature de suivi et d'évaluation. La première chose à envisager en débutant la mise en place d'un système d'information est donc de déterminer quelles sources d'information fourniront les données pertinentes pour un indicateur donné.

Lorsqu'on parle de « sources », on fait référence à qui ou à qu'est-ce qui fournit des données – et non pas à la méthode pour recueillir les données.

Il faut considérer certaines questions lorsqu'on détermine les sources des données. Les données sont-elles accessibles d'une manière pratique ? Les sources de données fournissent-elles des données de qualité ? Peut-on accéder aux sources de données sur une base régulière et à des moments opportuns ? L'utilisation de la source d'information comme source primaire de données est-elle faisable et rentable ?

Il est important de recueillir uniquement les données que l'on a l'intention d'utiliser. Après tout, l'information sur la performance est censée être un outil de gestion – il n'y a donc aucune raison de recueillir de l'information que les gestionnaires n'utiliseront pas. « En règle générale, ne recueillez que des données témoins qui sont directement liées aux questions de performance et aux indicateurs que vous avez déterminés. Ne perdez pas de temps à recueillir d'autre information » (FIDA, 2002, section 5, p. 32).

Les sources de données pour les indicateurs peuvent être primaires ou secondaires. Les données primaires sont recueillies directement auprès des organisations concernées et incluent des données administratives, budgétaires ou personnelles ; des enquêtes ; des entrevues ; et des observations directes. Les données secondaires sont recueillies par des organisations externes et sont rassemblées à des fins différentes de celles des organisations concernées, comme par exemple des données d'enquête recueillies par une autre agence (PNUD ou UNESCO), des données sur les marchés financiers ou des données provenant d'enquêtes sur la démographie et la santé.

L'utilisation de données secondaires pour déterminer les tendances dans l'évolution de la performance comporte des avantages et des désavantages. Du côté positif, les données secondaires peuvent être plus efficaces. Elles peuvent aussi être utilisées dans des cas où il n'est pas commode ou possible de recueillir des données primaires fréquemment, comme dans le cas de coûteuses enquêtes à grande échelle auprès des ménages.

Toutefois, pour une multiplicité de raisons, les données secondaires doivent être utilisées avec précaution. Elles peuvent avoir été recueillies avec d'autres objectifs ou projets organisationnels en vue. D'autres questions sont également soulevées par l'utilisation de données secondaires : Ces données sont-elles valides ? Sont-elles fiables ? À quelle fréquence les instruments de collecte des données sont-ils validés ? De plus, utiliser des données secondaires implique d'utiliser les données de quelqu'un d'autre pour rendre compte du progrès et des réussites vers

l'atteinte de *vos* propres réalisations. Êtes-vous, en tant que gestionnaire, confortable avec ce scénario, compte tenu des avantages et désavantages que cela implique ?

Les sources concrètes de données peuvent inclure des fichiers administratifs (écrits ou électroniques) en provenance d'organisations gouvernementales ou non gouvernementales ; des entrevues et des enquêtes avec des groupes cibles parmi les bénéficiaires, avec des responsables de programme et des fournisseurs de services ; des rapports produits par des observateurs compétents ; et des mesures et tests techniques.

Dans les organisations du secteur public partout dans le monde, on comprend de mieux en mieux la nécessité d'obtenir des flots continus d'information, et non des études à caractère épisodique et dispersées dans le temps. Les gestionnaires recherchent de l'information – que ce soit sur les stratégies politiques, l'utilisation de cliniques médicales, les méthodes agricoles ou les tendances migratoires – en laquelle ils peuvent avoir confiance et qu'ils peuvent utiliser en temps réel. Devoir attendre pendant des mois ou même une année avant qu'une étude soit complétée n'est pas d'un grand secours. La mise en place de systèmes de suivi et d'évaluation axés sur les résultats s'oriente ainsi davantage vers la construction de systèmes qui fourniront des flots d'information plus ou moins continus.

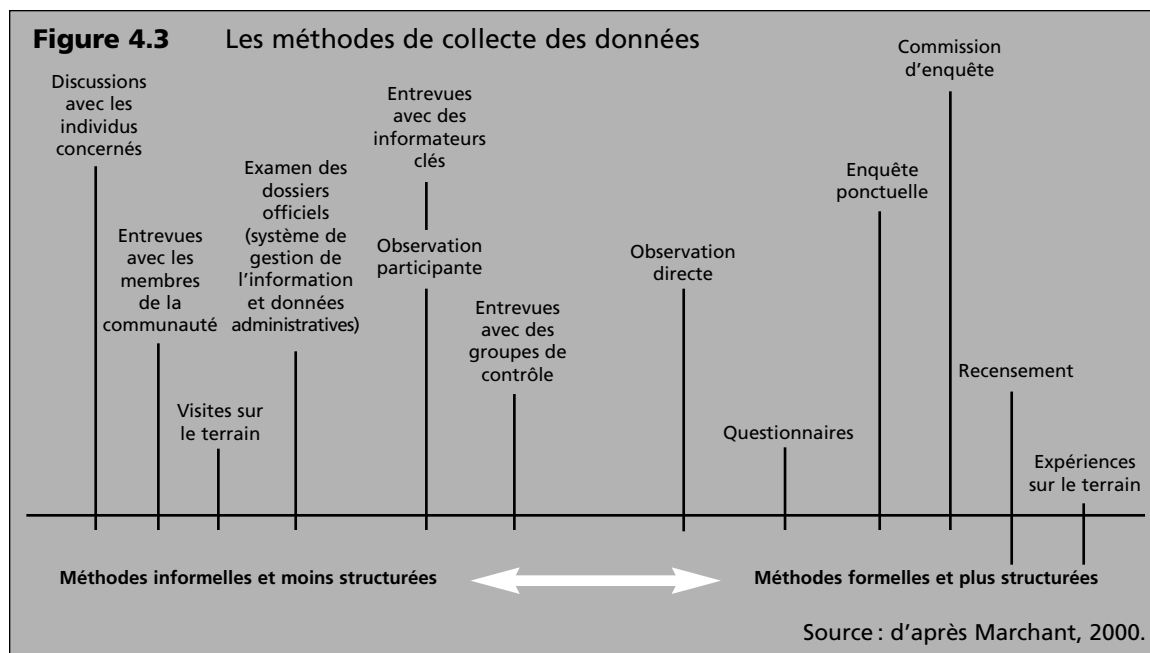
Concevoir et comparer les méthodes de collecte de données

Maintenant que nous connaissons les sources des données, quels seront les stratégies et les instruments pour la collecte des données ? Il faudra déterminer les moyens d'obtenir les données nécessaires de chaque source, les moyens de préparer les instruments pour la collecte des données de façon à enregistrer l'information correctement, les procédures à utiliser (enquêtes plutôt qu'entrevues, par exemple), la fréquence à laquelle accéder aux sources de données, etc.

Le gouvernement pourrait également s'engager par contrat à utiliser les capacités existantes de collecte des données des universités et des centres de recherche. La collecte de données peut aussi être déléguée à des fournisseurs du secteur privé. Cependant, toute stratégie qui implique l'achat à long terme de données à des fournisseurs non gouvernementaux contient certains points faibles et est susceptible de coûter plus cher.

La figure 4.3 illustre certaines des méthodes possibles de collecte de données. Il est impossible d'affirmer qu'une méthode est meilleure qu'une autre. Cela dépend de la disponibilité des ressources, de l'accessibilité, des besoins, des contraintes temporelles et d'autres facteurs particuliers à chaque organisation. Cela dépend également des besoins de celui qui utilisera l'information. Par exemple, on peut se demander jusqu'à quel point un utilisateur donné a besoin d'avoir une information précise, compte tenu des compromis qui doivent être faits en termes de coûts et de temps.

Avec le temps, la capacité organisationnelle interne pour recueillir et analyser les données peut et devrait se renforcer, puisqu'il s'agit d'un élément clé dans la mise en place d'un système durable de suivi et d'évaluation.



La solution idéale pour construire un système d'information capable de suivre chaque indicateur pourrait être une combinaison de stratégies de collecte de données. Par exemple, une organisation pourrait choisir seulement quelques indicateurs et s'appuyer sur des stratégies de collecte de données variées. Il n'existe pas d'approche unique dans la sélection des stratégies pour recueillir les données. Des événements imprévus peuvent restreindre le nombre de stratégies qui sont possibles et abordables.

Il vaut la peine de consacrer un certain temps à analyser le choix d'une stratégie de collecte en comparaison des autres options. Si l'on décide d'une manière *ad hoc* et désinvolte d'utiliser des enquêtes, ou de constituer des groupes de contrôle, ou d'entreprendre un sondage auprès des ménages, on court le risque de créer des problèmes critiques plus tard.

Le tableau 4.2 compare quatre méthodes importantes de collecte de données selon quatre critères. Il met en lumière certains des compromis effectués entre différentes stratégies. Avant qu'une décision ne soit prise sur les stratégies à déployer, il est important de consulter les utilisateurs pour déterminer leur niveau de confort avec les compromis et avec les types d'information sur la performance qu'ils recevront.

Les stratégies de collecte de données impliquent nécessairement certains compromis en ce qui a trait aux coûts, à la précision, à la crédibilité et à la gestion du temps. Par exemple, les méthodes plus structurées et formelles pour recueillir des données tendent à être plus précises, plus coûteuses et à demander plus de temps. Si des données sont requises sur une base routinière afin d'appuyer la prise de décision des

Tableau 4.2 Une comparaison des principales méthodes de collecte de données

Caractéristique	Méthode de collecte de données			
	Examen des dossiers du programme	Questionnaire distribué à l'interne	Entrevue	Évaluation par un observateur compétent
Coût	Bas	Modéré	Modéré à élevé	Dépend de la disponibilité d'observateurs peu coûteux
Formation requise pour ceux qui recueillent les données	Un peu	Aucune à un peu	Moyenne à intensive	Moyenne à intensive
Temps d'exécution	Dépend de la quantité de données dont on a besoin	Modéré	Modéré	Court à modéré
Taux de réponse	Élevé, si les dossiers contiennent les données recherchées	Dépend de la distribution du questionnaire	Généralement modéré à élevé	Élevé
Source : United Way of America, 1996.				

gestionnaires, il pourrait être préférable d'adopter des stratégies moins précises, moins structurées et moins coûteuses.

Depuis le début, nous avons souligné que le modèle en dix étapes présenté dans ce guide n'est pas strictement linéaire et séquentiel. À mesure qu'elles érigent les systèmes d'information, les organisations devront procéder à un va-et-vient entre les étapes. Le développement et la mise au point du système vont se poursuivre, et les besoins en information des utilisateurs vont changer – ce qui requerra de nouveaux indicateurs, de nouvelles données témoins, etc. Il doit y avoir un certain degré d'adaptabilité et de flexibilité dans le système pour qu'on puisse déterminer de nouvelles sources de données, de nouvelles techniques de collecte et de nouvelles façons de disséminer les résultats.

L'importance d'effectuer des tests

Il faut absolument effectuer des essais pilotes avec les indicateurs et les informations qu'ils requièrent. Il serait extrêmement risqué de passer directement à la mise en œuvre d'un système d'indicateurs à quelque niveau de gouvernement que ce soit, ou même dans une organisation, avant d'avoir testé en profondeur les sources de données, les stratégies de collecte et d'analyse, et les façons de présenter les résultats.

L'essai pilote permet d'apprendre ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas. C'est une façon de faire de petites erreurs tôt dans le processus plutôt que de

grosses erreurs plus tard. Un essai pilote prévient les gestionnaires que les données n'existent pas pour certains indicateurs, ou que ces données sont trop coûteuses, prennent trop de temps ou sont trop compliquées à obtenir. Il est absolument critique d'avoir cette information lorsque les points de comparaison sont établis. L'essai pilote pourrait par exemple démontrer qu'il serait plus facile de déterminer un indicateur en se fondant sur des données secondaires existantes recueillies au sein d'une organisation ou d'un gouvernement, au lieu de créer un nouvel indicateur qui a besoin de son propre système de suivi et d'évaluation.

L'utilisation de systèmes de données existants peut s'avérer très utile lors des premières phases de la mise en place d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. Il est important de « reconnaître qu'un système existant de collecte de données peut offrir une voie partielle pour recueillir les données dont on a besoin, possiblement à un coût réduit. Une occasion pourrait se présenter... pour utiliser des parties d'un ensemble de données existantes en sélectionnant, ajoutant ou modifiant des éléments... Créez un échantillon – sur la base d'un système existant de collecte de données, de nouvelles procédures de collecte, ou une combinaison des deux – et extrapolez à l'infini » (Wye, 2002, p. 31).

L'essai pilote permet de prendre du recul et d'examiner chacun des indicateurs proposés à la lumière de leurs liens avec les stratégies de collecte de données. Si chaque indicateur nécessite des méthodes coûteuses de collecte de données, il sera nécessaire de réfléchir à la pertinence de ces indicateurs. On devrait choisir les indicateurs qui fourniront la meilleure information au moindre coût. Il s'agit là d'une opportunité pour rationaliser et prioriser la série d'indicateurs. Les partenaires insisteront pour inclure plus d'indicateurs, mais il est préférable d'en avoir moins que d'en avoir une trop grande quantité.

À titre d'exemple, le Cadre de développement intégré en République du Kirghizstan incluait à l'origine presque 100 indicateurs nationaux – chacun nécessitant des stratégies explicites de collecte de données. Pour chacun de ces indicateurs, il faudrait poser les sept questions fondamentales concernant la collecte et la gestion des données. Évidemment, il pourrait être difficile de suivre un si grand nombre d'indicateurs, et cela constituerait de plus une ponction sur les ressources d'un pays en développement. Il serait certainement préférable de réduire le nombre d'indicateurs dans un tel cas.

Utilisez l'information et les données existantes autant que possible – aussi longtemps qu'elles sont fiables, qu'elles correspondent aux besoins en information et qu'elles demeurent accessibles.

La collecte de données : l'expérience de deux pays en développement

Les encadrés 4.1 et 4.2 fournissent des exemples de collecte de données dans deux pays en développement. Le gouvernement de l'Albanie souhaitait renforcer sa capacité et réformer ses pratiques sur le plan de la

collecte de données. Le gouvernement du Liban s'est joint au système de données du FMI afin d'aligner sa collecte de données et son système statistique sur les normes du FMI et de la communauté internationale.

Encadré 4.1 La stratégie de l'Albanie pour renforcer sa capacité à recueillir des données

Le gouvernement de l'Albanie s'est engagé dans une série d'initiatives politiques, telles que la Stratégie pour la croissance économique et la réduction de la pauvreté, qui nécessiteront une information adéquate pour les décideurs à mesure qu'ils progressent dans la conception, la mise en œuvre et l'évaluation des programmes socio-économiques. Avec l'aide et l'appui de quelques donateurs internationaux, le gouvernement cherche à améliorer ses pratiques de collecte de données pour produire une information statistique fiable sur une base régulière, afin de mesurer et de suivre l'évolution de la pauvreté, des inégalités et d'autres indicateurs sociaux. Plus spécifiquement, le projet offrira un soutien au gouvernement dans quatre domaines : (a) la collecte de données ; (b) le traitement et l'analyse des données ; (c) la diffusion et l'utilisation des données ; et (d) l'organisation et l'administration des enquêtes.

En ce qui concerne la collecte de données, le projet fournira une assistance technique et une formation pratique pour renforcer les capacités de l'Institut albanais des statistiques (INSTAT). L'objectif est d'aider INSTAT à produire de façon régulière un certain nombre d'enquêtes telles que l'enquête sur le niveau de vie, un recensement de la population et des ménages, des enquêtes sur les finances des ménages et des enquêtes annuelles sur la main-d'œuvre. D'autres projets sont en cours de planification avec plusieurs ministères sectoriels pour tracer un portrait de la situation de la pauvreté.

Pour ce qui est du traitement et de l'analyse des données, le projet appuiera les améliorations sur le plan de l'efficacité et de l'utilisation de l'information, ainsi que la capacité institutionnelle à traiter l'information qui concerne les ménages. Une assistance technique et une formation pratique dans les domaines de l'entrée, de la correction et de l'édition des données seront également fournies pour garantir la qualité et la pertinence temporelle de l'information générée. L'analyse des données comprend l'utilisation des logiciels statistiques et des logiciels sur les Systèmes d'information géographique, les méthodes d'analyse de la pauvreté, la collecte et l'analyse des données longitudinales, les techniques d'enquête sur les ménages, le développement et l'échantillonnage des questionnaires, et les techniques pour dresser un portrait de la pauvreté.

La diffusion et l'utilisation des données seront soutenues dans le but d'encourager le processus participatif pour la production de données statistiques. Le renforcement des capacités se concentrera autant sur les producteurs que les utilisateurs de l'information statistique sur les ménages. Un groupe d'utilisateurs sera mis sur pied et dirigé par INSTAT. Le groupe d'utilisateurs comprendra des représentants des ministères sectoriels, des donateurs et des ONG. Une stratégie globale sera élaborée pour publier et disséminer les résultats.

Enfin, le projet appuiera l'organisation et l'administration des enquêtes par un examen de l'organisation d'INSTAT, en mettant particulièrement l'accent sur les unités d'INSTAT directement engagées dans le travail d'enquête sur les ménages. L'examen évaluera les options pour renforcer la capacité organisationnelle d'INSTAT de gérer et d'administrer des enquêtes régulières sur les ménages, et élaborera un plan approprié pour adapter la gestion du personnel. L'examen évaluera également les procédures internes pour administrer les enquêtes, incluant des structures hiérarchiques sur le plan de la gestion et des finances, et élaborera une série de procédures administratives internes.

Source : Banque mondiale, 2002d.

Encadré 4.2 Le Liban se joint au système de données du FMI

Le gouvernement du Liban s'efforce de conformer sa collecte de données aux standards internationaux. Il a récemment adhéré au Système général de diffusion des données (SGDD) du FMI. « Les objectifs du SGDD sont : d'encourager les pays membres à améliorer la qualité de leurs données ; de fournir un cadre pour évaluer les besoins en termes d'amélioration des données et de fixation des priorités... ; et de guider les pays membres dans la diffusion en temps opportun auprès du public de statistiques complètes, accessibles et fiables dans les domaines économique, financier et sociodémographique... Il est structuré selon quatre dimensions – les caractéristiques, la qualité, l'accessibilité et l'intégrité des données – et vise à fournir des conseils pour le développement global des données macroéconomiques, financières et sociodémographiques » (FMI, 2002).

« "L'adhésion du Liban au système de données du FMI contribuera probablement à améliorer la gouvernance dans ce pays... En choisissant le SGDD comme cadre de référence pour développer les systèmes nationaux de statistiques, les autorités ont souligné leur engagement à améliorer la production de données économiques et sociodémographiques... cela contribuera à accroître la reconnaissance internationale de l'engagement du Liban à produire de meilleures statistiques", a affirmé le directeur des statistiques pour le FMI... » (*The Daily Star*, 2003). Les statistiques seront affichées et publiées en trois langues sur le site Internet de la Banque centrale du Liban, et seront régulièrement mises à jour par la Banque centrale et les ministères sectoriels.

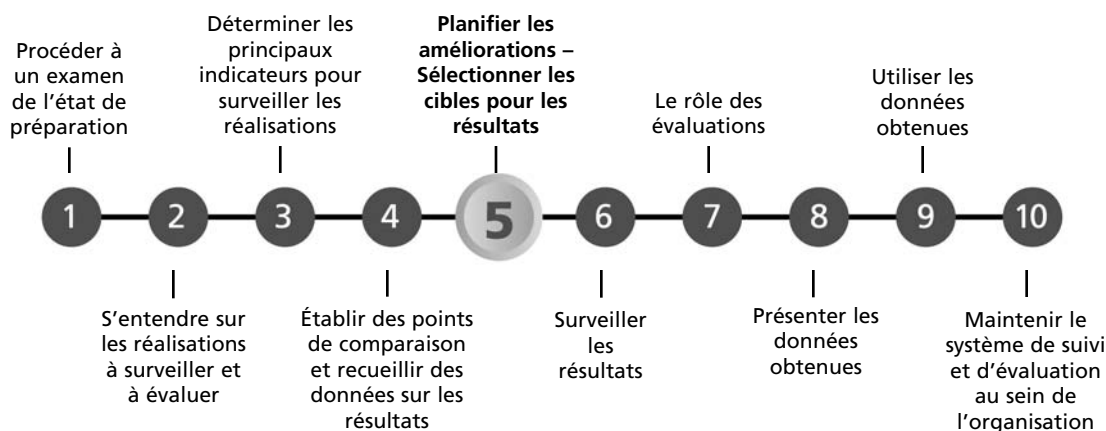
Sources : *The Daily Star*, 2003 ; FMI, 2002.

Établir des données témoins pour les indicateurs constitue une étape cruciale pour déterminer les conditions actuelles et mesurer la performance à venir par rapport à ce point de départ. Des mesures subséquentes continues à partir du point de départ fourniront une information importante sur les changements ou les tendances, et peuvent aider les décideurs à déterminer s'ils sont ou non sur la bonne voie dans l'atteinte des réalisations souhaitées. Décider quelle information sur la performance on recueille, comment on la recueille et on l'analyse, et comment on présente les résultats est toutefois d'une importance capitale. Et les essais pilotes peuvent guider ces décisions.

Chapitre 5

Étape 5 : Planifier les améliorations – Sélectionner les cibles pour les résultats

Figure 5.1



Après avoir recueilli les données témoins pour les indicateurs, la prochaine étape consiste à établir des cibles pour les résultats – c'est-à-dire ce qui peut être accompli dans une période donnée (figure 5.1). Dans le but de déterminer le niveau souhaité d'avancement des projets, programmes ou politiques, il faut sélectionner des cibles de performance spécifiques.

Fixer des cibles constitue une étape finale dans la mise en place du cadre de performance. Elle dépend des réalisations, des indicateurs et des points de comparaison. Le processus de raisonnement est déductif, en ce sens que tout découle des réalisations souhaitées.

Ce chapitre se penchera sur (a) une définition des cibles ; (b) des facteurs à considérer lorsqu'on sélectionne les cibles ; (c) des exemples de cibles liées à des questions de développement ; et (d) un cadre global de performance.

Définir des cibles

Une cible est « ...un but spécifique qui indique le nombre, l'horizon temporel et l'endroit de ce qui doit être réalisé » (FIDA, 2002, p. A-11). Fondamentalement, les cibles sont les niveaux quantifiables des indicateurs qu'un pays, une société ou une organisation souhaite atteindre à un moment spécifique. Par exemple, une cible

« Le point de comparaison est la situation qui prévaut avant qu'un programme ou une activité commence ; c'est le point de départ du suivi des résultats. La cible est ce que la situation est censée devenir à la fin du programme ou de l'activité... On complète l'élaboration de données témoins et la fixation des cibles à l'aide d'une analyse approfondie des principaux facteurs qui nuisent au développement économique »
(PNUD, 2002, p. 66-67).

pourrait être que « toutes les familles puissent manger deux repas par jour, tous les jours, d'ici 2005 ».

L'une des méthodes utilisées pour établir des cibles est de déterminer le point de départ des indicateurs et d'inclure le niveau souhaité d'amélioration (en tenant compte des ressources disponibles durant une période de temps spécifique, par exemple de 24 à 36 mois) pour arriver à la cible de performance. De cette façon, le point de départ sera connu, tout comme les ressources disponibles pour progresser vers la cible pendant une période de temps spécifique. On obtiendra ainsi la performance visée.

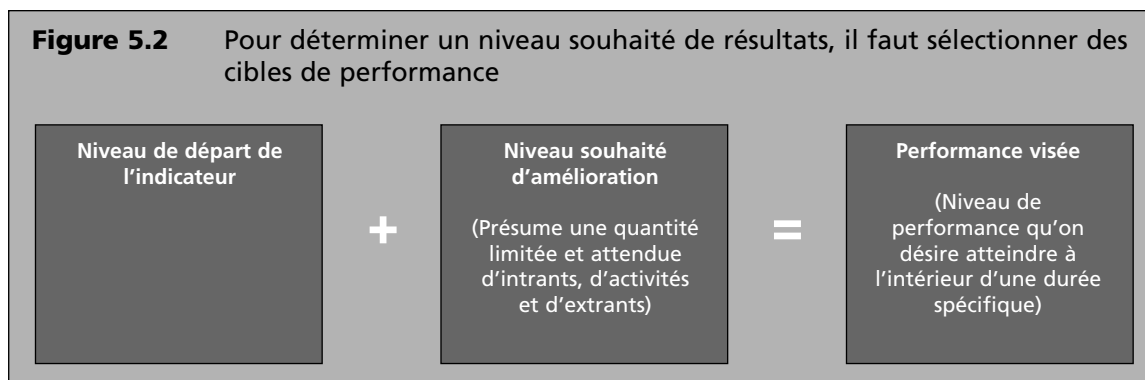
La formule apparaissant à la figure 5.2 montre le processus pour élaborer des cibles de performance.

Les facteurs à considérer lorsqu'on sélectionne les cibles

Un certain nombre de facteurs entrent en ligne de compte lorsqu'on sélectionne les cibles de performance des indicateurs, dont l'importance des points de comparaison. La nature des points de comparaison doit être clairement établie ; par exemple, une moyenne de la performance des trois dernières années, la performance de l'an dernier, la tendance moyenne, les données au cours des six derniers mois, etc. En d'autres termes, il faut tenir compte de la performance passée lorsqu'on projette de nouvelles cibles de performance. On peut ainsi observer comment une organisation ou une politique a réussi à accomplir ses objectifs au cours des dernières années avant de fixer des cibles de performance à atteindre dans le futur.

Un autre facteur à considérer est le financement attendu et les niveaux de ressources – la capacité existante, les budgets, le personnel, les ressources financières, les installations, etc. – durant la période concernée. Cela peut inclure des sources de financement internes ou des sources externes en provenance des donateurs bilatéraux et multilatéraux. Les cibles fixées devraient correspondre aux

Figure 5.2 Pour déterminer un niveau souhaité de résultats, il faut sélectionner des cibles de performance



ressources disponibles ainsi qu'à la capacité organisationnelle de soutenir les activités et de fournir les extrants.

La plupart des cibles sont fixées annuellement, mais certaines peuvent l'être trimestriellement. D'autres peuvent l'être pour des périodes plus longues. Fixer des cibles pour des périodes qui dépassent trois ou quatre ans n'est toutefois pas recommandé. Trop d'imprévus et de risques peuvent survenir en ce qui a trait aux ressources et aux intrants pour qu'on puisse projeter des cibles de performance au-delà de trois ou quatre ans. En bref, on doit demeurer réaliste lorsqu'on détermine les cibles.

La nature politique du processus entre également en jeu. Les préoccupations politiques sont importantes. Quelles promesses ont été faites par le gouvernement ou l'administration ? Les citoyens ont voté pour un gouvernement en particulier sur la base de priorités et de politiques clairement exprimées qui doivent être reconnues et légitimées dans le processus politique. Fixer des cibles fait partie de ce processus, et l'atteinte ou non des cibles aura des répercussions politiques.

Pour arriver à déterminer des cibles de façon réaliste, il faut reconnaître que les réalisations les plus souhaitées sont complexes et ne peuvent être atteintes qu'à long terme. Il est donc nécessaire de fixer des cibles à court terme en progressant vers l'atteinte des réalisations.

Comment une organisation ou un pays peut-il fixer des buts stratégiques à long terme, qui seront peut-être atteints dans 10 ou 15 ans, alors qu'on ignore la quantité de ressources et d'intrants à venir ? La plupart des gouvernements et des organisations ne peuvent prédire avec précision quels seront leurs ressources et leurs intrants dans 10 ans. Il faut alors fixer des cibles intérimaires sur des périodes plus courtes pendant lesquelles les intrants peuvent plus facilement être connus ou estimés. « Entre le point de départ et la... [réalisation], il peut y avoir plusieurs jalons [cibles intérimaires] qui correspondent à la performance escomptée à différents intervalles » (PNUD, 2002, p. 66).

Par exemple, les OMD s'échelonnent sur 15 ans. Bien que ces objectifs à long terme soient pertinents, la façon de les atteindre est de fixer des séries de cibles qui peuvent être raisonnablement atteintes sur une période de trois à quatre ans. Le but consiste à aligner les stratégies, les moyens et les intrants pour suivre le progrès vers les OMD sur des périodes de temps plus courtes, avec une série de cibles qui s'enchaînent : la cible 1 peut s'échelonner de la première à la troisième année ; la cible 2 peut s'échelonner de la quatrième à la septième année, et ainsi de suite.

La flexibilité est un atout lorsqu'on fixe les cibles parce que les ressources internes et externes peuvent être interrompues ou réduites au cours d'un cycle budgétaire. Il pourrait devenir nécessaire de réorienter le programme, former le personnel de nouveau, et établir de nouvelles priorités. Il s'agit là d'un aspect essentiel de la gestion publique.

Si l'indicateur est nouveau, on doit se montrer prudent en établissant des cibles définitives. Il pourrait être préférable de fixer plutôt une cible

Les cibles sont fondées sur les ressources connues (financières et organisationnelles) ainsi que sur une projection raisonnable des ressources qui seront disponibles au cours d'une période donnée.

Les cibles sont des jalons sur la route menant aux réalisations et, en bout de ligne, à un objectif à plus long terme.

Chaque indicateur devrait comporter une seule cible dans un cadre temporel spécifique.

échelonnée. Une cible n'a pas besoin d'être une valeur numérique unique. Dans certains cas, il peut s'agir d'une échelle de valeurs. Par exemple, en 2003, une cible dans le domaine de l'éducation stipulait que « en 2007, de 80 à 85 % de tous les étudiants qui recevront leur diplôme de l'école secondaire devront être familiers avec les ordinateurs ».

Les effets des améliorations se manifestent seulement après un certain temps. Il faut donc être réaliste lorsqu'on fixe les cibles. Plusieurs politiques et programmes sectoriels et de développement prendront du temps avant de porter fruit. Par exemple, la reforestation d'un territoire ne s'accomplit pas en une ou deux années.

Enfin, on se doit de garder à l'esprit que la fixation de cibles entraîne parfois des jeux de manipulation politiques : par exemple, fixer des cibles si modestes ou si faciles qu'elles seront sûrement atteintes ; choisir des cibles justement parce qu'elles ne sont *pas* politiquement délicates ; ou déplacer une cible pour qu'elle s'ajuste à l'objectif de performance. Dans le dernier cas, déplacer la cible crée des problèmes parce que les tendances de l'indicateur ne peuvent plus être discernées ni mesurées.

Des exemples de cibles liées à des questions de développement

L'encadré 5.1 présente deux exemples de cibles liées à des questions de développement. On devrait viser à établir une cible en déterminant les groupes concernés, l'objectif et l'échéancier pour l'atteinte de la cible. Dans chaque cas, la cible ne sera que la première d'une série de cibles nécessaires à l'atteinte de la réalisation. De plus, chaque cible dans l'enchaînement est fixée à partir du point de comparaison établi à l'étape précédente.

Les cibles doivent spécifier ce qui est suivi, l'ampleur escomptée du changement ou de l'amélioration et l'échéancier pour atteindre la cible.

Le cadre global de performance

L'ensemble des réalisations, indicateurs, points de comparaison et cibles constitue le cadre de performance. Ce dernier définit les réalisations et les plans pour la conception d'un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats qui, à son tour, fournit de l'information sur l'état d'avancement des cibles intérimaires.

Encadré 5.1 Des exemples de cibles liées au développement

1. Objectif : le bien-être économique

Cible : Réduire d'ici 2008 le nombre de gens qui vivent dans la pauvreté extrême dans une proportion de 20 % par rapport au point de départ.

2. Objectif : le développement social

Cible : Accroître d'ici 2008 le taux d'inscription à l'école primaire dans la République du Kirghizstan de 30 % par rapport au point de départ.

La figure 5.3 illustre le cadre de performance pour une politique nationale de développement en éducation. Les dimensions traditionnelles de mise en œuvre (intrants, activités et extrants) ont aussi besoin de cibles, comme cela a toujours été le cas, mais nous mettons ici l'accent sur le fait que les réalisations nécessitent également des cibles.

Le cadre de performance devient ainsi le fondement de la planification – avec des implications correspondantes pour la planification budgétaire, l'affectation des ressources, le recrutement du personnel, etc. Le cadre peut et doit servir de guide pour les gestionnaires. On devrait le consulter fréquemment et le prendre en compte durant le processus de gestion menant vers les réalisations souhaitées.

Ces cadres de performance possèdent de nombreuses applications et peuvent être employés utilement pour encadrer des stratégies nationales de réduction de la pauvreté ainsi que des réalisations de projets, programmes et politiques.

Le ciblage de la performance est un élément critique du processus consistant à atteindre des réalisations. La formule pour arriver à la performance visée est simple et comprend les niveaux de départ des indicateurs ainsi que les niveaux souhaités d'amélioration sur une période de temps donnée. Un processus participatif et collaboratif avec les principaux partenaires constitue un autre élément clé.

Note

1. Voir également l'annexe VI pour un glossaire complet des termes liés à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats.

Figure 5.3 Élaborer des cibles pour un champ d'intervention

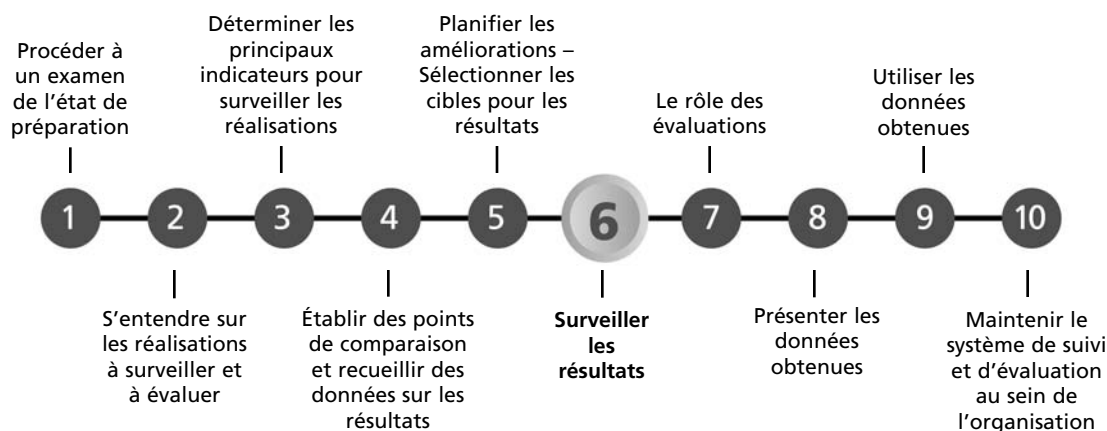
EXEMPLE : L'ÉDUCATION

Réalisation	Indicateurs	Données témoins	Cibles
1. Améliorer l'accès des enfants du pays aux programmes préscolaires	1. Proportion d'enfants éligibles des régions urbaines inscrits dans des programmes préscolaires 2. Proportion d'enfants éligibles des régions rurales inscrits dans des programmes préscolaires	1. En 1999, 75 % des enfants de trois à cinq ans 2. En 2000, 40 % des enfants de trois à cinq ans	1. D'ici 2006, 85 % des enfants de trois à cinq ans 2. D'ici 2006, 60 % des enfants de trois à cinq ans
2. Améliorer l'apprentissage des enfants dans les écoles primaires	1. Proportion des élèves de 6 ^e année qui obtiennent au moins 70 % aux examens standardisés de mathématiques et de sciences	1. En 2002, 75 % ont obtenu au moins 70 % en mathématiques, et 61 % ont obtenu au moins 70 % en sciences	1. D'ici 2006, 80 % devront obtenir au moins 70 % en mathématiques et 67 % devront obtenir au moins 70 % en sciences

Chapitre 6

Étape 6 : Surveiller les résultats

Figure 6.1

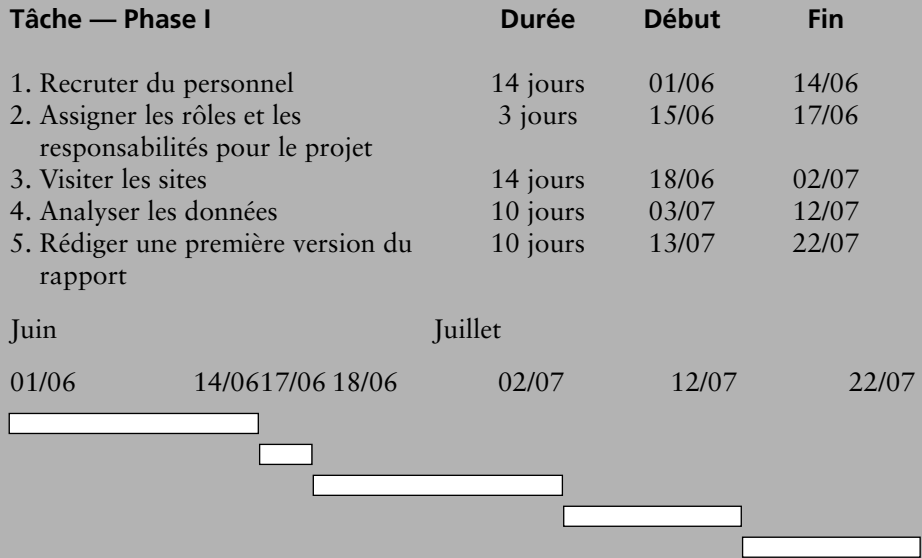


PREMIÈRE PARTIE

Après avoir sélectionné les cibles et complété le cadre de performance, nous pouvons maintenant utiliser l'information pour surveiller les résultats (figure 6.1). Ce chapitre décrit comment assembler un système pour mieux alimenter le processus de prise de décision à l'aide de données adéquates. Les données fourniront des indications sur la performance et alerteront les décideurs à tout changement qui pourrait être requis pour un projet, un programme ou une politique donnés.

Ce chapitre explique comment un système de SÉ axé sur les résultats vise d'abord à aider le gouvernement (ou toute organisation) à mieux gérer les ressources. On y examinera pourquoi il devient nécessaire de gérer les intrants ainsi que les extrants et les réalisations. Les gestionnaires utilisent une variété d'outils organisationnels pour gérer les intrants, incluant les budgets, la planification du personnel et des activités. Un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats doit s'aligner aux plans annuels et aux autres types de planification des travaux d'une organisation de façon à devenir un système véritablement orienté vers les résultats.

Un système axé sur les résultats ne fonctionne pas de la même façon qu'un suivi d'une planification annuelle. C'est toutefois en faisant un suivi de cette planification

Figure 6.2 Un exemple de graphique de Gant

Source : Données des auteurs, 2004.

qu'un gestionnaire évaluerait traditionnellement la bonne marche de la mise en œuvre d'un projet, d'un programme ou d'une politique. Selon cette approche traditionnelle, un gestionnaire déterminerait d'abord les activités et assignerait des responsabilités. Un gestionnaire pourrait dans bien des cas utiliser un plan d'activités ou un graphique de Gant qui est, essentiellement, une liste de choses à faire organisée selon un ordre temporel spécifique. Ce graphique indique les dates de début et de fin pour chaque item et désigne un responsable pour chaque activité. La figure 6.2 montre un graphique de Gant typique.

Un graphique de Gant est un outil de gestion utilisé pour suivre les activités et les extrants. Cet outil ne révèle toutefois pas si les résultats souhaités ont réellement été atteints. Le fait de compléter toutes les activités qui sont consignées sur le graphique ne garantit pas que l'organisation atteindra ses objectifs.

Les individus au sein de l'organisation qui fonctionnent selon cette méthode travaillent fort. Dans bien des cas, les individus sont occupés et concentrés sur leur travail jour après jour. Mais concentrés sur quoi ? Un système de SÉ axé sur les résultats dirige les efforts de l'organisation vers l'atteinte des réalisations et assure une gestion pour chaque indicateur, comme nous l'avons expliqué dans les chapitres précédents. Un système de gestion axé sur les activités s'attarde à une série d'activités spécifiques, sans aligner ces activités sur les réalisations, ce qui fait qu'il est difficile de comprendre en quoi la mise en œuvre de ces activités entraîne une performance améliorée. Être occupé ne signifie pas la même chose qu'être efficace.

Les activités sont cruciales. Elles constituent les gestes qui sont posés pour gérer et mettre en œuvre les programmes, utiliser les ressources et fournir les services gouvernementaux. Mais la somme de ces activités peut ou peut ne pas correspondre à l'atteinte des réalisations.

Un système axé sur les résultats se différencie d'un système axé sur les activités dans la mesure où, dans une planification orientée vers les activités, on se préoccupe de savoir si les activités ont été complétées en temps opportun et d'une façon appropriée. Les systèmes de suivi servent par contraste à démontrer si les résultats ont été atteints. C'est l'utilisation efficace des ressources qui importe, et non seulement leur utilisation efficiente.

Ce chapitre se penche sur (a) les principaux types et niveaux de suivi ; (b) les liens entre le suivi axé sur la mise en œuvre et le suivi axé sur les résultats ; (c) les principes clés qui sous-tendent la mise en place d'un système de suivi ; (d) les besoins propres à tous les systèmes de suivi ; (e) les trois règles pour la qualité des données ; (f) l'analyse des données de performance ; (g) l'atteinte des résultats par un partenariat ; et (h) les contrôles préalables des instruments et procédures de collecte des données.

Les principaux types et niveaux de suivi

Comme l'indique la figure 6.3, il existe deux principaux types de suivi – le suivi axé sur la mise en œuvre et le suivi axé sur les résultats. Les deux permettent de surveiller les résultats.

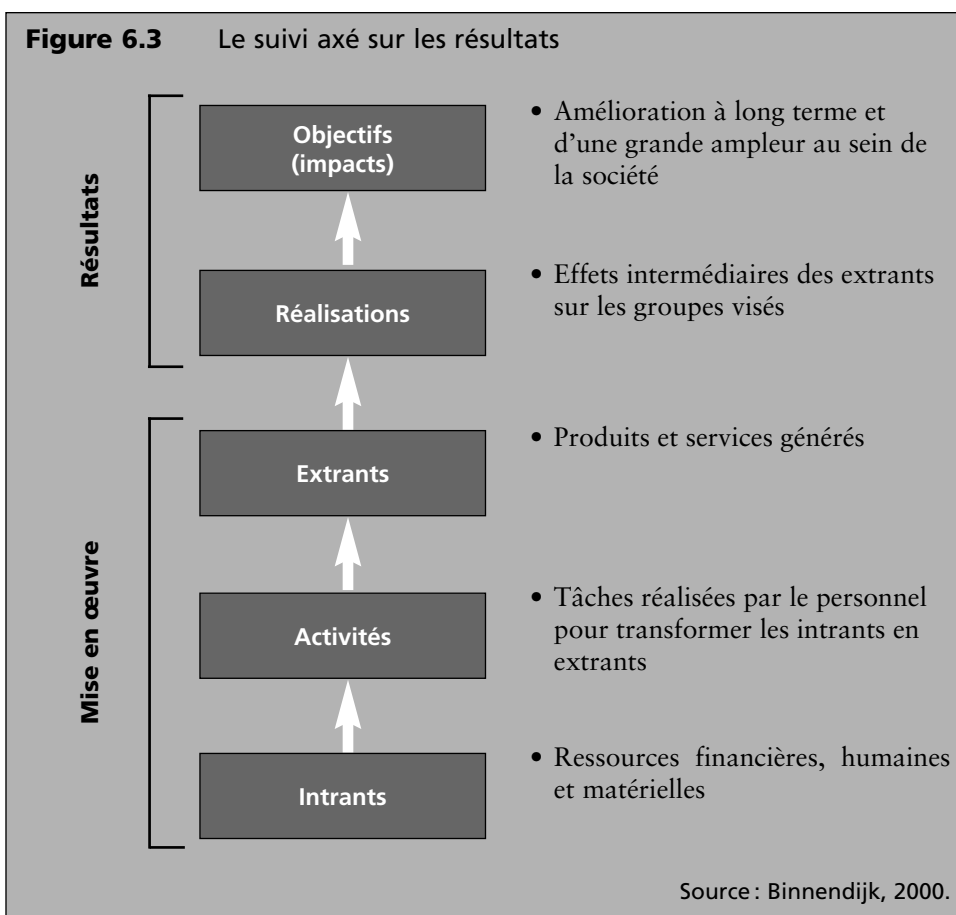
La figure 6.4 fournit des exemples de suivi axé sur les résultats pour une politique, un programme ou un projet.

Le suivi axé sur la mise en œuvre s'applique aux moyens et aux stratégies (c'est-à-dire, les intrants, activités et extrants qui font partie d'une planification annuelle ou pluriannuelle) utilisés pour atteindre une réalisation donnée. Ces moyens et stratégies sont appuyés par l'utilisation d'outils de gestion, incluant les ressources budgétaires, l'affectation du personnel et la planification des activités.

Il faudrait aussi noter qu'une interaction existe entre les moyens et les stratégies (intrants, activités et extrants) d'une part et les cibles de réalisation d'autre part. Les cibles sont fixées selon ce que les moyens et les stratégies peuvent produire.

Nous avons consacré la majeure partie de ce guide à étudier le suivi et l'évaluation axés sur les résultats. Mais la mise en œuvre – c'est-à-dire dans quelle mesure les extrants sont produits au moyen des intrants disponibles et des activités – mérite également d'être mesurée. On examine ensuite l'alignement des extrants avec les résultats que l'organisation espère obtenir. Cela nous rapproche du concept de cadre de performance budgétaire.

Un cadre de performance budgétaire est un système de planification des dépenses qui s'appuie sur une bonne gestion macroéconomique et financière, des priorités sectorielles et une gestion des programmes orientée vers la performance. Les budgets sont élaborés selon les fonds disponibles pour une année budgétaire donnée, et les gestionnaires exposent les extrants qu'ils produiront au cours de cette année budgétaire. Un budget à moyen terme implique habituellement que trois budgets annuels seront utilisés pour atteindre les cibles ou les réalisations souhaitées. Ainsi, les



budgets orientés vers la performance planifient les dépenses en fonction des extrants, mais aident également les fonctionnaires à gérer en fonction des réalisations.

Les encadrés 6.1 et 6.2 passent en revue les tentatives d'instaurer un suivi axé sur les résultats au Mexique et au Brésil.

Ces diverses expériences permettent de tirer les leçons suivantes :

- Pour qu'un lien solide soit forgé entre le suivi axé sur la performance et l'affectation des ressources, les deux doivent être sous la responsabilité d'une seule unité de gestion.
- Pour que la recherche de la performance influence la gestion, une seule unité doit s'acquitter des activités et du suivi de la performance.
- Les unités responsables du suivi de la performance, de la gestion et de l'affectation des ressources doivent s'aligner entre elles pour encourager la responsabilité, et pour permettre des améliorations dans l'efficacité (ou même pour permettre un suivi de l'efficacité).

Figure 6.4 Exemples de suivi axé sur les résultats

	Santé infantile	Éducation des filles
Suivi d'une politique	Taux de mortalité infantile décroissants	Niveau d'éducation accru chez les filles
Suivi d'un programme	Les femmes enceintes se prévalent des soins prénataux en clinique	Nombre de filles à l'école secondaire qui complètent les cours de mathématiques et de sciences
Suivi d'un projet	Six villages ciblés reçoivent de l'information sur les soins prénataux	Nombre de filles dans quatre quartiers urbains qui complètent leur éducation primaire

Encadré 6.1 Le suivi axé sur les résultats au Mexique

Le Mexique a des processus distincts pour la planification et le budget. Un Plan national de développement paraît à tous les six ans et coïncide plus ou moins avec le mandat du président. Les objectifs, les politiques et les cibles de performance sont déterminés par ce processus. Les programmes (le moyen d'atteindre les objectifs) découlent du plan. Le processus budgétaire annuel s'inspire des objectifs et des programmes. Une fois les contraintes budgétaires déterminées, les fonds sont alloués aux programmes et aux projets. L'information sur la performance est incorporée aux documents budgétaires annuels, soit quelque 10 000 indicateurs qui mesurent principalement la performance en regard des cibles du plan. Ces mesures de performance ne sont toutefois pas utilisées dans les décisions de gestion des agences, ni dans les décisions concernant l'affectation des ressources. Le bureau du président surveille ces indicateurs, mais le suivi complémentaire n'est pas clairement défini et aucun bilan formel n'est effectué. La performance n'est pas non plus intégrée à la rémunération. De plus, la structure du programme a changé à chaque année au cours des dernières années, ce qui indique qu'elle ne s'intègre pas dans la structure organisationnelle ni dans le travail du gestionnaire du programme ; le cadre de responsabilité demeure donc fragile.

Source : Dorotinsky, 2003b.

Encadré 6.2 Le suivi axé sur les résultats au Brésil

De nombreux pays tentent d'intégrer l'information sur la performance à la supervision de la gestion afin qu'elle soit prise en compte dans le processus de prise de décision. Certains surveillent l'évolution de la performance par rapport à des points de départ ou des points de référence, alors que d'autres le font par rapport à des cibles ou des plans prédéterminés. L'approche choisie, et l'instrument utilisé pour l'exécution, sont influencés par le niveau d'intégration des processus de planification nationale et de planification budgétaire.

Le Brésil possède un plan national distinct du processus budgétaire. Le ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion élabore le plan quinquennal (qui correspond en gros au mandat présidentiel). Le processus de planification détermine les priorités, les objectifs et les cibles de performance. (En contraste avec le Mexique, la structure du programme est fixe et s'étend à toutes les activités gouvernementales. De plus, le plan national inclut l'affectation des ressources aux programmes, pour chaque année, sur la période couverte par la planification.) Cependant, compte tenu de la nature pluriannuelle du plan, l'affectation visée des ressources au-delà de la première année est hautement imprévisible. Les nouveaux gouvernements reformulent leurs politiques selon les programmes auxquels ils accordent la priorité, avec des cibles et une affectation des ressources qui correspondent aux programmes. Par exemple, le gouvernement Cardoso a désigné 80 programmes comme étant prioritaires.

Un système d'information sur la gestion a été développé pour lier le financement des programmes à l'information sur la performance, en mettant l'accent sur la performance par rapport aux cibles du plan. Les programmes ont été définis dans une optique supra organisationnelle – sans tenir compte des frontières entre les ministères et les agences qui les mettent en œuvre – et des gestionnaires ont été nommés pour les gérer. Les gestionnaires de programme ne détiennent toutefois aucune autorité formelle, ne contrôlent aucune ressource et ne peuvent en fin de compte influencer les activités des ministères de tutelle (sauf dans quelques cas où le dirigeant d'une activité ministérielle jouait également le rôle de gestionnaire du programme). Avec une telle structure, le gestionnaire ne peut utiliser l'information sur la performance du programme pour gérer son travail, et les gestionnaires de programme n'ont aucune influence sur la gestion réelle. Il y a une absence de cohérence entre l'autorité et la responsabilité qui empêche quiconque d'être responsable.

Au Brésil, l'information sur la performance n'est pas incluse dans les documents budgétaires formels, mais la base de données en ligne permet d'assortir partiellement les objectifs, la performance et les ressources – des ressources marginales. En élaborant le concept, le Brésil a créé des « programmes » séparés qui regroupent les dépenses personnelles, de telle façon que les autres programmes ne comprennent que les coûts marginaux de l'activité.

Malgré les failles structurelles du système, le Brésil cherche à stimuler l'utilisation de l'information sur la performance dans la gestion. Le bureau de la planification du ministère de la Planification, du Budget et de la Gestion utilise le système d'information pour ses mises à jour trimestrielles sur la performance. Le bureau de la planification y a recours pour évaluer chaque programme prioritaire en regard des cibles du plan national, et la performance financière par rapport au budget d'une année donnée. Les programmes qui font preuve d'une performance médiocre, ou qui n'utiliseront probablement pas toutes les ressources qui leur sont affectées durant cette année, verraient alors leurs ressources diminuer et transférées à d'autres programmes prioritaires considérés comme plus performants. Il s'agit là d'une tentative d'utiliser l'information sur la performance pour des décisions concernant la gestion et les ressources, et de donner une impulsion accrue à l'amélioration de la performance.

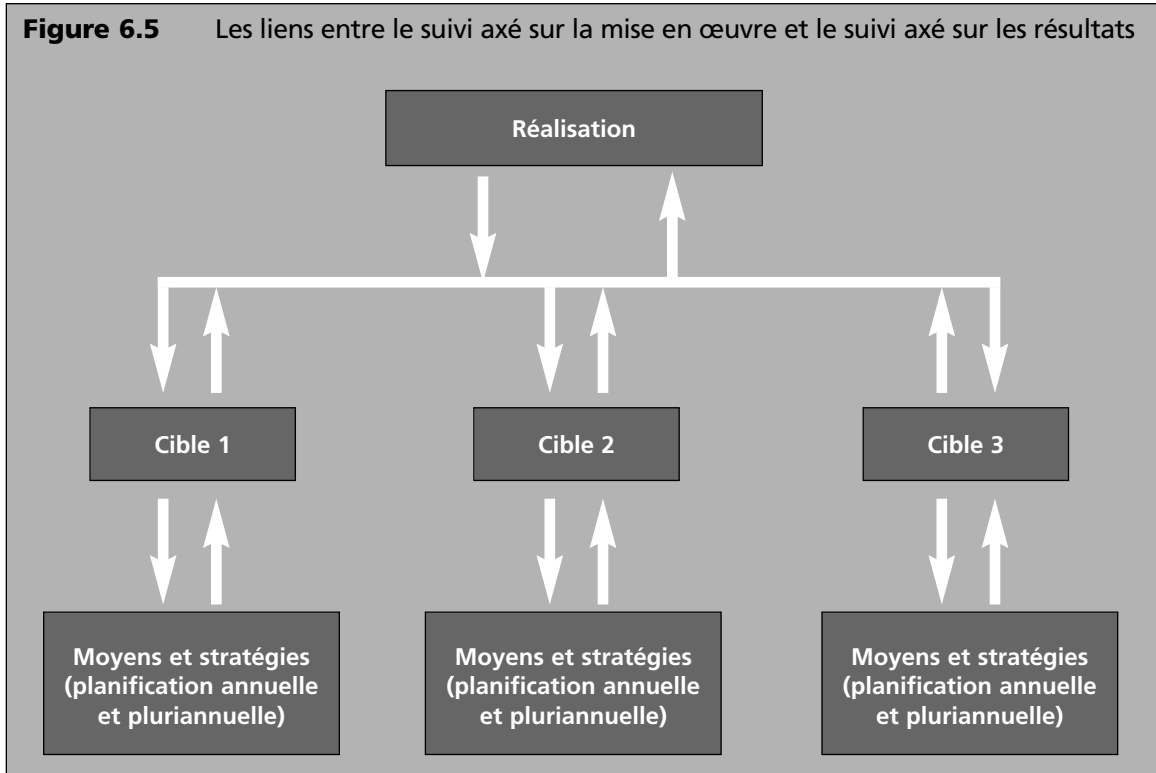
Source : Dorotinsky, 2003b.

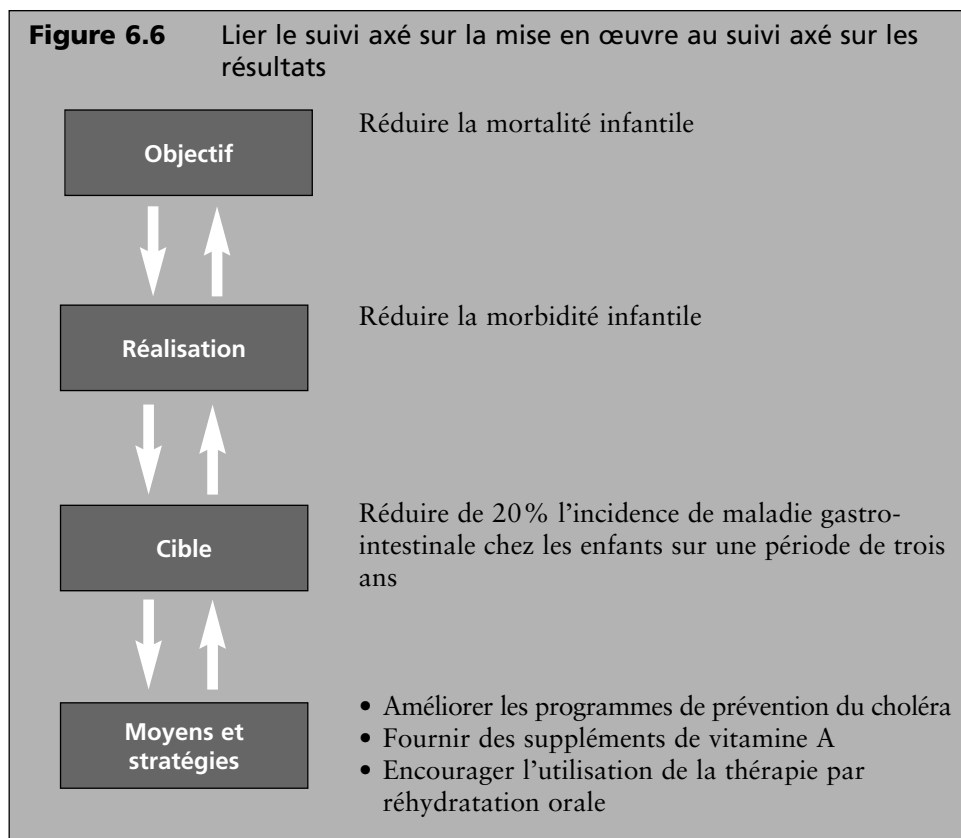
Les liens entre le suivi axé sur la mise en œuvre et celui axé sur les résultats

La figure 6.5 décrit comment les réalisations et les cibles, ainsi que le flot continu d'information entre les différents niveaux du système, sont liés à la planification annuelle. La planification annuelle est une stratégie employée par l'organisation pour utiliser efficacement les intrants dans le but de produire les extrants et, ultimement, d'atteindre les réalisations et les impacts. On a vu dans le chapitre 5 que chaque cible est un effort partiel vers l'atteinte d'une réalisation. Ainsi, un moyen et une stratégie devraient être mis en œuvre pour atteindre chaque cible.

L'exemple de la morbidité infantile à la figure 6.6 illustre les liens entre les moyens et les stratégies, la cible, la réalisation et l'impact, c'est-à-dire les liens spécifiques entre le suivi axé sur la mise en œuvre et le suivi axé sur les résultats. Dans cet exemple, une cible – réduire l'incidence de la maladie gastro-intestinale de 20 % sur une période de trois ans – a été fixée pour atteindre la réalisation consistant à améliorer la santé des enfants. Un gestionnaire devrait par la suite déterminer une stratégie annuelle visant à réduire l'incidence de la maladie gastro-intestinale selon l'ampleur ciblée. Dans sa prise de décision, le gestionnaire devrait tenir compte des intrants disponibles au cours des trois années budgétaires à venir et planifier le travail de l'organisation de façon à atteindre la cible fixée.

Figure 6.5 Les liens entre le suivi axé sur la mise en œuvre et le suivi axé sur les résultats





DEUXIÈME PARTIE

Les principes clés qui sous-tendent la mise en place d'un système de suivi

Un certain nombre de principes clés sous-tendent la mise en place d'un système de suivi axé sur les résultats :

- Les projets, les programmes et les politiques requièrent de l'information sur les résultats.
- L'information sur les résultats doit circuler horizontalement et verticalement au sein de l'organisation (ce qui représente parfois un défi politique).
- La demande pour l'information sur les résultats doit être décelée à chaque niveau.
- La responsabilité doit être clairement établie à chaque niveau en ce qui concerne :
 1. Quelles données sont recueillies (la source) ?
 2. Quand les données sont recueillies (la fréquence) ?
 3. Comment les données sont recueillies (la méthodologie) ?
 4. Qui recueille les données ?
 5. Qui diffuse les données ?
 6. Pour qui les données sont recueillies ?

L'information sur la performance doit circuler horizontalement et verticalement au sein de l'organisation et entre les organisations. Le partage horizontal d'information est crucial. Les gens doivent savoir et comprendre pourquoi telle information est recueillie par leur organisation et par d'autres organisations. Ainsi, une organisation pourrait recueillir des données qui seraient pertinentes pour une autre. De plus, si chaque organisation lance son propre système d'information, la capacité pourrait ne pas être suffisante pour soutenir tous ces systèmes.

Beaucoup d'organisations constatent qu'il est difficile de partager l'information horizontalement. L'information circule plus facilement verticalement au sein d'un système, mais on retrouve souvent des obstacles politiques et organisationnels entre les parties d'un système. Les luttes de pouvoir bureaucratiques et politiques en sont souvent la cause. De même, les incitations bureaucratiques sont presque toujours verticales; on incite rarement les gens à partager l'information horizontalement.

Toutes les organisations et agences concernées devraient idéalement se coordonner et collaborer pour partager l'information sur la performance, en particulier dans les cas où des institutions ont développé des partenariats pour atteindre des cibles spécifiques.

Il est important de répondre le plus clairement et précisément possible aux six questions sur la responsabilité par rapport au système. Si l'on ne peut répondre à ces six questions, il y aura probablement des lacunes et le système pourrait faillir à sa tâche. C'est là une raison de plus pour effectuer des essais pilotes avant de mettre en place d'un système de suivi-évaluation axé sur la performance.

Obtenir des résultats par un partenariat

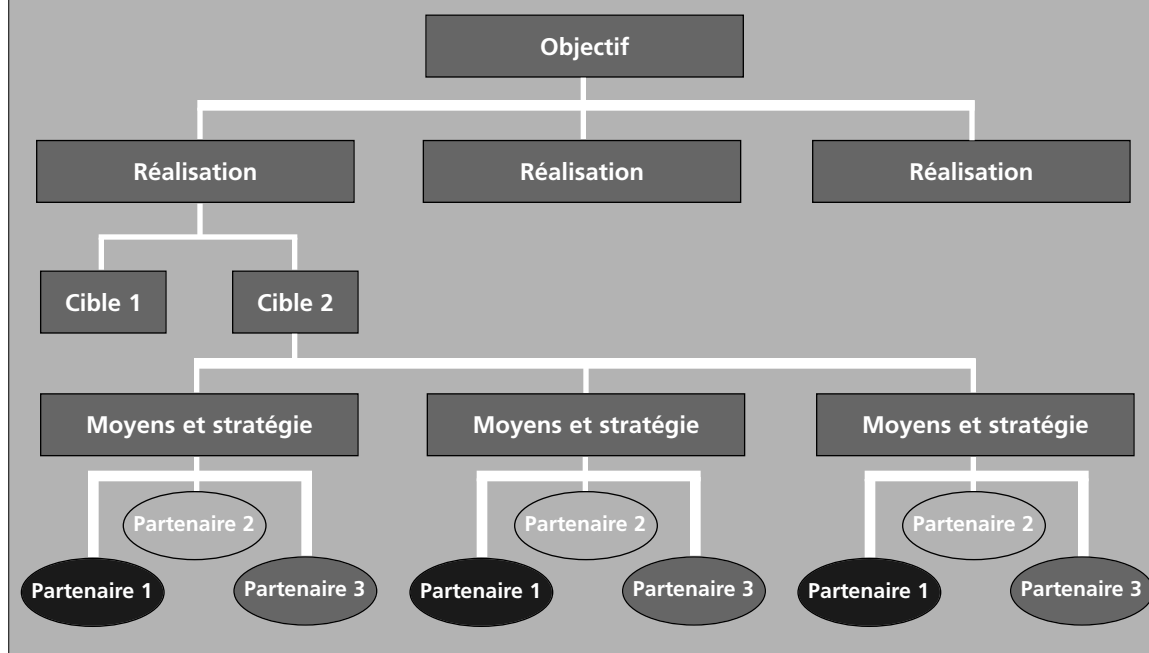
De plus en plus de partenariats sont formés dans le but d'atteindre des objectifs de développement. Il peut s'agir de partenariats formés aux niveaux international et multilatéral, régional, national ou au sein du gouvernement. Quel que soit le cas, le même système de suivi-évaluation axé sur les résultats servira les intérêts du partenariat, tel qu'illustré par la figure 6.7.

Étant donné les ressources peu abondantes et les objectifs de développement ambitieux, les partenaires du développement doivent avoir une emprise suffisante sur les ressources pour atteindre les objectifs souhaités. Les moyens et stratégies doivent donc être établis par plusieurs partenaires. Il faut regarder au-delà de sa propre unité organisationnelle lorsqu'on considère les ressources disponibles. Des partenariats peuvent être créés avec d'autres unités au sein d'une organisation ou même avec d'autres organisations à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement.

Lorsque les ressources sont réduites, les gouvernements et les organisations pourraient avoir besoin de former des partenariats avec d'autres – ou même être forcés à le faire – pour atteindre des objectifs similaires. Les diverses formes de collaboration incluent des partenariats avec le secteur privé, les ONG et la communauté internationale des donateurs. En combinant les ressources, les réalisations deviennent plus facilement atteignables – même en période de restrictions des ressources.

Les besoins propres à tous les systèmes de suivi

Chaque système de suivi s'appuie sur quatre éléments de base : appropriation, gestion, entretien et crédibilité (figure 6.8).

Figure 6.7 Obtenir des résultats par un partenariat

Appropriation

L'appropriation correspond en quelque sorte à la demande. L'appropriation doit venir de ceux qui utilisent le système à tous les niveaux, et doit observer une demande pour de l'information sur la performance à tous les niveaux. L'appropriation des données par tous les partenaires – au niveau national, régional et local – est d'une importance critique. S'il existe des niveaux où l'on ne peut déterminer la nécessité ou l'utilité des données recueillies, des problèmes de contrôle de la qualité et d'appropriation surgiront. La boucle de rétroaction sera perturbée. Sans appropriation, les partenaires n'auront pas la volonté d'investir du temps et des ressources dans le système. Le système finira par dégénérer et la qualité des données s'en ressentira.

La présence d'un puissant champion politique assure l'appropriation du système. Un champion soulignera l'importance de produire, partager et diffuser correctement de bonnes données sur la performance.

Gestion

Qui gérera le système ? Comment et où sera-t-il géré ? Il s'agit là de questions qui influenceront de façon critique sa durabilité. La collecte de données peut aussi être entravée par une duplication de données en provenance de différentes agences ; par une duplication de données dans les ministères et l'agence nationale de statistique ;

Figure 6.8 Les quatre éléments de base d'un système de suivi**Appropriation****Gestion****Entretien****Crédibilité**

par des délais dans la réception des données (c'est-à-dire que les données arrivent trop tard pour avoir un impact sur le processus de prise de décision); et par le fait que les gens ignorent que les données sont disponibles.

Entretien

L'entretien des systèmes de suivi les empêche de s'effriter et de s'effondrer. Il est important de savoir qui récoltera quelles sortes de données et quand, et de s'assurer que l'information circule horizontalement et verticalement au sein du système. Les systèmes de suivi, tout comme d'autres systèmes gouvernementaux d'information (tels que la vérification ou la comptabilité budgétaire), doivent être continuellement entretenus.

La gestion et l'entretien des systèmes de suivi-évaluation nécessite de mettre en place des incitations et de fournir les ressources financières, humaines et techniques suffisantes pour permettre aux organisations, aux gestionnaires et au personnel d'effectuer leurs tâches. Les responsabilités individuelles et organisationnelles doivent être délimitées, et le personnel et les organisations doivent avoir une vision claire de leurs objectifs communs. On doit établir des liens bien définis entre les actions et les résultats. Les individus et les organisations doivent comprendre en quoi leurs tâches spécifiques contribuent au processus dans son ensemble.

Un bon entretien des systèmes de suivi tient également compte des innovations dans les domaines de la gestion et de la technologie. Les systèmes, les procédures ou les technologies pourraient être mis à jour et modernisés. Le personnel et les gestionnaires devraient aussi recevoir une formation périodique pour maintenir leurs compétences à jour.

À moins d'être bien gérés, les systèmes se détérioreront. Les systèmes de suivi – tout comme n'importe quel autre système – requièrent une bonne gestion qui procure sans cesse des éléments de reconstruction, de renouveau et de renforcement.

Crédibilité

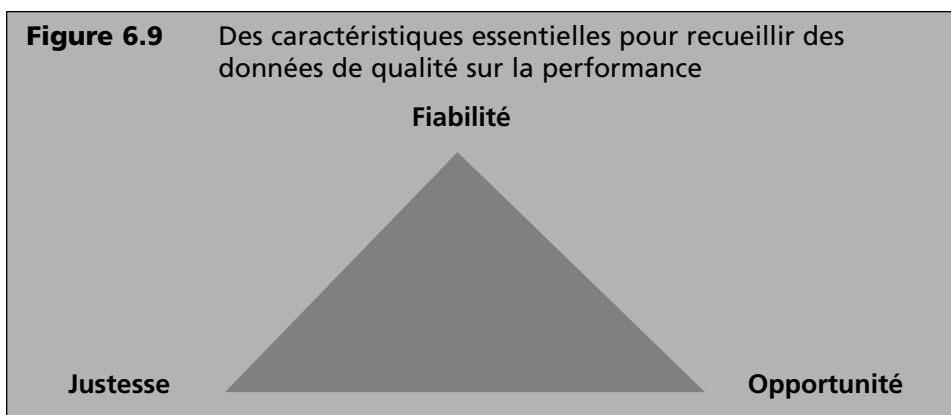
La crédibilité est aussi un aspect essentiel de tout système de suivi. Des données bien fondées et fiables contribuent à assurer la crédibilité du système. Pour être crédible, un système de suivi doit pouvoir produire toutes les données – les bonnes comme les mauvaises. Si l'on tait délibérément les mauvaises nouvelles, ou une information qui confirme que les réalisations et cibles visées ne sont pas atteintes, alors le système ne sera pas crédible.

Dans certains cas, des pressions politiques peuvent être exercées sur le bureau national de statistique pour minimiser les mauvaises nouvelles ou éviter de diffuser certaines données, par exemple celles sur le taux d'infection au VIH ou sur la

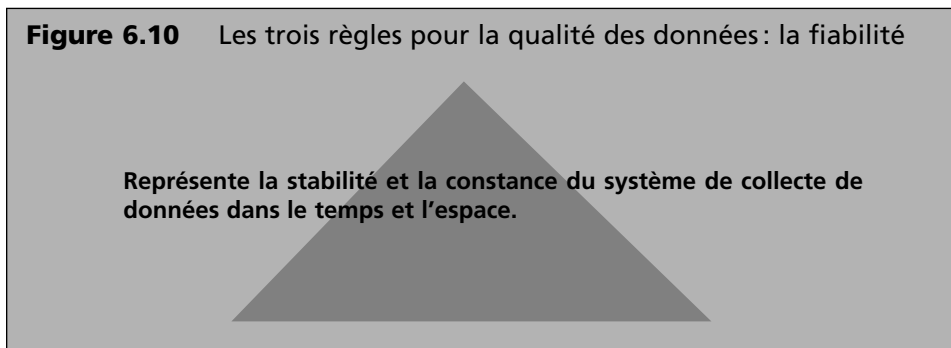
mortalité infantile. Si les contraintes politiques sont tellement fortes qu'aucune nouvelle négative ne peut être dévoilée, le système de suivi sera mis en péril. En bref, si les gens pensent que l'information fournie est corrompue par des considérations politiques, ils n'y feront pas confiance et ne l'utiliseront pas.

Les trois règles pour la qualité des données : fiabilité, justesse et opportunité

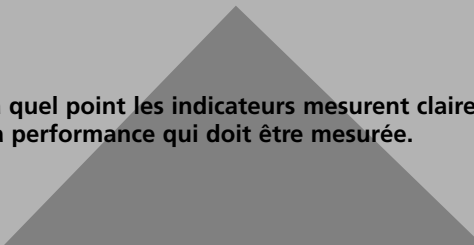
Un système de collecte de données pour tous les indicateurs (la mise en œuvre et les résultats) possède trois caractéristiques essentielles : la fiabilité, la justesse et l'opportunité (figure 6.9). La crédibilité du système souffrira si une seule de ces caractéristiques est absente. (Voir également Hatry, 1999, p. 223.)



La fiabilité insiste sur la constance et la stabilité du système de collecte de données dans le temps et l'espace. En d'autres termes, les indicateurs sont mesurés chaque fois de la même façon (figure 6.10).



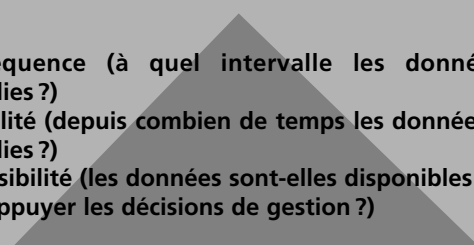
La justesse est importante : les indicateurs doivent mesurer, aussi directement et succinctement que possible, les niveaux présent et escompté de performance (figure 6.11).

Figure 6.11 Les trois règles pour la qualité des données : la justesse


Indique à quel point les indicateurs mesurent clairement et directement la performance qui doit être mesurée.

L'opportunité comporte trois éléments : la fréquence (à quel intervalle les données sont recueillies) ; l'actualité (le temps écoulé depuis que les données ont été recueillies) ; et l'accessibilité (la disponibilité des données pour appuyer les décisions de gestion) (figure 6.12). Si les décideurs n'ont pas accès aux données lorsqu'ils en ont besoin, l'information se transforme en données historiques. La gestion publique moderne exige une bonne information en temps opportun. Les décideurs ont dorénavant besoin d'obtenir des données continuellement et en temps réel de façon à diriger et gérer leur environnement de travail. Il ne convient pas de prendre des décisions de gestion dans le secteur public en utilisant des données qui datent de trois, quatre ou même cinq ans.

Figure 6.12 Les trois règles pour la qualité des données : l'opportunité

- 
- La fréquence (à quel intervalle les données sont-elles recueillies ?)
 - L'actualité (depuis combien de temps les données ont-elles été recueillies ?)
 - L'accessibilité (les données sont-elles disponibles assez souvent pour appuyer les décisions de gestion ?)

L'analyse des données sur la performance

Les données sur la performance devraient être utilisées pour améliorer les projets, les programmes et les politiques. L'analyse et la diffusion des données produit une information importante en continu sur le statut des projets, programmes et politiques. Elles peuvent également fournir des indices sur les problèmes qui surgissent pendant la mise en œuvre et proposer des améliorations aux stratégies de mise en œuvre. Le flot continu de données fournit aussi une information significative concernant les tendances et directions qui se manifestent dans le temps.

Plus on mesure fréquemment les données, plus on sera certain des tendances, des directions et des résultats.

Il est plus facile de comprendre ce qui survient entre des intervalles spécifiques si l'on mesure souvent les données (figure 6.13). Cela permet aux gestionnaires de suivre les tendances et de comprendre la dynamique des projets, programmes et politiques. Plus l'intervalle est long entre deux mesures, plus grandes seront les chances de rater des événements ou des changements dans le système. Par exemple, si une année s'écoule entre deux mesures, plusieurs événements peuvent survenir et il sera plus difficile d'en déterminer la cause. L'indicateur s'est-il amélioré ? A-t-il empiré ? La progression a-t-elle eu lieu en ligne droite ou en zigzag ?

Par conséquent, l'utilisation du système de suivi devrait inclure un plan explicite de collecte et d'analyse des données qui énumère en détail les éléments suivants :

- l'unité d'analyse (par exemple, le district scolaire, l'hôpital communautaire, le village, la région) ;
- les procédures d'échantillonnage ;
- les instruments de collecte de données devant être utilisés ;
- la fréquence de la collecte de données ;
- la méthode d'analyse et d'interprétation des données ;
- les personnes responsables de recueillir les données ;
- les partenaires dans la collecte des données, s'il y en a ;
- les personnes responsables de l'analyse, l'interprétation et la diffusion des données ;
- les personnes à qui l'information sera utile ;
- les procédures de diffusion ;
- le travail complémentaire.

Il faut souvent faire un compromis entre la fréquence et la précision des mesures. Les coûts et la capacité entrent aussi en ligne de compte lorsqu'on décide de la fréquence et de la précision des mesures.

Les contrôles préalables des instruments et les procédures de collecte des données

Avant de mettre en place un système de suivi efficace, on doit effectuer des contrôles préalables et des tests pilotes sur les instruments et les procédures de collecte des données. Les contrôles préalables tiennent compte des points fondamentaux suivants :

- Une démarche de collecte de données doit être évaluée pour déterminer à quel point elle est appropriée.
- Les contrôles préalables permettent d'améliorer les instruments ou les procédures – avant d'enclencher la collecte de données.
- On se retrouvera *probablement* avec des erreurs si l'on n'effectue pas de contrôles préliminaires. Ces erreurs pourraient coûter beaucoup d'argent et de temps à l'organisation, et peut-être ternir sa réputation aux yeux du public.
- S'il subsiste une quelconque ambiguïté quant à la façon dont les données seront recueillies et à quoi elles ressembleront, il serait préférable de tester plusieurs stratégies.

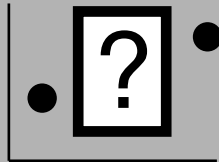
Commencez à petite échelle et effectuez des tests chaque fois que c'est possible. En bref, n'allez pas trop vite.

Figure 6.13 Analyser les résultats

Examiner les changements dans le temps :

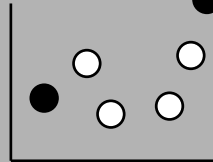
- Comparer les données actuelles à celles du passé pour découvrir des tendances et autres changements.
- Plus il y a de mesures, plus les tendances seront convaincantes.

Accès aux
marchés ruraux



Temps

Accès aux
marchés ruraux



Temps

Par exemple, la première série de mesures constituera le point de départ. Or, si le point de départ s'avère erroné parce que les mauvaises données (ou des données incomplètes) sont recueillies – et si en plus les cibles sont fixées sur la base de ce point de départ – le système de suivi sera établi sur des fondations chancelantes.

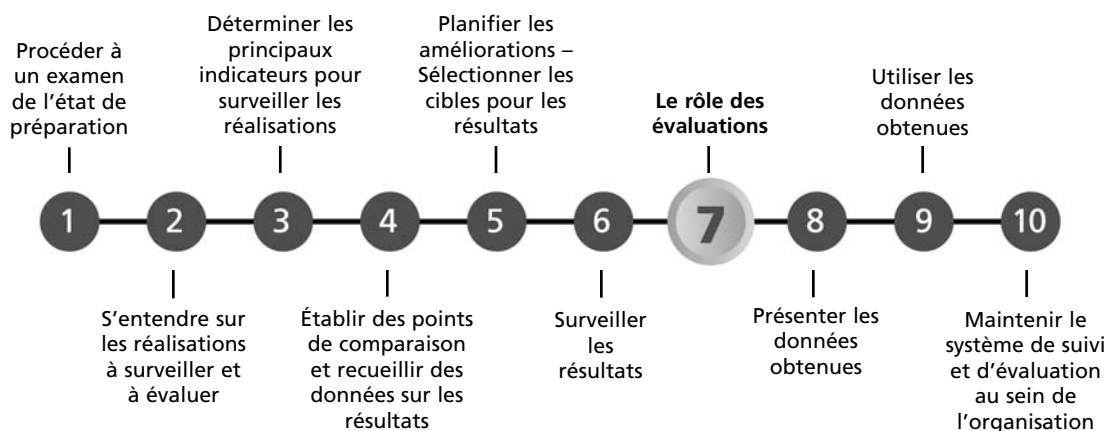
En bref, surveiller les résultats comprend à la fois un suivi de la mise en œuvre et un suivi des résultats. Cela implique la formation de partenariats pour atteindre des réalisations communes. Chaque système de suivi doit se fonder sur l'appropriation, la gestion, l'entretien et la crédibilité. La collecte de données et l'analyse des données sur la performance font également partie du processus. Les principales caractéristiques d'une collecte de données de qualité sur la performance sont la fiabilité, la justesse et l'opportunité. Enfin, il est important d'effectuer des contrôles préliminaires des instruments et procédures de collecte de données dans tout système de suivi.

Pour que le système de suivi devienne un outil de gestion utile, il doit être facile à gérer. Ne surchargez pas le système avec trop d'indicateurs. Sinon, trop de temps sera consacré à gérer le système qui produit les données, et trop peu de temps sera consacré à utiliser les données pour la gestion.

Chapitre 7

Étape 7 : Le rôle des évaluations

Figure 7.1



Les chapitres précédents ont surtout porté sur le suivi. La mise en place d'un système de suivi pour surveiller continuellement la performance est absolument essentielle pour les gestionnaires. Le système de suivi fournit de l'information en continu (par l'entremise d'indicateurs) sur la direction, la vitesse et la magnitude des changements. Il peut également déceler des changements non anticipés. Toutes ces fonctions sont d'une importance critique pour savoir si les politiques, programmes et projets évoluent dans la direction escomptée.

Il a également été souligné que les données du suivi ne permettent pas d'attribuer les changements à des causes particulières, ni d'expliquer pourquoi ils se produisent – mais simplement de noter qu'ils se produisent ou non. De la même façon, les données ne peuvent en elles-mêmes élucider les forces et les faiblesses dans la conception des projets, programmes et politiques. L'information générée par l'évaluation permet d'aborder ces questions et d'autres questions importantes qui touchent l'atteinte de résultats appropriés (figure 7.1).

On comprend l'évaluation comme étant l'examen d'une intervention planifiée, en cours ou complétée, pour déterminer sa pertinence, son efficacité et sa durabilité. Le but est d'incorporer les leçons qu'on en tire au processus de prise de décision.

Examinons maintenant les fonctions d'évaluation des systèmes de suivi-évaluation. Le suivi et l'évaluation sont des fonctions complémentaires ; chacune appuie l'autre –

bien qu'elles posent des questions différentes et utiliseront vraisemblablement l'information et les analyses différemment. Cela signifie nécessairement qu'il faut mettre en place un système d'information et d'analyse avec les deux composantes – le suivi et l'évaluation – lorsqu'on implante un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. L'un ou l'autre pris isolément ne suffira pas.

Le suivi et l'évaluation comportent de nombreux aspects complémentaires. On retrouve en premier lieu une complémentarité séquentielle, ce qui signifie que l'information issue du suivi peut générer des questions auxquelles l'évaluation répondra plus tard – ou inversement, de l'information issue de l'évaluation peut mener à un suivi dans de nouveaux champs ou domaines. En second lieu vient la complémentarité de l'information, c'est-à-dire que le suivi et l'évaluation peuvent utiliser les mêmes données, mais posent des questions différentes et structurent l'analyse différemment. On observe en troisième lieu une complémentarité interactionnelle, qui fait en sorte que les gestionnaires se servent en même temps du suivi et de l'évaluation pour mener leurs initiatives.

La fonction évaluative des systèmes de suivi-évaluation développe et dépasse considérablement ce qu'on entend par l'approche traditionnelle d'évaluation *post factum*. L'évaluation ne se limite pas à évaluer les causes et les changements après qu'une intervention ou une initiative soit terminée. L'approche *post factum* demeure limitée parce que ce type d'information évaluative ne fournit pas de rétroaction aux décisions de gestion en cours qui visent à atteindre des résultats dans les organisations et unités gouvernementales. Si l'on met l'accent sur les évaluations *post factum* afin de circonscrire l'imputation et la causalité, les gestionnaires du secteur public se trouveront dans l'impossibilité d'utiliser l'information évaluative en temps opportun.

Les pages qui suivent ne décrivent pas comment il faut concevoir et mener des évaluations. Il existe plusieurs manuels et guides qui peuvent guider le lecteur étape par étape – de la conception, la sélection de méthodes, la collecte et l'analyse des données, jusqu'à la rédaction du rapport et sa diffusion. Le Programme international de formation en évaluation de projet de développement (IPDET) présente ce matériel en douze modules et est disponible à <http://www.worldbank.org/oed/ipdet/> (Banque mondiale, 2001a).

On s'intéressera plutôt au développement d'une capacité évaluative au sein du gouvernement afin d'appuyer une approche de gestion axée sur les résultats ainsi qu'aux usages que les gestionnaires peuvent faire de l'information évaluative. Une bonne information évaluative procure des réponses à une vaste gamme de questions qui relèvent de la performance et de l'atteinte des réalisations. Certaines de ces questions seront abordées, ainsi que quelques stratégies d'évaluation.

Comment utiliser l'évaluation

La distinction que l'on fait ici entre la mise en place de sources continues d'information évaluative et les études évaluatives individuelles étalées sur des périodes de temps habituellement longues est intentionnelle. Les systèmes de suivi-évaluation doivent fournir une information utile et en temps opportun aux responsables gouvernementaux pour qu'ils puissent gérer et guider les ressources et les interventions du gouvernement. L'utilisation qu'on fait de l'évaluation détermine sa valeur.

Les usages pragmatiques de l'évaluation

On n'insistera pas ici sur les différents types et catégories d'application dont la littérature existante sur le sujet fait abondamment mention. On présentera plutôt une liste pragmatique de six usages que les gestionnaires gouvernementaux peuvent faire de l'information évaluative.

Prendre des décisions sur l'affectation des ressources. L'information évaluative peut informer les gestionnaires sur les réalisations plus ou moins fructueuses des politiques ou les programmes, et ainsi les guider lorsqu'ils décident des ressources qui devraient leur être consacrées. Dans la même optique, l'information évaluative peut guider les décisions lorsque les résultats des essais pilotes laissent entrevoir qu'il faut développer, repenser ou même abandonner complètement une initiative.

Revoir les causes d'un problème. Les politiques et les programmes semblent fréquemment ne pas avoir de conséquences notables sur les problèmes existants. Bien que l'absence de changement puisse être attribuable à une conception fautive ou à une mise en œuvre défailante, il est aussi possible que l'intervention n'ait aucun effet parce que le problème n'est pas celui qu'on avait cru à l'origine. L'information évaluative peut soulever la nécessité de réexaminer les causes présumées d'un problème – et d'envisager des contre-mesures de rechange.

Déceler les problèmes émergents. L'information évaluative peut mettre en lumière des problèmes qui n'ont pas encore atteint des dimensions importantes, mais qui requièrent clairement l'attention des responsables gouvernementaux, tels que les taux croissants de décrochage parmi des groupes particuliers de jeunes, le nombre d'orphelins dont les parents sont morts du sida, ou la consommation de drogue chez les préadolescents.

Appuyer la prise de décision lorsqu'on cherche des solutions de rechange. Les gouvernements abordent souvent une situation difficile en testant plus d'une stratégie. Par exemple, un gouvernement pourrait s'attaquer au problème du décrochage chez les jeunes en mettant sur pied des programmes à l'école, des programmes spéciaux d'apprentissage dans le secteur privé, des bons pour les employeurs qui engagent des jeunes, etc. Lorsque chaque projet pilote opère depuis un certain temps, on peut plus facilement déterminer lequel présente les indices de succès les plus convaincants, et lequel mérite un appui.

Appuyer les réformes et l'innovation dans le secteur public. L'information évaluative peut montrer aux citoyens que les tentatives de réforme mènent à des résultats. Par exemple, des preuves que l'enseignement scolaire s'améliore, que la corruption diminue, ou que les pauvres des milieux ruraux reçoivent des soins de santé, peuvent apporter de la crédibilité aux efforts du gouvernement. Les tentatives de réformes perdent souvent leur impulsion si rien n'indique que des changements positifs ont lieu.

Former un consensus sur les causes d'un problème et les façons d'y répondre. L'information évaluative peut alimenter les discussions des responsables gouvernementaux et des principaux partenaires sur les causes d'un problème et les façons d'y répondre adéquatement. Avant de tenter de résoudre ou d'atténuer un problème, il faut d'abord le comprendre et le circonscrire. L'information évaluative peut fournir

Encadré 7.1 L'évaluation fournit de l'information sur :

- La stratégie : fait-on les bonnes choses ?
 - Logique ou justification
 - Théorie précise sur la nature des changements
- Les opérations : fait-on les choses correctement ?
 - Efficacité dans la poursuite des réalisations escomptées
 - Efficacité dans l'utilisation optimale des ressources
 - Satisfaction du client
- L'apprentissage : existe-t-il de meilleures façons de faire les choses ?
 - Solutions de rechange
 - Meilleures pratiques
 - Leçons qu'il faut tirer de l'expérience

des indications sur les causes ainsi que sur la pertinence et l'impact des tentatives précédentes.

Pour résumer, les responsables gouvernementaux et leurs partenaires peuvent utiliser cette information pour se concentrer sur la stratégie politique en général et les questions de conception (« Sommes-nous sur la bonne voie ? »), de même que sur les solutions de rechange pour aborder le problème (« Qu'avons-nous appris ? »). Voir l'encadré 7.1.

Utiliser l'évaluation pour répondre à des questions de gestion

Les évaluations peuvent aussi répondre à huit types de questions que les gestionnaires posent souvent :

- Des questions de nature descriptive : Décrivez le contenu de la campagne d'information sur la prévention du VIH/sida dans tel pays. (Met l'accent sur la description minutieuse d'une situation, d'un processus ou d'un événement. Souvent lors d'une étude de cas.)
- Des questions de type normatif ou relatives à la conformité : Combien de jour les normes nationales sur la qualité de l'eau potable ont-elle été respectées pendant l'année ? (Détermine si un projet, un programme ou une politique ont respecté les critères établis.)
- Des questions visant à établir une corrélation : Quelle est la relation entre le taux d'alphabétisation et le nombre d'enseignants formés dans une région donnée ? (Dévoile le lien entre deux situations ou conditions, mais sans spécifier la cause.)
- Des questions sur l'impact ou la cause et l'effet : L'introduction d'une nouvelle semence hybride a-t-elle entraîné une hausse du rendement des récoltes ? (Établit une relation causale entre deux situations ou conditions.)
- Des questions concernant la logique des programmes : La séquence des activités prévues est-elle susceptible d'accroître le nombre d'années de scolarisation des filles ? (Détermine si la conception du programme entraîne les conséquences prévues.)

- Des questions concernant la mise en œuvre ou le processus : Le projet, programme ou la politique visant à améliorer la qualité de l'approvisionnement en eau dans une région urbaine a-t-il été mis en œuvre tel que prévu ? (Vérifie si la mise en œuvre s'est déroulée telle que prévue.)
- Des questions touchant la performance : Les réalisations et impacts escomptés d'une politique ont-ils été atteints ? (Établit des liens entre les intrants, les activités, les extrants, les réalisations et les impacts.)
- Des questions sur l'usage approprié des outils politiques : Le gouvernement a-t-il utilisé les bons outils en fournissant des subventions à des fermiers autochtones pour qu'ils développent une nouvelle technologie agricole ? (Détermine si les instruments appropriés ont été sélectionnés pour atteindre l'objectif.)

Choisir un moment pour effectuer les évaluations

L'information évaluative est pertinente et utile pour les gestionnaires du gouvernement à toutes les phases de gestion des politiques, programmes et projets. Ainsi, on considère qu'il est opportun de recueillir de l'information évaluative chaque fois qu'elle pourrait répondre à certaines préoccupations.

On peut toutefois se demander quel est le meilleur moment pour déployer les ressources nécessaires pour recueillir l'information évaluative. Quatre cas méritent qu'une information évaluative vienne appuyer la prise de décision des gestionnaires. (Il existe d'autres cas, mais ceux qui suivent sont typiques des cas où l'information évaluative est essentielle.)

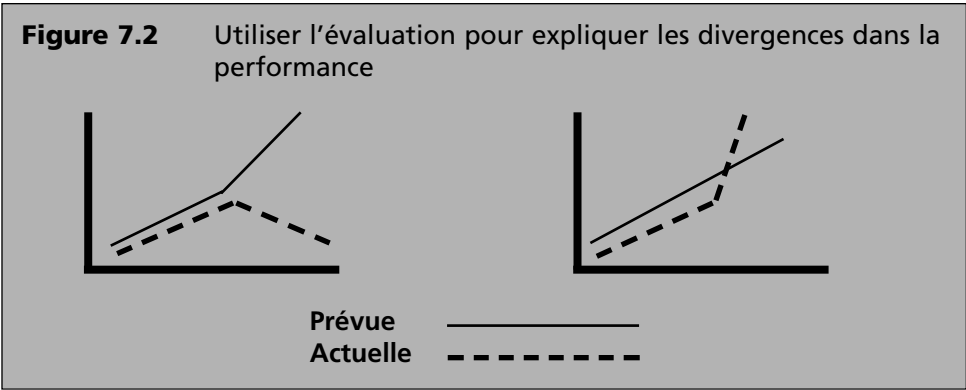
Des divergences entre la performance prévue et la performance actuelle

Lorsque les mesures régulières des principaux indicateurs indiquent qu'il existe une divergence appréciable entre la performance prévue et la performance actuelle, l'information évaluative peut s'avérer cruciale.

Dans les graphiques de la figure 7.2, les performances prévue et actuelle divergent. Le gestionnaire a besoin de savoir pourquoi. « Pourquoi tirons-nous tant de l'arrière par rapport à la performance prévue (graphique de gauche) ou pourquoi les choses avancent-elles si bien que nous sommes en avance par rapport au cadre de planification (graphique de droite) ? » Les gestionnaires reconnaîtront sur la base de leur propre expérience que les performances prévue et actuelle sont rarement identiques, et qu'il faut s'attendre à certaines variations. Mais quand ces divergences sont très importantes et prolongées, et qu'elles ont des conséquences réelles sur la politique, le programme ou le projet, il est temps de prendre du recul et d'en évaluer les causes. Il faut alors voir si de nouvelles stratégies seront nécessaires (dans le cas d'une performance faible), ou déterminer les causes de la bonne performance accélérée et chercher à l'appliquer à d'autres domaines.

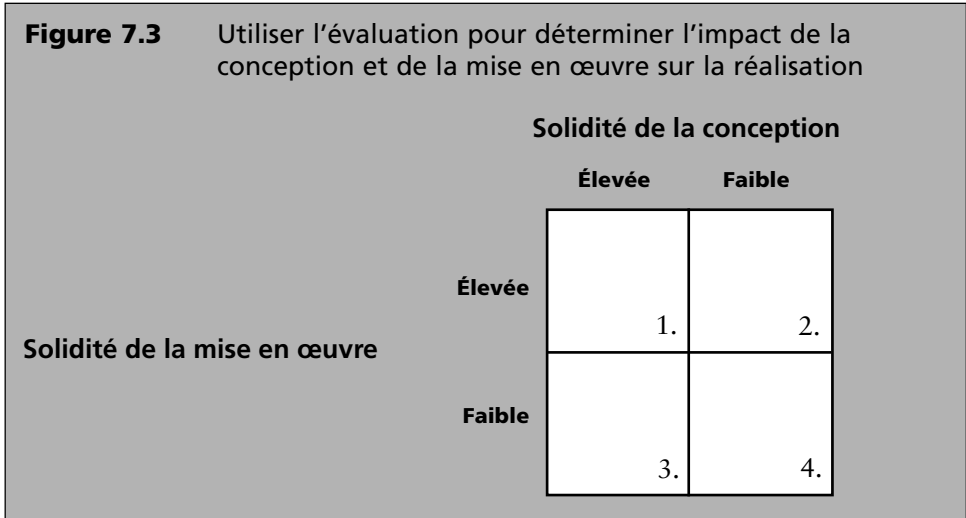
La conception et la mise en œuvre contribuent aux réalisations

L'information évaluative permet d'établir dans quelle mesure la conception et la mise en œuvre contribuent aux réalisations.



Dans la figure 7.3, le carré 1 constitue l'endroit idéal où se trouver – la conception (basée sur un modèle causal expliquant comment entraîner les changements voulus dans une situation donnée) est solide et la mise en œuvre des activités pour s'attaquer au problème est également énergique. Tous les gestionnaires, les planificateurs et les responsables de la mise en œuvre voudraient consacrer leur temps et leurs efforts à des activités de ce type – contribuer à la réalisation de choses utiles pour lesquelles on détient des preuves tangibles de changement positif.

Le carré 2 est caractérisé par une forte ambiguïté en termes de performance des indicateurs de réalisation. Dans cette situation, on trouve une conception faible qui est mise en œuvre avec beaucoup de vigueur – mais avec très peu ou pas de résultats concrets en bout de ligne. Les questions évaluatives se pencheraient alors sur la solidité et la logique de la conception. Par exemple, le modèle causal était-il approprié ? Était-il suffisamment solide pour entraîner les changements voulus dans le cas où il serait mis en œuvre



correctement ? Le problème était-il bien compris et clairement défini ? La stratégie de changement proposée visait-elle directement les causes du problème ?

Le carré 3 comporte lui aussi beaucoup d'ambiguïté. Il décrit une situation où une conception bien élaborée est mise en œuvre de façon médiocre – encore une fois, avec peu ou pas de résultats concrets. Il s'agit de la situation inverse du carré 2, mais avec la même conséquence centrale – aucun résultat. Les questions évaluatives se concentreraient ainsi sur les processus et procédures de mise en œuvre : Ce qui devait se passer s'est-il effectivement passé ? Quand, et dans quel ordre ? Avec quel niveau d'appui ? Quel était le niveau d'expertise du personnel ? On cherche surtout à savoir ce qui a rendu inopérant une politique, un programme ou un projet potentiellement fructueux.

Le carré 4 n'est pas un bon endroit où se trouver. Une conception déficiente qui est mise en œuvre de façon médiocre ne produit que des bribes de bonnes intentions. Aucune preuve de réalisation ne se manifesterait. L'information évaluative s'attarderait autant à la mauvaise conception qu'à la mauvaise mise en œuvre. Le gestionnaire doit alors mettre fin rapidement à cette initiative de façon à ne pas prolonger les conséquences négatives de l'inefficacité pour tous ceux qui sont impliqués.

L'affectation des ressources

Lorsque des ressources sont affectées à des politiques, des programmes ou des projets, l'information évaluative aide les gestionnaires à analyser ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas de façon efficace et efficiente. De nombreux compromis doivent être faits dans l'affectation des budgets et du personnel. Les conflits politiques issus de demandes concurrentes sont réels. L'information évaluative contribue à appuyer ce processus, surtout lorsque le gouvernement cherche à mettre en place un système budgétaire axé sur la performance. Il faut également reconnaître que l'information évaluative ne peut nier ni contrecarrer les visions politiques, institutionnelles et personnelles qui s'affrontent inévitablement.

Des indications contradictoires sur les réalisations

L'information évaluative peut servir lorsqu'on observe des réalisations différentes à partir de projets, programmes ou politiques similaires. Des initiatives comparables qui débouchent sur des réalisations incontestablement divergentes soulèvent des questions que l'information évaluative peut aborder : Y a-t-il des variations importantes dans la mise en œuvre qui mènent aux divergences ? Y a-t-il des intervenants clés qui ne comprennent pas l'intention et la logique de l'initiative et qui supervisent différemment, menant ainsi à des approches essentiellement différentes ? Ou encore, les mesures sont-elles si différentes que toute comparaison s'avère invalide ?

Les différents types d'évaluation

Différents types de questions exigent différents types d'évaluation. Il n'existe pas de modèle d'évaluation général que l'on peut utiliser pour une variété de questions. Il est important que les gestionnaires comprennent bien ce qu'ils veulent apprendre grâce à l'évaluation. De même, il est important que ceux qui produisent

l'information évaluative comprennent bien ce dont les gestionnaires ont besoin. Une information qui ne correspond pas à la question posée ne profite à personne.

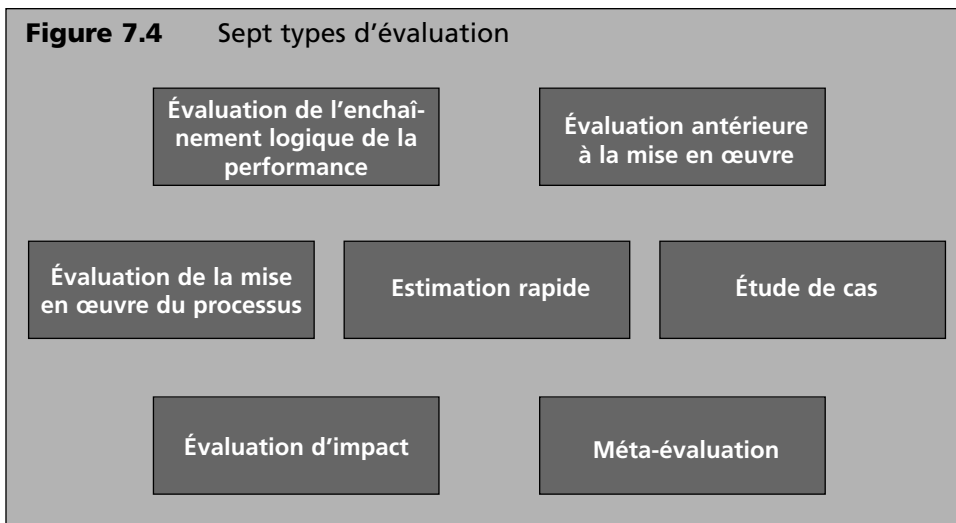
La figure 7.4 décrit sept grandes stratégies d'évaluation qui peuvent générer de l'information évaluative. Chacune est appropriée pour des types de questions spécifiques, et chacune sera brièvement passée en revue. (Une seule de ces sept stratégies correspond à l'évaluation classique *post factum* – l'évaluation de l'impact.)

L'évaluation de l'enchaînement logique de la performance

La stratégie d'évaluation de l'enchaînement logique de la performance est utilisée lorsqu'on veut déterminer la solidité et la logique du modèle causal qui sous-tend la politique, le programme ou le projet. Le modèle causal concerne le déploiement et l'enchaînement des activités, ressources ou initiatives politiques qui peuvent être utilisées pour provoquer le changement voulu dans une situation existante. L'évaluation examine s'il est plausible d'atteindre le changement souhaité sur la base d'efforts similaires faits dans le passé et des études sur le sujet. L'objectif est d'éviter un échec dû à une conception déficiente qui aurait peu ou pas de chance d'atteindre les réalisations souhaitées.

En essayant d'évaluer l'effort actuel en comparaison avec ceux du passé, l'évaluation peut se concentrer sur le niveau de ressources, l'échéancier, la capacité des individus et des organisations impliqués, le niveau de réalisations escompté, etc., de façon à déterminer si la stratégie actuelle mérite de recevoir un appui. De même, en examinant la littérature disponible sur le sujet, l'évaluateur peut découvrir si les prémisses qui sous-tendent l'initiative proposée sont acceptables; par exemple, si une campagne d'information publique pour conscientiser les citoyens exercera des pressions plus fortes sur le gouvernement afin qu'il combatte et contrôle la corruption.

Figure 7.4 Sept types d'évaluation



L'évaluation antérieure à la mise en œuvre

La stratégie d'évaluation antérieure à la mise en œuvre aborde trois critères qui devraient être clairement articulés avant que les gestionnaires ne s'engagent dans la phase d'exécution. Les critères sont exprimés dans ces trois questions : Les objectifs sont-ils définis de telle façon que les réalisations puissent être énoncées en termes mesurables ? Y a-t-il un plan d'exécution cohérent et crédible qui fournit des indications claires sur la façon dont la mise en œuvre doit être effectuée et comment on pourra distinguer une mise en œuvre réussie d'une mise en œuvre déficiente ? La logique qui sous-tend le déploiement des ressources est-elle claire et correspond-elle aux exigences pour l'atteinte des réalisations souhaitées ? Cette démarche d'évaluation vise à garantir que l'échec n'est pas programmé dans le processus avant même la mise en œuvre.

L'évaluation de la mise en œuvre du processus

L'évaluation de la mise en œuvre du processus se concentre sur les détails de la mise en œuvre. Qu'est-ce qui a été exécuté ou non tel que prévu ? Ce qu'on a mis en œuvre correspondait-il à ce qu'on avait prévu ? Les coûts, l'échéancier, la capacité du personnel, la disponibilité des ressources financières, des installations et du personnel, ainsi que l'appui politique étaient-ils appropriés et correspondaient-ils au plan ? Quels extrants et réalisations inattendus (et donc non voulus) ont émergé de la phase de mise en œuvre ? Étant donné que la phase de mise en œuvre peut être courte ou longue, l'évaluation doit porter sur le processus de mise en œuvre. Les gestionnaires peuvent se servir de cette information pour déterminer s'ils doivent effectuer des corrections à mi-parcours.

La stratégie d'évaluation est semblable au suivi. La valeur ajoutée provient du fait que la mise en œuvre n'est pas simplement documentée (surveillée). Lorsqu'on évalue la mise en œuvre, on peut étudier les réalisations imprévues. De plus, certains des aspects les plus intangibles de la mise en œuvre, comme l'appui politique, l'état de préparation institutionnelle au changement et la confiance envers la capacité des gestionnaires peuvent être abordés. Enfin, on établit une base solide pour entreprendre des contre-mesures, s'il le faut, en acquérant une certaine compréhension des raisons qui expliquent pourquoi le parcours d'exécution a suivi ou non la bonne voie.

L'estimation rapide

Dans la mesure où le suivi-évaluation est vu comme un outil de gestion utilisé de façon *continue*, l'estimation rapide mérite un examen spécial. Elle peut apporter une contribution inestimable pour les praticiens du développement dans un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. Elle permet d'évaluer et de rendre compte d'une situation rapidement et en temps réel, fournissant une rétroaction immédiate aux décideurs sur les progrès d'un projet, d'un programme ou d'une politique.

L'estimation rapide se caractérise en tant que démarche d'évaluation pluraliste qui utilise diverses méthodes de collecte de données. Les méthodes tendent à se rapprocher du centre sur le continuum présenté dans la figure 4.3. « La méthodologie de l'estimation rapide... [cherche à atteindre les mêmes buts] que la recherche appliquée ; c'est-à-dire qu'elle vise à fournir de l'information pertinente en temps

opportun aux décideurs sur les enjeux qui requièrent leur attention immédiate dans le cadre des projets et des programmes. Le but de la recherche appliquée est... de faciliter un processus de prise de décision rationnel dans des circonstances auxquelles on doit faire face quotidiennement » (Kumar, 1993, p. 9).

On trouve cinq principales méthodes de collecte de données qui s'appliquent à l'estimation rapide: (a) des entrevues avec des intervenants clés; (b) des entrevues avec des groupes témoins; (c) des entrevues avec des membres de la communauté; (d) des observations directes structurées; et (e) des enquêtes. Ces méthodes sont particulièrement utiles lorsqu'on aborde les situations suivantes:

- lorsqu'une information descriptive est suffisante pour prendre une décision;
- lorsqu'il faut comprendre les motivations et les attitudes qui influencent le comportement des gens, en particulier celui des populations cibles ou des parties prenantes lors d'une intervention;
- lorsqu'on doit interpréter les données quantitatives disponibles;
- lorsqu'on a besoin de développer des questions, des hypothèses et des propositions en vue d'études plus élaborées et exhaustives (Kumar, 1999, p. 21-22).

Les estimations rapides sont très pertinentes lorsqu'il convient de produire en temps opportun une information évaluative axée sur les besoins des gestionnaires.

Comme c'est le cas pour toute méthode d'évaluation, il faut tenir compte des forces et des faiblesses inhérentes aux estimations rapides. Les estimations rapides produisent l'information dont on a besoin rapidement et en temps voulu, à un coût relativement bas, surtout en comparaison des méthodes d'évaluation plus formelles et structurées. Ces estimations permettent de vérifier rapidement si les projets, programmes et politiques sont essentiellement sur la bonne voie. La fiabilité, la crédibilité et la justesse des estimations rapides sont toutefois plus susceptibles d'être contestées à cause de facteurs tels que les penchants et les préjugés individuels, et la difficulté de reproduire ou de vérifier les données quantitatives. De même, il est difficile de combiner les résultats de plusieurs estimations rapides parce que chacune est relativement distincte et que l'assemblage méthodologique varie d'une fois à l'autre. Tout bien considéré, les estimations rapides peuvent cependant rendre compte rapidement d'une situation et accentuer la nécessité d'ajustements continuels.

L'étude de cas

L'étude de cas est la stratégie d'évaluation appropriée lorsqu'un gestionnaire a besoin d'une information détaillée pour comprendre plus clairement ce qui s'est passé avec une politique, un programme ou un projet. Les études de cas impliquent un compromis entre l'étendue et la profondeur. Les gestionnaires se servent de l'information obtenue de six façons: (a) pour illustrer une condition plus générale; (b) à titre exploratoire lorsqu'on connaît peu de chose d'un domaine ou d'un problème; (c) pour se concentrer sur des cas critiques (des programmes qui connaissent un succès retentissant ou un échec lamentable); (d) pour examiner en profondeur des cas précis de mise en œuvre; (e) pour observer les effets d'une initiative; et enfin, (f) pour comprendre plus largement une situation en utilisant l'ensemble des résultats de plusieurs études de cas.

L'évaluation d'impact

L'évaluation d'impact est l'évaluation classique (pas seulement *post factum*) qui tente de déterminer les changements survenus et à quoi on peut les attribuer. L'évaluation essaie de déceler quelle portion des impacts attestés a été causée par l'intervention, et qu'est-ce qui pourrait avoir été causé par d'autres événements ou conditions. L'objectif est d'attribuer les changements observés à des causes spécifiques. Ce type d'évaluation est difficile, surtout parce qu'elle se produit lorsque l'intervention est terminée (de façon à ce que les réalisations aient eu le temps d'émerger). Évidemment, plus le temps passe entre l'intervention et la tentative de trouver les causes du changement, et plus il est probable que d'autres facteurs interféreront d'une façon négative ou positive pour modifier la réalisation, que l'échéancier que l'on s'était donné pour mesurer le changement sera perturbé (trop tôt ou trop tard) et que la réalisation se sera diluée ou aura disparu.

Une autre façon de concevoir la question de l'attribution est d'aborder le problème à l'envers en se demandant ce qui serait arrivé si l'intervention n'avait pas eu lieu. Cet exercice est difficile, mais il existe des stratégies qui utilisent des modèles expérimentaux et quasi expérimentaux. L'utilisation d'affectations aléatoires et de groupes de contrôle ou de comparaison constitue la façon la plus élémentaire d'aborder ce problème.

Lorsque c'est possible, il est préférable de planifier une étude d'impact avant que l'intervention ne commence. En planifiant à l'avance l'évaluation d'impact, on parvient plus facilement à spécifier quelles unités seront l'objet de l'intervention et lesquelles ne le seront pas, et à établir des données de départ pour toutes les unités.

La méta-évaluation

Si plusieurs évaluations ont été effectuées sur une ou sur plusieurs initiatives similaires, une méta-évaluation permet d'établir des critères et des procédures pour examiner systématiquement cette série d'évaluations dans le but d'en résumer les tendances et de susciter une confiance (ou une prudence) vis-à-vis leurs résultats. Une méta-évaluation permet de déterminer rapidement « ce que nous savons en ce moment sur cette question et à quel niveau de certitude nous le savons ». Leeuw et Cooksy (2003) ont par exemple utilisé une approche méta-évaluative pour résumer les résultats obtenus par trois évaluations effectuées par trois agences de développement – le Secrétariat d'État au Développement international du Royaume-Uni (DFID), le PNUD et la Banque mondiale.

Les caractéristiques d'une évaluation de qualité

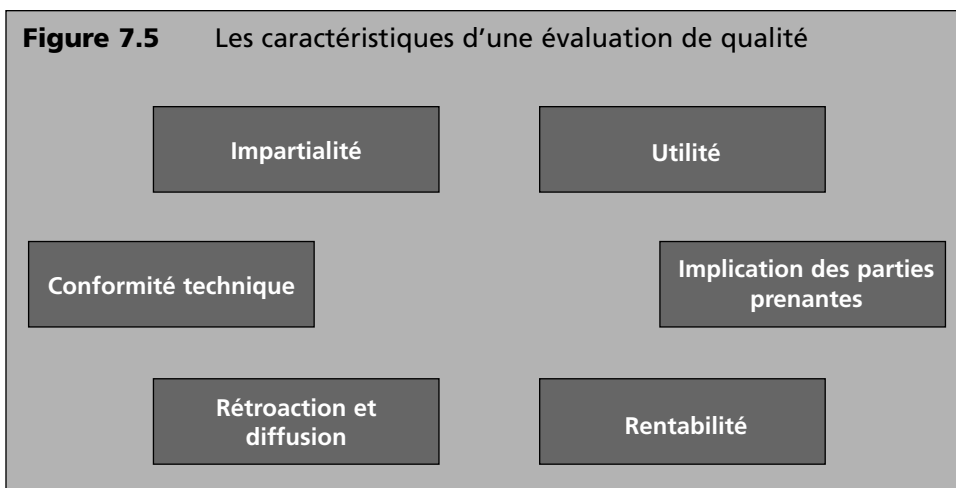
Les gestionnaires qui dépendent de l'information produite par un système de suivi-évaluation ont raison de s'interroger sur la qualité et la fiabilité de l'information qu'ils obtiennent. Une information de mauvaise qualité, inexacte et partielle n'est d'aucune utilité pour quiconque.

Comment un gestionnaire peut-il savoir si l'information mérite d'être utilisée ? Sans entrer dans une discussion détaillée des multiples facettes de la validité et de la fiabilité des données, et sans attendre des gestionnaires qu'ils maîtrisent les méthodologies statistiques avancées, on peut considérer six caractéristiques qui permettent d'établir la qualité d'une évaluation (figure 7.5). Une évaluation qui tient compte de

ces six caractéristiques ne garantit pas que l'information soit impeccable ou sans faille. Le gestionnaire peut toutefois se reporter à ces caractéristiques pour déterminer s'il utilisera ou non l'information.

- **Impartialité :** L'information évaluative ne doit contenir aucune distorsion ou préjugé de nature politique ou autre. L'information doit être présentée avec une description de ses forces et faiblesses. Toute information pertinente doit être présentée, et pas seulement celle qui renforce les opinions du gestionnaire.
- **Utilité :** L'information évaluative doit être pertinente, produite en temps opportun et écrite dans un style compréhensible. Elle doit également aborder les questions posées et être présentée sous la forme que le gestionnaire souhaite et comprend le mieux.
- **Conformité technique :** L'information doit se conformer aux normes techniques pertinentes – une conception appropriée, des procédures correctes d'échantillonnage, une formulation précise du questionnaire et des guides d'entrevue, une analyse appropriée des statistiques ou du contenu, ainsi qu'un soutien suffisant pour tirer des conclusions et des recommandations, pour n'en nommer que quelques-unes.
- **Implication des parties prenantes :** Il faut s'assurer que les parties prenantes ont été consultées et impliquées dans l'effort d'évaluation. On doit les inclure dans le processus politique en tant que partenaires actifs si l'on veut qu'elles aient confiance en l'information, qu'elles s'approprient les résultats et qu'elles intègrent les leçons tirées de l'expérience aux politiques, programmes et projets en cours. Si l'on ne fait que donner l'impression qu'elles sont impliquées, ou qu'on les empêche de s'impliquer, on engendrera des sentiments d'hostilité et de ressentiment envers l'évaluation – et même envers le gestionnaire qui a commandé l'évaluation au départ.
- **Rétroaction et diffusion :** Le partage d'information d'une manière appropriée, ciblée et au moment opportun est souvent une caractéristique qui distingue les

Figure 7.5 Les caractéristiques d'une évaluation de qualité



évaluations. Il y aura des ruptures de communication, une perte de confiance, de l'indifférence ou de la méfiance envers les résultats si : (a) l'information évaluative n'est pas partagée convenablement et fournie à ceux pour qui elle est pertinente ; (b) l'évaluateur ne prévoit pas de disséminer systématiquement l'information et présume que le travail est fait lorsque le rapport ou l'information est présenté ; et (c) aucune tentative n'est faite de cibler correctement l'auditoire visé par l'information.

- **Rentabilité** : On doit dépenser ce qui est nécessaire pour obtenir l'information voulue, mais pas plus. Il n'est pas convenable de recueillir des données chères qui ne seront pas utilisées – ni d'utiliser des stratégies coûteuses pour recueillir des données lorsque des moyens plus abordables sont disponibles. Le coût de l'évaluation doit être proportionnel aux coûts globaux de l'initiative.

On a mis l'accent jusqu'ici sur le rôle que l'évaluation peut et doit jouer dans le développement d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. L'information évaluative peut être pertinente à toutes les phases du cycle de vie d'une politique, d'un programme ou d'un projet. Elle peut servir les besoins du gestionnaire public si elle est fournie en temps opportun, est présentée adéquatement, est conforme sur le plan technique, aborde directement les questions et est fiable. L'évaluation et le suivi sont complémentaires et tous les deux sont nécessaires à un système de gestion axé sur les résultats.

Des exemples d'évaluation aux stades de la politique, du programme et du projet

L'information évaluative permet aux décideurs et aux gestionnaires de programmes et de projets de savoir si leurs interventions mènent aux résultats souhaités et leur

Figure 7.6 Exemples d'évaluations

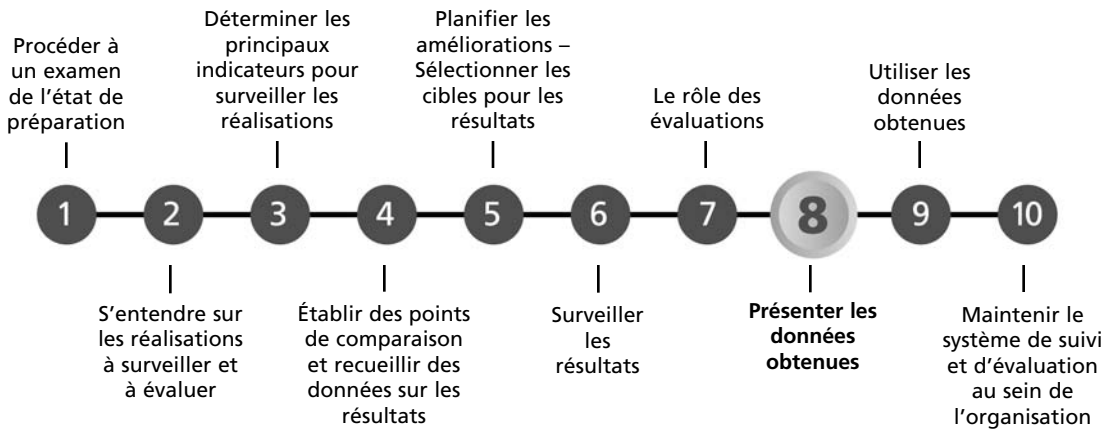
	Privatiser le système d'aqueduc	Transférer des populations rurales
Évaluation des politiques	Comparer les modèles de privatisation de la fourniture publique d'eau	Comparer les stratégies employées pour transférer des villageois dans une autre région
Évaluation des programmes	Évaluer la gestion financière des systèmes gouvernementaux	Évaluer dans quelle mesure les fermiers transférés maintiennent leur niveau de vie antérieur
Évaluation des projets	Évaluer l'amélioration dans les taux de perception des tarifs d'eau dans deux provinces	Évaluer les pratiques agricoles des fermiers transférés dans une province

indique pourquoi les stratégies de mise en œuvre sont ou ne sont pas sur la bonne voie. La figure 7.6 montre quelles sortes d'information les évaluations peuvent fournir pour les projets, les programmes et les politiques au moyen de deux exemples : la privatisation d'un système d'aqueduc et le transfert de populations rurales.

Chapitre 8

Étape 8 : Présenter les données obtenues

Figure 8.1



L'information sur la performance constitue un outil de gestion. Elle découle autant du suivi que de l'évaluation. Les deux peuvent fournir des rétroactions d'une importance critique, en continu et en temps réel, sur les progrès d'un projet, un programme ou une politique.

L'analyse et la présentation des résultats de performance sont une étape cruciale parce qu'elle détermine ce qui sera présenté, quand et à qui. On se penchera dans ce chapitre sur les capacités techniques actuelles de l'organisation parce que cette étape se concentre sur les dimensions méthodologiques de l'accumulation des données, de l'évaluation et de la préparation des analyses et des rapports.

Ce chapitre se concentre spécifiquement sur la présentation des résultats et aborde les questions suivantes : (a) les usages des données obtenues lors du suivi et de l'évaluation ; (b) les auditoires et la façon de viser ces auditoires avec l'information appropriée ; (c) la présentation claire et compréhensible des données de performance ; et (d) les mauvais résultats de performance.

« La présentation des résultats est trop souvent l'étape à laquelle les évaluateurs consacrent le moins d'attention »
(Worthen, Sanders et Fitzpatrick, 1997, p. 407).

L'utilisation des données obtenues lors du suivi et de l'évaluation

Les rapports de suivi et d'évaluation jouent divers rôles et l'information produite peut :

- démontrer la responsabilité des dirigeants, en montrant qu'ils remplissent les promesses faites aux citoyens et aux autres partenaires ;
- convaincre, en utilisant les preuves issues des données obtenues ;
- éduquer, en encourageant l'apprentissage organisationnel par la présentation des données ;
- comptabiliser le savoir, en l'enregistrant et en créant une mémoire institutionnelle ;
- impliquer les partenaires, en les engageant dans un processus participatif ;
- obtenir l'appui des partenaires, en démontrant l'obtention de résultats ;
- promouvoir la compréhension des projets, des programmes et des politiques, en présentant les données obtenues.

Les rapports d'évaluation servent à diverses fins. La raison principale de leur existence est toutefois de « livrer le message » – d'informer les auditoires concernés des résultats et des conclusions issus de la collecte, de l'analyse et de l'interprétation de l'information évaluative (d'après Worthen, Sanders et Fitzpatrick, 1997).

Connaître et cibler l'auditoire

Il est important de connaître ceux à qui l'on s'adresse et de savoir sous quelle forme ils veulent obtenir l'information. On doit tenir compte des intérêts, des attentes et des moyens de communication préférés de l'auditoire visé. Une stratégie de communication devrait être élaborée et se pencher sur les questions suivantes :

- Qui recevra l'information ?
- Sous quel format ?
- Quand ?
- Qui préparera l'information ?
- Qui diffusera l'information ?

Tout au long du processus visant à déterminer les résultats du suivi et de l'évaluation, il est important de s'assurer que chacun est informé des progrès et qu'il n'y a pas de surprises. Pour que le système d'information puisse fournir une rétroaction continue sur la performance, il faut alimenter une communication permanente. Les résultats du suivi et de l'évaluation devraient être continuellement diffusés pour fournir une rétroaction aux décideurs. Des communications informelles (par téléphone, courriel, télécopieur, lors de conversations) ou formelles (réunions d'information, présentations, rapports écrits) doivent faire partie de la stratégie générale de communication.

Les données devraient être présentées d'une façon succincte et précise et refléter les intérêts de l'auditoire cible. Seules les données les plus

« Certains appellent cela “donner l'heure juste aux dirigeants”, mais quelle utilité y a-t-il à donner l'heure juste si les dirigeants n'écoutent pas ? À moins de trouver des façons plus efficaces d'amener nos auditoires à nous écouter, tout notre bon travail risque de ne rien donner. La façon de présenter les résultats fait parfois la différence entre créer quelques remous et faire sensation »
(Wholey, Hatry et Newcomer, 1994, p. 549).

importantes devraient être présentées. « Un... rapport [sur les données obtenues] ne peut évidemment pas être bien ciblé sans une définition claire de son auditoire et des types de questions que cet auditoire est susceptible de soulever à propos des résultats » (Worthen, Sanders et Fitzpatrick, 1997, p. 409).

Si les auditoires sont nombreux – ceux qui sont impliqués aux stades du projet, du programme et de la politique – les données pourraient devoir être présentées et formatées différemment selon les intérêts et les préférences de chaque auditoire. La stratégie de communication devrait tenir compte des défis soulevés par la transmission des résultats à différents partenaires. De plus, « on devrait obtenir l'aval des principaux participants avant de formellement présenter le rapport. Cela permettra d'éviter les erreurs et garantira également que plusieurs points auront été informellement réglés sans avoir à subir les désagréments de confrontations [plus tard]... » (Valadez et Bamberger, 1994, p. 437).

Les données de performance seront assurément utilisées de plusieurs façons. On peut imaginer ces usages comme des cercles concentriques, l'auditoire cible formant le cercle central, les autres représentant ceux qui sont moins directement touchés. « Les évaluateurs restreignent souvent l'utilisation des données d'évaluation aux questions [...] sous enquête. L'information recueillie peut avoir, et a généralement, un sens et des usages pour d'autres membres de l'organisation, à des fins qui dépassent de beaucoup l'intention de l'évaluation originale » (Wholey, Hatry et Newcomer, 1994, p. 578). Conséquemment, on devrait anticiper une diffusion des résultats de performance à un auditoire plus large.

On constate habituellement que plus on est haut dans la hiérarchie, moins on a besoin de détails et d'explications poussées ; des données agrégées, succinctes et qui touchent directement l'enjeu étudié seront plus appropriées. Pour cette raison, les séances d'information personnalisées – en particulier avec des responsables de haut niveau – s'avèrent un autre moyen efficace pour communiquer les résultats de performance. Plus bas dans la hiérarchie des gestionnaires, on exige probablement davantage de données de nature opérationnelle.

Les « dépotoirs de données » imposants ont des effets contre-productifs. Mieux vaut savoir ce que veulent les décideurs et leur fournir l'information dans le format avec lequel ils sont le plus à l'aise. Cela peut exiger de modifier l'information pour l'adapter au format privilégié par chacun des décideurs et des utilisateurs.

Les décideurs rechercheront peut-être certaines indications montrant qu'il est nécessaire de poser un geste en réponse aux résultats. Ils seront également intéressés à connaître les options disponibles (incluant les coûts, les avantages et désavantages, etc.) en ce qui concerne les réactions aux résultats de performance tout au long du processus de suivi et d'évaluation.

De plus, il est important de souligner les répercussions des actions recommandées tout au long du processus de suivi et d'évaluation. « Il est rarement suffisant de simplement recommander d'entreprendre certaines actions. Les responsables voudront habituellement avoir une meilleure compréhension des implications de leur action. Les évaluateurs prévoyants vont anticiper ce besoin et fournir, lorsque c'est possible, les meilleures estimations (ou peut-être une échelle d'estimations) à la fois sur les coûts et les conséquences des recommandations » (Wholey, Hatry et Newcomer, 1994, p. 563). La présentation continue de données peut et doit s'étendre aux conseils pour guider les décideurs dans la mise en œuvre des recommandations.

On doit rendre compte des données de performance en les comparant à des données antérieures et aux données témoins.

Sur le plan du travail complémentaire et de la rétroaction, on peut envisager la mise en place d'un processus politique rassemblant les partenaires et les évaluateurs pour discuter des résultats, des leçons à tirer, des solutions de rechange, et des étapes à venir. Il serait également utile d'« ...obtenir des réactions périodiques de la part des principales parties prenantes telles que les élus, les donateurs et le public... concernant l'utilité et la lisibilité des rapports de performance. On devrait se servir de ces réactions pour adapter les rapports à venir aux besoins de chaque auditoire » (Hatry, 1999, p. 154).

Les comparaisons temporelles de données de performance sont d'une importance critique. Il n'est pas très utile de fournir des données pour seulement un semestre ou une année. Pour distinguer les tendances, on doit commencer avec les données témoins. Il faut toujours rendre compte des données de performance en les accompagnant des données témoins et de mesures intermédiaires pour déterminer si les progrès ont été soutenus ou sporadiques, ou si les progrès initiaux ont tous disparu.

La comparaison des réalisations concrètes avec les cibles est un élément central de la présentation des résultats. Le tableau 8.1 illustre les données de départ, les mesures actuelles et les mesures cibles d'un indicateur, ainsi que les différences en pourcentage par rapport aux réalisations escomptées.

Présenter les données de performance de façon claire et compréhensible

Il est important de présenter des données en les comparant aux données précédentes et aux données de départ. Les comparaisons dans le temps sont d'une importance critique.

Les données suivantes peuvent être présentées :

Tableau 8.1 La présentation des données : les réalisations concrètes versus les cibles

Indicateur de réalisation	Données témoins (%)	Mesure actuelle (%)	Cible (%)	Différence (en points de %)
Taux d'infection à l'hépatite (N = 6000)	30	25	20	-5
Proportion d'enfants dont l'état de santé s'est généralement amélioré	20	20	24	-4
Proportion d'enfants qui reçoivent quatre évaluations positives sur cinq lors de l'examen de santé	50	65	65	0
Proportion d'enfants dont l'état nutritionnel s'est amélioré (N = 14 000)	80	85	83	+2

Source : échantillonnage, 2004.

- les dépenses ou recettes – les coûts et les rendements des projets, programmes ou politiques ;
- les chiffres de base – les premières mesures, les projections approximatives, les estimations, etc. ;
- les pourcentages (par exemple, le pourcentage de citoyens touchés par un projet) ;
- les tests statistiques ;
- les emplacements géographiques ;
- les données démographiques ;
- les échelles de satisfaction des clients – élevée, moyenne, faible.

Les données devraient être présentées dans un format simple, clair et facilement compréhensible. Seules les données les plus importantes devraient être présentées. Il faudrait éviter les acronymes et le jargon. Un minimum d'éléments de référence devrait être fourni de façon à clarifier le contexte. Les points les plus importants devraient être présentés dès le début. Les résultats et les recommandations devraient être rattachés aux principales réalisations et à leurs indicateurs. Une annexe ou un rapport séparé peut être utilisé pour transmettre des données plus détaillées.

La présentation des données se fait de quatre façons : par des rapports écrits, des sommaires, des présentations orales et des présentations visuelles.

Rapports écrits

Un rapport écrit qui contient une introduction (incluant la raison d'être du rapport, les questions d'évaluation, le contexte et les buts du programme) ainsi qu'une description de l'évaluation (incluant le point central de l'évaluation, la méthodologie, les limites de la méthodologie, la personne qui a effectué l'évaluation, et le moment où l'évaluation a été effectuée) constitue un outil de gestion utile. Le rapport devrait présenter les données d'une façon sélective et facilement compréhensible ; organiser les données autour des questions de l'étude, des thèmes principaux ou des composantes du programme ; et utiliser des graphiques et des tableaux.

Les conclusions devraient être clairement liées aux données sur la performance. Les résultats devraient être présentés de façon à venir appuyer les recommandations.

En planifiant le temps nécessaire pour préparer l'analyse et le format de présentation, il faut accorder beaucoup de temps à la révision. On peut aussi faire appel à un réviseur externe expérimenté pour passer en revue les résultats et le rapport préliminaire.

Sommaires

Les sommaires devraient être courts (une à quatre pages). Les principaux résultats et recommandations devraient y être présentés sous forme de listes à puces. Le sommaire peut renvoyer les lecteurs au rapport ou à des annexes pour plus de détails. Il doit contenir un bref survol, incluant le contexte et la raison d'être de l'étude. Il devrait aussi inclure une brève description des principales questions et méthodes de recherche.

Présentations orales

Des présentations orales peuvent aussi être utilisées, seules ou conjointement avec un rapport écrit. En plus de se préparer et de solliciter des réactions de nos pairs

« Les présentations visuelles de données doivent être structurées selon les principes d'organisation des données quantitatives. Lorsqu'on affiche des informations, le raisonnement qui sous-tend le graphique doit correspondre à un raisonnement scientifique. Une perception visuelle claire et précise se marie alors avec une réflexion claire et précise »
(Tufté, 2002, p. 53).

« La valeur de l'information diminue [souvent] rapidement à mesure que le temps passe. Les résultats essentiels devraient donc être communiqués aussi rapidement que possible »
(Valadez et Bamberger, 1994, p. 437).

avant la présentation proprement dite, il faut considérer les points suivants lorsqu'on se prépare pour une présentation orale :

- Qui est l'auditoire ?
- Que devraient-ils retenir de la présentation ?
- Combien de temps sera consacré à la présentation ?
- Quelles sont les ressources disponibles pour faire la présentation ?
- Que devrait-on distribuer aux personnes présentes ?

Les présentations orales – comme les présentations écrites – devraient être simples, claires et adaptées à l'auditoire. Il faudrait éviter le langage complexe et les données détaillées. En introduction, indiquez à votre auditoire de quoi il sera question pendant la présentation, faites votre exposé, puis revenez sur les principaux points à retenir en conclusion. Si possible, on peut utiliser un format interactif et solliciter des questions de l'auditoire.

Présentations visuelles

Les présentations visuelles – courbes, graphiques et cartes – peuvent souligner des points clés et des résultats de performance. Elles permettent d'illustrer les directions et les tendances d'un seul coup d'œil. Il existe une multitude de courbes (secteurs, flux, colonnes, séries temporelles, nuages de points, barres, champs, etc.) et de graphiques (lignes, points, barres, secteurs, surfaces, pictogrammes, contours, histogrammes, aires, cercles, colonnes) capables de présenter les données à l'auditoire cible.

Le but des graphiques et des tableaux est de décrire, d'explorer, de classer et de comparer. Les graphiques et les tableaux peuvent fournir un impact et un intérêt visuel, aider l'auditoire à comprendre et à retenir les données, et offrir une perspective d'ensemble. Les graphiques et les tableaux devraient présenter les données simplement, avec justesse et cohérence afin de retenir l'attention de l'auditoire.

Les tableaux sont plus utiles pour présenter les données et souligner les changements, les comparaisons et les relations. Les graphiques servent mieux à présenter le message. Ils sont utiles pour décrire les structures organisationnelles,

Tableau 8.2 Un modèle de tableau pour présenter des données descriptives

L'écart entre les sexes en matière de vote

Ont voté lors de la dernière élection	Oui	Non
Hommes (N = 1 000)	75 %	25 %
Femmes (N = 700)	55 %	45 %

Source : échantillonnage, 2004.

montrer les courants, présenter les données sous forme de symboles, transmettre des concepts et des idées, et présenter les données numériques sous forme visuelle.

Les tableaux doivent présenter les caractéristiques suivantes :

- simplicité et justesse ;
- des lignes et des colonnes clairement identifiées et sans abréviations ;
- des pourcentages arrondis au nombre entier le plus près ;
- des chiffres totaux ;
- la source des données.

Le tableau 8.2 de la page précédente est un exemple de tableau bien structuré qui pourrait être utilisé pour présenter des données descriptives.

Les caractéristiques d'un graphique conçu de façon efficace incluent :

- des caractères qui se lisent facilement et qui sont appropriés pour ce type de présentation, à la fois en majuscules et en minuscules (pas tous en majuscules), et utilisant quelques polices seulement ;
- aucun dessin trop complexe ;
- une utilisation efficace de l'espace vide ;
- la simplicité ;
- des échelles qui ne faussent pas les résultats ;
- suffisamment de données pour que le message soit clair ;
- la source des données ;
- des données additionnelles dans une annexe.

Des graphiques efficaces permettent aux concepteurs de politiques et aux décideurs de visualiser rapidement la situation actuelle d'un projet, d'un programme ou d'une politique donné – y compris les tendances, les directions, les délais, les problèmes, les succès et les perspectives. Les graphiques devraient être utilisés en tant qu'appui visuel pour présenter les données de façon continue.

Qu'il s'agisse d'un graphique ou d'un tableau, la présentation visuelle de l'information constitue une partie importante de la diffusion des résultats. La figure 8.2 offre quelques conseils pour l'utilisation des graphiques et contient des exemples de styles de graphique.

Il existe plusieurs formats de présentation, incluant les rapports écrits et les démonstrations visuelles. Il est important de connaître les préférences des utilisateurs et des partenaires en termes de présentation des données. Il faut également éviter d'utiliser des graphiques inappropriés simplement parce qu'ils sont populaires.

Qu'est-ce qui arrive lorsqu'on obtient de mauvais résultats de performance ?

On ne peut pas gérer une organisation en recevant uniquement de bonnes nouvelles. Un bon système de mesure de la performance vise à dévoiler les problèmes – et pas seulement à apporter de bonnes nouvelles. C'est là une autre dimension politique des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats. Rendre compte des mauvaises nouvelles est essentiel pour distinguer le succès de l'échec. S'il est impossible de différencier les deux, il est probable que les deux seront récompensés par

les gestionnaires. Un bon système de performance agit un peu à titre de signal d'alarme.

Les rapports de performance devraient si possible inclure une explication des causes des réalisations déficientes et déterminer les gestes posés ou à poser pour corriger les problèmes (Hatry, 1999). Les messagers ne devraient pas être punis pour avoir rapporté de mauvaises nouvelles. On n'encourage pas la présentation et l'utilisation des résultats lorsque les gens craignent de rapporter de mauvaises nouvelles.

Figure 8.2 Les principes de l'excellence graphique

Edward Tufte donne des cours de preuves statistiques et de conception informationnelle à l'université Yale. Il est considéré comme l'une des principales autorités sur les façons de présenter l'information de manière claire et juste. Voici quelques-unes des directives qu'il offre dans ses travaux.

« L'excellence graphique se situe dans la présentation bien conçue de données intéressantes – c'est une question de substance, de statistiques et de conception. »

« L'excellence graphique consiste en la communication d'idées complexes avec clarté, précision et efficacité. »

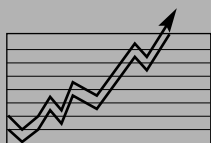
« L'excellence graphique équivaut au plus grand nombre d'idées que forme la personne qui regarde un graphique simplifié au minimum dans la période de temps la plus courte. »

« L'excellence graphique est presque toujours multidimensionnelle. »

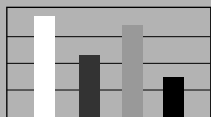
« Et l'excellence graphique exige la véracité des données. »

Source : Tufte, 2001, p. 51.

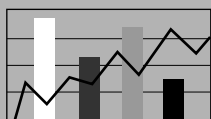
Échantillon de graphiques pour communiquer l'information



La courbe : la tendance dans le temps

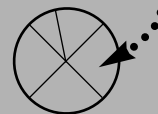


Les barres : la distribution en pourcentage

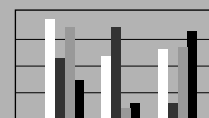


Le graphique combiné

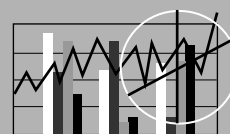
Les secteurs : les parties d'un tout



Les barres regroupées : pour comparer plusieurs items



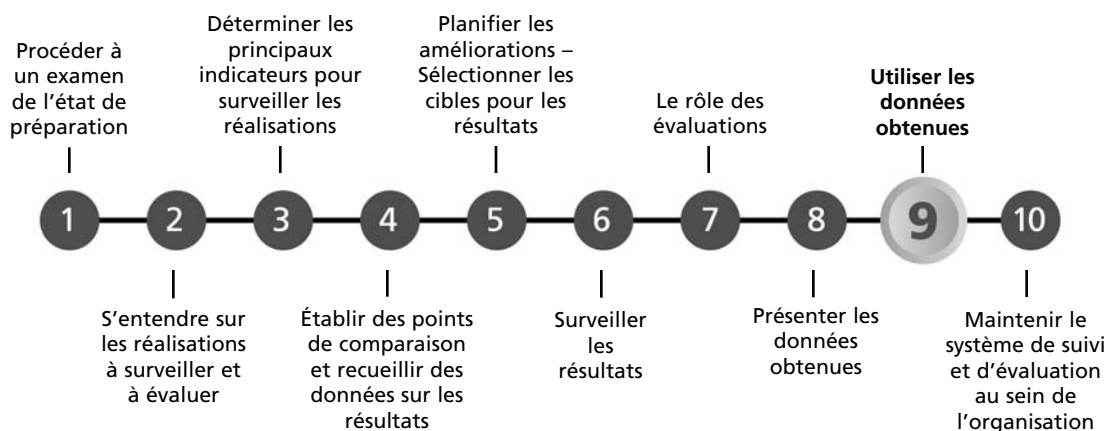
Attention de ne pas trop surcharger le graphique



Chapitre 9

Étape 9 : Utiliser les données obtenues

Figure 9.1



Après avoir examiné des façons efficaces de les présenter, on se penchera maintenant sur l'utilisation des données qui proviennent d'un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats (figure 9.1). Ce chapitre portera sur : (a) les façons d'utiliser les données de performance ; (b) les avantages de l'utilisation des données – rétroaction, savoir et apprentissage ; et (c) les stratégies pour partager l'information.

Les données obtenues via le système de suivi-évaluation permettent de renseigner le processus de prise de décision.

Les façons d'utiliser les données de performance

L'utilisation des données pour améliorer la performance est la raison d'être principale d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. L'objectif premier d'un système de suivi-évaluation n'est pas simplement de générer continuellement de l'information axée sur les résultats, mais de transmettre cette information aux utilisateurs concernés au bon moment de façon à ce que cette rétroaction les aide à mieux gérer les organisations et les gouvernements.

Les données obtenues peuvent être utilisées d'une multitude de façons concrètes, comme le montre l'encadré 9.1.

Encadré 9.1 Dix façons d'utiliser les données obtenues

1. Répondre aux demandes des responsables élus et du public qui exigent davantage de responsabilité.
2. Aider à formuler et à justifier les requêtes budgétaires.
3. Alimenter les décisions sur l'affectation des ressources opérationnelles.
4. Provoquer un examen en profondeur des problèmes de performance existants et des corrections exigées.
5. Motiver le personnel pour qu'il continue à améliorer le programme.
6. Formuler et surveiller la performance des fournisseurs et des organismes subventionnés.
7. Fournir des données pour des évaluations spéciales et rigoureuses des programmes.
8. Fournir les services plus efficacement.
9. Appuyer les efforts de planification stratégique et à plus long terme en fournissant des données de départ et en permettant de suivre les progrès subséquents.
10. Mieux communiquer avec le public de façon à susciter la confiance.

Source : Hatry, 1999.

On crée un climat de confiance lorsqu'on invite les partenaires à coopérer avec le gouvernement.

En ce qui concerne la formulation et la justification des requêtes budgétaires, l'information sur la performance peut soutenir des décisions menant à des hausses de budget – ou à des réductions. Les projets, programmes et politiques peuvent être améliorés ou élargis sur la base des informations sur la performance; ils peuvent de la même façon être réduits ou entièrement éliminés. Les gestionnaires ont aussi l'option d'offrir des incitations (monétaires ou non monétaires) aux membres du personnel pour une bonne performance, ou des sanctions (telles que des évaluations négatives) pour une performance qui ne comble pas les attentes.

On observe une plus grande motivation du personnel pour la mise en place du système lorsque les fonctionnaires sont engagés en tant que partenaires dans les entreprises du gouvernement. Les employés dans tout le système comprennent mieux et deviennent plus enthousiastes par rapport à leur contribution lorsqu'ils voient le lien entre leurs propres actions et l'objectif à atteindre. Dans certains pays membres de l'OCDE (l'Australie et la France par exemple), les gestionnaires ont plus de flexibilité sur le plan des opérations en échange d'une plus grande responsabilité.

L'Australie offre l'exemple d'une gestion efficace de la performance des fournisseurs et des organismes subventionnés. En Australie, les contrats de performance avec les agences spécifient qu'aucun fonds en provenance du budget annuel ne sera alloué jusqu'à ce que les contrats aient été évalués et les résultats vérifiés. Dans d'autres cas, « Si l'agence attribue des contrats ou accorde des subventions à d'autres organisations pour rendre des services aux clients, elle peut inclure des cibles de performance axées sur les réalisations dans les ententes puis comparer les réalisations avec

ces cibles » (Hatry, 1999, p. 170). Des récompenses et des sanctions basées sur la performance peuvent aussi être spécifiées dans ces contrats.

S'il n'existe aucune donnée pour appuyer les décisions, celles-ci s'avéreront arbitraires. Les décideurs détiennent tout de même un certain pouvoir discrétionnaire en matière de décisions. Mais la prise de décision sera mieux fondée si l'on prend le temps de surveiller, mesurer, évaluer et intégrer les données obtenues au processus. Il est intéressant de noter que si l'on exige de l'information sur la performance, il en résultera une meilleure performance.

Il existe d'autres usages pour les données obtenues, parmi lesquels on trouve : déterminer les meilleures pratiques, appuyer les économies d'échelle, éviter les chevauchements et coordonner des programmes similaires au sein de plusieurs agences (Wye, 2002, p. 49).

Les encadrés 9.2 et 9.3 illustrent quelques exemples d'utilisation des données sur la performance.

Encadré 9.2 L'utilisation de données pour surveiller et réduire la criminalité à New York

Au cours des dix dernières années, le service de police de la Ville de New York a utilisé un système spécial de suivi-évaluation axé sur les résultats pour dresser le portrait des crimes violents qui surviennent quotidiennement. « CompStat est un système sophistiqué de mesure de la performance qui réorganise les opérations quotidiennes d'une organisation ainsi que son orientation générale vis-à-vis sa mission centrale et ses objectifs. CompStat se fonde sur la compilation, la distribution et l'utilisation de données en "temps réel" afin de permettre aux gestionnaires sur le terrain de prendre des décisions mieux éclairées et plus efficaces » (O'Connell, 2001, p. 6).

Comme l'a noté l'ancien maire de New York Rudolph Giuliani, « Nous avons 77 districts policiers. Chaque nuit, ils enregistrent tous les fichiers sur les crimes qui ont été commis dans le district ainsi que plusieurs autres données. Nous enregistrons le nombre de plaintes venant du public. Nous enregistrons le nombre d'arrestations faites en lien avec des crimes sérieux et moins sérieux. Tout cela fait partie de CompStat, un programme informatique qui permet de garantir la responsabilité des dirigeants. Le but est de voir si la criminalité est en hausse ou en baisse, non seulement dans toute la ville mais aussi dans chaque quartier. Et si la criminalité augmente, on peut réagir immédiatement – pas un an et demi plus tard lorsque le FBI dévoile ses statistiques sur la criminalité... Maintenant, nous pouvons le savoir le jour même. Et nous pouvons prendre des décisions stratégiques en conséquence » (O'Connell, 2001, p. 9).

À cause de cela, sur une période de cinq ans, « la ville de New York a connu une baisse spectaculaire du nombre de cambriolages (53 %) et du nombre de vols rapportés (54 %), ainsi qu'une chute incroyable du nombre de meurtres (67 %) ». Ces réalisations extraordinaires ont été atteintes en grande partie grâce au modèle innovateur de gestion du service de police, connu sous le nom de CompStat » (O'Connell, 2001, p. 8).

Le résultat global de l'utilisation de ce système axé sur les résultats en temps réel a été que « la ville de New York détient maintenant le titre incontesté de la grande ville la plus sécuritaire du pays... » (NYC.gov, 2003).

Sources : O'Connell, 2001 ; NYC.gov, 2003.

Encadré 9.3 Le ministère américain du Travail – une organisation qui possède un système de suivi-évaluation axé sur les résultats bien développé et fonctionnel

Le ministère américain du Travail est une organisation qui possède un système de suivi-évaluation axé sur les résultats bien développé et fonctionnel. Les efforts de développement du système ont été suscités par l'adoption du Performance Results Act par le gouvernement américain en 1993 (voir encadré 10.2).

Le ministère a défini une mission, une vision, un plan stratégique et trois principaux objectifs stratégiques : une main-d'œuvre bien préparée, une main-d'œuvre bien protégée et des lieux de travail de qualité. Le ministère a ensuite établi trois réalisations correspondantes pour chacun de ces trois objectifs stratégiques.

- | | |
|-------------------------------|--|
| <i>Objectif stratégique :</i> | 1. Une main-d'œuvre bien préparée |
| <i>Réalisations :</i> | <ul style="list-style-type: none"> a. accroître le nombre d'emplois, les revenus et l'appui aux travailleurs b. accroître le nombre de jeunes qui accèdent avec succès au marché du travail c. améliorer l'information et l'analyse sur l'état de l'économie américaine |
| <i>Objectif stratégique :</i> | 2. Une main-d'œuvre bien protégée |
| <i>Réalisations :</i> | <ul style="list-style-type: none"> a. accroître le taux de conformité avec les lois sur la protection des travailleurs b. protéger les avantages sociaux des travailleurs c. accroître le nombre d'emplois et les revenus des travailleurs recyclés |
| <i>Objectif stratégique :</i> | 3. Des lieux de travail de qualité |
| <i>Réalisations :</i> | <ul style="list-style-type: none"> a. réduire le nombre de blessures, de maladies et d'accidents mortels au travail b. encourager l'égalité des chances sur les lieux de travail c. diminuer l'exploitation du travail des enfants, protéger les droits fondamentaux des travailleurs et renforcer le marché du travail |

Des budgets annuels sont attribués à chacun de ces objectifs stratégiques et sont par la suite comparés aux dépenses qui ont été effectuées.

Le ministère du Travail effectue ensuite un examen biennuel de chacun des objectifs stratégiques en y incluant l'information suivante :

- | | |
|-------------------------------|--|
| <i>Résultats :</i> | Les plus récents résultats disponibles sur la performance. |
| <i>Indicateur :</i> | Les mesures utilisées pour estimer le progrès accompli vers l'atteinte des objectifs de performance. |
| <i>Source des données :</i> | Les systèmes de mesure utilisés pour recueillir les données de l'indicateur de performance. |
| <i>Point de comparaison :</i> | L'année de départ et le niveau de départ en comparaison duquel le progrès est évalué. |
| <i>Commentaire :</i> | Des questions liées à l'atteinte des objectifs, aux systèmes de mesure et aux stratégies qui fournissent un contexte ou une description des objectifs ou des indicateurs de performance. |

Source : ministère américain du Travail, 2002.

Les avantages additionnels de l'utilisation des données : rétroaction, savoir et apprentissage

Les systèmes de suivi-évaluation fournissent une importante rétroaction concernant le progrès, les succès ou les échecs des projets, programmes et politiques, tout au long de leur cycle de vie respectif. Ces systèmes constituent un puissant outil de gestion publique que les décideurs peuvent utiliser pour améliorer la performance et prouver leur responsabilité et leur transparence en ce qui a trait aux résultats. Voici l'une des façons de considérer la rétroaction en provenance du suivi-évaluation dans un contexte de développement : « La rétroaction suscitée par l'évaluation est définie au sens large comme un processus dynamique impliquant la présentation et la diffusion de l'information évaluative dans le but de garantir son application dans des activités de développement nouvelles ou existantes... la rétroaction, comme processus distinct de la diffusion des résultats de l'évaluation, vise à s'assurer que les leçons tirées de cette expérience sont intégrées aux nouvelles opérations » (OCDE, 2001, p. 60).

L'utilisation des résultats du suivi-évaluation contribue à promouvoir le savoir et l'apprentissage au sein des gouvernements et des organisations. La communauté de l'aide internationale met de plus en plus l'accent sur l'acquisition locale du savoir, plutôt que sur le transfert de connaissances du donateur vers le bénéficiaire. Que signifie exactement « l'apprentissage » dans un contexte de suivi-évaluation axé sur les résultats ? « On décrit l'apprentissage comme un processus continu et dynamique d'étude dans lequel les éléments clés sont l'expérience, le savoir, l'accès et la pertinence. Cela exige une culture de recherche et d'enquête, plutôt qu'une culture qui privilégie les réponses et la diffusion de données » (PNUD, 2002, p. 77).

Le savoir et la gestion du savoir sont d'autres aspects importants de l'utilisation des données de performance. L'utilisation des données sur une base continue peut générer de nouvelles connaissances. La gestion du savoir signifie l'intégration des données, l'institutionnalisation de l'apprentissage et l'organisation de l'immense quantité d'information produite par le système de suivi-évaluation.

Les systèmes et les unités de suivi-évaluation axés sur les résultats possèdent une capacité spéciale de contribuer au processus d'acquisition de connaissances. Lorsqu'ils sont utilisés efficacement, les systèmes de suivi-évaluation constituent une forme institutionnalisée d'acquisition de connaissances. « L'apprentissage doit donc être incorporé dans le cycle global de programmation par l'entremise d'un système efficace de rétroaction. L'information doit être diffusée et mise à la disposition des utilisateurs potentiels de façon à devenir un savoir appliqué... L'apprentissage est aussi un outil crucial de gestion et la stratégie d'application du savoir évaluatif est ainsi un moyen important de progresser vers les réalisations... Les réalisations présentent d'autres variables qui peuvent et doivent susciter d'autres apprentissages » (PNUD, 2002, p. 75-76).

« Un cadre de suivi et d'évaluation qui génère un savoir, encourage l'acquisition de connaissances et guide l'action est en soi un moyen important de développer les capacités et de soutenir des réalisations nationales »
(PNUD, 2002, p. 76).

Il est important d'institutionnaliser l'acquisition du savoir au sein des gouvernements et des organisations. L'évaluation des politiques et des programmes devrait jouer un rôle systématique plutôt que ponctuel dans le processus d'apprentissage organisationnel. On doit favoriser un environnement politique qui encourage la présentation et l'utilisation continuelles des données. Un certain niveau d'institutionnalisation doit ainsi être atteint avant que les données puissent être utilisées dans la gestion des institutions de l'État. L'apprentissage organisationnel demeure un moyen fertile et prometteur pour le secteur public d'améliorer la performance.

L'encadré 9.4 explique comment les agences d'aide allemandes ont de plus en plus recours à l'acquisition du savoir par le biais de l'évaluation.

Il est probable que des gouvernements et organisations résistent encore à l'idée qu'il faille apprendre, internaliser et partager les données sur la performance dans et entre les ministères, les organisations, les agences et les départements. On doit reconnaître qu'il existe encore plusieurs défis organisationnels et politiques à surmonter, sans compter les barrières posées par les attitudes qui demeurent ancrées parmi le personnel. L'encadré 9.5 examine certains des obstacles à l'apprentissage.

Encadré 9.4 Des signes d'amélioration dans l'acquisition du savoir grâce à l'évaluation dans les agences d'aide allemandes

- La structure diversifiée de collaboration au développement de l'Allemagne est sur la voie d'une plus grande *concentration* sur des enjeux, des priorités et des pays particuliers. On remarque aussi une tendance vers la décentralisation.
- Les agences d'aide allemandes se perçoivent plus que jamais comme des *organisations fondées sur l'acquisition du savoir*, et elles ont commencé à restructurer leurs systèmes de gestion en conséquence. On s'attend à ce que les *systèmes d'évaluation* jouent un rôle clé dans cette évolution et on leur a accordé une plus grande priorité ainsi qu'une plus grande indépendance institutionnelle.
- La *qualité de l'évaluation* s'améliore. Des méthodes plus sophistiquées, une orientation plus marquée vers l'impact et un plus grand nombre d'évaluations qui ne se limitent pas à un projet unique font tous en sorte qu'à l'avenir, on produira une grande part du savoir qui est nécessaire autant pour l'amélioration de la qualité que pour l'avancement conceptuel du travail de collaboration au développement, tout comme pour une plus grande responsabilisation externe.
- Les agences d'aide croient elles-mêmes qu'il est important d'accroître leurs efforts pour systématiser et institutionnaliser leur *système de rétroaction* en vue d'une meilleure acquisition du savoir et d'une plus grande responsabilité.
- Les agences d'aide perçoivent la nécessité de promouvoir davantage l'*internalisation* des leçons de l'évaluation, en adoptant une approche plus systématique et innovatrice. Certaines étudient présentement la possibilité d'inclure ceci dans un système global de gestion du savoir.
- ... un coup de pouce substantiel a été donné à l'*acquisition horizontale du savoir* parmi les agences d'aide allemandes au cours des dernières années.

Source : OCDE, 2001, p. 19.

Encadré 9.5 Les obstacles à l'apprentissage

L'OCDE a décelé plusieurs obstacles qui peuvent empêcher l'apprentissage :

La culture organisationnelle. Certaines organisations possèdent une culture où la responsabilité tend à être associée avec le blâme. Cela a pour effet de décourager l'esprit d'ouverture et l'apprentissage. Dans d'autres organisations, on accepte mieux de reconnaître ses erreurs et de les voir comme des occasions d'apprendre, parce qu'on reconnaît qu'il y a souvent autant à apprendre d'un projet caractérisé par une performance déficiente que d'un autre qui s'est avéré un succès.

La pression pour dépenser. Apprendre nécessite du temps, et la pression pour atteindre les cibles de dépenses peut inciter les personnes à prendre des raccourcis lors de la planification des projets. Les leçons tirées des expériences précédentes sont ignorées ou appliquées seulement de façon sélective dans leur précipitation à approuver les décisions.

Le manque d'incitations à apprendre. À moins qu'une responsabilisation appropriée ait été intégrée au cycle du projet, il pourrait n'y avoir que peu d'incitations à apprendre. C'est particulièrement le cas lorsque le personnel ou les consultants changent de tâches continuellement. Ils passent habituellement à autre chose bien avant que les conséquences négatives d'une déficience dans l'apprentissage se fassent sentir.

Une vision étriquée. Certains membres du personnel ou des unités opérationnelles ont tendance à s'emprisonner dans leur routine, en continuant de faire ce qu'ils font depuis toujours, alors même que les défauts de la vieille approche familière sont déjà largement connus.

La perte de mémoire institutionnelle. Une rotation fréquente du personnel, une forte dépendance envers des consultants à court terme, l'affaiblissement ou la dissolution des départements de spécialistes, peuvent provoquer une perte de mémoire institutionnelle.

L'insécurité et la vitesse du changement. Si les membres du personnel sont inquiets ou confus en ce qui a trait à leurs objectifs, ou si les priorités du département changent fréquemment, cela peut entraîner des effets négatifs sur l'apprentissage.

La nature inégale de la relation d'aide. La nature inégale de la relation d'aide tend à placer les donateurs dans une position de leadership, ce qui entrave le développement d'un réel partenariat et le partage du savoir dans les deux sens.

Source : OCDE, 2001, p. 20-21.

De bons systèmes de suivi-évaluation peuvent contribuer à surmonter ces obstacles. En produisant un flot continu de réactions et de données, les systèmes de suivi-évaluation aident les décideurs à gérer plus efficacement. Les cultures organisationnelles peuvent être transformées par l'utilisation de systèmes de suivi-évaluation. Les pressions à dépenser diminuent à mesure que les gouvernements reçoivent des données qui leur permettent de gérer la distribution des ressources. Les systèmes de suivi-évaluation fournissent également des incitations à apprendre, permettant ainsi d'indiquer les directions, les tendances, les succès et les problèmes.

On peut surmonter les limites d'une vision étriquée à mesure que les résultats jettent une nouvelle lumière sur des domaines qu'on ne connaissait pas ou qui étaient mal compris. On peut aussi minimiser la perte de mémoire institutionnelle provoquée par les roulements de personnel parce que les systèmes de suivi-évaluation, lorsqu'ils sont bien entretenus, conservent les données antérieures. Enfin, le changement peut être géré plus facilement lorsqu'on bénéficie d'une rétroaction continue.

On peut également surmonter les obstacles en observant et en redressant au besoin la méthode d'apprentissage des gouvernements et des organisations. Il existe des façons d'encourager une utilisation plus intensive des résultats de performance par l'apprentissage et l'accumulation de savoir dans les gouvernements et les organisations (encadré 9.6).

Des stratégies pour partager l'information

« La communication doit faire partie de la planification du système de suivi-évaluation dès le début » (FIDA, 2002, p. 6-7). Une bonne stratégie de communication est essentielle pour diffuser l'information et la partager avec les principaux partenaires. L'information axée sur les résultats doit être partagée avec tous les partenaires et les parties intéressées, internes et externes. « Un *travail complémentaire vigoureux* [nous soulignons] est nécessaire pour mettre en œuvre les recommandations... et pour intégrer les leçons tirées de l'expérience aux processus futurs de prise de décision... Plus les partenaires sont impliqués dans la planification des étapes à venir, plus ils seront susceptibles de poursuivre jusqu'au bout la mise en œuvre des recommandations issues de l'évaluation » (UNPF, 2002). On peut également recourir à des stratégies de partage de l'information qui visent à atteindre des partenaires spécifiques. Dans ce contexte, il convient « d'adapter les règles et les ressources existantes de présentation des données à de nouveaux usages et de nouveaux formats » (Wye, 2002, p. 55).

Encadré 9.6 Apprendre, accumuler du savoir et utiliser intensivement les résultats de performance

Les gouvernements et les organisations peuvent adopter des mesures proactives pour encourager le personnel à apprendre, à accumuler du savoir et à utiliser les résultats de performance. Voici quelques exemples :

- Développer du matériel d'orientation sur l'utilisation de l'information évaluative.
- Former les gestionnaires et les autres membres du personnel sur l'utilisation de l'information évaluative.
- Discuter en groupe de la situation avec le personnel peu après la publication de chaque rapport de performance.
- Récompenser les départements, les organismes subventionnés et les installations ayant une bonne performance.
- Développer des directives sur l'allocation de subventions qui récompensent une performance améliorée.
- Utiliser les données sur la performance pour déterminer les bonnes pratiques au sein de l'agence.
- Utiliser les données sur la performance pour déceler les problèmes courants et, si possible, des solutions.
- Utiliser l'information évaluative pour déterminer les besoins en formation pour le personnel ou l'assistance technique.
- Utiliser l'information évaluative pour prioriser l'utilisation des ressources.

Source : Hatry, Morley, Rossman et Wholey, 2003, p. 16-17.

L'utilisation de l'information évaluative peut prendre des formes passives ou actives (encadré 9.7).

Bien comprendre l'auditoire visé est la clé du succès. Les stratégies de communication doivent être adaptées pour se conformer aux besoins des auditoires spécifiques qu'on vise à atteindre – le Parlement, les ministres, les médias, le secteur privé, les ONG, les organisations de la société civile et le public en général. « La divulgation de résultats évaluatifs négatifs ou controversés peut évidemment entraîner des difficultés pour les agences... Mais... les avantages à long terme indiquent que cela en vaut la peine de les dévoiler... Une divulgation plus large peut aussi accroître la pression pour faire un suivi plus systématique des recommandations, tout en motivant ceux qui sont impliqués dans l'évaluation à faire un meilleur produit, puisqu'ils savent que leur rapport sera rendu public au lieu d'être oublié quelque part sur une tablette » (OCDE, 2001, p. 26).

Les gouvernements et les organisations peuvent utiliser une vaste panoplie de stratégies pour partager l'information avec les partenaires internes et

« L'information sur la performance améliore grandement la performance du gouvernement si elle est communiquée efficacement aux partenaires, y compris aux citoyens »
(Wye, 2002, p. 53).

Encadré 9.7 Des façons actives et passives d'utiliser l'information évaluative

Il est absolument essentiel que l'information évaluative soit utilisée. Il ne suffit pas de simplement fournir l'information aux utilisateurs potentiels au sein du gouvernement – les gestionnaires et les agences responsables de la supervision. La transparence accrue liée à la publication de l'information sur la performance ne suffit pas non plus.

Les pays utilisent différentes approches – actives ou passives – pour s'assurer que l'information est utilisée. Les mesures plus actives incluent les examens formels (des rencontres régulières pendant lesquelles la performance est évaluée), la supervision d'un gestionnaire en chef (soit comme responsable de l'examen formel ou directement en surveillant les résultats de performance qui divergent de ce qu'on attend) et les récompenses monétaires (en général, une reconnaissance publique accompagnée d'un prix ou d'une distinction honorifique). Plusieurs de ces mesures sont adoptées en même temps pour obtenir un plus grand impact. Le projet de « *High-Impact Agency Initiative* » de l'ancien vice-président américain Al Gore, de même que les bilans de performance effectués aux six mois par le bureau du premier ministre britannique, sont des exemples d'approches actives.

Les mesures passives incluent les contrats de performance (des accords formels entre gestionnaires et membres du personnel sur des cibles à atteindre, impliquant un bilan formel à la fin du contrat), la pression des pairs (une fiche de performance pour chaque unité distribuée à tous de façon à ce que les unités puissent facilement être comparées), la désapprobation ou l'appui du public, et les incitations financières (on peut susciter l'espoir d'obtenir des bénéfices monétaires si la performance s'améliore ou si les cibles sont atteintes de diverses façons : sur une base individuelle en couplant le salaire ou les primes des gestionnaires supérieurs à la performance organisationnelle, ou sur une base collective en couplant les salaires et les primes de tous les membres d'une organisation à la performance organisationnelle, ou encore en cherchant à lier le budget de l'organisation à sa performance). Ces mesures sont « passives » dans le sens où elles entraînent la mise en place d'une structure, mais ne garantissent pas que des gestes visant la performance seront posés pour influencer les décisions.

Source : Dorotinsky, 2003a.

externes. Ces stratégies impliquent différents médias capables de diffuser l'information sur la performance.

Permettre aux médias de faire leur travail

Les médias s'avèrent des partenaires importants pour diffuser les résultats obtenus par les systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats. Par exemple, les médias signalent souvent si les gouvernements ou les organisations ont rempli leurs promesses de mettre sur pied des projets, des programmes, des politiques et des services. Les médias ont aussi joué un rôle décisif dans plusieurs pays en dévoilant la corruption et en appelant à une meilleure gouvernance.

Adopter une loi sur l'accès à l'information

L'accès à l'information est un autre puissant outil qui permet de partager l'information avec les partenaires concernés. Par exemple, le gouvernement roumain a récemment adopté une loi sur l'accès à l'information qui stipule que quiconque demande de l'information sur la performance du gouvernement la recevra, sauf lorsqu'il s'agit d'information qui pourrait compromettre la sécurité du pays (Banque mondiale, 2001d).

Mettre en place une administration en ligne

L'administration en ligne est un outil de plus en plus répandu parmi les gouvernements du monde entier, en particulier dans les pays membres de l'OCDE. L'administration en ligne implique l'utilisation des technologies de l'information pour mieux rejoindre les gens et améliorer l'accessibilité, l'information et les services. Il s'agit d'un nouvel environnement électronique dans lequel les partenaires peuvent interagir directement avec le gouvernement, obtenir de l'information, et même faire des affaires directement en ligne. Les pays en développement se préparent aussi à instaurer ce type de service. Le gouvernement de la Jordanie a par exemple lancé son programme d'administration en ligne avec l'introduction d'un service électronique de passation des marchés publics et de comptabilité.

Mettre l'information sur des sites Internet internes et externes

L'utilisation de sites Internet internes (ceux de l'agence ou du gouvernement) et externes qui comprennent des données sur la performance constitue une autre façon efficace de partager l'information. Plusieurs agences développent aussi des bases de données interrogeables comprenant les résultats du suivi-évaluation.

Publier des rapports budgétaires annuels

La publication de documents budgétaires demeure le meilleur moyen d'informer les contribuables sur les dépenses effectuées avec leur argent. Les citoyens auront ainsi l'occasion de « comparer » la qualité et le niveau des services offerts par le gouvernement, et la priorité accordée à ces services ou programmes dans la planification des dépenses.

Engager un dialogue avec la société civile et les groupes de citoyens

Engager un dialogue avec la société civile et les groupes de citoyens implique aussi d'inclure « les auditoires qui s'intéressent à la responsabilité, qui font la promotion de causes et qui s'orientent vers l'action et... de s'entendre avec eux sur l'information (le contenu et la forme) dont ils ont besoin » (IFAC, 2002, p. 6).

Renforcer la supervision parlementaire

Une autre façon importante de partager et de diffuser l'information est de renforcer la supervision parlementaire. Beaucoup de Parlements possèdent des comités actifs dans la chambre basse ou haute qui sont consacrés à l'étude du budget ou des finances publiques. D'autres agences fournissent aussi aux Parlements des rapports de surveillance, comme le Bureau général de la comptabilité (GAO) aux États-Unis, le Bureau de la vérification et de l'évaluation du Congrès, ou le Bureau national de vérification pour le Parlement britannique. Le GAO et d'autres organisations et agences gouvernementales similaires remplissent également des fonctions d'enquête pour les Parlements. Dans plusieurs pays développés et en développement, les Parlements demandent maintenant de l'information sur la performance afin d'accomplir leur fonction de supervision (voir encadré 9.8). Ils cherchent à s'assurer que les budgets sont efficacement utilisés ; plus de gouvernements sont ainsi en voie d'adopter une planification budgétaire de type programmatique.

Renforcer le rôle du Vérificateur général

Plusieurs pays constatent que le Vérificateur général constitue un partenaire clé lorsque vient le temps de déterminer si les gouvernements fonctionnent de manière efficace. Il est intéressant de noter que plus les agences de vérification demandent de l'information sur la performance du secteur public et la mise en œuvre des projets, programmes et politiques, plus cette mise en œuvre s'améliore.

Encadré 9.8 Les rapports de performance du gouvernement canadien au Parlement

« Depuis 1997, le gouvernement a déposé annuellement deux séries de rapports ministériels au Parlement. Au printemps, les ministères et les agences produisent leurs Rapports sur les plans et les priorités pour l'année fiscale qui vient. À l'automne, ils envoient aux parlementaires leurs Rapports ministériels sur le rendement qui indiquent les réalisations atteintes au cours de l'année fiscale précédente. » Un rapport annuel, *Le rendement du Canada*, est produit pour le Parlement. Il contient 19 indicateurs sociétaux regroupés en quatre principaux thèmes : les avenues de développement économique et l'innovation au Canada ; la santé des Canadiens et des Canadiennes ; l'environnement au Canada ; et la vigueur des collectivités canadiennes. Les parlementaires ont souligné la nécessité de présenter les données provenant de ces indicateurs de façon à ce qu'elles soient pertinentes, actuelles, accessibles, comparables et compréhensibles.

Source : Président du Conseil du Trésor du Canada, 2002, p. 2-3.

Au Canada, le Conseil du Trésor a publié un « Guide d'élaboration des cadres de gestion et de responsabilisation axés sur les résultats ». Il vise à être utilisé par les gestionnaires « ...comme plan directeur pour mesurer les résultats et en rendre compte tout au long du cycle de vie d'une politique, d'un programme ou d'une initiative » (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, 2001, p. 1).

Partager et comparer les données de performance avec les partenaires du développement

Partager et comparer les résultats avec les partenaires du développement comporte aussi des avantages à plusieurs niveaux. « Tirer des connaissances de l'information évaluative devient un processus plus large que le simple apprentissage organisationnel et comprend aussi l'acquisition de savoir lié au développement. Cela permet de tester systématiquement la validité, la pertinence et le progrès des hypothèses de développement » (PNUD, 2002, p. 76). Depuis l'introduction des Stratégies nationales de réduction de la pauvreté et d'autres stratégies et politiques exhaustives, le besoin de partager l'information entre les partenaires du développement – en particulier les agences bilatérales et multilatérales – est devenu plus pressant.

« Ces initiatives, et d'autres initiatives communes, présument qu'une action coordonnée des agences sera plus efficace que des efforts individuels. Les mécanismes permettant aux agences d'aide d'échanger entre elles les leçons des évaluations sont cependant toujours faibles, et des obstacles pratiques continuent de mettre un frein à des évaluations communes plus fréquentes – qui, lorsqu'elles surviennent, sont généralement perçues comme une bonne façon de partager les leçons et les méthodologies » (OCDE, 2001, p. 31). On pourrait partager davantage les données de performance avec les pays bénéficiaires. Tous les partenaires principaux – et particulièrement les pays bénéficiaires – doivent être impliqués tout au long du processus de suivi-évaluation.

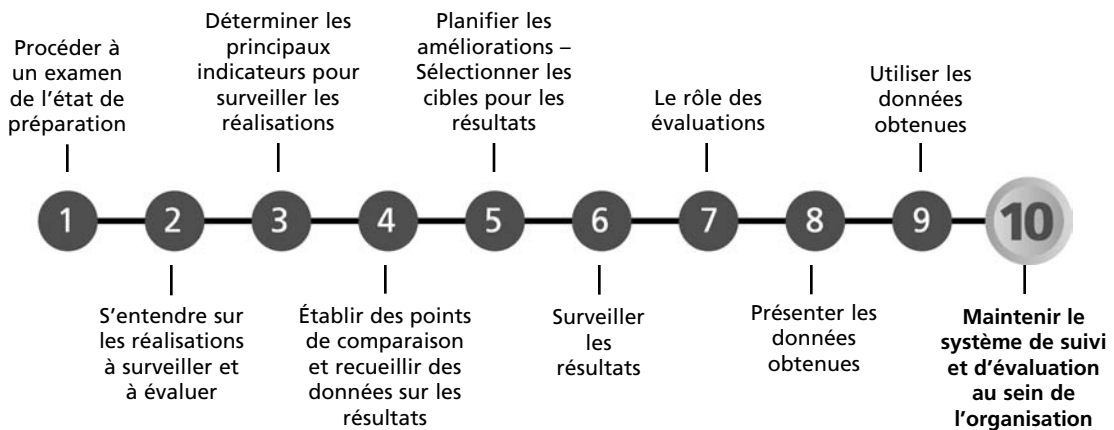
Il existe plusieurs usages pour les données de performance. Deux exemples réussis impliquant des données sur la criminalité et une organisation gouvernementale possédant un système de suivi-évaluation bien développé et fonctionnel ont été examinés. On a également vu que l'utilisation des données comporte plusieurs avantages, incluant une rétroaction continue et un apprentissage organisationnel et institutionnel. Les obstacles à l'utilisation des données – dont plusieurs sont de nature politique – et les incitations pour les surmonter ont aussi été examinés, de même que certaines stratégies potentielles pour partager l'information entre les partenaires internes et externes.

Le prochain chapitre se tourne vers la dernière étape du modèle, soit le maintien du système de suivi-évaluation au sein d'une organisation.

Chapitre 10

Étape 10 : Maintenir le système de suivi-évaluation au sein de l'organisation

Figure 10.1



L'étape finale du modèle se penche sur le maintien des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats. Un système de suivi-évaluation devrait être considéré comme un effort à long terme, par opposition à un effort épisodique sur une courte période ou pour la durée d'un projet, d'un programme ou d'une politique spécifique. Le maintien de tels systèmes au sein des gouvernements et des organisations doit s'appuyer sur un processus à long terme qui en garantit l'utilité (puisque sans utilité, il n'y a aucune raison d'avoir un tel système). Plus spécifiquement, ce chapitre examinera : (a) six éléments critiques dans le maintien des systèmes de SÉ axés sur les résultats ; (b) l'importance des incitations et des désincitations dans le maintien des systèmes ; (c) les obstacles possibles au maintien des systèmes ; (d) la validation et l'évaluation des systèmes et de l'information qui en est issue ; et (e) les changements culturels positifs au sein des gouvernements et des organisations qui adoptent le suivi-évaluation.

Six éléments critiques dans le maintien des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats

Chacun des éléments qui contribuent à la durabilité des systèmes de suivi-évaluation nécessite une attention et un soin continus.

La durabilité et l'utilisation des systèmes de suivi-évaluation sont interdépendantes. Des systèmes qui ne sont pas utilisés ne seront pas durables. La question de l'utilisation doit être réglée en premier. Elle est une condition préalable à la durabilité du système.

La demande

Si la demande est épisodique et varie au gré des circonstances, les systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats ne seront pas utilisés ni entretenus. Des exigences structurées pour rendre compte des résultats, incluant des lois, des réglementations et des exigences internationales de développement (l'Initiative PPTE et l'adhésion à l'UE par exemple) encouragent une demande soutenue et cohérente pour de tels systèmes. Les gouvernements, la société civile et les donateurs souhaitent de plus en plus obtenir les résultats que les systèmes de suivi-évaluation sont le mieux à même de surveiller et de mesurer.

Dans beaucoup de cas, la demande est stimulée lorsque les objectifs stratégiques du gouvernement sont traduits en systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats tels que les Stratégies nationales de réduction de la pauvreté et d'autres initiatives de ce type. Ces initiatives ne sont pas uniquement tournées vers les activités ; elles cherchent plutôt à donner une pertinence à l'action. Dans le cas des Stratégies nationales de réduction de la pauvreté, on se questionne par exemple sur les conséquences des politiques et des programmes visant à réduire la pauvreté et à venir en aide aux groupes les plus vulnérables.

Des rôles et des responsabilités clairement définis

Des rôles et des responsabilités clairement définis ainsi qu'une hiérarchie organisationnelle et politique formelle doivent être établis. L'organisation et les personnes en charge de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des données sur la performance doivent être clairement spécifiées et supervisées. Par exemple, le ministère des Finances pourrait administrer une Stratégie nationale de réduction de la pauvreté, et fournirait des instructions aux ministères sectoriels pour recueillir et diffuser des données qui serviront à surveiller les différentes réalisations spécifiées dans la stratégie.

La coordination politique interne joue un rôle clé. Il faut s'assurer que les ministères responsables des finances et de la planification aux ministères sectoriels soient liés entre eux. Ces ponts sont importants, tout comme l'est la communication horizontale qui tient toutes les parties concernées informées. Si des problèmes organisationnels surviennent, il faudrait y voir le plus rapidement possible.

Il est également important de mettre en place un système continu de collecte et d'analyse de données qui dépasse le gouvernement national et touche les autres niveaux de gouvernement. La collecte, l'analyse et la diffusion de données devraient être coordonnées dans les différents niveaux de gouvernement. Par exemple, dans les secteurs de la santé et de l'éducation, il sera important de se concentrer sur les niveaux local et régional puisque c'est là que se retrouvent certaines des exigences pour satisfaire aux objectifs nationaux. L'analyse de données et la production de rapports à ces niveaux alimenteront par la suite la base de données au niveau national pour déterminer les progrès accomplis en vue d'atteindre la réalisation souhaitée.

Enfin, les systèmes de suivi-évaluation doivent être construits de telle façon qu'il y aura une demande pour de l'information sur la performance à chacun des niveaux où les données sont recueillies et analysées. Aucun niveau du système n'agit simplement comme un corridor dans lequel passe l'information. Les parties du système où l'information ne fait que passer s'avéreront vulnérables et entraîneront l'effondrement du système. Si les gens ne s'impliquent pas, s'il n'y a pas d'appropriation, ceux qui se trouvent dans les « corridors » du système s'en désintéresseront et l'on se retrouvera avec une collecte et une diffusion des données déficientes.

Une information fiable et crédible

Le système de suivi-évaluation doit produire une information qui amène à la fois de bonnes et de mauvaises nouvelles. L'information sur la performance doit être transparente et mise à la disposition de tous les principaux partenaires. Si les débats sur les enjeux ne sont pas appuyés par une information fiable et crédible, seuls les opinions personnelles et les préjugés auront voix au chapitre.

Ceux qui produisent l'information méritent d'être protégés des représailles politiques. Si les mauvaises nouvelles ont des répercussions négatives, un climat de peur envahira le système et la fiabilité de l'information produite sera compromise. Une façon rapide de miner un système de suivi-évaluation est de punir ceux qui rapportent les mauvaises nouvelles.

L'information produite par le système de suivi-évaluation doit être transparente et sujette à une vérification indépendante. Si les données sur la performance du gouvernement sont difficiles à obtenir, ou si des censeurs empêchent la diffusion d'une telle information, le système ne pourra fonctionner convenablement. On recommande aussi que le bureau national de vérification, le Parlement ou un groupe d'universitaires effectue un examen indépendant périodique de façon à s'assurer que les données générées par le système sont précises et fiable, et pour susciter la confiance parmi les gestionnaires qui utilisent les données.

La responsabilité

Aucune partie du gouvernement ne devrait être exemptée d'une responsabilité envers les parties prenantes. Les organisations de la société civile et les ONG (comme Transparency International) jouent un rôle clé en encourageant la transparence et la responsabilisation, et peuvent même aider à la collecte des données. Par exemple, des ONG au Bangladesh ont recueilli des données sur les conditions de l'éducation à l'échelle locale, parce que la capacité pour recueillir et rendre compte de ces données est très faible au sein du gouvernement. Les médias, le secteur privé et le Parlement ont aussi un rôle à jouer pour garantir que l'information produite est précise, fiable, fournie en temps opportun et aborde directement la question de la performance du gouvernement. Il est important de ne pas récompenser l'échec. La responsabilisation signifie que les problèmes doivent être reconnus et qu'on doit s'y attaquer.

La capacité

Il est nécessaire de posséder des compétences techniques appropriées dans la collecte et l'analyse des données pour assurer le maintien du système. Des compétences

managériales dans l'établissement d'objectifs stratégiques et le développement organisationnel sont également nécessaires. Les systèmes de collecte et de recherche des données doivent être fonctionnels et modernes. Les gouvernements engageront continuellement des ressources financières pour le maintien et la gestion des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats. L'expérience et la mémoire institutionnelles contribuent aussi au maintien à long terme de ces systèmes.

Les incitations

Il faut encourager l'utilisation de l'information sur la performance. Cela signifie que le succès doit être reconnu et récompensé, qu'il faut s'attaquer aux problèmes, que les messagers ne doivent pas être sanctionnés, que l'apprentissage organisationnel est valorisé, et que les surplus budgétaires sont partagés. On ne peut compter sur des systèmes corrompus ou inefficaces pour produire une information et une analyse de qualité.

Les encadrés 10.1 et 10.2 fournissent des exemples de façons dont les gouvernements intègrent et maintiennent des systèmes axés sur les résultats. Les Chartes de citoyens du Royaume-Uni et le *Performance and Results Act* du gouvernement américain (GPRA) incorporent les éléments les plus importants pour le maintien d'un système. Les Chartes des citoyens établissent un contrat permanent entre le gouvernement et les citoyens, et ce contrat délimite les responsabilités et les attentes sur le plan de la performance. Le GPRA institutionnalise lui aussi légalement le suivi-évaluation au sein des agences gouvernementales, rendant ainsi ces systèmes plus durables à long terme.

Encadré 10.1 Les Chartes de citoyens au Royaume-Uni

Au Royaume-Uni, des contrats conclus entre le gouvernement et des groupes de citoyens (connus sous le nom de *Citizen's Charters*) spécifient que le gouvernement se porte garant d'un certain niveau de performance.

Les Chartes de citoyens, lancées en 1991, visent à améliorer les services publics et à faire en sorte que les services répondent mieux aux besoins des usagers. Il existe aujourd'hui 40 chartes qui couvrent les principaux services publics et qui établissent des standards de qualité pour les services. On dénombre également plus de 10 000 chartes locales couvrant les fournisseurs locaux de services tels que les écoles, les policiers et les pompiers.

De plus, des Réseaux pour la qualité des chartes (*Charter Quality Networks*) ont été lancés pour permettre à des gestionnaires de services publics d'échanger des idées sur les programmes, le service à la clientèle et d'autres enjeux liés à la qualité du service, de même que pour échanger leurs meilleures pratiques. Il existe maintenant 22 Réseaux de qualité au Royaume-Uni, auxquels participent plus de 1500 personnes.

Dans le cadre de l'initiative Pour un meilleur gouvernement (*Better Government*), le Bureau des chartes a mis en place une table ronde comptant plus de 5000 citoyens de partout au Royaume-Uni. Ce groupe témoin interroge les membres du public sur leurs attitudes envers les services publics et propose des idées sur les façons d'améliorer ces services. En plus du Bureau du conseil des ministres, d'autres ministères, agences et entités publiques assistent aux tables rondes pour faire des recherches et des consultations.

Source : Bureau du conseil des ministres, Royaume-Uni.

Encadré 10.2 Le *Performance and Results Act* du gouvernement américain

L'évaluation de la performance aux États-Unis a débuté dans les années 1970 au sein des administrations locales, s'est étendue aux gouvernements des États, puis au gouvernement fédéral avec l'adoption du *Government Performance and Results Act* (GPRA) en 1993. Le gouvernement américain s'est doté d'un système de mesure de la performance après les autres niveaux de gouvernement aux États-Unis, et plus tardivement que les gouvernements de certains pays.

« Les objectifs de la loi sont : (1) d'accroître la confiance du peuple américain dans les capacités du gouvernement, en tenant les agences fédérales systématiquement responsables d'atteindre les résultats prévus pour les programmes ; (2) d'entreprendre une réforme de la mesure de la performance des programmes par une série de projets pilotes visant l'établissement d'objectifs pour les programmes, la mesure de la performance des programmes en regard des objectifs et la diffusion publique des progrès ; (3) d'améliorer l'efficacité des programmes fédéraux et la responsabilisation envers le public en montrant une préoccupation constante pour l'atteinte de résultats, la qualité du service et la satisfaction des clients ; (4) d'aider les gestionnaires fédéraux à améliorer la fourniture des services en exigeant qu'ils planifient leurs activités en vue d'atteindre les objectifs du programme, et en leur fournissant de l'information sur les résultats obtenus par les programmes et la qualité du service ; (5) d'améliorer la prise de décision au Congrès en fournissant plus d'information objective sur l'atteinte des objectifs statutaires et sur l'efficacité relative des programmes et des dépenses fédérales ; et (6) d'améliorer la gestion interne du gouvernement fédéral » (Bureau américain de la Gestion et de la Planification budgétaire, 1993).

Une récente enquête portant sur 16 programmes dans 12 agences du gouvernement fédéral a observé que « plusieurs programmes fédéraux ont déjà utilisé des données sur les réalisations pour améliorer leurs programmes... Les gestionnaires fédéraux ont utilisé les données sur les réalisations de diverses façons, [notamment] pour susciter une action corrective ; pour déceler et encourager les "meilleures pratiques" ; pour motiver [et reconnaître la contribution du personnel] ; pour planifier et préparer le budget... » L'enquête a tout de même découvert certains obstacles à l'utilisation des données sur les réalisations – des obstacles qui peuvent toucher n'importe quelle organisation : (a) une absence d'autorité ou d'intérêt pour effectuer des changements ; (b) une compréhension limitée de l'utilisation des données sur les réalisations ; (c) des lacunes dans les données sur les réalisations (par exemple, des données périmées, des données qui n'ont pas été fractionnées, un manque de spécificité, la nécessité d'avoir des données intermédiaires, etc.) ; et (d) une peur de « créer des remous » (Hatry, Morley, Rossman et Wholey, 2003, p. 11-13).

Plus récemment, l'application du GPRA a été étendue à la performance du domaine budgétaire. Tout le gouvernement s'est également efforcé de regrouper de façon plus serrée la planification stratégique et annuelle et la diffusion des données dans le cadre du GPRA.

« De façon générale, on peut dire que le GPRA est une bonne affaire. Ses procédures ont fourni aux départements du gouvernement des outils de base pour mener leurs activités de façon plus judicieuse, en fixant des objectifs de performance et en mesurant les réalisations à court et à long termes. Toute organisation cherchant à procurer une meilleure qualité de vie, une plus grande quantité de services et une amélioration générale dans la qualité des services à ses clients doit avoir une vision et une mission, se fixer des objectifs, et mesurer les résultats » (ChannahSorah, 2003, p. 5-6).

Les pays en développement construisent actuellement leur capacité d'évaluation, institutionnalisent l'évaluation et utilisent les résultats au sein du gouvernement – en bref, ils tentent de mettre en place des systèmes durables de suivi-évaluation. Le tableau 10.1 illustre ces efforts effectués en Colombie, en Chine et en Indonésie.

Tableau 10.1 Le développement et l'institutionnalisation de la capacité d'évaluation – des enjeux auxquels la Colombie, la Chine et l'Indonésie se sont attaquées

Enjeu	Colombie	Chine	Indonésie
Ancrer le régime d'évaluation	La Constitution donne le mandat à la direction de prendre le leadership.	La résolution préliminaire du Conseil d'État fait appel au leadership des Agences exécutives centrales.	La responsabilité repose sur la direction par l'entremise d'un décret ministériel.
Situer la fonction d'évaluation	Centralisée au sein du ministère de la Planification nationale. Les principaux ministères sectoriels fournissent une contribution.	Décentralisée dans les principales agences centrales.	Centralisée au sein de l'Agence nationale de planification du développement (BAPPENAS). Les ministères sectoriels fournissent une contribution.
La portée de l'évaluation	Les politiques publiques et les principaux programmes du secteur public.	Les projets du secteur public.	Les politiques, plans, programmes et projets de développement.
Lier l'évaluation avec d'autres fonctions du secteur public	Le ministère de la Planification nationale joue un rôle clé dans la formulation des politiques et stratégies et dans l'allocation et le suivi des fonds budgétaires.	Aucun lien formel n'a été établi. La Commission d'État chargée de la planification est impliquée dans l'affectation et le suivi des ressources publiques.	BAPPENAS est chargé de lier l'évaluation au processus annuel d'allocation budgétaire.
Utiliser l'évaluation dans la prise de décisions	L'information est transmise aux dirigeants des agences sectorielles et au ministère de la Planification nationale.	Le suivi et l'évaluation contribuent à la gestion des agences centrales.	L'information provenant du suivi et de l'évaluation est transmise à BAPPENAS par l'entremise des gestionnaires des agences sectorielles.
Rendre la fonction d'évaluation plus professionnelle	L'évaluation est une discipline transversale qui recoupe diverses habiletés professionnelles spécifiques.	L'évaluation est vue comme une discipline appliquée à l'analyse socioéconomique.	L'évaluation n'est pas considérée comme une profession à part, mais comme une discipline complémentaire.
Les ressources pour l'évaluation	Les ressources sont tirées des budgets des agences.	Les ressources sont tirées des budgets des agences centrales.	Les ressources sont tirées des budgets des agences.

Note : BAPPENAS = Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.
Source : Guerrero, 1999, p. 180.

L'importance des incitations et des désincitations

Entretenir des systèmes de suivi-évaluation implique également d'utiliser des incitations appropriées pour motiver les gestionnaires et les encourager à accomplir leur tâche. « Mettre en place des incitations pour le suivi-évaluation signifie offrir des stimuli... afin que les responsables du suivi-évaluation et les principaux partenaires perçoivent le suivi-évaluation non comme une tâche bureaucratique, mais comme une occasion de discuter des problèmes ouvertement, de réfléchir de façon critique, de critiquer de manière constructive et d'apprendre quels changements sont nécessaires pour améliorer l'impact » (FIDA, 2002, Section 7, p. 4). Il existe une multitude d'incitations organisationnelles, financières, politiques, sur le plan des ressources, de l'assistance technique et de la formation qui peuvent être utilisées pour maintenir des systèmes de suivi-évaluation. De même, les gestionnaires doivent supprimer les désincitations à maintenir les systèmes de suivi-évaluation. Les encadrés 10.3 et 10.4 contiennent des types d'incitations et de désincitations.

Les obstacles possibles au maintien des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats

Un certain nombre d'obstacles peuvent surgir lorsqu'on tente de maintenir des systèmes de suivi-évaluation. Hatry (1999) a mis en lumière des problèmes qui risquent de survenir lors de la mise en œuvre et du maintien de systèmes de suivi-évaluation :

- des besoins en formation de personnel ;
- les coûts et la faisabilité du système dans son ensemble ;
- des changements dans les priorités législatives et celles de l'agence gouvernementale ;
- la stabilité des indicateurs dans le temps ;

Encadré 10.3 Liste de vérification pour des désincitations qui entravent le suivi-évaluation participatif et axé sur l'apprentissage

Les désincitations suivantes ont-elles été retirées des projets, programmes ou politiques ?

- se servir de l'unité de suivi-évaluation comme endroit où reléguer le personnel rétrogradé ou non qualifié ;
- ne pas spécifier clairement comment les données seront ou ont été utilisées ;
- réprimander ceux qui innovent à l'intérieur des limites de leur projet ou ceux qui font des erreurs ;
- concentrer l'évaluation de la performance uniquement sur les activités (les extrants) ;
- transférer fréquemment les employés à différents postes ;
- des employés qui se sentent isolés ou impuissants en ce qui a trait à la reconnaissance de leur contribution vers l'atteinte de l'objectif du projet ;
- une attitude non constructive par rapport à ce qui constitue une participation au projet ou envers les principaux partenaires.

Source : FIDA, 2002.

Encadré 10.4 Liste de vérification pour des incitations qui encouragent le suivi-évaluation participatif et axé sur l'apprentissage

Les incitations suivantes sont-elles présentes ?

- une responsabilité claire pour le suivi-évaluation ;
- des récompenses financières et autres : des salaires appropriés ;
- un appui, tel que des ressources financières, à l'exécution des projets, programmes et politiques ;
- une stratégie pour le personnel et les partenaires : embaucher du personnel ouvert à l'apprentissage ; s'associer avec des partenaires qui souhaitent essayer des formes de suivi-évaluation plus participatives ;
- la culture d'innovation au sein des projets, programmes et politiques : complimenter et encourager ceux qui posent des questions et qui innover, accorder un statut élevé au suivi-évaluation parmi le personnel ;
- les processus d'évaluation de la performance : prêter une attention égale à la capacité des membres du personnel à apprendre et à innover, et non uniquement s'ils ont atteint leurs cibles quantitatives ;
- démontrer l'utilité des données du suivi-évaluation : expliciter les données et les rendre intéressantes en les mettant à la portée de tous ;
- rétroaction : informer ceux qui recueillent les données, les fournisseurs d'information, et d'autres personnes impliquées dans le processus sur comment leurs données ont été utilisées (analysées), et comment elles ont contribué au projet.

Source : FIDA, 2002.

- la description du processus de mesure des réalisations (qui le fera) ;
- la peur et la résistance des gestionnaires de programme ;
- la participation des autres niveaux de gouvernement et du secteur privé ;
- la coordination des réalisations entre divers projets, programmes ou sites ;
- les réalisations à l'échelle d'une communauté versus celles qui concernent uniquement un programme ;
- l'appui législatif ;
- des événements politiques.

Les défis sur le plan des ressources humaines comptent parmi les enjeux les plus critiques de la mise en œuvre et du maintien des systèmes de suivi-évaluation. Ces défis ne sont peut-être pas si différents de ceux auxquels font face le secteur public dans son ensemble, mais ils ont une dimension unique. Tout d'abord, recruter et conserver du personnel talentueux capable de construire et gérer un nouveau système d'information n'est pas une chose facile. Peut-on les trouver et, si oui, peut-on les embaucher ? Deuxièmement, quel est le calibre de ceux qui sont prêts à quitter leur position actuelle pour un poste dans une unité de suivi-évaluation ? Troisièmement, ceux qui sont embauchés sont-ils des agents de changement ? La mise en place d'un système de suivi-évaluation est un processus de changement politiquement chargé. Ceux qui sont embauchés comprennent-ils cela et sont-ils prêts à gérer un processus de changement ? Quatrièmement, pourra-t-on fournir

une formation continue à tout le personnel et à tous les niveaux ? De nouvelles méthodologies, techniques et procédures seront inévitablement introduites et le personnel devra s'y familiariser. Cette formation peut-elle être offerte ? De plus, compte tenu du roulement de personnel, peut-on former de nouveaux employés adéquatement et dans des délais suffisamment courts pour que leur productivité et leur contribution à l'unité augmentent rapidement ?

Le système de suivi-évaluation devra répondre et s'adapter aux changements dans les priorités législatives et organisationnelles. Il importe de maintenir la stabilité des indicateurs dans le temps, en dépit de ces changements dans le contexte plus large de la politique et de l'environnement immédiat. On veut en effet être capable de comparer des questions et des tendances similaires sur une période de temps donnée.

La validation et l'évaluation des systèmes de suivi-évaluation et de son information

Il est important de procéder à des mises à jour et à des améliorations continues pour maintenir des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats. Les systèmes de suivi-évaluation doivent eux-mêmes être périodiquement évalués par des évaluateurs internes et externes. « Les évaluateurs peuvent apporter un appui au chapitre de la validation des données de performance et de l'amélioration des systèmes de mesure de la performance. Les évaluations des systèmes de mesure de la performance doivent se concentrer à la fois sur la qualité technique du système et sur l'ampleur de l'utilisation de l'information dans l'atteinte des objectifs de performance et la responsabilisation envers les principaux partenaires et le public » (Wholey, 2001, p. 345). Les évaluateurs peuvent aussi vérifier et confirmer les résultats des systèmes de suivi-évaluation.

Les changements culturels positifs au sein des gouvernements et des organisations qui se tournent vers le suivi-évaluation

Les systèmes de suivi-évaluation sont fondamentalement des défis politiques et, dans une moindre mesure, des défis techniques. Créer, mettre en œuvre et maintenir des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats peut susciter des changements culturels majeurs dans la façon dont les gouvernements et les organisations opèrent. Les systèmes de suivi-évaluation peuvent entraîner des changements culturels positifs qui mèneront à une meilleure performance, à une responsabilisation et une transparence accrues, et à plus d'apprentissage et de savoir (voir encadré 10.5).

Les bons systèmes doivent être utilisés de façon à assurer leur durabilité. Six éléments sont nécessaires pour les soutenir : une demande, des rôles et des responsabilités clairement définis, une information fiable et crédible, la responsabilité et la capacité. Il existe des systèmes de suivi-évaluation durables dans plusieurs pays membres de l'OCDE, et quelques pays en développement sont aussi en voie de mettre en place et de maintenir de tels systèmes. Par-dessus tout, les systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats sont de puissants outils de gestion publique qui facilitent les changements culturels et politiques positifs dans les gouvernements et les organisations, les amenant ainsi à démontrer les résultats obtenus, leur

Encadré 10.5 Une culture évaluative et des partenariats fondés sur la collaboration renforcent les capacités des agences gouvernementales

Une récente étude s'est penchée sur le développement de la culture d'évaluation dans cinq agences gouvernementales américaines : la Direction pour les enfants et les familles, la Garde côtière, le ministère du Logement et du Développement urbain, la Direction pour la sécurité routière sur les autoroutes nationales et la Fondation nationale des sciences. Les cinq agences utilisent diverses stratégies pour développer et améliorer l'évaluation. La culture d'évaluation et l'engagement institutionnel à tirer des leçons de l'évaluation ont été développés pour appuyer les débats sur les politiques et les demandes pour une plus grande responsabilisation.

L'étude a observé que les éléments fondamentaux de la capacité évaluative étaient la culture d'évaluation, la qualité des données, l'expérience analytique et les partenariats. Les agences ont prouvé qu'elles possédaient une culture évaluative en évaluant régulièrement le fonctionnement des programmes. Les gestionnaires appréciaient et utilisaient cette information pour tester de nouvelles initiatives ou estimer le progrès accompli vers l'atteinte d'un objectif. Les agences insistaient pour avoir accès à des données qui étaient crédibles, fiables et cohérentes pour s'assurer que les résultats des évaluations étaient dignes de confiance. Les agences devaient également compter sur une expérience analytique et une expertise en recherche. Enfin, les agences ont collaboré avec des partenaires au sein des programmes et ailleurs pour avoir une meilleure emprise sur les ressources et l'expertise dans le but d'obtenir l'information sur la performance.

Source : GAO, 2003.

responsabilité et leur transparence. Ils facilitent également l'acquisition du savoir et l'apprentissage. Et ils sont faisables !

Quelques rappels en terminant

- Le besoin de renforcer les capacités est illimité. La seule façon pour une organisation de descendre est vers le bas.
- Gardez les champions dans votre camp et aidez-les.
- Assurez-vous que le ministère des Finances et le Parlement comprennent qu'un système de suivi-évaluation a besoin de ressources en permanence.
- Saisissez toutes les occasions pour lier l'information sur la performance aux décisions de planification budgétaire et d'affectation des ressources.
- Effectuez d'abord des essais pilotes pour démontrer l'efficacité du suivi axé sur les résultats. Débutez par une stratégie partielle (c'est-à-dire, des îlots d'innovation) par opposition à l'approche pour l'ensemble du gouvernement.
- Surveillez à la fois les progrès de la mise en œuvre et l'atteinte des résultats.
- Complétez le suivi de la performance par des évaluations pour garantir une meilleure compréhension des résultats générés par le secteur public.

Chapitre 11

Le suivi-évaluation axé sur les résultats, vous et votre organisation

Pourquoi adopter le suivi-évaluation axé sur les résultats ?

Le suivi-évaluation axé sur les résultats s'est répandu à l'échelle planétaire depuis que les partenaires nationaux et internationaux du développement cherchent à obtenir plus de responsabilité, de transparence et de résultats de la part des gouvernements et des organisations. Les agences multilatérales de développement, les gouvernements donateurs, les Parlements, le secteur privé, les ONG, les groupes de citoyens et la société civile témoignent leur intérêt pour des résultats tangibles. L'appui politique et financier aux gouvernements et à leurs programmes est de plus en plus lié à leur capacité à mettre en œuvre de bonnes politiques, à prouver leur efficacité dans l'utilisation des ressources et à livrer des résultats concrets.

Les OMD, l'Initiative PPTE, les contributions financières de l'AID, la volonté d'adhérer à l'OMC et à l'UE, ne sont que quelques-unes des initiatives et pressions qui soutiennent le développement du suivi-évaluation axé sur les résultats. Sur le plan interne, les gouvernements sont confrontés aux défis de la déréglementation, de la commercialisation et de la privatisation de leurs fonctions, de même qu'à ceux qui découlent de budgets et de ressources incertains.

Pour toutes ces raisons, les gouvernements et les organisations se tournent vers le suivi-évaluation axé sur les résultats dans l'espoir que cet outil de gestion publique les aide à élaborer les politiques appropriées, à gérer les ressources financières et autres, et à remplir leurs mandats et leurs promesses aux partenaires internes et externes.

Le suivi-évaluation axé sur les résultats va au-delà du suivi-évaluation traditionnel axé sur les intrants et les extrants. Lorsqu'il est utilisé efficacement, il permet aux concepteurs de politique et aux décideurs de se concentrer sur, et d'analyser, les *réalisations* et les *impacts*. Après tout, les intrants et les extrants ne nous disent pas grand-chose sur l'efficacité d'une politique, d'un programme ou d'un projet donné. Même si le suivi-évaluation traditionnel demeure un maillon important dans la chaîne du suivi-évaluation axé sur les résultats, ce sont les réalisations et les impacts qui importent le plus pour les gouvernements et leurs partenaires.

Mettre en place et maintenir des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats n'est pas une tâche facile. Cela requiert un engagement continu, des champions, du temps, des efforts et des ressources. On rencontrera de nombreux défis organisationnels et techniques. Les défis politiques sont habituellement les plus

difficiles à relever. Et plusieurs tentatives peuvent s'avérer nécessaires avant que l'on réussisse à adapter le système à la politique, au programme ou au projet d'un gouvernement ou d'une organisation. Mais c'est faisable. Et ça en vaut certainement le coût si l'on tient compte des demandes de plus en plus répandues pour une bonne performance.

Les bons systèmes de suivi-évaluation accumulent aussi un capital de connaissances en permettant aux gouvernements et aux organisations de développer une base de savoir sur les types de projets, programmes et politiques qui ont du succès – et, plus généralement, sur ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas, et pourquoi. Les systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats contribuent aussi à promouvoir une plus grande transparence et une responsabilisation accrue, et peuvent avoir des impacts similaires sur d'autres sections d'un gouvernement ou d'une organisation. En bref, la mesure de la performance procure un pouvoir d'influence considérable.

Plusieurs pays membres de l'OCDE détiennent plus de vingt ans d'expérience en suivi-évaluation et se retrouvent à divers stades de progrès en ce qui a trait au développement des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats. Les gouvernements des pays membres de l'OCDE – tout comme leurs homologues dans les pays en développement – ont mis en place des cultures d'évaluation et des systèmes de suivi-évaluation en réponse à divers degrés de pression interne et externe. De plus, les pays développés ont choisi une multitude de points de départ pour mettre en œuvre des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats, incluant les approches pour l'ensemble du gouvernement, partielle et mixte.

Des enquêtes récentes de l'OCDE ont observé que la plupart des pays membres de l'organisation intègrent maintenant une information sur la performance à leurs documents budgétaires.

En ce qui concerne l'analyse des résultats, environ la moitié des pays distinguent les intrants des réalisations. Il reste beaucoup à faire cependant, notamment lier les cibles de performance aux dépenses et utiliser les données sur la performance pour allouer les budgets. Dans plusieurs pays membres de l'OCDE, le développement du suivi-évaluation axé sur les résultats est donc toujours en cours.

Les leçons tirées de l'expérience des pays membres de l'OCDE sont utiles et applicables aux pays en développement, qui sont maintenant confrontés au défi de créer leurs propres systèmes et cultures de suivi-évaluation. Les pays membres de l'OCDE qui possèdent des systèmes politiques démocratiques, de fortes traditions de recherche empirique, des fonctionnaires formés dans les sciences sociales, et des niveaux élevés de dépenses en éducation, en santé et en services sociaux, sont ceux qui ont connu le plus de succès en adoptant des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats. En réalité, la mise en place de tels systèmes est d'abord et avant tout une activité politique comprenant des dimensions techniques, plutôt que l'inverse. L'expérience des pays membres de l'OCDE démontre que la mise en place de systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats requiert des efforts continus pour atteindre un niveau d'application général dans tous les systèmes étatiques de gestion et de planification budgétaire.

Les pays en développement sont confrontés à une panoplie de défis distincts en essayant de déterminer la pertinence des actions et des interventions gouvernementales. Ces pays peuvent se buter à des obstacles tels que l'absence de demande et d'appropriation des systèmes de suivi-évaluation, une capacité institutionnelle

déficiente, un manque de coopération et de coordination bureaucratiques, l'absence de champions de haut niveau, des cadres légal et réglementaire déficients ou inexistant, une culture traditionnelle de suivi-évaluation, un manque de main-d'œuvre qualifiée, des cultures politique et administrative qui ne favorisent pas la mise en œuvre d'un suivi-évaluation, etc. Malgré ces obstacles, plusieurs pays en développement accomplissent des progrès impressionnants dans le développement de systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats. Ces défis sont ardu, mais une bonne gouvernance est essentielle au développement économique, social et humain. Les pays en développement méritent une bonne gouvernance autant que les autres pays.

Enfin, le nombre croissant de partenariats internes et externes qui sont formés dans le but d'atteindre des objectifs de développement ont encouragé la mise en place de systèmes de suivi-évaluation qui intègrent ces partenariats plus larges. La coordination internationale des résultats constitue la prochaine étape dans le processus évolutif qui consiste à élargir la portée du suivi-évaluation axé sur les résultats.

Comment mettre en place des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats

Le modèle en dix étapes présenté ici peut aider les gouvernements et les organisations à créer, développer et maintenir des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats. Ce modèle peut être utilisé pour des politiques, des programmes et des projets. Même s'il apparaît visuellement comme un processus linéaire, il n'en est pas un en réalité. Il y aura inévitablement un va-et-vient entre les étapes, et l'on s'attachera parfois à plusieurs étapes à la fois.

Le modèle contient certaines caractéristiques uniques, notamment l'Étape 3, qui consiste à effectuer un examen de l'état de préparation. Cet examen – souvent omis – est un outil diagnostique qui vise à déterminer si les gouvernements sont effectivement prêts et capables de mettre en place, utiliser et entretenir des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats. Les trois principales sections de cet examen incluent un examen des incitations ou des demandes pour concevoir et mettre en place un système, les rôles et responsabilités, les structures déjà en place pour évaluer la performance du gouvernement, et les besoins sur le plan du renforcement des capacités. Plus spécifiquement, l'examen de l'état de préparation aborde huit questions cruciales, soit : qui fait la promotion d'un système de suivi-évaluation ; qu'est-ce qui motive les champions ; qui s'appropriera le système et à qui bénéficiera le système ; comment le système contribuera à une meilleure affectation des ressources et à l'atteinte des objectifs ; les réactions à l'information négative générée par le suivi-évaluation ; la capacité existante pour appuyer un système de suivi-évaluation ; les liens entre le système et les projets, les programmes, les secteurs et les objectifs nationaux.

Les examens de l'état de préparation effectués dans les pays en développement ont généré une multitude de leçons. Par exemple, le Bangladesh ne possédait que quelques-unes des caractéristiques nécessaires pour entreprendre la mise en place de systèmes de suivi-évaluation. Les examens en Égypte et en Roumanie ont toutefois mis au jour une information d'une importance vitale sur les points d'ancrage susceptibles de permettre au suivi-évaluation d'être enclenché. On a observé que des

champions politiques de haut niveau ainsi qu'un leadership politique soutenu constituaient certains des ingrédients clés dans la recette du suivi-évaluation. On a aussi découvert que des ministères se trouvaient à différents stages dans leur capacité d'effectuer un suivi-évaluation. Il est sans doute possible d'aller de l'avant dans la mise en place du suivi-évaluation en travaillant avec des îlots d'innovation au sein du gouvernement. La communication et la coordination entre et au sein des agences gouvernementales et des ministères, ainsi qu'entre les donateurs, sont importantes. Les pays en développement peuvent ne pas avoir encore les capacités institutionnelle, humaine et technique pour concevoir, mettre en place et utiliser les systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats; cela n'est toutefois pas un obstacle insurmontable. Une assistance technique et une formation peuvent contourner ces difficultés. Mais aucune assistance, aussi considérable soit-elle, ne peut remplacer la volonté politique locale. Les défis politiques sont souvent plus difficiles à surmonter que les défis techniques.

La seconde étape consiste à choisir des réalisations à suivre et à évaluer. Tous les gouvernements doivent fixer des objectifs, qu'ils aient ou non la capacité d'effectuer un suivi-évaluation. Les réalisations indiquent la voie à suivre. La mise en place d'un système de suivi-évaluation est fondamentalement un processus déductif où les intrants, les activités, les extrants et les réalisations sont issus des objectifs stratégiques à long terme qui ont été fixés. De même, déterminer les réalisations est la première composante de base pour développer un cadre de performance. Les indicateurs, les points de comparaison et les cibles découleront tous des réalisations.

La mise en place de systèmes de suivi-évaluation est un processus politique participatif. Les principaux partenaires internes et externes devraient être consultés à chacune des multiples étapes du modèle – y compris l'examen de l'état de préparation, la détermination des réalisations, l'établissement des indicateurs, etc. Il faudra identifier les parties prenantes qui jouent un rôle crucial et leurs principales préoccupations. Les problèmes doivent être reformulés en une série de réalisations positives à atteindre. Les énoncés de réalisation doivent être fractionnés et chaque énoncé ne devrait contenir qu'un seul objectif. (Ceci devient particulièrement important lorsqu'on développe les indicateurs et les cibles.) Une entente sur les priorités et les réalisations stratégiques permettra ensuite d'agir sur l'affectation des ressources.

Les indicateurs de performance clés (Étape 3) ne peuvent être déterminés qu'après avoir établi des objectifs communs. Comme dans le cas des réalisations, les intérêts de multiples partenaires doivent être pris en compte lors de la sélection des indicateurs. Les indicateurs sont les variables quantitatives ou qualitatives qui fournissent une façon simple et fiable de mesurer le degré d'atteinte des objectifs. Comme on l'a souligné pour tous les aspects du modèle, des indicateurs devraient exister pour tous les niveaux d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats, c'est-à-dire que des indicateurs seront nécessaires pour surveiller continuellement le progrès sur le plan des intrants, des activités, des extrants, des réalisations et des impacts. Le progrès doit être suivi à tous les niveaux du système de façon à fournir une rétroaction sur les domaines qui fonctionnent bien, tout comme ceux où des améliorations pourraient être nécessaires.

De bons indicateurs de performance doivent être clairs, pertinents, économiques, adéquats et aptes au suivi. Chaque indicateur a besoin de son propre système de

suivi-évaluation. Il faut donc éviter de sélectionner trop d'indicateurs. On peut adopter des indicateurs intermédiaires et préconçus ; ceux-ci impliquent toutefois des avantages et des inconvénients.

Cela prend souvent plus qu'un essai pour développer de bons indicateurs. Il faut du temps pour arriver à un ensemble définitif d'indicateurs appropriés. Il est essentiel d'effectuer des essais pilotes et de réfléchir longuement avant de sélectionner les indicateurs. Il ne faudrait pas les changer trop souvent – cela peut créer une situation chaotique dans le système global de collecte de données. On doit aussi garder en tête que les indicateurs de performance peuvent fournir une rétroaction continue et générer une grande quantité d'information sur la performance. Plusieurs pays en développement ont progressé sur le plan de la sélection des indicateurs de performance.

Les données de comparaison, à l'Étape 4, découlent des réalisations et des indicateurs. Un point de comparaison de la performance est fondamentalement une information – qualitative ou quantitative – qui fournit des données témoins prises au début, ou juste avant la période de suivi. Il est utilisé comme point de départ à partir duquel on surveille la performance à venir. En d'autres termes, les points de comparaison sont les premières mesures des indicateurs. Le défi est d'obtenir une information de départ adéquate sur chacun des indicateurs de performance, pour chaque réalisation.

L'information de départ devrait tenir compte des huit points fondamentaux suivants : les sources des données, les méthodes de collecte des données, qui recueillera les données, à quelle fréquence, les coûts et les difficultés liés à la collecte, qui analysera les données, qui diffusera les résultats, et qui utilisera les données. Les sources de données peuvent être primaires ou secondaires.

Il existe une multitude de méthodes de collecte de données sur le continuum, des méthodes informelles et moins structurées à celles qui sont plus formelles et structurées. Les méthodes de collecte de données incluent des conversations avec les personnes concernées, des entrevues avec les membres de la communauté, des recensions de dossiers officiels, des entrevues avec des informateurs clés et des observations par des participants, des entrevues avec des groupes de contrôle, des observations directes, des questionnaires, des enquêtes ponctuelles, des commissions d'enquête, des recensements et des expériences sur le terrain. Les stratégies de collecte de données impliquent nécessairement certains compromis sur le plan des coûts, de la précision, de la crédibilité et de l'échéancier.

L'établissement de données de comparaison pour les indicateurs est d'une importance cruciale pour déterminer les conditions actuelles et mesurer la performance future. Les mesures subséquentes, à partir du point de départ, fourniront des données importantes sur la direction ou la tendance des changements et aideront les décideurs à déterminer s'ils sont ou non sur la bonne voie.

La sélection de cibles constitue l'Étape 5. Les cibles sont des étapes intérimaires sur la route menant aux réalisations à plus long terme. Encore une fois, un processus de raisonnement déductif est à l'œuvre, dans lequel les cibles sont fondées sur les réalisations, les indicateurs et les points de comparaison. La sélection des cibles devrait aussi constituer un processus consultatif, politique et participatif impliquant les principaux partenaires. Les cibles peuvent être établies en ajoutant les niveaux souhaités d'amélioration aux niveaux de départ des indicateurs (en présumant un nombre déterminé d'intrants et d'activités). Les cibles doivent tenir compte des

ressources (intrants) disponibles. Chaque indicateur devrait comporter une seule cible dans un cadre temporel spécifique.

L'établissement des cibles est l'étape finale dans la mise en place du cadre de performance. Le cadre de performance devient à son tour le point de départ de la planification – avec les implications correspondantes pour la planification budgétaire, l'affectation des ressources, le recrutement du personnel, etc. Les cadres de performance ont une grande applicabilité et peuvent notamment encadrer des stratégies nationales de réduction de la pauvreté ainsi que des projets, programmes et politiques.

Le suivi des résultats, l'Étape 6, implique aussi bien le suivi de la mise en œuvre (les moyens et les stratégies) que le suivi des résultats. Les principes clés de la mise en place d'un système de suivi incluent : reconnaître les besoins en information sur la performance des politiques, programmes et projets ; diffuser l'information sur la performance à la fois horizontalement et verticalement au sein de l'organisation ; déterminer la demande pour une information sur la performance à chacun des niveaux ; et déterminer des responsabilités à chaque niveau.

Les principaux critères pour une collecte des données sur la performance de qualité sont la fiabilité, la justesse et l'intemporalité des données. Chaque système de suivi dépend de son appropriation, sa gestion, son entretien et sa crédibilité. Le suivi des résultats demande également une collecte des données et une analyse de l'information sur la performance. Assurer la qualité des données pourrait s'avérer un défi lors de la mise en place de systèmes de suivi. Il faut s'attendre à cela, et c'est pourquoi il est important de tester à l'avance les instruments et les procédures de collecte de données.

La mise en place du cadre de suivi signifie que chaque réalisation nécessitera un indicateur, un point de départ, une cible, une stratégie de collecte de données, une analyse de données, un plan de diffusion et des utilisateurs clairement identifiés.

Il est crucial d'atteindre les résultats dans le cadre de partenariats. Les moyens et les stratégies devront être établis par plusieurs partenaires. Il faut voir au-delà de sa propre unité organisationnelle lorsqu'on considère les intrants disponibles. Les partenariats peuvent être formés au sein de sa propre organisation ou même avec d'autres organisations au sein ou à l'extérieur du gouvernement.

L'Étape 7 consiste à utiliser l'information évaluative pour appuyer un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. Le suivi et l'évaluation sont des processus complémentaires, et tous les deux sont nécessaires. L'information évaluative peut servir une multitude de fins : prendre des décisions sur l'affectation des ressources ; repenser les causes d'un problème ; déceler les problèmes émergents ; appuyer la prise de décision lorsqu'on cherche des solutions de rechange ; appuyer les réformes dans le secteur public ; etc. L'information évaluative peut aussi s'avérer pertinente à toutes les phases du cycle de vie d'une politique, d'un programme ou d'un projet.

On doit aussi se préoccuper du moment choisi pour effectuer les évaluations. L'information évaluative est essentielle lorsque : (a) les mesures régulières des principaux indicateurs indiquent qu'il existe une divergence appréciable entre la performance prévue et la performance actuelle ; (b) les indicateurs de performance montrent systématiquement qu'une initiative n'entraîne que des résultats décevants ou inexistantes ; (c) des ressources sont affectées à des politiques, des programmes ou des projets ; (d) on observe des réalisations différentes à partir de projets, programmes ou politiques similaires.

Il existe sept types d'évaluation : l'évaluation de l'enchaînement logique de la performance, l'évaluation antérieure à la mise en œuvre, l'évaluation de la mise en œuvre du processus, l'estimation rapide, l'étude de cas, l'évaluation d'impact et la méta-évaluation. Chacune est appropriée pour des types de questions spécifiques. Les évaluations de qualité sont caractérisées par leur impartialité, leur utilité, l'implication des parties prenantes, la rentabilité, une rétroaction et une diffusion des résultats, et leur conformité technique.

La présentation des données obtenues, l'Étape 8, demeure une phase critique du processus. Des données et résultats sur la performance devraient être utilisés pour améliorer les politiques, les programmes et les projets. Lorsqu'on analyse et diffuse les données, plus il y a de mesures, plus on peut être certain des tendances, directions et résultats. Il existe un compromis implicite entre la fréquence et la précision des mesures. Les coûts et les capacités entrent également en jeu.

On doit rendre compte des données sur la performance en les comparant aux données précédentes et aux données témoins. Pour mesurer et comparer par rapport aux résultats escomptés, on doit aussi être capable de comparer des circonstances présentes et passées. Les données issues du suivi n'indiquent pas de causalité. Elles ne disent pas pourquoi un événement s'est produit. Il importe également de tenir compte de l'auditoire cible lorsqu'on diffuse les résultats.

L'utilisation des données obtenues, soit l'Étape 9, permet d'améliorer le processus de prise de décision. Les données sur la performance peuvent être utilisées d'une multitude de façons. Par exemple, les budgets orientés vers la performance planifient les dépenses en fonction des extrants, mais aident également les décideurs à gérer en fonction des réalisations. On remarque aussi que si l'information sur la performance fait l'objet d'une demande, il en résulte une amélioration de la performance. L'utilisation continue des résultats génère un savoir et un apprentissage au sein des gouvernements et des organisations. La mise en place d'un système crédible de gestion du savoir est une autre composante essentielle de l'utilisation des résultats.

Un grand nombre de stratégies peuvent être utilisées pour diffuser l'information. Une bonne stratégie de communication est essentielle pour partager l'information avec les principaux partenaires. Le partage de l'information avec les partenaires permet de les impliquer dans les activités gouvernementales et de susciter la confiance. Il s'agit, après tout, d'un des objectifs de la mise en place d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats.

Enfin, l'Étape 10 aborde la question du maintien des systèmes de suivi-évaluation. Six éléments critiques en font partie : la demande, des rôles et des responsabilités clairement définis, les incitations, une information fiable et crédible, la responsabilité et les capacités. Des incitations et désincitations jouent aussi un rôle dans le maintien des systèmes de suivi-évaluation.

En résumé

Les systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats sont un puissant outil de gestion publique dont les gouvernements et les organisations se servent pour démontrer leur responsabilité, leur transparence et l'atteinte de résultats. Ils peuvent susciter et soutenir un appui politique et financier pour des politiques, des programmes et des

projets communs. Et ils peuvent aider le gouvernement à construire une solide base de connaissances.

De façon plus importante encore, les systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats peuvent entraîner des changements politiques et culturels majeurs dans la façon dont les gouvernements et les organisations fonctionnent – pouvant mener à une performance améliorée, une responsabilisation et une transparence accrues, à plus d'apprentissage et de savoir.

Les systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats sont un processus en perpétuel renouvellement. Une attention continue, des ressources et un engagement politique sont nécessaires pour assurer la durabilité et la viabilité de ces systèmes. Il faut du temps, un engagement et de la volonté politique pour accomplir la transformation culturelle nécessaire et amener une organisation à adopter une orientation axée sur les résultats. Si les efforts pour entreprendre cette transformation sont inexistant, une organisation ne pourra faire autrement qu'empirer !

La mise en place et l'entretien d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats prend du temps et des efforts. Aucun système n'est parfait, mais l'exercice mérite d'être entrepris car les récompenses sont nombreuses.

Annexe I

Évaluer la capacité des pays à mettre en place des systèmes de suivi et d'évaluation axés sur la performance

Un outil d'évaluation pour les pays, les organisations de développement et leurs partenaires

Introduction

L'ensemble des pays subissent des pressions afin qu'ils réforment les politiques et les pratiques du secteur public. L'efficacité du secteur public contribue essentiellement au développement durable, à la croissance économique ainsi qu'au bien-être des citoyens. La performance du gouvernement devient ainsi un enjeu majeur puisqu'elle permet d'atteindre les objectifs fixés en matière de croissance et de développement économique et social.

Les gouvernements qui choisissent de relever ce défi voudront documenter leurs efforts afin de fournir aux citoyens une information fiable et crédible et afin de s'y référer eux-mêmes. Un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats leur permettra d'atteindre cet objectif.

L'enquête

Cet outil de diagnostic est une enquête d'évaluation qui s'intéresse à la capacité actuelle d'un gouvernement de concevoir et d'implanter un système de suivi et d'évaluation. L'enquête cherche à déterminer la capacité et les infrastructures qui sont en place et à prévoir celles qui devront être mises sur pied. L'enquête comporte trois sections : l'intérêt ; les rôles et responsabilités ; et le renforcement des capacités.

Cet outil a été conçu pour appuyer les gouvernements individuels, les donateurs et les nombreux partenaires du développement qui sont impliqués dans la réforme du secteur public. Il détermine notamment les conditions (présentes ou non) préalables à l'implantation d'un tel système. À l'aide de cette information, les gouvernements, les dona-

teurs et leurs partenaires seront ainsi mieux en mesure d'envisager les défis en matière de formation et de capacité organisationnelle, et d'évaluer les efforts qu'il faudra déployer afin de concevoir et de construire les infrastructures permettant de recueillir, de produire, d'analyser et de diffuser des informations sur la performance. En gros, il s'agit d'un plan d'action sommaire à l'échelle d'un pays. Cette enquête permet enfin de s'assurer qu'on circonscrit adéquatement les buts stratégiques, qu'on accorde une importance suffisante aux cibles et aux données de base, et qu'on détermine des indicateurs pertinents dans le cadre de l'implantation du système.

On doit recueillir cette information auprès d'acteurs clés au sein du pays, soit les fonctionnaires, les membres de la société civile, les ONG, etc. On recommande que l'enquête soit effectuée par une personne connaissant bien le renforcement des capacités et le suivi-évaluation, puisque l'enquête comporte de nombreuses questions ouvertes et qu'il pourrait s'avérer nécessaire de clarifier certaines questions ou de compléter à l'aide de questions additionnelles. On estime qu'il faut environ 65 minutes pour remplir le questionnaire de 40 questions.

Informations générales

Nom du répondant : _____

Titre : _____

Organisation : _____

Au sein de l'organisation depuis : _____

Occupe ce poste depuis : _____

Questionnaire rempli le : _____

Nom de l'évaluateur présent : _____

Partie I: Les raisons motivant la conception et l'implantation d'un système de suivi et d'évaluation axé sur la performance

1. Comment décririez-vous le processus permettant d'établir les buts et objectifs prioritaires au sein des ministères centraux ? Au sein des ministères de tutelles ? Au sein des ministères sectoriels ?
2. Êtes-vous en mesure d'identifier quelles entités demandent régulièrement de l'information sur la performance du gouvernement ?
 - Le ministère des Finances ?
 - Le ministère de la Planification ?
 - Le bureau du premier ministre ?
 - Le bureau du président ?
 - Les ministères sectoriel ou de tutelle ?
 - Le Parlement ?
 - Les organisations d'audit suprême (nationale) ?
 - Les donateurs ?
 - Le secteur privé ?
 - Les médias ?
 - Les ONG ?
 - Les citoyens ?
3. Le ministère des Finances ou le ministère de la Planification exige-t-il une forme ou une autre d'information concernant la performance des projets gouvernementaux, des programmes ou des politiques mis de l'avant par les ministères sectoriels et autres agences lorsqu'ils soumettent leur budget annuel ?
 - De l'information sur les activités et les réalisations projetées des programmes et des projets ?
 - De l'information sur les résultats ou les réalisations (buts à long terme) ?
 - De l'information concernant les évaluations ou autres types d'examen ?
 - Des données sur les dépenses en fonction des priorités gouvernementales ?
4. Des ministères sectoriels ou d'autres agences ont-ils établi des critères pour la diffusion de la performance des projets ou programmes de l'organisation ? Si oui, quelles sont les organisations et quels sont ces critères ?
5. Existe-t-il des hauts responsables qui préconisent l'utilisation et la collecte de données sur la performance du gouvernement, comme par exemple le ministre des Finances, le ministre de la Planification, le ministre de la Santé ou les conseillers au premier ministre ?
6. Certains hauts responsables manifestent-ils de la réticence face à la volonté de produire et de diffuser de l'information sur la performance ? Quelles sont les raisons de leur résistance ?
7. Des ministères de secteur ou de tutelle entreprennent-ils des évaluations formelles de la performance des projets, programmes ou politiques au sein de leur ministère ? Si oui, quels sont les types d'évaluation utilisés ?
 - Évaluations formelles ?
 - Des enquêtes auprès de la population desservie pour déterminer leur niveau de satisfaction ?
 - Des examens de la performance ?
 - Des évaluations des budgets en fonction de leur performance ?
 - Autres ?
8. Le Parlement émet-il des requêtes officielles afin d'obtenir du ministère des Finances, du ministère de la Planification ou d'autres ministères de secteur des données sur la performance pour :
 - Les audiences sur le budget ?
 - Les débats entourant la performance des programmes gouvernementaux ?
 - La création de lois ?
9. Le Parlement s'est-il servi de données sur la performance du gouvernement pour :
 - Des audiences ?
 - Un examen de la performance du gouvernement ?
 - L'ébauche de lois ?
10. Le Parlement possède-t-il un « comité chargé de rendre des comptes au public » ou un « comité chargé des dépenses publiques et du budget » ? Si oui, ces comités remplissent-elles quelles fonctions ? Utilisent-ils des données sur la performance dans le cadre de leurs fonctions ?
11. La société civile (médias, ONG, secteur privé, etc.) a-t-elle cherché à obtenir des données sur la performance du gouvernement ? Dans quel contexte ?

12. La société civile a-t-elle publié ou diffusé de l'information concernant la performance du gouvernement ? Décrivez les circonstances.
13. Les membres de la société civile ont-ils obtenu facilement ou difficilement de l'information concernant la performance du gouvernement ?
14. Des ONG ou d'autres membres de la société civile recueillent-ils des données sur la performance du gouvernement pour leur usage personnel ou à des fins de vérification ? Si oui, dans quel contexte ?
15. Existe-t-il des lois portant sur l'accès à l'information ? Si non, de tels projets de loi sont-ils à l'étude ?
16. Les donateurs exigent-ils de l'information sur la performance des projets ou des programmes qu'ils soutiennent ?
17. Quels autres types de données sur la performance les donateurs exigent-ils du gouvernement ?
18. Comment le gouvernement national procède-t-il à des audits ? Existe-t-il un organisme de vérification au sein du gouvernement ? Si oui, quelles sont ses fonctions ? Les ministères individuels possèdent-ils des vérificateurs internes et quel est leur rôle ?
19. À votre avis, quels ministères utilisent judicieusement les données sur la performance afin de gérer leurs activités et leurs programmes ?
20. Le gouvernement a-t-il entrepris des réformes du secteur public (avec ou sans soutien de donateurs) qui démontrent une volonté de renforcer les systèmes de collecte et de gestion de données sur la performance ?
21. Selon vous, les Stratégies de réduction de la pauvreté du gouvernement (ou autre document du même type) incluent-ils un système censé surveiller et diffuser les buts de la stratégie ?
22. Comment pourriez-vous décrire les efforts du gouvernement pour mettre en œuvre un système de suivi-évaluation pour sa Stratégie de réduction de la pauvreté ?
23. Les gouvernements locaux ou régionaux recueillent-ils des données sur leur performance afin d'effectuer des décisions budgétaires ou de rehausser leur gestion des programmes ?
24. Peut-on voir des liens entre l'affectation des ressources annuelle des ministères des Finances et de la Planification et la performance des ministères de secteur ou de tutelle ?
25. La société civile peut-elle jouer un rôle ou avoir certaines responsabilités au sein du processus de planification du gouvernement national ?
26. La société civile peut-elle jouer un rôle ou avoir certaines responsabilités au sein du processus décisionnel du gouvernement concernant l'affectation des ressources budgétaires ?
27. Les agences de développement ou les donateurs jouent-ils un rôle dans la planification nationale et le choix des objectifs ? Et dans les décisions concernant l'affectation des ressources budgétaires ?
28. Le ministère des Finances ou le ministère de la Planification font-ils un suivi des ministères de secteur ou de tutelle ? Si oui, s'agit-il d'un suivi léger, moyen ou soutenu ? Pouvez-vous fournir quelques exemples ?
29. Les exigences des donateurs concernant la publication des données entrent-elles en conflit les unes avec les autres ou imposent-elles au gouvernement d'effectuer du travail en double afin de les rencontrer ?
30. Quel type de données financières recueille-t-on (et qui les recueille) sur les extrants des activités et des fonctions du gouvernement national ?
31. Êtes-vous en mesure de décrire les données financières recueillies (et par qui elles le sont) concernant les dépenses, les coûts et les extrants des activités gouvernementales aux niveaux local et régional ?
32. Les données sur les dépenses sont-elles facilement accessibles pour les personnes ou organisations à l'extérieur du gouvernement, telles que les ONG, la société civile, les médias, etc. ?
33. Qui, au sein du gouvernement, est chargé de recueillir les données sur la situation socioéconomique et la pauvreté du pays ? Ces données sont-elles partagées et avec qui ?
34. Le Bureau national de statistique assume quels rôles et responsabilités ?
 - Quels domaines font l'objet d'enquêtes statistiques ?

Partie II : Les rôles et les responsabilités liés à l'examen de la performance du gouvernement

23. Les gouvernements locaux ou régionaux recueillent-ils des données sur leur performance

- À quel niveau recueille-t-on des données statistiques (municipal, régional, national) ?
 - Qui utilise des données statistiques ?
 - Quelle information fait ou ne fait pas partie du domaine public ?
 - Quelles organisations secondent le Bureau dans la collecte des données statistiques ?
 - Procède-t-on à des enquêtes spécifiques, par exemple sur le revenu et les dépenses des ménages, sur la prévalence du sida, etc. ?
35. Quels sont les rôles et responsabilités du Bureau du Vérificateur général ?
- Peut-il examiner librement les activités des ministères de secteur ou de tutelle ?
 - Détient-il de l'autorité auprès des paliers gouvernementaux régional et local ?
 - À qui fait-on part des résultats ?
 - Les données font-elles partie du domaine public ?
 - Le Bureau du Vérificateur général est-il en mesure de juger de la qualité des données produites par le gouvernement ?
36. Quelles unités du gouvernement national possèdent les expertises nécessaires leur permettant d'entreprendre des évaluations ?
37. Les ministères de secteur ou de tutelle, ou les unités de planification du gouvernement central, possèdent-ils des systèmes pour recueillir des données sur :
- Le budget ?
 - Les extrants ?
 - Les réalisations ou l'impact ?
 - Les examens de la performance ?
 - Les audits ?
 - Les rapports finaux sur les projets et les programmes ?
- Ont-ils accès aux systèmes de données des donateurs ? À d'autres systèmes ?

Partie III : Les critères au niveau du renforcement des capacités pour mettre en place un système de suivi-évaluation

38. Selon vous, les fonctionnaires du gouvernement national possèdent-ils les capacités nécessaires pour :
- Gérer les projets et les programmes ?
 - Analyser les données ?
 - Analyser les politiques ?
 - Déterminer les objectifs des projets et des programmes ?
 - Gérer le budget ?
 - Surveiller la performance ?
39. Dans les deux dernières années, des paliers de gouvernement (local, régional ou national) ont-ils suivi des formations, participé à des activités de renforcement des capacités ou obtenu de l'aide technique ? Pouvez-vous indiquer qui a fourni cet appui ? Ces efforts étaient-ils liés :
- Aux Stratégies de réduction de pauvreté ou au Cadre de développement intégré ?
 - Au renforcement des systèmes budgétaires ?
 - Au renforcement de la gestion du secteur public ?
 - À la décentralisation du gouvernement ?
 - À la réforme de la fonction publique ?
 - À la réforme en cours dans des ministères centraux ou de tutelle ?
40. Existe-t-il, à votre connaissance, des instituts, des centres de recherche, des organisations privées ou des universités basés au pays et capables de soutenir et de former des fonctionnaires ou d'autres intervenants en matière de performance axée sur les résultats ?

Annexe II

Examen de l'état de préparation

Mettre sur pied un système de suivi-évaluation axé sur les résultats en Égypte

Une mission diagnostique effectuée par la Banque mondiale du 1^{er} au 9 juin 2001, au Caire, Égypte

Table des matières

Introduction
L'expérience internationale
Les principales conclusions
Survoleur de quelques activités de soutien technique actuelles
Les recommandations de la Banque
Les activités que la Banque soutiendra
Annexes

Introduction

Mise en contexte. En septembre 2000, le conseil d'administration de la Banque mondiale donnait le feu vert à un programme visant à renforcer le suivi et l'évaluation des activités de la Banque et de ses emprunteurs. Des données solides sur la performance permettent à la Banque tout comme à ses emprunteurs de mieux répartir les ressources, de concevoir et de mettre sur pied des projets et des programmes avec efficacité, ainsi que d'évaluer si leurs activités ont un impact réel sur leurs objectifs de développement.

La Banque tente actuellement d'effectuer un virage vers les prêts programmatiques et d'encourager davantage de responsabilité et de transparence de la part des emprunteurs. Ce programme, intitulé Programme d'amélioration du suivi et de l'évaluation, représente ainsi un enjeu majeur pour la Banque. Dans ce contexte, les fonds accordés aux Stratégies de réduction de la pauvreté et au Cadre de développement intégré des pays dépendent du suivi des résultats (ou des réalisations gouvernementales) plutôt que du suivi-évaluation traditionnel qui s'inté-

resse surtout aux intrants et aux processus. Le suivi-évaluation axé sur les résultats insiste sur une gestion qui tient compte de la performance et qui cherche à atteindre les objectifs fixés en matière de développement. De cette façon, ce programme soutient la stratégie de la Banque mondiale en encourageant les pays à effectuer un suivi des progrès au niveau des objectifs de développement international.

Le gouvernement égyptien, et en particulier son ministre des Finances, ont exprimé leur volonté de participer au programme. Le ministre souhaite ardemment réformer le budget afin d'améliorer la performance et l'efficacité du gouvernement. Le ministre ainsi que d'autres acteurs clés au sein du gouvernement comprennent qu'il est nécessaire d'adopter une approche axée sur les résultats, et que cela cadre avec les efforts de réforme de la gestion du secteur public en cours dans de nombreux pays.

Méthodologie. Lorsqu'un pays fait part de son désir de participer au Programme d'amélioration du suivi et de l'évaluation, la Banque entreprend d'abord une courte étude diagnostique qui permet d'évaluer l'état de préparation du pays et de déceler certains endroits où il serait possible de renforcer les efforts en matière de performance. La division de la Banque chargée des services aux pays et des politiques opérationnelles a ainsi effectué une mission diagnostique en Égypte du 1^{er} au 9 juin 2001 (voir l'Annexe A).

L'équipe envoyée sur le terrain a rencontré de multiples intervenants, dont des fonctionnaires clés du gouvernement, des intellectuels, des donateurs, etc. Elle s'est penchée sur de nombreux documents et rapports afin de déterminer si une approche axée vers les résultats

améliorerait l'efficacité de la gestion publique égyptienne (voir l'Annexe B). L'équipe a également cherché à déceler des organisations qui avaient déjà amorcé un virage vers le suivi-évaluation axé sur les résultats en vue d'atteindre leurs objectifs de développement. Elle a recensé les efforts en cours et a examiné la capacité d'effectuer des recherches et de recueillir des données à l'extérieur du gouvernement. L'équipe a tenté de découvrir s'il existait déjà des budgets axés sur la performance ou s'il y avait une volonté d'innover dans ce domaine. À la demande du ministère des Finances, l'équipe a émis quelques conseils pratiques destinés à encourager l'émergence d'un climat axé sur la performance au sein du gouvernement.

Les recommandations de l'équipe allaient dans ce sens :

- Qu'est-ce qui pousse le gouvernement égyptien à adopter des systèmes de suivi-évaluation axés sur les résultats (incitations, demandes) ?
- Quelle branche du gouvernement est responsable de l'efficacité des programmes ?
- Existe-t-il, au sein du gouvernement, une stratégie ou une organisation structurée (soit par mandat ou par statut) qui surveille les objectifs de développement ?
- Qui, dans le pays, possède les aptitudes et la capacité nécessaires pour concevoir et utiliser un système de suivi-évaluation ? Comment cette capacité (ou le manque de capacité) a-t-elle servi ou nuit à l'utilisation d'un système de suivi-évaluation ?

Les recommandations

1. Établir un groupe interministériel chargé de promouvoir la performance et le suivi-évaluation axé sur les résultats. La présence d'une équipe formée de ministres qui souhaitent effectuer des changements au sein de leur organisation pourrait accélérer l'adoption d'un suivi-évaluation axé sur les résultats et la mise en place d'un processus budgétaire également axé vers les résultats. Le ministre des Finances pourrait diriger ce groupe, qui assumerait divers rôles, dont : ins-

taurer une stratégie globale ; fournir des conseils et un cadre de travail aux activités pilotes en cours dans d'autres ministères ou organisations ; et développer un plan pour augmenter le nombre de projets pilotes et partager les leçons tirées de l'expérience entre les ministères. Ce groupe pourrait également déterminer si les mécanismes de réforme mis en place par d'autres pays – tels que les décrets présidentiels, les amendements aux lois budgétaires et les lois – conviendraient au contexte égyptien.

2. Soutenir le Conseil national sur le statut de la femme. Ce Conseil surveillera et évaluera l'intégration de mesures liées au genre au plan de 2002-2006. Le Conseil, qui obtient l'appui de la première dame, a travaillé en étroite collaboration avec le ministère de la Planification et les ministères de tutelle tandis qu'ils développaient leurs plans. L'implantation du système de suivi-évaluation offrira une occasion particulière pour effectuer des changements dans différents ministères. Étant donné que le Conseil regroupe des intervenants issus de divers milieux (secteur privé, intellectuels, ONG, médias, ministères touchés), il est mieux en mesure de promouvoir des consensus concernant la transparence et la conformité des données.

3. Accroître la capacité pour soutenir la réforme. Tout pays qui souhaite entreprendre une réforme significative réussie doit être soutenu par une équipe bien organisée et dévouée. Cette équipe clé pourrait soutenir l'équipe ministérielle et les projets pilotes afin de minimiser les embûches administratives et accélérer l'apprentissage et l'innovation ; déterminer les leçons à tirer de l'expérience ; et trouver des moyens d'intégrer ces leçons aux activités du gouvernement. Cette équipe serait composée de fonctionnaires chevronnés, de membres éminents de la collectivité et d'intellectuels.

4. Moderniser les politiques statistiques. Le système statistique égyptien actuel est indéniablement de bonne capacité. Cependant, on ne peut nier que la qualité des données produites et l'attention portée aux besoins des clients laissent un peu à désirer. Le gouvernement devrait donc

revoir ses lois statistiques en vue de répartir certaines responsabilités assumées par l'Agence centrale pour la mobilisation militaire et les statistiques (CAPMAS) afin d'en faire une agence indépendante uniquement chargée des statistiques. De nombreux pays emploient une commission statistique nationale ou un organe de coordination similaire afin d'encadrer la production et la diffusion des statistiques officielles. L'Égypte devrait se doter d'une stratégie semblable pour coordonner les politiques et standards statistiques. Cette commission serait composée de représentants des agences statistiques et de statisticiens issus des universités et du secteur privé.

5. Mieux cibler les besoins du client. Les statistiques possèdent une certaine valeur seulement si elles sont utilisées. Tout producteur de données statistiques devrait encourager leur dissémination parmi les utilisateurs tant au gouvernement qu'à l'extérieur de l'appareil étatique. Afin de mieux cibler les besoins des clients, les agences pourraient former des groupes représentant les intérêts des utilisateurs. Ces groupes permettraient également aux utilisateurs d'échanger de l'information et de résoudre des problèmes en commun. Les groupes et les gérants des agences tiendraient des rencontres ponctuelles. Un groupe se chargerait également d'informer le CAPMAS (ou l'agence statistique qui sera formée) des besoins des utilisateurs généraux en matière de données statistiques.

6. Souscrire aux Normes spéciales sur la diffusion des données du FMI. Afin de pénétrer davantage le marché international, l'Égypte devra produire des statistiques fiables et crédibles. S'inscrire au Standard sur la dissémination des données (<http://dsbb.imf.org>) constituerait un pas dans la bonne direction. Pour en faire partie, les pays doivent se conformer aux normes internationales sur la publication de données statistiques économiques et financières et mettre à jour leurs politiques et leurs standards actuels. Cette adhésion encouragerait forcément la modernisation du système de statistiques égyptien.

7. Obtenir le soutien de donateurs. Les donateurs peuvent jouer un rôle important en accordant du soutien technique et de la formation au gouvernement égyptien tandis qu'il effectue son virage vers le suivi-évaluation axé sur les résultats. Pour ce faire, les donateurs peuvent s'entourer d'experts provenant du milieu universitaire ou d'instituts de recherche indépendants et s'inspirer des expériences internationales en matière de suivi-évaluation.

L'expérience internationale

Dans les deux dernières décennies, les gouvernements des pays développés et, plus récemment, des pays en développement, ont cherché à obtenir davantage d'information sur les résultats. Selon une étude récente de l'OCDE, « Un secteur public performant est déterminant pour le bien-être des individus et la compétitivité de l'économie. La plupart des réformes du secteur public en cours dans les pays membres de l'OCDE misent sur une gestion axée sur la performance. »

Les pays adoptent diverses stratégies pour améliorer leur performance. Quelques éléments semblables font cependant partie de ces stratégies, dont :

- le mandat d'effectuer un virage vers un système axé sur les résultats ;
- la présence d'un champion politique haut placé dans la hiérarchie gouvernementale ;
- l'utilisation de données fiables pour soutenir les politiques et les décisions de gestion ;
- la présence de pressions économiques ou d'autres incitations au changement (par exemple, des citoyens inquiets ou une volonté de réduire le fardeau imposé par les salaires des fonctionnaires) ;
- l'établissement de liens clairs avec le budget et les autres décisions sur l'affectation des ressources ;
- l'implication de la collectivité, un partenaire important du gouvernement ;
- la présence de pratiques innovatrices qui peuvent initier certains projets pilotes.

Il n'existe pas une manière unique d'incorporer une gestion axée sur la performance aux institutions et aux activités du gouvernement. Dépendamment de la présence ou de l'absence des éléments mentionnés ci-dessus, les gouvernements ont tendance à se tourner vers l'une des approches suivantes : 1) une approche intégrée pour l'ensemble du gouvernement ; 2) une approche par secteur ; ou 3) une approche centrée sur le client.

Un certain nombre de pays ayant adopté l'approche intégrée ont introduit au fil des ans des plans stratégiques, des indicateurs de performance et des plans annuels sur la performance qui ont ensuite été intégrés aux documents budgétaires annuels (Australie et États-Unis). D'autres ont inclus des indicateurs de performance dans les rapports financiers annuels dont le contenu peut être examiné lors d'un audit (Finlande, Suède et États-Unis) ou ont conclu des accords sur la performance qui lient les ministres et les dirigeants des agences gouvernementales (Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni). L'Argentine et la Roumanie ont également mis des stratégies à l'essai. Celles-ci comprennent des mesures où les indicateurs de performance pour les programmes gouvernementaux : sont liés aux enveloppes budgétaires ; sont publiés en annexe dans les documents budgétaires annuels ; font l'objet d'une vérification à la fin de l'année. La Malaisie a quant à elle choisi une approche qui privilégie une gestion de qualité dans son ensemble et qui se concentre sur la mise à niveau des processus et sur le respect de normes de qualité strictes.

Bien que la majorité des pays aient recours à une approche intégrée, plusieurs pays (notamment les États-Unis) ont d'abord implanté des projets pilotes. En effectuant des essais auprès de quelques programmes et secteurs, les gouvernements comptaient maximiser l'apprentissage et l'expérience du secteur public avant d'adapter ses efforts à l'ensemble du gouvernement. On a aussi déterminé que là où des efforts de réforme substantiels sont en cours dans quelques secteurs (comme celui de la santé

au Bangladesh, au Ghana ou au Kirghizstan), il est plus facile d'aller de l'avant et ce, malgré le fait que ni le président ni le premier ministre se sont engagés à mettre en place une stratégie globale. Certains pays ont centré leur approche sur les clients et les bénéficiaires des services gouvernementaux ou sur des groupes ciblés comme les femmes ou les enfants. Cette stratégie implique d'inclure, au sein des ministères de tutelle, des indicateurs de performance ciblés sur l'amélioration de la performance des programmes gouvernementaux. Elle a aussi l'avantage de lancer la réforme et de faire des progrès dans un domaine plutôt que d'attendre que l'ensemble du gouvernement s'intéresse à la gestion axée sur la performance.

Voici d'autres stratégies employées par les gouvernements en matière de gestion axée sur la performance :

- La sélection d'autorités non liées qui disposent d'une flexibilité suffisante pour utiliser les ressources et qui tiennent les dirigeants responsables des résultats. Par exemple : organisations axées sur la performance, agences Next Steps.
- La reconnaissance et l'encouragement de projets pilotes, qui peuvent être imités dans d'autres organisations. Par exemple : les laboratoires Reinvention.
- L'introduction d'un modèle de gestion qui privilégie la qualité. Développé par les industries en vue d'améliorer les processus de fabrication, ce modèle a été incorporé à la réforme du secteur public de quelques pays, normalement lorsque le processus de réforme est déjà bien entamé. Ce type de gestion tient compte des besoins du client et s'avère particulièrement pertinent pour tous les efforts de réforme. Par exemple : la Malaisie.

Une stratégie n'est pas nécessairement efficace dans tous les pays ou toutes les situations. Un pays peut aussi choisir de combiner une ou plusieurs approches semblables. De plus, les réformes s'étalent forcément sur plusieurs années, ce qui signifie que les stratégies évolueront au fil du temps.

Les principales recommandations

L'équipe a trouvé sur le terrain différents indices montrant que le pays était en mesure d'encourager un climat axé sur la performance. Les entrevues en témoignent de diverses façons, mais, surtout, ce sont les personnes interviewées qui, de façon générale, insistaient sur leur volonté d'obtenir une information de qualité afin de distribuer les ressources, de rendre compte des progrès, et d'atteindre les objectifs de développement de manière efficace. Nous décrivons ci-dessous les résultats principaux de l'examen de l'état de préparation. Pour chaque section, nous avons noté les atouts présents ainsi que les obstacles potentiels au virage du gouvernement égyptien vers un système qui tient compte des résultats.

Leadership

Un leadership soutenu a fortement appuyé les efforts réussis du gouvernement pour instaurer un climat axé sur les résultats. Les réformes qui ont connu du succès ont souvent été menées par l'aile exécutive – le Cabinet (Royaume-Uni), la Trésorerie (Nouvelle-Zélande), le vice-président (États-Unis), ou le ministre en chef (Andhra Pradesh, Inde).

L'équipe sur le terrain a remarqué que de nombreux fonctionnaires supérieurs de l'administration, dont le premier ministre et les membres du Cabinet, exprimaient le désir de se tourner vers un système axé sur la performance. Le président lui-même souhaitait appuyer ses décisions économiques sur des données qui reflètent mieux la réalité. La première dame présidait quant à elle le Conseil national sur le statut de la femme, qui s'efforçait de mettre sur pied un système de suivi-évaluation de la condition féminine traversant différents ministères.

Le ministre des Finances démontrait un leadership indéniable, en plus d'une volonté de réformer le processus budgétaire égyptien et de l'adapter aux critères de performance. Lors des rencontres avec l'équipe, ce dernier soulignait l'importance qu'il accordait à l'amélioration de

la gestion des dépenses publiques. « Je veux que les contribuables égyptiens sachent que le gouvernement dépense leur argent de façon efficace », disait-il.

Les ministères de tutelle (qui sont responsables de la répartition des ressources et qui supervisent la mise en œuvre de programmes particuliers), doivent s'investir entièrement pour qu'un effort soit couronné de succès. L'équipe a constaté que plusieurs ministères de tutelle apparaissaient suffisamment intéressés par un système de suivi-évaluation axé vers les résultats. Le ministre de l'Électricité, qui avait auparavant dirigé des réformes au sein de l'Agence internationale de l'énergie atomique, suggérerait de créer un comité ministériel qui veillerait à l'amélioration de la gestion d'infrastructures et de services publics essentiels.

Une étude récente de la fonction publique égyptienne dévoilait l'importance de l'implication des ministres : « L'intérêt et l'engagement du chef de l'organisation (le ministre ou le sous-ministre) sont d'une importance capitale. Les ministres égyptiens ont habituellement les coudées franches et sont suffisamment influents pour pouvoir introduire des changements et modifier leur gestion du personnel au sein de leur organisation. Les fonctionnaires de haut niveau de l'administration égyptienne adoptent généralement un concept de gestion interactif¹. »

Dans de nombreux pays, la branche législative a également joué un rôle important de leadership en mettant en place un cadre de réforme (Nouvelle-Zélande), en adoptant des lois clés (*Loi sur la performance et les réalisations* du gouvernement américain), en proposant plus de flexibilité et d'incitations, et en menant des enquêtes, des audits ou des audiences sur la performance du gouvernement. L'équipe sur le terrain n'avait pas pour mandat d'explorer ces aspects, mais il serait peut-être utile d'évaluer ultérieurement le rôle de la branche législative égyptienne, de l'Assemblée populaire, du conseil Shura et du bureau du Vérificateur général.

Les forces motrices derrière la réforme

La plupart des pays ayant adopté un système axé sur les résultats ont été incités à le faire. Certains pays se sont tournés vers ce type de système en raison de leur désir de faire partie de l'Union européenne, d'autres parce qu'ils souhaitaient obtenir un allègement de leur dette et qu'ils devaient produire des documents de Stratégie pour réduire la pauvreté (qui incluent un suivi rigoureux de la performance et un cadre d'évaluation des indicateurs et des mesures). Des pays développés et en développement ont dû restreindre leurs dépenses à la suite de déficits importants, les incitant ainsi à observer de plus près l'efficacité de l'affectation des ressources. Les coûts élevés et la piètre performance de certaines administrations a entraîné un sentiment d'insatisfaction au sein de la population, sentiment auquel les politiciens ont répondu en faisant des promesses de changement.

L'équipe sur le terrain n'a décelé aucun moteur de changement en Égypte. La croissance économique maintient son dynamisme depuis la deuxième moitié des années 1990. Bien que le déficit équivalait à 3 % du PIB en 1998 et qu'il existe d'autres faiblesses inhérentes à la performance économique, ces facteurs économiques ne suffisent pas à eux seuls à justifier le changement. Les personnes rencontrées par l'équipe avançaient une panoplie de raisons pour expliquer l'intérêt des différents intervenants pour la performance :

- *Accord de partenariat entre l'Égypte et l'Union européenne.* Le premier ministre insistait sur la nécessité de moderniser l'État en lien avec l'entente conclue entre l'Égypte et l'Union européenne. La signature de cet accord l'amenait aussi à considérer la nécessité de mettre sur pied un programme de revitalisation industrielle afin que les industries égyptiennes puissent concurrencer les produits étrangers.
- *Décret présidentiel sur la privatisation des instances économiques.* La compagnie des chemins de fer, la compagnie de l'eau du Caire et

la compagnie électrique reçoivent actuellement des subventions de 3 milliards LE annuellement et obtiennent des investissements cumulatifs de plus de 280 milliards LE. Le gouvernement aimerait améliorer la performance de ces instances et les inciter à adopter une stratégie de privatisation.

- *Intérêt des donateurs.* Certains donateurs montrent un intérêt particulier pour la performance du secteur public et fournissent conséquemment la formation et le soutien technologique et technique nécessaires (voir plus loin). La Banque mondiale aimerait notamment que les processus budgétaires soient davantage centrés sur les résultats.

Le mandat ou le pouvoir d'effectuer des changements

Les pays qui centrent leurs programmes sur les résultats le font généralement en fonction d'un mandat. Ce mandat peut par exemple découler d'un décret présidentiel, d'une loi ou de décisions de l'exécutif. Certains pays constatent qu'ils détiennent le pouvoir d'effectuer des changements mais que les mandats n'ont pas entièrement été mis en œuvre.

De nombreux individus ou organisations égyptiens ont obtenu des mandats spécifiques. Le Décret présidentiel n°90 établissait par exemple le Conseil national sur le statut de la femme en lui donnant le mandat de « faire un suivi et d'évaluer les politiques publiques qui touchent à la question féminine » en plus participer aux discussions sur les politiques et d'assumer d'autres responsabilités. Ce conseil, dont la première dame assume la présidence, regroupe 30 membres (fonctionnaires, intellectuels, médias et autres organisations). En collaboration avec le ministère de la Planification et d'autres ministères de tutelle, le conseil s'assure que le prochain plan quinquennal qu'ils préparent tiendra compte des enjeux majeurs entourant la condition féminine. Le conseil entend mettre en place un système qui fera le suivi et l'évaluation de la

mise en œuvre du plan en concordance avec le mandat du décret présidentiel.

Le Centre d'information et de soutien aux décisions du Cabinet égyptien doit établir et diriger des centres d'information dans chaque division administrative du pays afin d'alimenter les décisions. Le Bureau du Vérificateur général a depuis longtemps le mandat d'effectuer des audits et des examens de la performance. Les gens que l'équipe a rencontrés insistaient toutefois sur le fait que le Bureau du Vérificateur général s'intéresse presque uniquement aux audits financiers.

Finalement, l'équipe n'a pas décelé des mandats importants qui seraient capables de soutenir un virage vers le suivi-évaluation axé vers les résultats. De plus, l'équipe a constaté l'inexistence de lois et de décrets pour encadrer et soutenir un tel changement d'envergure.

Une stratégie bien formulée

Afin d'effectuer des changements, ceux-ci doivent s'appuyer sur une stratégie solide qui aura été communiquée à tous les intervenants. Des fonctionnaires de haut niveau devraient prendre en charge une stratégie qui privilégierait la prise de décision éclairée et l'atteinte des résultats escomptés. Un plan de mise en œuvre qui insisterait sur les objectifs, la direction et l'opportunité soutiendrait la stratégie.

L'adoption d'un système axé sur la performance nécessitera des investissements étalés sur plusieurs années. C'est pourquoi le ministre des Finances a entrepris de concevoir une approche qui comporte différents volets. Il aimerait s'inspirer des expériences de réforme ayant eu lieu dans d'autres pays et a récemment envoyé une équipe de fonctionnaires en Malaisie. Quelques activités en cours pourraient à son avis se transformer en projets pilotes de performance budgétaire. Il est pour lui important de recourir à des données de qualité pour effectuer le suivi et l'évaluation de ces activités. Ceci constitue une excellente assise pour le développement d'une stratégie fonctionnelle.

Par la suite, il faudrait adopter une stratégie de changement plus large, plus imposante, mais qui demeurerait pratique et applicable. Cette stratégie, en plus de guider et de stimuler des stratégies additionnelles, encadrerait les efforts actuels destinés à instaurer un système axé sur les résultats pour les dépenses publiques. Il n'existe pas de stratégie parfaite. La stratégie devrait ainsi tenir compte des contraintes et des avantages propres à l'Égypte.

Tout en mûrissant sa stratégie, l'Égypte pourrait s'inspirer des expériences internationales et s'appuyer sur sa propre expérience et ses connaissances. Une stratégie réussie devrait avant tout : énoncer clairement ses objectifs ; être facile et simple à communiquer ; inciter les fonctionnaires à se rallier. Après tout, ce sont eux qui interagissent avec les citoyens et qui effectuent le boulot ; il serait donc impossible d'augmenter l'efficacité du gouvernement sans leur concours. Une stratégie réussie réagit aux besoins des citoyens et fait l'objet d'un suivi-évaluation minutieux afin d'assurer qu'elle demeure adéquate. Une stratégie réussie soutient ceux qui la défendent, en leur laissant suffisamment de latitude pour effectuer les changements, en leur fournissant de la formation et en s'assurant que leurs succès seront reconnus. Finalement, une stratégie réussie se traduit par des actions concrètes, par une performance améliorée du gouvernement et par l'accroissement de l'utilisation efficace des ressources.

Approches innovatrices

L'équipe sur le terrain a trouvé qu'il existait des approches innovatrices pour mesurer la performance. Ces approches constituent des points de départ intéressants pour mettre en œuvre une stratégie globale axée vers les résultats en Égypte. Plusieurs ministères (ministère de l'Électricité et de l'Énergie, les services pétroliers ou les services de radiodiffusion) pilotent des activités ou des centres qui accordent une importance aux résultats. Le ministre de la Santé a accordé beaucoup de temps à l'équipe et leur a expliqué sa stratégie

de collecte des données afin que les statistiques soient toujours à jour et puissent informer les décisions politiques en matière de santé.

Le ministre des Finances a aussi signalé plusieurs projets pilotes qui utilisaient de nouvelles techniques de gestion. Le Centre national de recherche et développement en éducation a par exemple mis à niveau un programme destiné à réduire les inégalités en éducation et à améliorer la qualité de l'éducation. Grâce au soutien de l'Union européenne, de la Banque mondiale et du gouvernement égyptien et de quinze divisions administratives, le Centre est en mesure de déterminer les communautés qui sont confrontées à des besoins pressants et de les consulter afin de connaître leurs priorités. Le ministère des Finances tente également d'adapter le programme de contrôle de la qualité à l'approche axée sur les résultats dans ses divisions Gestion de la dette et Taxe de vente.

Le Fonds social pour le développement, une organisation égyptienne qui gère les fonds contribués par dix-sept donateurs pour des projets de développement, possède un système d'évaluation fort innovateur. Cette organisation a mis sur pied une Évaluation des besoins de la collectivité afin de mieux contrôler l'affectation des ressources. Cette évaluation comprend des indicateurs sur l'état de santé, l'éducation, les infrastructures, les conditions de logement et autres besoins de base. Chaque indice regroupe de l'information sur le niveau de service et l'impact sur le bien-être des personnes. Ces indices, qui permettent de déterminer les ressources allouées, sont ensuite décomposés et appliqués à chaque district en tenant compte de la taille de la population et des contraintes imposées par les donateurs. On effectue présentement des tests sur ce système avant de le lancer.

Le Centre d'information et de soutien aux décisions contribue aux décisions effectuées par le Cabinet égyptien, ses gouverneurs et représentants officiels grâce à un soutien technique qui prend la forme d'un réseau national de centres d'information. Le Centre a intégré les bases de données nationales et les distribue pré-

sentement aux fonctionnaires locaux par le biais d'un CD-ROM. Le public peut accéder à ces données sur Internet. Le Centre diffuse également des bulletins économiques mensuels ainsi qu'un rapport statistique sur l'ensemble du pays et chaque division administrative. Les gouvernements locaux sollicitent l'appui du Centre pour produire leurs rapports statistiques annuels et pour entretenir leurs sites Web. Grâce au Centre, l'Égypte compte maintenant un projet de gouvernement en ligne qui permettra aux citoyens d'effectuer des transactions sur Internet ou à un kiosque.

Ces efforts pour diriger le gouvernement vers une gestion axée sur les résultats demeurent toutefois diffus et fragmentés (on discute plus amplement de cette question un peu plus loin). On n'incite pas réellement les organisations à partager de l'information ou de l'expérience entre elles, et celles-ci ont peu d'occasions de le faire.

Des décisions qui s'appuient sur de l'information

Lors de sa visite au Centre national de recherche et développement en éducation, l'équipe sur le terrain a observé qu'un dirigeant se servait de l'information pour prendre des décisions politiques. Pendant l'entrevue, la directrice du Centre a reçu un appel téléphonique du ministre de l'Éducation. Ce dernier souhaitait obtenir les résultats d'une enquête internationale portant sur la fréquence à laquelle les étudiants sont soumis à des examens. Cette évaluation avait été menée à la demande du ministre, qui désirait réformer la pratique des examens annuels. Il s'agit là d'un bon exemple de la manière dont fonctionne un système moderne de suivi-évaluation axé sur les résultats.

Grâce aux nombreuses entrevues, l'équipe sur le terrain a relevé d'autres façons innovatrices d'utiliser les statistiques et les recherches afin d'améliorer les prises de décision au sein du gouvernement égyptien. Les données dont se servent les agences égyptiennes afin de faire un suivi de leurs programmes tiennent compte de

la plupart des indicateurs pour mesurer les objectifs internationaux de développement (voir l'Annexe C). Le ministère de la Santé évalue régulièrement la performance globale de son programme à l'aide d'un ensemble de critères de performance. Les entrevues ont toutefois démontré qu'une telle utilisation de l'information demeure une exception. Une étude portant sur la capacité de recherche de l'Égypte signalait « Même si la recherche s'avère en lien avec un problème particulier, même si les conclusions et les analyses sont pertinentes, les dirigeants n'auront pas tendance à en tenir compte. La conception et la mise en œuvre des politiques égyptiennes s'appuient rarement sur des recherches sérieuses². »

La capacité d'effectuer de la recherche. L'Égypte détient une capacité de recherche importante et a accès à un bassin de chercheurs chevronnés œuvrant tant dans des institutions privées que publiques. Cela constitue une ressource significative pour les dirigeants qui souhaitent s'orienter vers un suivi-évaluation axé sur les résultats. Le Forum égyptien de recherche sur l'économie, un institut privé, est associé au Réseau de développement mondial parrainé par la Banque mondiale. On envisage qu'il devienne le Centre international sur l'excellence. Ces centres feront partie du Programme de partenariat pour le développement du suivi-évaluation mis sur pied par le Département de l'évaluation des politiques et des opérations du ministère des Affaires étrangères (Pays-Bas) et le Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale.

Le Centre en recherche sociale de l'université américaine du Caire a mis sur pied un programme de formation pour les évaluateurs. La directrice du centre dirige les efforts en suivi-évaluation auprès du Conseil national sur le statut de la femme. Le Centre de recherche en administration publique de l'université offre également un programme de recherche et de formation qui couvre les aspects suivants : le leadership des dirigeants du service électrique égyptien ; le soutien aux décisions effectuées par

l'assemblée populaire et le Conseil Shura ; et les journalistes qui s'intéressent au budget.

Les systèmes statistiques. Le système de statistiques égyptien existe depuis fort longtemps. Il est maintenant devenu un système à multiples facettes, complexe et capable d'entreprendre des études d'envergure. On reconnaît à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement la valeur d'une information statistique de qualité. Le fait que l'Égypte ait de plus en plus recours aux technologies de l'information et des communications a accru la performance des systèmes statistiques. On s'efforce dorénavant d'utiliser les statistiques pour orienter la planification, le suivi, l'évaluation et la prise de décision. Les systèmes de statistiques constituent une des forces de l'Égypte, et ils lui permettront de mettre en place des techniques de gestion axée sur la performance. Cependant, il faudra pallier ces lacunes des systèmes si l'Égypte veut améliorer rapidement la qualité de ses statistiques officielles.

Les sources des statistiques officielles. L'Égypte tire principalement ses données statistiques officielles de l'Agence centrale pour la mobilisation militaire et les statistiques (CAPMAS), du ministère de la Planification, des ministères de tutelle (de l'Économie, des finances, de la Santé et de l'Éducation) et de la Banque centrale. De plus, les centres de recherche académique et les ONG, souvent secondés par les agences gouvernementales, ont mené de nombreuses études et produit des bases de données spécialisées. CAPMAS joue deux rôles : elle recueille et diffuse les statistiques puis elle accorde son autorisation à toute recherche statistique entreprise en Égypte. Avant d'accorder une autorisation, CAPMAS révisé les instruments de sondage, propose des changements ou des coupures. Elle reçoit par la suite une copie des données recueillies grâce aux instruments qu'elle a autorisés. Par contre, comme cette agence est aussi impliquée dans la mobilisation militaire, elle est portée à considérer les statistiques de manière très restrictive, jugeant que de nombreuses statistiques possèdent un intérêt militaire. Cela la fait aussi sourciller face au type de questions posées par des chercheurs privés. Il

paraîtrait que CAPMAS s'efforce depuis cinq ans d'adopter une attitude plus libérale et de diffuser davantage les données.

L'expansion des activités statistiques. L'équipe sur le terrain a découvert que de nombreuses agences développent leur propre système de collecte de données plutôt que de recourir au système statistique hautement centralisé du gouvernement égyptien. Dans certains cas, ces systèmes sont nettement plus sophistiqués et recueillent bien plus que les données administratives traditionnelles. Le ministère de la Santé et de la Population considère par exemple que la santé est un concept qui touche à la fois au bien-être physique et social. Ainsi, le ministère a entrepris de recueillir des données auprès des ménages. Ceci complète son système d'information sur la gestion, qui regroupera les dossiers médicaux issus de 4 500 unités de soins dans une base de données nationale. D'autres entreprennent de développer des mesures statistiques que ni le CAPMAS ou d'autres sources ne sont en mesure de leur fournir. Le ministère de l'Économie a par exemple produit des indices et une série d'indicateurs déterminants pour l'économie. Cette expansion des activités statistiques entraîne cependant quelques défis, notamment celui d'établir des normes et de s'assurer que les différentes données seront comparables.

La qualité des statistiques. De nombreuses personnes rencontrées lors des entrevues ont mentionné leur inquiétude face à la fiabilité des statistiques produites en Égypte. Des insuffisances bien documentées alimentaient la plupart de ces inquiétudes : les données fiscales du ministère des Finances sont incomplètes (en raison d'un grand nombre d'items de dépenses non comptabilisés dans le budget) et prennent trop de temps à se finaliser ; la compilation des statistiques nationales (présentement sous la responsabilité du ministère de la Planification et du CAPMAS) ne respecte pas les normes actuelles, n'est pas exhaustive et est révisée de manière arbitraire. Dans les deux cas, on a mis sur pied des programmes d'aide technique soutenus par des donateurs afin de régler les problèmes. Il

existait aussi des inquiétudes face à la définition des termes « pauvreté », « analphabétisme » et « taux de chômage » et face aux méthodes de calcul employées. Le peu de confiance envers la qualité des statistiques mine les échanges publics, les intervenants perdant leur temps à faire valoir la fiabilité ou la non-conformité des données plutôt que de se pencher sur des problèmes concrets liés au développement.

Le rôle du CAPMAS. Plusieurs personnes ont aussi témoigné leur réticence face au rôle du CAPMAS. Des chercheurs et des intervenants à l'extérieur du gouvernement trouvaient que le fait que l'agence détenait la responsabilité d'autoriser ou non des enquêtes par sondage entravait le travail des études indépendantes. La capacité du CAPMAS à effectuer des enquêtes est indéniable. On ne la perçoit toutefois pas comme une agence innovatrice capable d'entreprendre des changements et de promouvoir l'avancement dans le domaine des statistiques. CAPMAS a libéralisé un peu ses pratiques entourant la diffusion des données. Elle demeure cependant principalement engagée dans la réglementation de l'information, au détriment de la création de celle-ci. CAPMAS assume le rôle de bureau national des statistiques pour l'Égypte, mais elle ne participe pas aux forums internationaux sur les statistiques (comme la Commission des Nations Unies sur les statistiques) et ne se montre pas intéressée à faire partie du Système général de diffusion pour les données du FMI ni à s'adapter à la norme spéciale sur la diffusion des données.

Mesurer la performance d'une organisation. L'équipe n'a pas observé une collecte ou une utilisation systématiques de l'information dans le but de mesurer le niveau de satisfaction de la clientèle. Bien que cela ne constitue pas un « résultat » du point de vue du développement, cela demeure une bonne manière d'évaluer la performance d'une organisation. L'expérience démontre qu'il s'agit d'un aspect important, et qu'il doit figurer aux côtés des principales réalisations sociales et financières escomptées.

Les décisions budgétaires

Peu importe le pays, le budget constitue un instrument clé qui permet de déterminer les priorités et de choisir les politiques gouvernementales à implanter. Un représentant de l'OCDE remarquait récemment : « Depuis les années 1980, quelques pays développés ont tranquillement révolutionné les méthodes employées pour établir le budget. Cette philosophie s'est maintenant répandue au monde entier. La plupart des pays ont depuis entrepris des réformes dans ce domaine. Ces réformes visent à améliorer la stabilité macroéconomique, à hiérarchiser les priorités en matière de dépenses et à implanter les politiques avec davantage d'efficacité. »

Présentement, le budget égyptien n'essaie pas tellement de hiérarchiser les dépenses et ne s'assure pas que les politiques sont bel et bien respectées. Ni le processus budgétaire ni son format (principalement centré sur les intrants et les finances) ne se soucient du lien entre les fonds attribués et les résultats escomptés. De plus, l'Assemblée populaire, le ministère des Finances et le Bureau du Vérificateur général approuvent le budget en effectuant des contrôles financiers mais en négligeant de considérer les réalisations à atteindre.

La Banque mondiale a déterminé que le budget égyptien nécessitait une réforme. « Malgré une croissance économique vigoureuse, on constate que les réalisations sociales – notamment en santé et en éducation – n'ont pas connu une amélioration notable. Pour s'assurer que les ressources nationales consacrées à ces domaines soient dépensées de façon efficace, il faut avant tout réformer le budget (surtout le budget courant) en l'orientant davantage vers les résultats³. » La structure et le processus budgétaire actuels n'encouragent pas l'orientation vers les résultats. *L'Examen social et structurel de l'Égypte* signalait quelques pistes à explorer afin d'adopter un processus budgétaire davantage centré sur la performance :

- *Hiérarchiser les dépenses.* Le processus budgétaire actuel n'incite pas les ministères de tutelle à hiérarchiser les requêtes budgétaires, que ce soit par l'entremise de plafonds ou d'enveloppes budgétaires. De plus, les négociations et les révisions du budget en cours d'année nuisent au respect des priorités établies par le Cabinet et l'Assemblée populaire.
- *Encourager la prestation efficace des services.* Le processus budgétaire devrait récompenser la prestation efficace des services, soit lors des négociations budgétaires, soit par un partage des surplus budgétaires ou en accordant une plus grande flexibilité pour déterminer la façon dont les ressources seront utilisées.
- *La transparence.* Des restrictions excessives entourent l'information budgétaire. D'ailleurs, le budget qu'approuve l'Assemblée populaire n'est pas rendu public; seules les personnes qui possèdent un véritable intérêt peuvent prendre connaissance des documents budgétaires; les données statistiques financières de base ne sont pas publiées ou sont publiées très sommairement; et les rapports d'audit sont diffusés de manière restreinte et n'incluent pas d'information sur l'efficacité des dépenses.
- *Vue d'ensemble.* Les ministères du Budget et celui de la Planification assument la responsabilité pour la préparation et la mise en œuvre du budget (voir le tableau). Dans ce contexte, des politiques fiscales responsables et une planification réaliste sont difficilement envisageables, puisque les projets d'investissement ont des effets majeurs sur l'ensemble du budget et qu'ils nuisent à la projection des coûts.

Mettre en place une stratégie fonctionnelle

Plusieurs ministères se sont montrés fortement intéressés à joindre leurs efforts afin de renforcer l'utilisation d'un système de suivi-évaluation au sein du gouvernement. Ils envisagent de former une équipe qui puisse :

Enveloppes budgétaires du gouvernement égyptien

MINISTÈRE DES FINANCES		MINISTÈRE DE LA PLANIFICATION	
Chapitre 1	Chapitre 2	Chapitre 3	Chapitre 4
Salaires (incluant les allocations)	Fournitures et matériel	Dépenses d'investissement	Remboursement de la dette

- définir les objectifs et développer une vision stratégique;
- encadrer et évaluer les projets pilotes et les autres activités;
- mesurer les progrès; et
- reconnaître et encourager les réussites.

Cette équipe devra obtenir le soutien d'un groupe dévoué et bien structuré qui l'aidera à formuler la vision en actions concrètes. Ce groupe pourrait: développer un plan d'action; s'assurer que l'équipe reçoit une formation et un soutien adéquats; mesurer les progrès; promouvoir les réussites et partager leur expérience avec d'autres organisations. Des personnes motivées et impliquées auraient pour seul mandat de faire partie de ce groupe. Leur autorité relèverait directement du ministre, du premier ministre ou du président.

Idéalement, on affecterait pour une durée déterminée des membres issus de divers ministères à ce groupe. Le Conseil national sur le statut de la femme avait d'ailleurs réussi à mettre sur pied une telle équipe virtuelle composée de membres issus de ministères différents et travaillant à rédiger le plan national. La partie du groupe qui siégeait au Conseil informait les groupes interministériels des intérêts et des orientations du Conseil lors de réunions de travail. Ils ont ensuite collaboré plus étroitement alors qu'ils rédigeaient leurs plans ministériels.

Le ministre des Finances a manifesté beaucoup d'intérêt face à la possibilité de fournir des activités de formation dans le but de soutenir cette initiative. Cependant, peu de cours se penchent spécifiquement sur la performance budgétaire et

le suivi-évaluation axé sur les résultats. La Banque mondiale offre un cours destiné aux fonctionnaires et intitulé Mettre sur pied des systèmes de suivi-évaluation axés sur la performance. Au Canada, on a aussi initié, en juillet 2001, un Programme international de formation sur l'évaluation dans un contexte de développement (www.ipdet.org). Il existe une quantité substantielle de ressources en formation, tant en Égypte qu'à l'étranger. Par exemple, l'Institut de planification nationale a développé une formation sur la performance budgétaire à l'intention du service de l'eau du Caire; le Centre de recherche social offre un programme de formation sur le suivi et l'évaluation; et le Centre de recherche en administration publique de l'université du Caire a construit quelques programmes de formation pertinents.

Les activités financées par les donateurs

Lors de sa mission en Égypte, l'équipe a pu rencontrer des gens travaillant pour USAID, une organisation donatrice qui contribue énormément aux projets égyptiens. USAID ne prévoit pas apporter une aide technique supplémentaire en matière de suivi-évaluation axé sur la performance. Toutefois, sa vaste connaissance du sujet constitue un atout indéniable. USAID a aussi signifié à la Banque mondiale qu'elle entendait collaborer plus étroitement avec elle à ce sujet.

Plusieurs donateurs peuvent aider le gouvernement égyptien à effectuer la transition vers un suivi-évaluation axé sur les résultats. Voici une liste de quelques activités financées par des donateurs:

Activités de soutien technique présentement en cours

- Le Projet sur l'accès aux données et leur diffusion permet au gouvernement égyptien de développer et tenir à jour leurs comptes nationaux afin qu'ils demeurent conformes au Système des comptes nationaux implanté en 1993. USAID soutient ce projet, dont le but est de mettre à niveau les systèmes technologiques d'information du ministère de la Planification et d'apporter une aide technique pour renforcer la cueillette, la présentation et la diffusion des données économiques importantes.
- Le Programme de modernisation industrielle de l'Égypte contribuera à préparer le secteur industriel à effectuer la transition vers la libéralisation des marchés. Ce projet obtient des fonds de l'Union européenne, du gouvernement égyptien et du secteur privé. Son but est de fournir une aide technique aux petites et moyennes entreprises et à l'ensemble du secteur. Une équipe danoise évalue présentement la qualité du système national.
- Une activité financée par USAID est à l'origine d'un réseau pour faciliter l'accès à l'information législative du Parlement égyptien. Les documents du projet indiquent que l'Assemblée populaire fait davantage pression pour obtenir de l'information de meilleure qualité, surtout celle venant des agences gouvernementales. Les membres de l'Assemblée populaire souhaitent aussi obtenir de l'information concernant les sujets dont il est question lors des débats.
- Le soutien technique temporaire du FMI permet aux autorités de déceler les faiblesses présentes dans la base de données nationale, notamment dans les domaines suivants des comptes nationaux, des comptes à recevoir, des statistiques de prix et des domaines monétaire et fiscal. Les domaines des comptes à recevoir et de la dette extérieure ont par le passé obtenu un soutien à long terme.
- Le Centre d'information et de soutien aux décisions ainsi que le ministère des Finances

reçoivent le soutien et l'assistance technique du PNUD.

Quelques recommandations concernant le suivi-évaluation axé sur les résultats

Pour qu'une institution du secteur public parvienne à se centrer sur la performance, cela nécessite des efforts majeurs, étalés sur plusieurs années et soutenus par des champions qui souhaitent le changement. Cela est encore plus vrai lorsqu'il s'agit d'un gouvernement en entier. Les gouvernements qui se sont embarqués dans cette aventure il y a plus d'une décennie constatent que le processus est en évolution constante. L'expérience internationale démontre que les étapes préliminaires qui sont franchies lors du long voyage vers un climat de performance sont aussi celles qui s'avèrent les plus gratifiantes. Le gouvernement égyptien se situe au tout début du parcours. Les étapes suivantes lui permettront de progresser :

- *Établir un groupe interministériel qui fera la promotion de la performance et du suivi-évaluation axé vers les résultats.* La présence d'une équipe qui regroupe des ministres adeptes de changement au sein de leur propre organisation permettra d'accélérer l'adoption du suivi-évaluation et d'introduire un processus budgétaire davantage axé sur les résultats. Relevant directement du ministre des Finances, un tel groupe pourrait par exemple : concevoir une stratégie globale pour guider les efforts ; encadrer et évaluer les projets pilotes en cours dans différents ministères individuels et dans d'autres organisations ; trouver un moyen de partager les meilleures pratiques avec les autres ministères et mettre sur pied d'autres projets pilotes. Ce groupe déterminerait si les méthodes employées dans d'autres pays pour promouvoir la performance – tels que des décrets présidentiels, des modifications aux lois budgétaires, des lois – sont pertinentes dans le contexte égyptien.
- *Soutenir le Conseil national sur le statut de la femme* afin qu'il fasse un suivi et une

évaluation de la mise en œuvre des initiatives liées au genre incluses dans le plan 2002-2006. Ce plan a été développé grâce à une collaboration étroite entre le Conseil (placé sous la protection de la première dame), le ministère de la Planification et les ministères de tutelle. Le suivi-évaluation de la mise en œuvre entraînera, à notre avis, des changements au sein de plusieurs ministères. Le Conseil réunit des intervenants de divers milieux (intellectuels, secteur privé, ONG, médias et fonctionnaires). Il est donc en mesure de favoriser le consensus à propos des questions relatives aux mesures et de celles liées à la transparence des résultats.

- *Accroître la capacité pour soutenir la réforme.* Pour implanter des réformes significatives, un pays doit mettre sur pied une équipe bien organisée dont le rôle est de soutenir les efforts de réforme. Une telle équipe appuierait le groupe ministériel et les projets pilotes en réduisant au minimum les embûches bureaucratiques et en favorisant l'innovation et l'apprentissage. Cette équipe partagerait les leçons tirées de l'expérience avec les autres paliers gouvernementaux. Dotée d'un personnel qualifié issu de plusieurs ministères, l'équipe puiserait dans les vastes ressources des communautés intellectuelle et non gouvernementale de l'Égypte.
- *Moderniser les politiques sur les statistiques.* Le système statistique égyptien, malgré ses forces évidentes, ne produit pas toujours des données de qualité ni des données qui répondent aux besoins des clients. L'Égypte devrait réviser sa loi sur les statistiques et confier à des agences distinctes les responsabilités de recueillir des statistiques et de mobiliser des troupes (présentement assumées par CAPMAS). De nombreux pays confient à une commission ou à un organe similaire la tâche de déterminer les politiques et les normes entourant la production et la diffusion de données statistiques officielles. L'Égypte devrait se conformer à une stratégie semblable afin de coordonner les politiques et les normes. Les membres

d'une telle commission seraient issus à la fois des agences mandatées pour la production de statistiques et des statisticiens chevronnés du milieu universitaire ou du secteur privé.

- *Accorder davantage d'intérêt aux besoins du client.* Les statistiques ne possèdent aucune valeur si personne ne les utilise. Les producteurs de statistiques devraient tous encourager la diffusion des données, au sein et à l'extérieur du gouvernement. Les agences pourraient former des comités afin de mieux comprendre les besoins de leurs clients. Ces comités pourraient aussi encourager les usagers à partager l'information et à solutionner des problèmes en commun. Les comités organiseraient des rencontres périodiques avec les directeurs des agences statistiques. Un comité conseillerait également le CAPMAS (ou l'agence qui sera désignée) et l'informerait des besoins de l'ensemble des usagers de l'information statistique égyptienne.
- *Faire partie du Système spécial de diffusion des données du FMI.* Afin de percer sur les marchés internationaux, l'Égypte devra de plus en plus produire des statistiques fiables. Il serait ainsi important de souscrire aux Normes spéciales de diffusion des données (<http://dsbb.imf.org>). Les pays qui y sont inscrits sont tenus de se conformer aux normes internationales sur la diffusion de données économiques et financières et de tenir leurs politiques et leurs normes à jour. La participation aux Normes du FMI donnerait le coup d'envoi à la modernisation du système statistique égyptien.
- *Encourager le soutien des donateurs.* Les donateurs peuvent soutenir le virage de l'Égypte vers le suivi-évaluation axé sur les résultats en lui fournissant notamment de la formation et de l'aide technique. Pour ce faire, les donateurs peuvent s'entourer d'experts provenant du milieu universitaire ou d'instituts de recherche indépendants et s'inspirer des expériences internationales en matière de suivi-évaluation.

Les activités de soutien de la Banque

1. Apporter un appui technique au ministre des Finances afin qu'il dirige le processus budgétaire vers un processus qui tient compte des résultats.

La Banque organisera et coordonnera un atelier ou une séance de consultation pour diriger le groupe interministériel nouvellement formé. Tout en s'inspirant des expériences internationales, cet atelier abordera principalement le budget et la performance et proposera un plan d'action pour l'Égypte. L'approche sera interactive et la séance durera deux jours. Lors de la première journée, des experts de la Banque partageront leurs points de vue inspirés des expériences internationales concrètes. Le ministre des Finances présentera, pendant la deuxième journée, sa vision, son plan et sa stratégie pour l'Égypte. Cette activité devrait avoir lieu à l'automne 2001.

La Banque soutiendra le Conseil national sur le statut de la femme tandis qu'il prépare un cadre pour le suivi-évaluation des mesures liées au genre incluent dans le plan des ministères pour 2002-2006.

Le Conseil a spécifiquement demandé qu'on l'assiste dans la conception et la construction d'un système de suivi-évaluation axé sur les résultats afin qu'il puisse suivre le rendement des programmes liés au genre dans certains ministères. On lui fournira ainsi des conseils, des services de consultants et de la formation. Ce soutien sera en lien avec l'évaluation du genre que commandite la Banque.

La Banque devrait communiquer avec le Conseil et ses conseillers techniques afin de déterminer le moment et le contenu de la séance de consultation prévue pour l'automne 2001 au Caire. On compte établir les grandes lignes de la formation qui pourrait être développée conjointement avec l'université américaine au Caire et d'autres instituts de recherche ayant de l'expérience dans ce domaine. Le secrétaire général du Conseil national sur le statut de la femme siégerait également sur le groupe interministériel.

2. Améliorer la capacité de l'Égypte à produire des données statistiques.

L'Égypte devrait annoncer son intention de souscrire aux Normes spéciales sur la diffusion des données du FMI et déterminer l'agence qui en sera responsable. Ceci permettra à l'Égypte d'offrir, tel qu'elle le souhaite, des titres garantis par l'État sur les marchés d'investissement internationaux. Il faudrait qu'elle fasse valoir son intention de souscrire et la date à laquelle elle compte le faire, même si l'acceptation finale dépend du remaniement de ses comptes nationaux et de sa fiscalité que l'Égypte effectue présentement.

Annexes

- Annexe A Le mandat
- Annexe B Les entrevues
- Annexe C Les Objectifs de développement pour le Millénaire et l'Égypte
- Annexe D Notes, références et ressources

Annexe A – Le mandat

Mission sur le terrain en Égypte afin d'évaluer son état de préparation, 2 au 6 juin 2001

Introduction

En septembre, le conseil d'administration de la Banque a approuvé le Programme d'amélioration du suivi-évaluation. Huit pays, dont l'Égypte, participent à ce programme, dont le but premier est de permettre à la Banque et aux pays emprunteurs de faire un meilleur suivi des résultats du développement en renforçant leur utilisation des systèmes de suivi-évaluation. Ces systèmes, qui appuient une saine gestion publique, permettent aux fonctionnaires de déterminer et d'établir des objectifs et des réalisations réalistes pour les programmes publics. Un système de suivi-évaluation fonctionnel requiert : 1) des indicateurs de performance qui font l'objet d'un suivi régulier afin de déterminer le progrès vers l'atteinte des objectifs de développement; et 2) un système de collecte de données fiable qui permet de publier des informations sur ces indicateurs.

Lors de leur mission en Égypte, l'équipe sur le terrain rencontrera de nombreux fonctionnaires, des donateurs et des intervenants provenant d'organisations diverses afin de voir si l'implantation d'un système de suivi-évaluation pourrait soutenir une saine gestion publique. L'équipe prendra connaissance des efforts présentement en cours et déterminera les capacités actuelles du gouvernement en matière de collecte de données et de diffusion des résultats. Elle évaluera aussi le climat général afin de déceler les sources de potentiel ou de conflit pour la conception et la mise en œuvre d'un tel système.

Les rencontres avec les dirigeants clés

Il sera important de tenir compte des points de vue des fonctionnaires ou des entités suivants :

Le ministère des Finances

- Ministre des Finances
- Les personnes impliquées dans la formulation du budget
- Si, tel que proposé, une Unité de soutien pour les décisions en matière de politiques fiscales a été mise sur pied, l'équipe la rencontrera
- Les personnes impliquées dans l'incorporation des 62 services économiques publics

Le ministère de la Planification

- Les personnes qui préparent et qui supervisent le budget d'investissement
- Le directeur du Bureau des statistiques

Le Bureau du premier ministre

- Les personnes qui sont directement responsables de déterminer les priorités par secteur et qui effectuent la planification de développement économique globale

Le Bureau central de comptabilité

- Le directeur ou les personnes chargées d'effectuer les évaluations *ex post* du budget

Le ministère de la Santé et de la Population, ministère de l'Agriculture et ministère de l'Éducation

- Le directeur des unités de réforme administrative
- Le directeur des systèmes administratifs de données et de diffusion

Le ministère de la Santé et de la Population

- La personne responsable de la sous-traitance des services non essentiels

L'Organisation d'assurance-santé

- Le directeur ou la personne en charge

Le Centre de recherche sur l'agriculture

- La personne en charge

Le Centre national de recherche en éducation

- Le directeur

Le Bureau national des statistiques (ou l'agence responsable des enquêtes auprès des ménages)

- Le directeur

Les donateurs

- Une rencontre avec les principaux donateurs, tels que l'USAID, le PNUD, etc.

Voici une liste non exhaustive de questions que l'on pourrait poser à ces dirigeants :

- 1) Qu'est-ce qui pousse l'Égypte à adopter un système de suivi-évaluation axé sur les résultats ? (incitations et demandes)
- 2) Qui, au sein du gouvernement, est responsable de l'efficacité des programmes ?
- 3) Une organisation ou une stratégie formelle a-t-elle été chargée de faire un suivi des objectifs de développement au sein du gouvernement ?
- 4) Le pays possède-t-il la capacité ou les outils nécessaires pour concevoir et utiliser un système de suivi-évaluation axé sur les résultats ? Comment cette capacité (ou cette incapacité) a-t-elle influencé l'utilisation d'un tel système ?

Les objectifs de la mission

L'équipe sur le terrain espère pouvoir trouver au moins un champion qui entreprendra la conception d'un système de suivi-évaluation pour les objectifs des programmes et des secteurs. Idéalement, la mission incitera les principaux donateurs qui s'intéressent au suivi-évaluation à travailler en partenariat avec l'Égypte dans le but de renforcer sa capacité à gérer les programmes nationaux en fonction de leur performance. Enfin, l'équipe d'analystes élaborera

un plan d'action et fera des recommandations qui pourront être incorporés à un programme destiné à encourager une utilisation judicieuse du suivi-évaluation par le gouvernement et les principaux intervenants.

Annexe B

Liste des entrevues effectuées

Forum sur la recherche économique
 Centre d'information et de soutien aux décisions
 du Cabinet égyptien
 FMI
 Ministère de l'Électricité et de l'Énergie
 Ministère de l'Éducation
 Ministère des Finances
 Ministère de la Santé
 Ministère de l'Industrie et des Technologies
 Ministère de la Coopération internationale
 Ministère de la Planification
 CAPMAS
 Institut national de planification
 Conseil national sur le statut de la femme
 Centre de recherche en administration
 publique, université du Caire
 Fonds social pour le développement
 Centre de recherche sociale
 PNUD
 USAID

Annexe C

Les objectifs de développement internationaux et l'Égypte

Les conférences mondiales organisées par les Nations Unies dans la première moitié des années 1990 ont donné lieu à des résolutions et des ententes qui mettent de l'avant sept objectifs de développement international :

1. Réduire de moitié la proportion de personnes vivant dans une pauvreté extrême d'ici 2015.
2. Assurer l'universalité de l'enseignement primaire d'ici 2015.
3. Encourager l'égalité entre les sexes et l'autonomisation des femmes en éliminant les

différences de genre qui subsistent pour l'éducation primaire et secondaire d'ici 2005.

4. Réduire des deux tiers le taux de mortalité infantile d'ici 2015.
5. Réduire des trois quarts le taux de mortalité maternelle d'ici 2015.
6. Assurer un accès universel aux soins de santé reproductive d'ici 2015.
7. Adopter des mesures nationales de développement durable d'ici 2005 de façon à renverser les pertes en ressources environnementales d'ici 2015.

Les agences égyptiennes ont inclus la plupart de ces objectifs, ainsi que leurs indicateurs, dans leurs outils afin d'évaluer leurs programmes.

On lancera sous peu une enquête portant sur les dépenses des ménages qui permettra de calculer le taux de pauvreté. On discute beaucoup de la meilleure façon de définir et de calculer le seuil de pauvreté national. Le Rapport de développement humain pour l'Égypte de 1996 établissait quant à lui cinq seuils de pauvreté : un seuil nutritionnel, un seuil inférieur et un seuil supérieur de pauvreté pour le revenu, un seuil inférieur et un seuil supérieur de pauvreté pour les dépenses.

On publie largement les taux d'inscription pour le primaire et le secondaire et l'Égypte cherche à atteindre un taux de scolarisation universel pour l'éducation de base (jusqu'à la huitième année). Cependant, le recueil statistique annuel du CAPMAS et le Rapport de développement humain de l'Égypte comportent uniquement les taux bruts d'inscription (y compris les étudiants plus âgés). Il est facile d'accéder aux statistiques sur l'inscription des filles à l'école et la proportion de femmes faisant partie du corps enseignant. On surveille étroitement et l'on diffuse les taux d'alphabétisation. L'amélioration de la condition des femmes constitue un objectif social primordial selon de nombreux documents officiels et semi officiels.

On publie les indicateurs de santé suivants : l'espérance de vie à la naissance, les taux de mortalité infantile et juvénile et les taux de mor-

talité maternelle. Le CAPMAS a procédé récemment à une nouvelle évaluation des taux de mortalité maternelle. Pour déterminer le bien-être de la population, le Fonds pour le développement social base son indice de santé sur la compilation des taux de mortalité infantile et juvénile ainsi que le taux de mortalité maternelle. Grâce à son programme complet de santé reproductive qui est offert dans le cadre du programme de santé de base, le ministère de la Santé peut enregistrer des données sur les taux de fertilité et l'utilisation de contraceptifs au sein de la population desservie. Il recueille aussi de l'information sur la disponibilité de l'eau potable.

Les exemples ci-dessus montrent bien que l'Égypte s'emploie activement à suivre les progrès effectués dans le domaine des objectifs de bien-être humain fixés par la communauté internationale et qu'elle a besoin de données de qualité pour y parvenir.

Annexe D

Notes

1. Valsan, E.H. « The Egyptian Civil Service and the Continuing Challenge of Reform » dans *Research in Public Administration*, vol. 5, p. 223-226, 1999.
2. Korayem, Karima. « The Research Environment in Egypt » dans *Research for Development in the Middle East and North Africa*. IDRC. En ligne : www.idrc.ca/books/focus/930/15koraye.html.
3. *Egypt Social and Structural Review*, document préliminaire, Banque mondiale, 2001.

Références

- Egypt: Human Development Report*, Institut national de planification, 1998, 2000.
- El Saiedi, H.E. Dr. Ali, *Restructuring of the Power Sector and Enhancement of Private Opportunities*, document présenté à la Chambre de commerce américaine, Égypte, oct. 2000.
- Healthy Egyptians 2010*, ministère de la Santé et de la Population.
- Korayem, Karima. « The Research Environment in Egypt » dans *Research for Development in the Middle East and North Africa*. IDRC. En ligne : www.idrc.ca/books/focus/930/15koraye.html.
- Public Debt Management Program*, République arabe d'Égypte, ministère des Finances, document présenté lors de la conférence Euromoney, Emerging Arab Economies: Breaking New Ground in the Global Markets, sept. 2000.
- The National Council for Women*. Pamphlet, n.d. En ligne : <http://ncw.gov.eg>
- Towards a More Result Oriented Budget Process in Egypt*, Examen des dépenses publiques des secteurs sociaux, Banque mondiale, Groupe sur le développement économique et social, Région du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord, janv. 1999.
- Valsan, E.H. « The Egyptian Civil Service and the Continuing Challenge of Reform », *Research in Public Administration*, vol. 5, p. 223-226, 1999.
- www.IDSC.gov.eg (site Web du Centre d'information et de soutien aux décisions du Cabinet égyptien)
- <http://www.oecd.org/puma> (site Web du Programme de gestion publique et de gouvernance de l'OCDE)

Annexe III

Objectifs du Millénaire pour le développement

Objectif 1 : Réduire l'extrême pauvreté et la faim

Cible 1 Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population dont le revenu est inférieur à un dollar par jour.

Cible 2 Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de la population qui souffre de la faim.

Indicateurs

1. Proportion de la population disposant de moins d'un dollar par jour.
2. Indice d'écart de la pauvreté [incidence de la pauvreté X degré de pauvreté].
3. Part du cinquième le plus pauvre de la population dans la consommation nationale.
4. Pourcentage d'enfants de moins de 5 ans présentant une insuffisance pondérale.
5. Proportion de la population n'atteignant pas le niveau minimal d'apport calorique.

Objectif 2 : Assurer l'éducation primaire pour tous

Cible 3 Donner à tous les enfants, garçons et filles, d'ici à 2015, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires.

Indicateurs

6. Taux net de scolarisation dans le primaire.
7. Proportion d'élèves commençant la première année d'études dans l'enseignement primaire et achevant la cinquième.
8. Taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans.

Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes

Cible 4 Éliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard.

Indicateurs

9. Rapport filles/garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur, respectivement.
10. Taux d'alphabétisation des femmes de 15 à 24 ans par rapport aux hommes.
11. Pourcentage de femmes salariées dans le secteur non agricole.
12. Proportion de sièges occupés par des femmes au parlement national.

Objectif 4 : Réduire la mortalité infantile

Cible 5 Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans.

Indicateurs

13. Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans.
14. Taux de mortalité infantile.
15. Proportion d'enfants de 1 an vaccinés contre la rougeole.

Objectif 5 : Améliorer la santé maternelle

Cible 6 Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité maternelle.

Indicateurs

16. Taux de mortalité maternelle.
17. Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié.

Objectif 6 : Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies

Cible 7 Stopper d'ici à 2015 la propagation du VIH/SIDA et commencer à inverser la tendance actuelle.

Indicateurs

18. Taux de prévalence du VIH parmi les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans.
19. Taux d'utilisation de la contraception.
20. Nombre d'enfants orphelins du sida.

Cible 8 Maîtriser d'ici à 2015 le paludisme et d'autres grandes maladies, et commencer à inverser la tendance actuelle.

21. Taux de prévalence du paludisme et taux de mortalité lié à cette maladie.
22. Proportion de la population vivant dans les zones à risque qui utilisent des moyens de protection et des traitements efficaces contre le paludisme.
23. Taux de prévalence de la tuberculose et taux de mortalité lié à cette maladie.
24. Proportion de cas de tuberculose détectés et soignés dans le cadre de traitements de brève durée sous surveillance directe.

Objectif 7: Assurer un environnement durable

Cible 9 Intégrer les principes du développement durable dans les politiques nationales; inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales.

Cible 10 Réduire de moitié d'ici à 2015 le pourcentage de la population qui n'a pas accès de façon durable à un approvisionnement en eau potable.

Cible 11 Améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis, d'ici à 2020.

Indicateurs

25. Proportion de zones forestières.
26. Superficie des terres protégées pour préserver la biodiversité.
27. PIB par unité d'énergie consommée (rendement énergétique).
28. Émissions de dioxyde de carbone, par habitant (plus deux données sur la pollution atmosphérique: appauvrissement de la couche d'ozone et accumulation des gaz à effet de serre).
29. Proportion de la population ayant accès de façon durable à une source d'eau meilleure.
30. Proportion de la population ayant accès à un meilleur système d'assainissement.
31. Proportion des ménages ayant accès à la sécurité d'occupation des logements (selon des recoupements urbains ou ruraux).

Objectif 8: Mettre en place un partenariat mondial pour le développement

Cible 12 Poursuivre la mise en place d'un système commercial et financier multilatéral ouvert, fondé sur des règles, prévisible et non discriminatoire.

Cible 13 S'attaquer aux besoins particuliers des pays les moins avancés. La réalisation de cet objectif suppose l'admission en franchise et hors contingents des produits exportés par les pays les moins avancés; l'allègement de la dette des PPTE et l'annulation des dettes bilatérales envers les créanciers officiels; et l'octroi d'une APD plus généreuse aux pays qui démontrent leur volonté de lutter contre la pauvreté.

Cible 14 Répondre aux besoins particuliers des États enclavés et des petits États insulaires en déve-

Indicateurs

Certains indicateurs ci-dessous feront l'objet d'un suivi séparé dans les pays les moins bien développés (PMD), les pays enclavés, les pays insulaires et l'Afrique.

Aide publique au développement (APD)

32. APD nette, en pourcentage du PIB des pays donateurs membres du CAD/OCDE (0,7% pour l'ensemble et 0,15% pour les PMD).
33. Proportion du montant total de l'APD allouée par secteur aux services sociaux de base (éducation de base, soins de santé primaires, nutrition, eau salubre et assainissement).
34. Proportion de l'APD qui est déliée.
35. APD reçue pour l'environnement par les petits États insulaires
36. APD reçue pour le transport par les États enclavés.

Accès au marché

37. Proportion des exportations (en valeur et à l'exclusion des armes) admises en franchise de droit.

loppement. (Programme de la Barbade et clauses de la 22^e Assemblée générale)

Cible 15 Traiter globalement le problème de la dette des pays en développement par des mesures d'ordre national et international propres à rendre leur endettement viable à long terme.

- 38. Taux moyens de droits appliqués par les pays développés aux vêtements et produits agricoles et textiles en provenance des pays en développement.
- 39. Estimation des subventions agricoles dans les pays membres de l'OCDE en pourcentage de leur PIB.
- 40. Proportion de l'APD allouée au renforcement des capacités commerciales.

Viabilité de la dette

- 41. Proportion de PPTE dont la dette a été annulée.
- 42. Service de la dette, en pourcentage des exportations de biens et services.
- 43. Proportion de l'ADP consacrée à l'allègement de la dette.
- 44. Nombre total de pays ayant atteint les points de décision de l'initiative PPTE et nombre total de pays ayant atteint les points d'achèvement (cumulatif).
- 45. Taux de chômage des jeunes âgés de 15 à 24 ans.

Cible 16 En coopération avec les pays en développement, créer des emplois décents et productifs pour les jeunes.

Cible 17 En coopération avec l'industrie pharmaceutique, rendre les médicaments essentiels disponibles et abordables dans les pays en développement.

- 46. Proportion de la population ayant accès de façon durable à des médicaments de base d'un coût abordable.

Cible 18 En coopération avec le secteur privé, mettre les avantages des nouvelles technologies, en particulier les technologies de l'information et de la communication, à la portée de tous.

- 47. Nombre de lignes téléphoniques pour 1 000 habitants.
- 48. Nombre de micro-ordinateurs pour 1 000 habitants.

Annexe IV

Politique d'évaluation nationale pour le Sri Lanka

Ce rapport a été produit par l'Association du Sri Lanka pour l'évaluation (SLEvA) et le ministère du Développement et de la Mise en œuvre des politiques (déc. 2003)

Préambule

Le gouvernement sri lankais reconnaît, à l'instar de la communauté internationale, que l'évaluation constitue un élément essentiel d'une gestion publique efficace. L'évaluation encourage l'efficacité du développement, la transparence, la responsabilité et permet de prendre des décisions éclairées. Dans ce document, le terme « évaluation » est utilisé dans un contexte de développement. Il s'agit d'un « examen systématique et objectif d'un projet, d'un programme ou d'une politique en cours ou terminé. Cet examen observe la conception, la mise en œuvre et les résultats du projet et tente de déterminer si les objectifs étaient pertinents et s'ils ont été atteints. On y examine également l'efficacité du développement, l'impact et la durabilité » (CAD et OCDE). Une évaluation alimente le processus de prise de décisions en lui fournissant une information crédible et utile et en lui permettant de tirer partie de l'expérience. Une évaluation systématique des projets, programmes et institutions est déterminante pour une performance responsable et une mise à jour des politiques dans le secteur public¹. Les évaluations constituent aussi un outil de réforme pour le secteur public. Une évaluation sera réussie seulement si les planificateurs et les décideurs utilisent les résultats de façon judicieuse et de manière à améliorer la formulation et la planification des politiques. Il est donc nécessaire d'établir des liens clairs entre, d'une part, les évaluations et, d'autre part, les politiques, les réformes, la planification et le processus budgétaire. Une politique nationale qui encadrerait l'évaluation permettrait aussi de déterminer son rôle dans le développement national.

La situation actuelle et la nécessité d'implanter une Politique nationale d'évaluation

La plupart des citoyens se préoccupent de la performance du secteur public. Les contribuables exigent du gouvernement qu'il démontre qu'ils en obtiennent pour leur argent dans la prestation des services publics. Dans un contexte d'évolution mondiale rapide, on remet en question la pertinence des institutions et de leurs mandats. Parallèlement, le nombre croissant de problèmes et le taux de performance insatisfaisant des projets démontrent la nécessité de recourir à des évaluations systématiques. Les données disponibles mettent en lumière le fait qu'un nombre important de projets de développement n'ont pas entièrement atteint leurs objectifs. Au Sri Lanka, on rapporte par exemple que seulement 44 % des projets financés par la Banque asiatique de développement ont obtenu des retombées économiques et sociales suffisantes². On conçoit cependant que des évaluations opportunes et des données fiables permettent aux gouvernements d'améliorer les politiques et la conception des projets, d'accroître le rendement des investissements et de faciliter la mise en œuvre des projets en cours.

Le gouvernement est parfaitement conscient du fait que la majorité des ressources liées au suivi-évaluation sont présentement consacrées au suivi des intrants et de la mise en œuvre physique et financière de projets d'envergure. On accorde peu d'attention à l'évaluation des résultats, à la durabilité, à la prestation des services, à la qualité et à la répartition des retombées bénéfiques parmi les multiples groupes socioéconomiques ou les régions géographiques. Par le passé, les systèmes de suivi-évaluation s'intéressaient davantage à la mise en œuvre, comportaient beaucoup de données mais

peu d'information et ils disparaissaient aussitôt les projets terminés. D'ailleurs, ce sont souvent les donateurs qui exigent les évaluations. Il subsiste des préjugés quant au fait que les évaluations sont des exercices de contrôle destinés à trouver des failles. Un autre problème réside dans le fait qu'il n'y a pas de demande locale pour l'implantation de systèmes de suivi. Il faudrait aussi renforcer le mécanisme qui assure que la conception de nouveaux projets tiendra compte des résultats des évaluations. Il s'agit là de problèmes qui méritent une attention immédiate.

La rareté des ressources, l'inefficacité et la faiblesse inhérentes à certains programmes (qui entraînent des disparités au niveau du développement), montrent de plus en plus la nécessité pour les interventions de développement d'atteindre les résultats escomptés. Cette prise de conscience a entraîné l'introduction du système de suivi-évaluation axé sur les résultats au sein de l'appareil étatique. L'introduction d'évaluations planifiées et systématiques à tous les paliers gouvernementaux arrive donc à point nommé. Cela est encore plus vrai pour le Sri Lanka, où il existe beaucoup de potentiel pour progresser dans ce domaine compte tenu du fait que le pays entame un processus de paix et qu'il faudra développer rapidement (notamment la reconstruction des zones dévastées par les guerres et les zones adjacentes). Le programme de réforme économique inclus dans l'initiative « Retrouver le Sri Lanka » contribuera aussi au développement.

L'adoption formelle et l'implantation d'une politique nationale d'évaluation permettraient de suivre continuellement les progrès, d'examiner la performance et d'améliorer les politiques afin de poursuivre les aspirations de développement économique du secteur privé. Un environnement favorable à une politique d'évaluation fait partie de la boîte à outils nécessaire pour effectuer un suivi systématique du développement. Il permet également de lier le suivi et l'évaluation de la performance aux politiques grâce à la Chambre des opérations nationales³ et au ministère du Développement et de l'Implantation des politiques. La fonctionnalité de la Chambre des opérations dépend de l'accès des politiciens et du grand public à l'information sur le développement.

Politique nationale d'évaluation

Les objectifs de la politique nationale d'évaluation

La politique nationale d'évaluation espère atteindre les objectifs suivants :

- Amener les personnes à comprendre correctement les aspects de l'évaluation et susciter un intérêt pour l'évaluation axée sur les résultats parmi les gestionnaires du secteur public.
- Promouvoir l'utilisation de l'évaluation en générant les outils, les méthodes ainsi que les capacités humaines et institutionnelles nécessaires.
- Tirer des leçons des expériences passées afin de déterminer quels politiques, programmes, projets et systèmes sont les plus susceptibles de réussir et quels sont les facteurs ayant contribué à ce succès.
- Améliorer la conception et le développement des politiques et des programmes en intégrant les résultats des évaluations aux politiques, aux réformes, à la planification et au processus budgétaire.
- Promouvoir la responsabilité, la transparence et la saine gestion des affaires publiques.

Les principes fondamentaux de la politique nationale d'évaluation

Les principes fondamentaux suivants sous-tendent la politique nationale d'évaluation :

- Les évaluations sont des examens pratiques. Elles ne sont pas des études scientifiques ni des contrôles de surveillance.
- Les évaluations sont d'abord et avant tout un instrument de responsabilisation et d'apprentissage. Une évaluation doit être effectuée de façon indépendante afin de conserver son objectivité et sa fiabilité. Il est cependant important d'assurer un minimum de participation pour des fins d'apprentissage. Dépendamment des circonstances et des besoins, les gestionnaires devraient justifier leur utilisation d'une évaluation interne, externe ou commune. On devrait encourager toutes les institutions du secteur public à recourir aux évaluations puisqu'elles constituent une bonne manière d'apprendre et de se montrer responsables des résultats.

- Il faut encourager l'utilisation de diverses formes d'évaluation (*ex post*, d'impact, de mi-parcours) car leurs fonctions ne sont pas les mêmes et sont effectuées à des moments différents du cycle du projet. On privilégiera surtout les évaluations courantes et celles de mi-parcours. Pour obtenir une vue d'ensemble du développement, le gouvernement se fie à des évaluations sectorielles, institutionnelles, thématiques et politiques.
- Les conclusions et les leçons à tirer des évaluations devraient faire partie de l'élaboration des politiques, des réformes, de la planification et du processus budgétaire. Le gouvernement devrait s'inspirer des conclusions et partager cette information avec les autres intervenants. Le public et les médias sont censés accéder facilement aux résultats des évaluations des programmes et politiques de développement. On peut par exemple mettre sur pied des sites Web qui répondent à ce besoin spécifique.
- Dans certains cas, il serait bon de prescrire des évaluations obligatoires. Il faudra alors prévoir les ressources nécessaires. Les partisans des politiques, programmes ou projets devront s'assurer que des modalités d'évaluation sont intégrées lors de la conception et de la planification des programmes et des politiques. On sélectionnera les sujets à évaluer en fonction de leur potentiel d'apprentissage et de leur pertinence par rapport au développement. (*Voir les critères de sélection plus bas.*)
- Tous les projets, programmes ou politiques devraient contenir, dès leur ébauche, des indicateurs et un cadre logique de performance afin qu'il soit possible de s'y référer ultérieurement.
- Il faudrait encourager les intellectuels, les organisations de la société civile et le secteur privé à entreprendre des évaluations, de préférence en partenariat avec les institutions publiques ciblées.
- Les services nationaux et provinciaux sont responsables de s'assurer que leurs principaux centres de coûts respectent suffisamment une discipline d'évaluation.

Toutes les institutions du secteur public doivent intégrer les évaluations à leurs techniques de gestion du développement.

Mettre en marche la politique nationale d'évaluation

Les critères de sélection pour l'évaluation

Pour des raisons d'ordre pratique et financier, il ne sera peut-être pas possible d'évaluer tous les programmes de développement. Les personnes responsables de la mise en œuvre devraient s'assurer que les principaux programmes, projets ou politiques seront soumis à une évaluation. Tous les ministères sectoriels devraient en tenir compte et développer un plan d'évaluation qui leur est propre. Le Comité sur les politiques économiques, la Chambre des opérations nationales ou les Comités nationaux de suivi détermineront les portions du plan biannuel qui méritent une évaluation. Les ministères sectoriels qui souhaitent évaluer par eux-mêmes des projets ou des programmes pourront former une équipe qui comprend :

1. un représentant de la Chambre des opérations nationales, du Département d'examen du suivi et du progrès ou du ministère du Développement et de l'Implantation des politiques ;
2. des représentants du Département des ressources externes et de l'agence donatrice (s'il s'agit d'un projet qui est financé par une organisation étrangère) ;
3. des représentants du Département de planification nationale et du Département du budget national ;
4. des représentants des organisations de la société civile (comme l'Association sri lankaise pour l'évaluation – SLEvA) et des intellectuels.

Cette équipe révisera et sélectionnera des projets et des programmes qui conviennent à l'évaluation. Ceci permettra au Département d'examen du suivi et du progrès et au ministère du développement et de l'implantation des politiques de faire un suivi des évaluations en cours. L'équipe se basera sur les critères suivants pour sélectionner des projets ou des programmes aptes à être évalués :

1. La pertinence de la politique (par exemple, réduire la pauvreté).

2. L'importance nationale accordée à la politique et son niveau de financement.
3. L'aspect novateur et la capacité de reproduction du programme. Il serait donc possible d'évaluer des projets de moins grande envergure.
4. La nature du problème et l'intérêt du public.

Les évaluations ne devraient pas s'attarder uniquement aux problématiques rencontrées, mais surtout chercher à mettre l'accent sur les réussites et les leçons qu'on peut en tirer. La modification du rôle du gouvernement facilitera la transition et il faudra confier certains investissements publics au secteur privé. Il sera donc nécessaire d'encourager le secteur privé d'entreprendre lui aussi des évaluations de ses propres activités, surtout concernant les investissements publics. Des entités représentatives (comme la Chambre) se chargeront de ces évaluations. Ces évaluations serviront à démontrer la contribution du secteur privé au développement national et accroîtra la responsabilité et la transparence publiques. Les évaluations devront porter leur attention sur les politiques en lien avec le secteur privé plutôt que de regarder simplement les projets.

Mettre en œuvre la politique nationale d'évaluation

Tous les ministères et les agences qui touchent au développement national sont responsables de la mise en œuvre de la politique nationale d'évaluation. Le ministère du développement et de l'implantation des politiques apportera le soutien, la formation et l'encadrement nécessaires. Des cours d'appoint seront proposés régulièrement afin que la politique soit implantée le plus efficacement possible. L'unité d'évaluation centrale de la performance du Département d'examen du suivi et du progrès tiendra un rôle déterminant dans l'implantation de la politique. Les secrétaires des ministères de tutelle dresseront des plans d'évaluation dans leurs secteurs respectifs.

Chaque ministère sectoriel devrait développer, en lien avec le Département d'examen du suivi et du progrès, des plans d'évaluation et des mandats lorsqu'il se lance dans une évaluation indépendante de ses opérations. Pour entreprendre de telles études, les ministères retiendront les services du secteur public ou privé, des universités, d'orga-

nisations de la société civile ou d'évaluateurs professionnels. Le ministère sectoriel concerné, à l'aide du Département central d'évaluation de la performance et d'autres partenaires, déterminera les mandats de chaque évaluation. De son côté, le Département central d'évaluation se chargera des évaluations stratégiques et globales de nature thématique.

En collaboration étroite avec des associations d'évaluation professionnelles, le ministère du Développement et de l'Implantation des politiques développe et fait la promotion d'une culture d'évaluation, de normes, de guides, de méthodes, de meilleures pratiques, en plus de développer et de suivre d'évaluation, de sensibiliser les politiciens et de diffuser les résultats.

Les évaluations des ministères sectoriels ont tendance à exercer davantage de pression, tandis que celles effectuées par le Département central d'évaluation de la performance influencent les politiques et la responsabilité. Il est important de trouver un équilibre entre la responsabilité et la nécessité de tirer des leçons.

Diffuser les résultats des évaluations

Chaque secteur qui se lance dans une évaluation doit aussi songer à une stratégie pour en diffuser les résultats à l'interne et à l'externe. Les ministères sectoriels devraient ainsi partager les rapports d'évaluation (en version électronique) avec le Département central d'évaluation de la performance. Ceci permettra de synthétiser les informations et de les intégrer au Système d'évaluation de l'information de la Chambre des opérations nationales. À son tour, le Comité sur les politiques économiques veillera à ce que les résultats figurent dans les politiques, la planification, les réformes et dans le processus budgétaire. Le Parlement, les vérificateurs et le grand public pourront accéder aux résultats. À la suite de l'atelier sur la diffusion des résultats, les ministères sectoriels prépareront un plan d'action qui déterminera spécifiquement des actions de suivi, des responsabilités et un échéancier précis. On soumettra des copies de ce plan d'action et des progrès accomplis au ministère du Développement et de l'Implantation des politiques. Ce ministère et les ministères de tutelle s'assureront que le plan d'action sera respecté et

que les résultats, les leçons et le suivi seront intégrés à la planification en matière de développement et au cadre de gestion.

Les partisans du projet et le personnel de planification veilleront à inclure les résultats dans la formulation de nouveaux projets ou programmes. Il faudra donc que les résultats soient présentés dans un court résumé facile à lire. Les formulaires et autres documents requis pour présenter un projet devront être ajustés en conséquence, de sorte à ce que le processus de planification, le budget, l'examen des dépenses publiques et les politiques s'appuient sur les résultats des évaluations. Il sera donc important de promouvoir une collaboration étroite entre les différents paliers de gouvernement, notamment ceux chargés de l'évaluation, de la planification, du budget, des audits, des finances, des dépenses publiques ou de l'examen des politiques.

Conseils, normes, méthodes et code d'éthique

Les évaluations en cours ou *ex post* devraient toujours s'intéresser à la pertinence, l'efficacité, l'impact et la durabilité des politiques ou des programmes. La méthodologie comprendra les aspects suivants : financiers, économiques, sociaux (incluant les conflits), environnementaux, institutionnels ainsi que ceux liés au genre et à la durabilité. Il faut encourager le recours à des analyses de coûts-bénéfices financières et économiques afin de déterminer le rapport qualité-prix. De plus, la méthodologie comprendra des aspects sociaux et environnementaux. L'évaluation des bénéficiaires fera partie intégrante de l'évaluation des programmes sociaux. On accordera aussi une importance particulière à l'environnement politique. Les problématiques liées à l'évaluation seront soulevées au moment de la planification et de la formulation du projet. Les projets qui engendrent des coûts de plus de 10 millions \$US devront intégrer des indicateurs de performance bien définis et se conformer à une théorie de programme, à un modèle logique ou au Cadre d'analyse logique. On devrait encourager les projets de moins grande envergure à utiliser, autant que possible, des approches semblables comprenant des indicateurs et des mesures de référence. On incite le Département central d'évaluation de la performance, SLEvA et d'autres organisations de la

société civile à participer activement aux projets importants en révisant les indicateurs de performance (points de départ et objectifs). Les évaluations ne sont pas des études scientifiques ; elles correspondent plutôt à des enquêtes pratiques. On peut ainsi employer des méthodes participatives qui s'avèrent plus simples, rapides et moins coûteuses.

On développera localement des méthodes, des normes, des guides et un code d'éthique qui respectent les standards internationaux d'évaluation. La méthode, l'expertise et le savoir tiendront compte des besoins spécifiques à chaque secteur. Cette tâche reviendra au ministère du Développement et de l'Implantation des politiques et à SLEvA, en collaboration avec d'autres organisations de la société civile.

Soutenir la capacité et les partenariats

Il est important de pouvoir compter sur la disponibilité de ressources humaines compétentes dans le domaine de l'évaluation. Le gouvernement reconnaît la nécessité de former un bassin professionnel d'évaluateurs et accorde une priorité certaine au renforcement des capacités. On devrait inciter les universités et autres instituts de formation à inclure un volet sur l'évaluation à leur cursus régulier. Le gouvernement pourrait aussi encourager les évaluations communes et les ateliers régionaux afin de partager des connaissances, des techniques et des méthodes d'évaluation. Les évaluations communes permettent de conserver une certaine indépendance tout en renforçant la capacité et l'appropriation locales. D'ici 2005, on souhaite que toutes les évaluations importantes montrent un niveau élevé d'appropriation nationale. Pour ce faire, il faudra assurer la participation locale dans la planification, la conception, l'implantation et la diffusion de l'évaluation.

Les ministères sectoriels devront renforcer, dans leurs domaines respectifs, leur capacité d'effectuer des évaluations de performance, *ex post* ou d'impact. Le ministère du Développement et de l'Implantation des politiques encadrera globalement les évaluations et prendra les mesures suivantes : a) le Département central d'évaluation de la performance apportera son leadership, son soutien et sa supervision à la pratique évaluative ; b)

on utilisera, lorsque c'est approprié, les résultats des évaluations lors de la prise de décisions ; c) on établira des normes, des pratiques idéales et un code d'éthique ; et d) on fera un suivi de la capacité d'évaluation au sein du secteur public.

Le Département central d'évaluation de la performance, secondé par des organisations d'évaluation professionnelles issues de la société civile, aidera les ministères sectoriels à améliorer leur capacité d'évaluation, à établir des normes et des méthodes, et à accroître les capacités de son personnel. Afin de parvenir à créer un bassin local de consultants en évaluation, les ministères sectoriels pourront sous-traiter des contrats en évaluation à des firmes du secteur privé ou à des organisations de la société civile. Le gouvernement encourage ce type de partenariat, qui a pour but d'introduire les évaluations participatives dans le secteur public.

De nombreuses évaluations mandatées par des donateurs ont été menées par les donateurs eux-mêmes et sans obtenir une grande participation du pays concerné. Une telle approche unilatérale conserve bien son objectivité mais n'aide aucunement le pays évalué à développer les capacités nécessaires et ne lui permet pas d'inclure l'évaluation dans son processus de planification d'ensemble. Le gouvernement devrait inciter les donateurs à renforcer les capacités du pays à procéder à des évaluations. De plus, toutes les évaluations portant sur des projets financés par des donateurs et toutes les évaluations indépendantes devraient se faire en lien avec le Département central d'évaluation de la performance, qui assurera la coordination. Un centre de documentation situé au Département permettrait d'accéder à tous les rapports d'évaluation.

Les consultants et la sous-traitance

Lorsque c'est possible, les ministères sectoriels retiendront les services de firmes professionnelles locales ou des individus possédant les compétences et l'expérience adéquates. Le gouvernement s'engage à promouvoir la capacité intérieure du pays à procéder à des évaluations. Il encouragera cependant les évaluations communes effectuées par des professionnels locaux et des consultants de l'étranger afin de stimuler les échanges de connaissances

et d'outils concernant les méthodes et les pratiques évaluatives.

Le financement des évaluations

Des ressources financières suffisantes contribuent à la qualité de l'évaluation. Les ministères et les conseils provinciaux devront allouer des sommes pour les évaluations dans leur budget annuel. En plus des fonds gouvernementaux, il est important qu'une partie du financement par des donateurs soit consacrée à des évaluations. Le gouvernement devra financer des évaluations ultérieures régulièrement car celles-ci ne sont généralement pas parties des projets financés par les donateurs. Il faudrait aussi trouver le moyen de financer des évaluations thématiques, institutionnelles et politiques. Le ministère du Développement et de l'Implantation des politiques et les autres ministères de tutelle procéderont à un vote spécial à cet effet.

La supervision

Le ministère du Développement et de l'Implantation des politiques supervisera l'implantation de cette politique et s'assurera qu'elle rencontre ses objectifs. Le secrétaire du ministère (en lien avec des organisations de la société civile comme SLEvA, la Chambre de commerce, des associations professionnelles) assurera un suivi annuel de la mise en œuvre de la politique. Le ministère du Développement et de l'Implantation des politiques et les autres partenaires créeront une modalité de supervision consultative qui reflétera la création d'un environnement propre à l'évaluation au sein du secteur public.

Notes

1. D'autres secteurs peuvent aussi bénéficier de l'évaluation. Ce document traite principalement des politiques nationales pour le secteur public. Il peut cependant s'appliquer à d'autres secteurs.
2. Rapport-synthèse du pays sur l'évaluation de la Banque asiatique de développement de 1999.
3. La Chambre des opérations nationales se chargera de recueillir, d'analyser et de présenter les données économiques et les données sur le développement. Elle fera également un suivi et une évaluation des travaux et des investissements de développement en cours au niveau national et régional.

Annexe V

La loi sur la reddition de comptes en matière de performance de l'Andhra Pradesh (Inde), 2003

(Version préliminaire) (Loi APPAC de 2003)

Préambule

Loi pour améliorer la responsabilité, gérer les systèmes d'information, évaluer la performance des individus, des départements et des institutions dans l'État d'Andhra Pradesh, et pour toute question qui s'y rattache.

L'État d'Andhra Pradesh souhaite instaurer une bonne gouvernance comportant une gestion efficace de toutes les ressources afin de devenir un « Swarnandhrapradesh ».

Attendu que le développement scientifique et systématique de l'État peut se réaliser de la meilleure façon possible par une gestion efficace des systèmes d'information émanant de la base, un tel développement nécessite une évaluation, selon les besoins, de la performance des individus, des départements et des institutions.

Et, attendu que les individus, les départements et les institutions devront être responsables de leur performance par l'utilisation d'incitations et de désincitations, un tel système de reddition de comptes et d'évaluation établira un système de gouvernance simple, moral, responsable, ouvert et transparent.

Contenu

Chapitre 1	Titre abrégé
Chapitre 2	Constatations et objectifs
Chapitre 3	Historique des réformes administratives en Andhra Pradesh
Chapitre 4	Le système de reddition de comptes en matière de performance
Chapitre 5	La planification stratégique
Chapitre 6	Les flux d'information
Chapitre 7	Mesure de performance et documentation

Chapitre 8	Suivi et évaluation
Chapitre 9	Incitations et désincitations
Chapitre 10	Les comités directeurs
Chapitre 11	Les rapports annuels sur la performance
Chapitre 12	Le développement des ressources humaines
Chapitre 13	Un système de gouvernance simple, moral, responsable, ouvert et transparent
Chapitre 14	Divers

Chapitre 1. Titre abrégé

1. Loi prévoyant l'établissement d'une planification stratégique et d'une mesure de la performance dans le gouvernement de l'État et pour d'autres fins.

Elle est adoptée par l'Assemblée législative du gouvernement de l'État d'Andhra Pradesh.

2. Titre abrégé

On peut citer cette loi comme *La loi sur la reddition de comptes en matière de performance de l'Andhra Pradesh, 2003*.

Elle s'appliquera à l'ensemble de l'État de l'Andhra Pradesh, incluant :

- a) tous les départements qui font partie du gouvernement de l'État ;
- b) toutes les agences semi-gouvernementales, les agences locales, les institutions coopératives, etc., sous le contrôle du gouvernement ;
- c) toutes les institutions du secteur public sous le contrôle du gouvernement ; et
- d) toutes les organisations, institutions ou individus qui reçoivent une subvention, une assistance ou une aide, sous toute

forme, qu'elle soit de nature monétaire ou autre, de la part du gouvernement.

(1) La loi entrera en vigueur à la date choisie par le gouvernement de l'Andhra Pradesh par un avis publié dans la *Gazette* de l'Andhra Pradesh.

Chapitre 2. Constatations et objectifs

1. Constatations

Le gouvernement a constaté que :

- a) le manque d'efficacité des programmes publics mine la confiance des citoyens et réduit la capacité du gouvernement à s'attaquer de façon adéquate aux enjeux d'intérêt public ;
- b) l'information insuffisante empêche les fonctionnaires d'améliorer l'efficacité des programmes ; et
- c) la conception des politiques et les décisions financières sont sérieusement handicapées par une définition insuffisante des buts, des objectifs, de la performance et des résultats attendus des programmes.

2. Objectifs

Les objectifs de cette loi sont :

- a) d'accroître la confiance des citoyens dans la capacité du gouvernement de l'État en tenant systématiquement les départements, institutions et individus responsables de l'atteinte des résultats attendus des programmes ;
- b) d'entreprendre une série de réformes en matière de performance en fixant des objectifs pour les programmes, en mesurant la performance en regard de ces objectifs, et en divulguant les progrès réalisés ;
- c) d'améliorer l'efficacité et l'imputabilité publique du gouvernement en mettant l'accent sur les résultats, la qualité du service et la satisfaction du consommateur ;
- d) d'inciter les fonctionnaires à améliorer le service en planifiant bien l'atteinte de leurs objectifs et en leur fournissant l'informa-

tion nécessaire sur la qualité et les résultats à atteindre ;

- e) d'améliorer la prise de décision à divers niveaux en fournissant plus d'information objective sur l'atteinte des objectifs, en améliorant l'efficacité des dépenses et des programmes gouvernementaux ; et
- f) d'améliorer la gestion interne du gouvernement de l'État.

Chapitre 3. Historique des réformes administratives en Andhra Pradesh

L'État d'Andhra Pradesh a été un pionnier dans la mise en œuvre de réformes administratives pour améliorer la performance des programmes publics :

1. le Comité K. B. Lal Ananthraman & Sriramulu sur les réformes administratives (1976) ;
2. M. K. Rustomji & associés sur les réformes administratives (1986) ;
3. le plan d'action pour les réformes administratives (juin 1986) ;
4. le Comité sur la réorganisation administrative – S.R. Ramamurthy, G.R. Nair et K.V. Natarajan (avril 1990) ;
5. le Comité sur la réévaluation du personnel – B.C. Gangopadhyaya & J.M. Girglani (avril 1994) ;
6. le sous-comité ministériel sur les réformes administratives, dirigé par Sri Devender Goud (janvier 1997) ;
7. trois comités sur : a) la réorganisation des secrétariats (M.V.P.C. Sastry) ; b) la réorganisation des commissariats et des directions de départements (N.S. Hariharan) ; c) la délégation de pouvoirs aux percepteurs de district, etc. (B. Danam) ;
8. un comité spécial de cinq membres dans chaque département, dirigé par le secrétaire responsable (décembre 1997) ;
9. un groupe de travail sur la bonne gouvernance, dirigé par Sri Madhav Godbole (janvier 2000) ;

10. un sous-comité ministériel sur les réformes administratives, dirigé par Sri Vidyadher Rao (2000);
11. un document d'orientation sur la gouvernance et la gestion publique (janvier 2002).

Chapitre 4. Le système de reddition de comptes en matière de performance

Un système de reddition de comptes en matière de performance sera mis sur pied dans chaque département ou institution comprenant un cadre exhaustif d'activités de gestion de la performance, incluant :

1. la planification stratégique ;
2. les flux d'information ;
3. la mesure de la performance ;
4. le suivi et l'évaluation de la performance ;
5. la planification budgétaire axée sur la performance.

Chapitre 5. La planification stratégique

1. La planification stratégique

Tous les départements et institutions du gouvernement élaboreront un plan stratégique qui sera conforme à la vision du gouvernement de l'État :

- 1) le plan stratégique : (a) établira des données de départ, (b) déterminera des points de comparaison, (c) élaborera des objectifs et des stratégies ;
- 2) le plan stratégique s'étendra sur une période d'un an à partir de l'année fiscale au cours de laquelle il sera soumis, et devra être mis à jour et révisé ;
- 3) pendant le développement du plan stratégique, le gouvernement sera consulté et les opinions et suggestions de ceux qui pourront être touchés ou intéressés par un tel plan seront prises en compte ;
- 4) au début de chaque année financière, les dirigeants des départements prépareront un plan pour l'année en concertation avec le secrétaire et le ministre responsables. Ce plan sera soumis au ministre qui le soumettra à son tour à l'assemblée ;

- 5) les fonctions et activités du plan stratégique seront essentiellement des fonctions gouvernementales et devront être exécutées par des fonctionnaires du gouvernement.

2. Le contenu du plan

Le plan stratégique contiendra :

- 1) un énoncé de mission détaillé couvrant les principales fonctions et opérations du département visant à accroître la capacité de prise de décision au sein du gouvernement et à améliorer la performance des composantes clés du secteur public qui contribuent de manière significative au développement social et économique de l'État ;
- 2) un énoncé indiquant dans quelle direction le département entend procéder et quelles sont les principales réalisations qu'il vise ;
- 3) des buts et objectifs généraux, incluant des buts et objectifs liés à des réalisations pour les principales fonctions du département ;
- 4) une description de la façon dont les buts et objectifs seront atteints (un plan d'action), incluant une description des processus opérationnels, des compétences et des technologies, ainsi que des ressources humaines, financières, informationnelles et autres qui seront requises pour atteindre ces buts et objectifs ;
- 5) une description du lien entre les objectifs de performance inclus dans le plan et les objectifs du département ;
- 6) une description des différents niveaux d'imputabilité, c'est-à-dire des objectifs mesurables ;
- 7) des facteurs extérieurs aux agences et hors de leur contrôle qui pourraient influencer de manière significative l'atteinte des buts et objectifs généraux ; et
- 8) une description détaillée des outils d'évaluation utilisés pour estimer ou réviser les objectifs et la formulation de buts compatibles.

Chapitre 6. Les flux d'information

1. La classification de l'information

- 1) Toute l'information pertinente, de n'importe quelle source, sera présentée soit de

manière codée, verbale, textuelle, numérique, audiovisuelle, alphanumérique, graduée ou en pourcentages, et dans le format prescrit, adapté à chaque niveau, dans chaque département ou institution.

- 2) L'information sera classée comme « ordinaire », « urgente » ou « prioritaire » et identifiée par X, XX, XXX. L'information confidentielle sera désignée par le terme « confidentiel ».

2. Les centres d'information

- 1) Il y aura des centres d'information à trois niveaux, soit : (a) l'État, (b) le district/unité et (c) le mandal ou sous-unité, pour chaque département ou institution.
- 2) Chaque département et institution devra déterminer et désigner les trois niveaux tel que spécifié dans la sous-section (1) pour communiquer l'information des niveaux inférieurs aux niveaux supérieurs et devra publier un avis dans la *Gazette*.
- 3) Il y aura un officier principal nommé à chaque niveau, qui agira comme dirigeant du bureau de cette unité et sera personnellement responsable de la collection, la compilation, l'analyse, la recherche, la préservation et la communication de l'information, avec l'assistance de ses officiers subalternes et de son personnel.

3. Les explications

- a) Dans le cas où un département ou une institution n'a pas de bureau au niveau du district ou que celui-ci ne couvre qu'une partie du district, ou qu'il couvre deux ou plusieurs districts, il sera considéré comme le bureau de l'unité administrative. Par ex. : un bureau local dans un département d'ingénierie sera considéré comme le bureau de l'unité administrative pour les fins de cette clause.
- b) Dans le cas où un département ou une institution n'a pas de bureau au niveau du mandal ou que celui-ci ne couvre qu'une partie du mandal, ou qu'il couvre deux ou

plusieurs mandals, il sera considéré comme le bureau de la sous-unité administrative. Par ex. : un bureau de division dans un département d'ingénierie sera considéré comme le bureau de la sous-unité administrative pour les fins de cette clause.

- c) Tous les individus travaillant dans la région des opérations à chaque centre d'information seront personnellement tenus de prêter assistance à l'officier principal à ce niveau particulier pour la soumission d'informations au niveau supérieur d'une façon systématique et périodique.

4. Le mode de communication

- 1) Le mode de communication de l'information d'un niveau à un autre sera approuvé au préalable et prendra la forme verbale, personnelle, téléphonique, télégraphique ou s'effectuera par communication sans fil, postale, électronique, ou par tout autre moyen de communiquer des données.
- 2) La communication de l'information pourra se faire par un ou plusieurs des modes mentionnés dans la clause précédente et devra être spécifiée dans les formats prescrits.

5. Les formats

- 1) La collecte, la compilation, l'analyse, la documentation, la préservation et la communication de toute information devront se faire dans les formats prescrits spécifiques à chacun des départements ou institutions et devront être approuvés par le comité directeur.
- 2) Chaque format comprendra un code à neuf chiffres indiquant le code du département (trois chiffres), le code de classification de l'information (trois chiffres) et le nombre correspondant au format individuel (trois chiffres).

Explication :

- a) Pour les fins de la gestion des systèmes d'information, chaque département ou institution obtiendra un code numéral spécifique contenant trois chiffres (par ex. : 036).

- b) Le code de classification de l'information sera spécifique à chacun des départements ou des institutions et contiendra trois chiffres (par ex. : 027).
- c) Le nombre correspondant au format sera le numéro de série du format répertorié sous chaque code de classification de l'information et contiendra trois chiffres (par ex. : 054).
- 3) Les formats devront être désignés de façon à extraire la bonne information appropriée pour l'analyse et susceptible d'être numérisée.
- 4) Il faudra préciser la périodicité, la désignation de l'officier (pour authentifier l'information), le mode de communication, etc., en plus des instructions nécessaires pour la collecte, la compilation, l'analyse, la documentation et la communication de l'information.
- 5) Les formats spécifiés dans cette section devront être périodiquement revus et mis à jour. Ces formats mis à jour devront recevoir un code avec une lettre à la fin qui changera à chaque mise à jour (par ex. : 036 027 054 A).

6. *La périodicité des flux d'information*

- 1) La périodicité des flux d'information d'un niveau à un autre peut être en continu, aux heures, quotidiennement, aux semaines, tous les quinze jours, mensuellement, trimestriellement, tous les six mois ou tous les ans, tel qu'il est prescrit dans les formats individuels.
- 2) Toute autre correspondance dans laquelle une information est demandée à un bureau subalterne, outre celles qui sont déjà précisées dans les formats approuvés tel que spécifié dans la sous-section (1), devra nécessairement contenir la date et le moment de la réception de l'information ainsi que le mode de communication par lequel l'information sera envoyée au bureau supérieur et vice versa.

7. *Le pouvoir d'obtenir de l'information*

- 1) Dans chaque département, le comité directeur peut, afin d'atteindre les objectifs de la

loi, demander toute information de la part des individus et de tous les bureaux des unités et sous-unités dans le territoire sous leur autorité, dans les formats prescrits.

- 2) Les comités directeurs auront également le pouvoir de demander toute information pertinente de la part d'autres départements ou institutions, et ce, au niveau du comité directeur.
- 3) Le gouvernement aura le pouvoir de demander toute information de quelque département ou institution, ainsi que de tout citoyen de l'État, en rapport avec les services rendus par les différents départements et agences du gouvernement.

Chapitre 7. Mesure de performance et documentation

1. La mesure de la performance

La mesure de la performance reliera les plans stratégiques aux résultats et sera un processus continu visant :

- 1) l'atteinte de la performance par une série d'indicateurs, c'est-à-dire l'atteinte de cibles physiques ou financières mensuelles ou cumulatives – indicateurs, fonctionnaires, institutions et autorité territoriale ;
- 2) la progression des projets importants (physique et financière) ;
- 3) l'atteinte de cibles en rapport avec des points de comparaison et les meilleures pratiques à tous les niveaux du gouvernement ;
- 4) la collecte d'information, c'est-à-dire que l'information reçue de chaque centre d'information sera résumée et que ces sommaires seront envoyés des centres inférieurs d'information au centre supérieur suivant dans les formats prescrits et les délais donnés ;
- 5) l'introduction d'un système de suivi de la performance en ligne ;
- 6) la mesure des résultats ;
- 7) les succès et les échecs.

Explication :

Le mandal/sous-unité devra résumer l'information à son niveau et l'envoyer au centre d'in-

formation du district/unité dans un ou plusieurs modes et selon les formats spécifiés, etc.

L'analyse de l'information se fera manuellement, au moyen d'un ordinateur ou par tout autre moyen tel que spécifié dans les formats.

L'officier en charge de l'information à chaque centre d'information sera personnellement responsable pour l'analyse et devra authentifier les sommaires avant de les envoyer au centre d'information du niveau supérieur suivant.

2. *Documentation*

- 1) Toute information recueillie et analysée devra être archivée sur support papier, électronique ou autre avant que de nouvelles informations soient reçues au centre d'information.
- 2) Un officier responsable de la documentation sous la supervision de chaque officier principal sera personnellement responsable pour l'archivage, la préservation et la récupération d'information et devra prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des archives et pour la récupération de l'information à tout moment, chaque fois que la demande en sera faite.
- 3) La procédure pour l'archivage devra se faire tel que prescrit.

3. *Le centre de recherche et d'analyse*

- 1) Il y aura un centre de recherche et d'analyse au centre d'information de l'État dans chaque département et institution chargé d'analyser les données passées et présentes reçues des divers centres d'information et d'autres sources.
- 2) Le centre sera dirigé par l'un des officiers supérieurs du département ou de l'institution avec du personnel d'appui et sera sous le contrôle du secrétaire du département concerné.
- 3) Le centre analysera périodiquement l'information pour déterminer les tendances quant à l'atteinte des objectifs de politique publique par le gouvernement dans chaque département, tel que prescrit.

- 4) Des spécialistes pourront être associés aux officiers et au personnel de département dans le centre de recherche et d'analyse.
- 5) Les procédures et fonctions du centre de recherche et d'analyse devront être suivies tel que prescrit.

Chapitre 8. Suivi et évaluation

1. *L'évaluation*

- 1) L'évaluation de la performance s'appliquera à chaque individu travaillant sous l'autorité des centres des trois niveaux, c'est-à-dire : (a) l'État (b) le district/unité (c) le mandal/sous-unité, et dans chaque département ou institution de l'État.
- 2) Des indicateurs de performance devront être conçus pour chaque niveau tel que spécifié dans la section (1) selon leur juridiction, dans les formats approuvés par le comité directeur dans chaque département et institution, et pourront être révisés périodiquement par le gouvernement selon les besoins.

2. *Les paramètres d'évaluation*

- 1) Les paramètres pour l'évaluation des individus, des départements et des institutions seront ceux approuvés par les comités directeurs ou le gouvernement, selon le cas.
- 2) Les paramètres devront inclure des indications sur la performance des individus, des départements et des institutions pour le recouvrement des recettes, la modération dans les dépenses, l'utilité des dépenses, l'habileté dans la planification, la gestion du temps, l'atteinte des objectifs, la rapidité d'action, les compétences administratives, le suivi et l'inspection, ou tout autre paramètre tel que prescrit.
- 3) Tous les paramètres devront être calculés selon une échelle ou quantifiables en temps, argent, quantité de travail, etc., et devront être spécifiés pour les individus, les départements et les institutions de manière scientifique.
- 4) Il y aura quatre notes pour l'évaluation de la performance de chaque individu, dépar-

tement et institution (par ex. : A, B, C et D), tel qu'approuvé par le gouvernement.

3. *Le pouvoir d'évaluation*

- 1) Les officiers suivants seront chargés d'examiner la performance des individus sous leur autorité selon les indicateurs prescrits. Au niveau du mandal ou sous-unité : l'officier en charge du mandal ou sous-unité; au niveau du district ou unité : le percepteur du district ou l'officier de l'unité; au niveau de l'État : le secrétaire ou le chef du département.
- 2) Le premier ministre ou le premier secrétaire de l'État examinera la performance de tous les départements et institutions au niveau du gouvernement avec l'assistance d'un ou de plusieurs secrétaires nommés à cette fin.
- 3) Le pouvoir d'examiner la performance des autres organisations, institutions ou individus recevant toute forme de subvention, d'assistance ou d'aide, qu'elle soit monétaire ou autre, du gouvernement, sera utilisé tel que prescrit.

4. *Réunion d'examen*

- 1) L'officier en charge du mandal ou sous-unité examinera la performance dans le territoire sous son autorité dans les formats prescrits une fois par mois, le premier jour du mois.
- 2) Le percepteur du district ou l'officier en charge de l'unité d'un département ou d'une institution devra examiner la performance dans le territoire sous son autorité dans les formats prescrits, une fois par mois, le 5 de chaque mois.
- 3) Le secrétaire ou le chef du département, selon le cas, devra examiner la performance du département ou de l'institution, selon le cas, dans les formats prescrits, une fois par mois, le 10 de chaque mois.
- 4) Le premier ministre ou premier secrétaire devra examiner la performance de tous les départements dans la deuxième semaine de chaque trimestre, soit en janvier, avril, juillet et octobre de chaque année.

- 5) Des réunions spéciales d'examen seront tenues occasionnellement, à n'importe quel niveau mentionné dans cette section, en plus des réunions d'examen régulières, selon la volonté du gouvernement.
- 6) La procédure pour les réunions d'examen et la responsabilité des individus sera telle que prescrite.

Chapitre 9. Incitations et désincitations

1. *Incitations*

- 1) Les individus, les départements et les institutions seront récompensés pour leur haut degré de performance selon les spécifications.
- 2) Les comités directeurs distribueront ces récompenses aux individus sous leur autorité selon les normes du gouvernement.
- 3) Le gouvernement sera chargé de distribuer ces récompenses aux départements et aux institutions.

2. *Désincitations*

- 1) Dans les cas d'une performance déficiente, les autorités compétentes prendront des mesures disciplinaires en guise de sanctions, tel que prescrit par les Règles CCA dans la présente loi pour les infractions suivantes :
 - a) information non soumise ;
 - b) délai persistant dans la soumission d'information ;
 - c) soumission d'information fausse ;
 - d) analyse déficiente ;
 - e) manquement au devoir officiel en rapport avec la responsabilité prescrite dans la présente loi et les présentes règles ;
 - f) performance déficiente selon ce qui est prescrit ;
 - g) irrégularités financières ;
 - h) mauvais usage des magasins, outils ou usines ;
 - i) manquement dans la tenue de réunions d'examen, dans le suivi complémentaire, dans l'inspection et la surveillance, etc. ;
 - j) mauvais archivage et préservation des documents.

3. *Instance d'appel*

L'instance d'appel sous les ordres du comité directeur ou du gouvernement, selon le cas dans la présente loi, sera la Haute Cour de l'Andhra Pradesh.

Chapitre 10. Les comités directeurs

1. *La formation d'un comité directeur*

- 1) Un comité directeur pour chaque département ou institution sera dirigé par le ministre en charge du département ou de l'institution en tant que président et par le secrétaire ou chef du département en tant que vice-président.
- 2) Le comité directeur comprendra neuf membres incluant le président et le vice-président ainsi que sept autres membres (par nomination) choisis dans les différents secteurs d'activité du département ou de l'institution tels que l'administration, la comptabilité, le soutien technique, etc.
- 3) Le comité directeur peut s'adjoindre un nombre maximal de six experts et peut inviter des personnes à lui faire des suggestions.
- 4) Le comité directeur sera nommé pour une période de trois ans et tout poste vacant devra être rempli par le comité en s'adjoignant des membres.
- 5) La fonction du comité directeur sera remplie tel que prescrit et le comité aura le pouvoir de mettre en vigueur la présente loi dans le territoire du département ou de l'institution sous son autorité.

2. *Les réunions*

- 1) Le comité directeur dans chaque département ou institution devra obligatoirement se réunir le 10^e jour de chaque trimestre, soit en janvier, avril, juillet et octobre de chaque année.
- 2) La réunion sera présidée par le président, ou par le vice-président en cas d'absence du président.
- 3) Le président pourra à sa discrétion convoquer le comité directeur à d'autres moments, selon le besoin.

- 4) L'un des membres du comité directeur sera nommé secrétaire par le président et sera responsable de l'organisation des réunions.
- 5) Le secrétaire sera personnellement responsable de la convocation des réunions trimestrielles et des réunions spéciales aux dates spécifiées et fera le compte rendu de la réunion et des actions entreprises.
- 6) Le secrétaire entreprendra toutes les actions nécessaires à la mise en œuvre du procès-verbal de la réunion et portera à l'attention du comité directeur toute question se rapportant aux actions entreprises ou à entreprendre à chaque réunion.

Chapitre 11. Les rapports annuels sur la performance

1. *Les registres de performance*

- 1) L'officier en charge tiendra un registre de performance pour chaque individu qui sera remis à son successeur au moment de la transition à chacun des trois niveaux.
- 2) Le registre contiendra une autoévaluation de l'officier responsable ainsi qu'une évaluation de ses subordonnés en rapport avec les objectifs et les réalisations fixés pour chaque mois.
- 3) Le registre sera examiné par le comité de promotion du département ou par des officiers au moment de la promotion à un poste supérieur. Le contenu du registre ne sera pas confidentiel.

2. *Les manuels de département et les manuels de fonction*

- 1) Chaque département ou institution aura un manuel de département pour assurer la bonne marche dans l'atteinte de ses objectifs.
- 2) Chaque département ou institution aura également un manuel de fonction pour chaque type d'emploi comprenant des procédures détaillées et une attribution des responsabilités à divers niveaux.
- 3) Tous les individus travaillant dans un département ou une institution devront se confor-

mer au manuel du département et au manuel de fonction.

3. *Les tableaux d'emploi*

- 1) Un tableau d'emploi sera préparé pour chaque poste en tenant compte de sa situation au sein de chaque département ou institution. Les individus qui occupent ce poste seront responsables de leur performance telle que décrite dans le tableau d'emploi.
- 2) Des tableaux d'emploi distincts seront préparés pour des postes similaires dans des environnements différents, en tenant compte de leur situation spécifique.

Explication: Des individus qui occupent le même poste peuvent travailler dans des environnements différents qui nécessitent l'exécution de tâches spécifiques. Par ex. : un ingénieur dans une unité de construction, dans une unité de relèvement, dans une unité de gestion des eaux ou dans une unité de conception aura des tâches différentes à exécuter et aura un tableau d'emploi spécifique à sa situation.

- 3) La préparation des tableaux d'emploi, la portée et l'attribution des responsabilités, devront se faire tel que prescrit.

4. *Les listes de contrôle*

- 1) Il y aura des listes de contrôle appropriées pour chaque transaction exigeant une sanction ou une approbation, qu'elle soit de nature technique, administrative ou en rapport avec le suivi, dans chaque département ou institution.
- 2) Les listes de contrôle comprendront des listes pour les procédures de soumission, de traitement et de sanction/approbation et devront être dûment authentifiées par les individus responsables à chaque niveau.

5. *Le rapport annuel*

- 1) Chaque centre d'information devra, dans le but de s'acquitter efficacement de ses fonctions selon la présente loi, produire un rapport annuel devant guider ses opérations pour les années à venir. Le rapport présen-

tera de façon écrite ou dans tout autre mode tel que prescrit les informations suivantes :

- a) le budget détaillé ;
 - b) toutes les sanctions et approbations ;
 - c) le détail des recettes et des dépenses ;
 - d) le nom des officiers et du personnel en fonction ;
 - e) le détail de toutes les activités dans le territoire sous son autorité ; et
 - f) toute autre information, tel que prescrit de façon périodique.
- 2) Les officiers responsables de l'archivage seront personnellement responsables de la préparation de ce rapport annuel avant le 1^{er} mai de chaque année.
 - 3) Les modalités de préparation du rapport annuel, de sa distribution, préservation, etc., seront telles que prescrites.

Chapitre 12. Le développement des ressources humaines

1. *Les instituts de formation*

- 1) Il y aura un institut de formation principal au niveau de l'État pour le développement des ressources humaines, pour les officiers et le personnel, et des centres de formation dans les districts sous son contrôle.
- 2) L'institut de formation principal devra surveiller et coordonner les activités de tous les autres instituts de formation dans les différents départements, tel que prescrit.
- 3) Un budget centralisé pour la formation sera géré par l'institut de formation principal qui distribuera des fonds parmi les différents départements, en pourcentage des estimés budgétaires, tel que prescrit de façon périodique.
- 4) L'institut de formation principal développera un plan stratégique pour tous les instituts de formation sur la base d'une évaluation des besoins des officiers et du personnel dans les différents départements et institutions.

2. *La formation*

- 1) La formation des officiers et du personnel peut toucher les compétences administratives,

techniques, managériales, et d'autres compétences tel que prescrit, dans le but d'améliorer l'efficacité dans l'atteinte des objectifs des programmes de l'État.

- 2) Pendant la durée d'un mandat, on peut offrir des formations de différents types : (a) d'orientation; (b) sur le terrain; (c) spéciale; et (d) d'autres types de formation tel que prescrit.
- 3) Les composantes, la durée et le nombre de formations, la sélection des participants et les autres modalités concernant l'organisation des programmes de formation seront tels que prescrits.

3. *L'analyse de rétroaction*

L'efficacité de la formation fera l'objet d'une surveillance, sur la base d'une analyse de rétroaction des compétences des stagiaires avant et après la formation.

Chapitre 13. Un système de gouvernance simple, moral, responsable, ouvert et transparent

Le gouvernement de l'Andhra Pradesh vise à mettre en place un gouvernement simple, moral, responsable, ouvert et transparent.

Simplifier le gouvernement : pour permettre au gouvernement d'améliorer la qualité du service aux consommateurs et pour obtenir un meilleur rendement en simplifiant les procédures.

Un gouvernement moral : pour développer un plan HRM efficace en intégrant de nouvelles structures et approches au HRM.

Un gouvernement responsable : pour améliorer la qualité et la rapidité de la fourniture des services, et pour développer une culture de performance flexible axée sur les résultats dans toute la fonction publique au moyen de systèmes qui surveillent efficacement et mesurent la performance.

Un gouvernement sensible aux préoccupations des citoyens : pour garantir que les citoyens pourront s'exprimer d'une voix forte sur les questions de gouvernance de l'État, par des mécanismes de participation à la planification et une surveillance de la livraison

des services, par une décentralisation accrue et par l'inclusion des personnes pauvres et désavantagées.

Un gouvernement transparent : pour améliorer la planification, l'affectation des ressources, le suivi, la gestion, les systèmes de comptabilité et l'accès à l'information, de façon à ce que la responsabilité soit claire, l'allocation des fonds soit transparente et les dépenses publiques soient mieux contrôlées.

Chapitre 14. Divers

1. Le pouvoir d'enlever les obstacles

- 1) Si un obstacle surgit dans la mise en œuvre des dispositions de la présente loi, le gouvernement pourra, selon les besoins, faire le nécessaire pour l'enlever, par une ordonnance publiée dans la *Gazette* de l'Andhra Pradesh.
- 2) Toutes les ordonnances rendues dans le cadre de la présente section devront, dès que possible, être déposées à l'Assemblée législative de l'État et être amendées ou rejetées dans la session courante ou la suivante.

2. Le pouvoir de réglementation

- 1) Le gouvernement de l'État peut, par un avis publié dans la *Gazette* officielle, émettre des règlements dans le but d'atteindre les objectifs de la présente loi.
- 2) Tout règlement émis dans le cadre de la présente loi devra être déposé immédiatement à l'Assemblée de l'État si une session est en cours, ou dans la session suivante, pour une période de quatorze jours pouvant s'étendre sur une ou deux sessions successives. Si, avant l'expiration de la session au cours de laquelle le règlement a été déposé, ou la session qui suit, l'Assemblée législative accepte d'entériner toute modification au règlement ou d'abroger le règlement, le règlement devra, à partir du moment où la modification ou l'abrogation fait l'objet d'un avis, entrer en vigueur dans cette version modifiée, ou être abrogé selon le cas, et cela de telle façon que toute modification

ou abrogation devra se faire sans préjudice envers la validité de tout de qui a précédemment été fait selon ce règlement.

3. Protection des agissements de bonne foi

Aucune sanction ne sera imposée à un individu, un département ou une institution pour l'exécution de toute fonction dans le cadre de la présente loi, pour une perte ou un dommage provoqué ou vraisemblablement provoqué par une action exécutée de bonne foi ou avec l'intention d'être exécutée conformément à la présente loi ou selon les règlements qui s'y rattachent.

Quelques définitions

Dans la présente loi, à moins que le contexte n'indique un sens différent,

1. « Gouvernement » signifie le gouvernement de l'État.
2. « Département » signifie tout département sous contrôle du gouvernement de l'Andhra Pradesh.
3. « Institution » signifie une institution instituée selon la loi par l'État ou toute autre institution qui reçoit n'importe quelle forme de subventions, d'assistance ou d'aide, monétaire ou autre, du gouvernement.
4. « Individu » signifie un individu travaillant dans un département ou une institution publique et recevant un salaire ou toute forme de rémunération ou d'assistance du gouvernement.
5. « Incitation » signifie toute forme d'incitation, qu'elle soit monétaire, honorifique, promotionnelle, sous forme de récompense, etc., accordée à un individu, un département ou une institution, pour une performance donnée, sur la base des rapports approuvés du comité statutaire mis en place à cette fin.
6. « Désincitation » signifie toute forme de désincitation, qu'elle soit monétaire, sous forme de condamnation, d'une rétrogradation, d'une sanction, etc., imposée à un individu, un département ou une institution pour une performance donnée, sur la base des rapports approuvés du comité statutaire mis en place à cette fin.
7. « Information » signifie une information codée, verbale, textuelle, numérique, alphanumérique, audiovisuelle, graduée, en pourcentages, etc., générée ou à être générée par des individus, des départements ou des institutions (aussi bien des données brutes que des données ayant fait l'objet d'une analyse) dans l'exécution de leurs devoirs.
8. « Système d'information » signifie le système approuvé de collecte, compilation, analyse, documentation, récupération et communication de l'information à partir de la base et jusqu'au niveau de direction, tel que prescrit.
9. « Performance » signifie toute forme de performance calculable selon une échelle en rapport avec l'atteinte des objectifs pour les cibles fixées, qu'elles soient monétaires, en termes de services, ou autrement, tel que prescrit.
10. « Avis » signifie un avis publié dans la *Gazette* de l'Andhra Pradesh, et le terme « avisé » sera interprété en conséquence.

Annexe VI

Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats

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 propriété ou l'environnement. Processus visant à déterminer 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.

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. 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.

Autoévaluation : 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 de résultats : Représentation logique expliquant comment l'objectif de développement peut être atteint en prenant compte des relations causales et des hypothèses implicites.

Termes connexes : chaîne des résultats, cadre logique.

Cadre logique : Outil visant à améliorer la conception des actions, le plus souvent au niveau des projets. Cela suppose de déterminer 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 aussi la conception, l'exécution et l'évaluation d'une intervention de développement.

Terme connexe : gestion axée sur les résultats.

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 mener les analyses, les ressources et le temps nécessaires, ainsi que les conditions de présentation des résultats. Une autre expression parfois utilisée avec la même signification est le « mandat ».

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 mène aux réalisations et aux impacts, et aboutit à une rétroaction. Dans quelques agences d'aide, le public concerné fait partie de la chaîne des résultats.

Termes connexes : hypothèses, 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.

Économie : 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, réalisation.

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 : ce terme est 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 voie d'atteindre, ses principaux objectifs pertinents, de façon efficiente et

durable, et avec un impact positif en termes de développements institutionnel.

Terme connexe : effectivité.

Efficience : 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 enseignements 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 à mi-parcours : Évaluation menée à la moitié de la mise en œuvre de l'action.

Terme connexe : évaluation formative.

Évaluation commune (partenariale) : Évaluation à laquelle participent différents organismes bailleurs et leurs partenaires.

Remarque : 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 communes 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 national (évaluation-pays) : Évaluation de l'ensemble des actions de développement d'un ou de plusieurs bailleurs ou

organismes 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 secteur d'un ou de 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 du 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 à l'échelle mondiale.

Remarque : un programme de développement a une durée limitée et implique des activités multiples qui peuvent concerner plusieurs secteurs, thèmes ou zones géographiques.

Terme connexe : évaluation-pays, de programme national, stratégique.

Évaluation *ex ante* : Évaluation qui est effectuée avant la mise en œuvre d'une action de développement.

Terme connexe : 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 menée par des services 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 sou-

vent effectuées 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 de processus.

Évaluation groupée : Évaluation d'un ensemble d'activités, de projets ou de programmes connexes.

Évaluation indépendante : Évaluation d'une action de développement effectuée par des services ou des personnes non liées 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 menée. 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 menée par un service 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 : autoévaluation.

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 mener une évaluation et en tirer les conclusions.

Évaluation récapitulative : Étude menée 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 de l'information 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.

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'efficacité en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des informations crédibles et utiles permettant d'intégrer les enseignements tirés 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 enseignements pertinents.

Terme connexe : examen.

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 ou plus profonde que l'examen. L'examen tend à souligner les aspects opérationnels. Les termes « examen » et « évaluation » sont parfois synonymes.

Terme connexe : évaluation.

Extrant (produit) : Biens, équipements ou services qui résultent de l'action de développement. Le terme peut s'appliquer à des changements induits par l'action qui peuvent mener 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.

Gestion axée sur les résultats : Stratégie de management orientée vers la performance, la réalisation d'extrants et l'accomplissement d'effets directs.

Terme connexe : cadre logique.

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 touchant, 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; 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 attendus, 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.

Imputation : Confirmation d'une relation causale entre les changements observés (ou que l'on s'attend à observer) et une action spécifique. Remarque : l'imputation 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 de plusieurs partenaires. Elle suppose de prendre en compte les autres interventions, les facteurs exogènes (anticipés ou non) et les chocs externes.

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.

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.

Mesure des performances : système permettant d'apprécier les performances des actions de développement par rapport aux objectifs affichés.

Termes connexes : suivi des performances, indicateur.

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 ou d'apprécier la performance des évaluateurs.

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 : Méthodologie utilisée 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 collectivités, groupes de contrôle, avis experts, études de cas et recherche de documentation.

Partenaires : Personnes ou organisations qui collaborent pour atteindre des objectifs convenus en commun.

Remarque : le concept de partenariat évoque des objectifs communs, 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 : Bénéficiaires et autres parties prenantes concernées par une action de développement.

Terme connexe : bénéficiaires.

Réalisations (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 ou de réallouer les ressources. Les recommandations doivent être liées aux conclusions.

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 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.

Référence : 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.

Ressources (moyens, intrants) : Moyens financiers, humains et matériels utilisés pour l'action de développement.

Résultats : Extrants (produits), réalisations ou impacts (escomptés ou non, positifs ou négatifs) d'une action de développement.

Termes connexes : réalisation, effet direct, impacts.

Rétroaction : Transmission des constatations résultant du processus d'évaluation à ceux qui peuvent en tirer des enseignements utiles et pertinents afin de favoriser un meilleur apprentissage. Cela peut impliquer de réunir et de diffuser les constatations, les conclusions, les recommandations et les fruits de l'expérience.

Scénario en absence d'intervention (situation contre-factuelle) : situations ou conditions dans lesquelles se trouveraient les personnes, les organisations ou les groupes concernés si l'action de développement n'existait pas.

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.

Suivi : Processus continu de collecte systématique d'information, 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.

Termes connexes : suivi des performances, indicateur.

Triangulation : Utilisation d'au moins trois théories, démarches d'analyse ou sources et types d'information 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 la partialité qui existe 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 à long terme. Situation par laquelle les avantages nets sont susceptibles de résister aux risques.

Bibliographie

- Banque mondiale. « Core Welfare Indicators Questionnaire », Washington, D.C. En ligne : www4.worldbank.org/afr/stats/pdf/cwiq.pdf
- Banque mondiale. « Ghana Core Welfare Indicators », Washington, D.C. En ligne : www.worldbank.org/afr/stats/pdf/ghcoreinds.pdf
- Banque mondiale. « Introducing the Core Welfare Indicators Questionnaire (CWIQ) », Washington, D.C. En ligne : www4.worldbank.org/afr/stats/pdf/cwiqloop.pdf
- Banque mondiale. 1997. *World Development Report 1997: The State in a Changing World*, New York, Oxford University Press.
- Banque mondiale. 2000. *Rural Development Indicators Handbook*, 2^e éd., Washington, D.C. En ligne : www-wds.worldbank.org/servlet/WDS_IBank_Servlet?pcont=details&eid=000094946_01061604041624
- Banque mondiale. 2001a. International Program for Development Evaluation Training (IPDET). www.worldbank.org/oed/ipdet/
- Banque mondiale. 2001b. « Outcomes-Based Budgeting Systems: Experience from Developed and Developing Countries », Washington, D.C.
- Banque mondiale. 2001c. « Readiness Assessment—Toward Results-Based Monitoring and Evaluation in Egypt », Washington, D.C.
- Banque mondiale. 2001d. « Readiness Assessment—Toward Results-Based Monitoring and Evaluation in Romania », Washington, D.C.
- Banque mondiale. 2001e. « Readiness Assessment—Toward Results-Based Monitoring and Evaluation in the Philippines », Washington, D.C.
- Banque mondiale. 2002a. Documents et rapports sur l'Albanie, Washington, D.C. En ligne : lnweb18.worldbank.org/eca/albania.nsf
- Banque mondiale. 2002b. « Heavily Indebted Poor Country Initiative (HIPC) », Washington, D.C. En ligne : www.worldbank.org/ug/hipc.htm
- Banque mondiale. 2002c. « Readiness Assessment—Toward Results-Based Monitoring and Evaluation in Bangladesh », Washington, D.C.
- Banque mondiale. 2002d. « Republic of Albania: Establishment of a Permanent System of Household Surveys for Poverty Monitoring and Policy Evaluation », document conceptuel, Washington, D.C.
- Banque mondiale. 2003b. Aperçu des Stratégies pour la réduction de la pauvreté. www.worldbank.org/poverty/strategies/overview.htm
- Banque mondiale. 2003c. « Toward Country-Led Development: A Multi-Partner Evaluation of the CDF », *OED Precipis*, n° 233, Washington, D.C.
- Binnendijk, Annette. 2000. « Results Based Management in the Development Cooperation Agencies: A Review of Experience », document présenté lors du Comité de travail de l'OCDE et du CAD sur l'évaluation de l'aide, Paris, 10-11 février. (Version révisée, octobre 2000.)
- Cabinet du gouvernement du Royaume-Uni. n.d. En ligne : www.cabinet-office.gov.uk
- Carroll, Lewis. 2002 [1865]. *Alice's Adventures in Wonderland*, New York, Sea Star Books.
- ChannahSorah, Vijaya Vinita. 2003. « Moving from Measuring Processes to Outcomes: Lessons Learned from GPRA in the United States », présenté lors de la conférence « Performance Evaluation System and Guidelines with Application to Large-Scale Construction, R&D, and Job Training Investments » de la Banque mondiale et de l'Institut coréen pour le développement, Séoul, Corée du Sud, 24-25 juill.
- Conseil du Trésor du Canada. 2001. « Guide for the Development of Results-Based Management and Accountability Frameworks », Ottawa.
- Conseil du Trésor du Canada. 2002. « Le rendement du Canada. Rapport annuel au parlement », Ottawa.
- Crawford, David. 2003. « With Help from Corporations, German Group Fights Corruption », *Wall Street Journal*, 26 nov.
- Dorotinsky, William. 2003a. « Active and Passive Approaches to Use of Results Findings », Washington, D.C., Banque mondiale, entrevue avec les auteurs, 5 déc.
- Dorotinsky, William. 2003b. « Information on Monitoring for Results in Brazil », Washington, D.C., Banque mondiale, entrevue avec les auteurs, 5 déc.
- FIDA (Fonds international de développement agricole). 2002. « A Guide for Project M&E: Managing for Impact in Rural Development », Rome, FIDA. En ligne : www.ifad.org/evaluation/guide/
- FMI. 2002. « What is the General Data Dissemination System (GDDS) ? », Washington, D.C., FMI.

- FMI. 2003. « Financial Soundness Indicators », Washington, D.C., FMI. En ligne : imf.org/external/np/sta/fsi/eng/fsi.htm
- FNUAP. 2002. « Monitoring and Evaluation Toolkit for Programme Managers », Office of Oversight and Evaluation. En ligne : www.unfpa.org/monitoring/toolkit.htm
- Fukuda-Parr, Sakiko, Carlos Lopes et Khalid Malik (dir.). 2002. *Capacity for Development : New Solutions to Old Problems*, Londres, Earthscan Publications, Ltd.
- Furubo, Jan-Eric, Ray C. Rist et Rolf Sandahl (dir.). 2002. *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.
- Guerrero, R. Pablo. 1999. « Evaluation Capacity Development : Comparative Insights from Colombia, China, and Indonesia, » dans Boyle et Lemaire (dir.), *Building Effective Evaluation Capacity : Lessons from Practice*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.
- Hatry, Harry P. 1999. *Performance Measurement : Getting Results*. Washington, D.C., The Urban Institute Press.
- Hatry, Harry P., Elaine Morley, Shelli B. Rossman et Joseph P. Wholey. 2003. « How Federal Programs Use Outcome Information : Opportunities for Federal Managers », Washington, D.C., IBM Endowment for The Business of Government.
- Hauge, Arild. 2001. « Strengthening Capacity for Monitoring and Evaluation in Uganda : A Results Based Perspective », Washington, D.C., Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, ECD Working Paper Series, n° 8.
- IDA (International Development Association). 2002. « Measuring Outputs and Outcomes in IDA Countries », IDA 13, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Khan, M. Adil. 2001. *A Guidebook on Results Based Monitoring and Evaluation : Key Concepts, Issues and Applications*, Monitoring and Progress Review Division, Ministry of Plan Implementation, gouvernement du Sri Lanka, Colombo.
- Kumar, Krishna, ed. 1993. *Rapid Appraisal Methods*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Kusek, J.Z. et R.C. Rist. 2001. « Building a Performance-Based Monitoring and Evaluation System : The Challenges Facing Developing Countries », *Evaluation Journal of Australasia*, vol. 1, n° 2, p. 14-23.
- Kusek, J.Z. et R.C. Rist. 2003. « Readiness Assessment : Toward Performance Monitoring and Evaluation in the Kyrgyz Republic », *Japanese Journal of Evaluation Studies*, vol. 3, n° 1, p. 17-31.
- Lee, Yoon-Shik. 1999. Dans Boyle et Lemaire (dir.), *Building Effective Evaluation Capacity : Lessons from Practice*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.
- Lee, Yoon-Shik. 2002. Dans Furubo, Rist et Sandahl (dir.). *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.
- Leeuw, Frans L. 2003. « Evaluation of Development Agencies' Performance : The Role of Meta-Evaluations », document présenté lors de la 5^e Conférence biennale de la Banque mondiale sur l'évaluation du développement Washington, D.C., 15-16 juill.
- Mackay, Keith. 1999. « Evaluation Capacity Development : A Diagnostic Guide and Action Framework », Washington, D.C., Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, ECD Working Paper Series, n° 6.
- Mackay, Keith. 2002. « The Australian Government : Success with a Central, Directive Approach, » dans Furubo, Rist et Sandahl (dir.), *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.
- Marchant, Tim. 2000. *Allocution sur la Région Afrique*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie. 2001. « Vers la nouvelle gestion publique », République française, n° 1, septembre.
- O'Connell, Paul E. 2001. « Using Performance Data for Accountability : The New York City Police Department's CompStat Model of Police Management », Arlington (Virginie), PricewaterhouseCoopers Endowment for the Business of Government.
- OCDE. 2001. *Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability*, Paris, OCDE et CAD.
- OCDE. 2002a. *Glossary of Key Terms in Evaluation and Results-Based Management*, Paris, OCDE et CAD.
- OCDE. 2002b. Public Management and Governance (PUMA). « Overview of Results-Focused Management and Budgeting in OECD Member Countries », 23^e rencontre annuelle des chefs de trésorerie de l'OCDE, Washington, D.C., 3-4 juin.
- ONU. 2003. *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals*, New York, ONU. En ligne : www.developmentgoals.org/mdgun/MDG_metadata_08-01-03_UN.htm
- ONU. n.d. En ligne : www.un.org/millenniumgoals/
- Osborne, David et Ted Gaebler. 1992. *Reinventing Government*, Boston, Addison-Wesley Publishing.
- Picciotto, Robert. 2002. « Development Cooperation and Performance Evaluation : The Monterrey Challenge », document de la Banque mondiale présenté lors de la table ronde portant sur une gestion

- et une évaluation plus efficaces des retombées du développement, parrainée par les banques multilatérales de développement avec l'aide du CAD de l'OCDE, Washington, D.C., 5-6 juin.
- PNUD. 2001. *Human Development Report*, New York, Oxford University Press. En ligne : www.undp.org/hdr2001/faqs.html#1
- PNUD. 2002. *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*, New York, Bureau d'évaluation du PNUD.
- Schacter, Mark. 2000. « Sub-Saharan Africa : Lessons from Experience in Supporting Sound Governance », Washington, D.C., Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale, ECD Working Paper Series, n° 7.
- Schiavo-Campo, Salvatore. 1999. « 'Performance' in the Public Sector », *Asian Journal of Political Science*, vol. 7, n° 2, p. 75-87.
- Sri Lanka Evaluation Association and the Ministry of Policy Development and Implementation. 2003. « National Evaluation Policy for Sri Lanka », Colombo, Sri Lanka.
- Stiglitz, Joseph et Roumeen Islam. 2003. « Capitale information », *Le Monde*, 3 janvier.
- The Daily Star*. 2003. « Saidi Predicts Gains from Joining IMF Data System : Part of Good Governance », 28 janvier.
- Transparency International. 1997 et 2002. En ligne : www.transparency.org/
- Tufte, Edward R. 2001. *The Visual Display of Quantitative Information*, Cheshire (Conn.), Graphics Press.
- Tufte, Edward R. 2002. *Visual Explanations : Images and Quantities, Evidence and Narrative*, Cheshire (Conn.), Graphics Press.
- U.S. Department of Labor. 2002. « Annual Performance Plan : Fiscal Year 2003 », Washington, D.C.
- U.S. General Accounting Office. 2002. « Highlights of a GAO Forum, Mergers and Transformation : Lessons Learned for a Department of Homeland Security and Other Federal Agencies », Washington, D.C.
- U.S. General Accounting Office. 2003. « Program Evaluation : An Evaluation Culture and Collaborative Partnerships Help Build Agency Capacity », Washington, D.C.
- U.S. Office of Management and Budget. 1993. « Government Performance Results Act of 1993 », Washington, D.C.
- United Way of America. 1996. « Outcome Measurement Resource Network », En ligne : national.united-way.org/outcomes/resources/mpo/contents.cfm
- Valadez, Joseph et Michael Bamberger. 1994. *Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries : A Handbook for Policy-makers, Managers, and Researchers*, Washington, D.C., Banque mondiale.
- Ville de New York. 2003. « New York City Continues to be the Nation's Safest Large City ». En ligne : www.nyc.gov/html/om/html/2003a/crime_falls.html
- Webb, E.J., D.T. Campbell, R.D. Schwartz et L. Sechrest. 1966. *Unobtrusive Measures : Nonreactive Research in the Social Sciences*, Chicago, Rand McNally.
- Wholey, Joseph S. 2001. « Managing for Results : Roles for Evaluators in a New Management Era », *The American Journal of Evaluation*, vol. 22, n° 3, p. 343-347.
- Wholey, Joseph S., Harry Hatry et Kathryn Newcomer. 1994. *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.
- Worthen, Blaine, James Sanders et Jody Fitzpatrick. 1997. *Program Evaluation : Alternative Approaches and Practical Guidelines*, New York, Longman Publishers.
- Wye, Chris. 2002. « Performance Management : A 'Start Where You Are, Use What You Have' Guide », Arlington (Virg.), IBM Endowment for Business in Government, Coll. « Managing for Results ».

Liens utiles

- Gouvernement de la Nouvelle-Zélande : www.e-government.govt.nz/
- Musée égyptien, Caire : www.touregypt.net/egyptmuseum/egyptian_museum.htm
- Monitoring and Evaluation Capacity Development : www.worldbank.org/oed/ecd/
- Nouvelles de l'évaluation et de la supervision : www.mande.co.uk/
- OECD Development Assistance Committee Working Party on Aid Evaluation : www.oecd.org/home/
- Gouvernement de l'OCDE : www.oecd.org/departement/0,2688,en_2649_34131_1_1_1_1_1,00.html
- OECD Public Management Program : www1.oecd.org/puma/
- Transparency International : www.transparency.org/
- Réseau d'information en ligne de l'Organisation des Nations Unies (UNPAN) : www.unpan.org/
- USAID Center for Development Information and Evaluation : www.usaid.gov/pubs/usaid_eval/
- Département de l'évaluation des opérations de la Banque mondiale : www.worldbank.org/oed/
- www.worldbank.org/oed/ecd (M&E capacity building)
- www.worldbank.org/oed/ipdet/
- WWW Virtual Library : www.policy-evaluation.org/

Références additionnelles

Introduction

- Banque mondiale. 1994. *Report of the Evaluation Capacity Task Force*, Washington, D.C.
- Kettl, Donald F. 2002. *The Global Public Management Revolution: A Report on the Transformation of Governance*, Washington, D.C., Brookings Institution.
- Kusek, J.Z. et R.C. Rist. 2000. « Making M&E Matter—Get the Foundation Right », *Evaluation Insights*, vol. 2, n° 2, p. 7-10.
- Kusek, J.Z. et R.C. Rist. 2002. « Building Results-Based Monitoring and Evaluation Systems: Assessing Developing Countries Readiness », *Zeitschrift für Evaluation*, n° 1, p. 151-158.
- Kusek, J.Z. et R.C. Rist. 2003. « Readiness Assessment: Toward Performance Monitoring and Evaluation in the Kyrgyz Republic », *Japanese Journal of Evaluation Studies*, vol. 3, n° 1, p. 17-31.
- Mayne, John et Eduardo Zapico-Goni (dir.). 1999. *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.
- Picciotto, Robert et Eduardo D. Wiesner (dir.). 1998. *Evaluation and Development*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.

Chapter 1

- Boyle, Richard et Donald Lemaire (dir.). 1999. *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.
- Kusek, Jody Zall et Ray C. Rist. 2000. « Making M&E Matter—Get the Foundation Right », *Evaluation Insights*, vol. 2, n° 2, p. 7-10.
- Kusek, Jody Zall et Ray C. Rist. 2001. « Building a Performance-Based M&E System: The Challenges Facing Developing Countries », *Evaluation Journal of Australasia*, vol. 1, n° 2, p. 14-23.
- Kusek, Jody Zall et Ray C. Rist. 2002. « Building Results-Based Monitoring and Evaluation Systems: Assessing Developing Countries' Readiness », *Zeitschrift für Evaluation*, n° 1, p. 151-158.
- Kusek, Jody Zall et Ray C. Rist. 2003. « Readiness Assessment: Toward Performance Monitoring and Evaluation in the Kyrgyz Republic », *Japanese Journal of Evaluation Studies*, vol. 3, n° 1, p. 17-31.

Chapter 2

- FIDA (Fonds international de développement agricole). 2002. « Managing for Impact in Rural

Development: A Guide for Project M&E », Rome, FIDA. En ligne : www.ifad.org/evaluation/guide/

- Khan, M. Adil. 2001. « A Guidebook on Results Based Monitoring and Evaluation: Key Concepts, Issues and Applications », Monitoring and Progress Review Division, Ministry of Plan Implementation, Colombo, Government of Sri Lanka.

- IDA (Association internationale de développement). 2002. « Measuring Outputs and Outcomes in IDA Countries », IDA 13, Washington, D.C., Banque mondiale.

Chapter 3

- Hatry, Harry P. 2001. « What Types of Performance Information Should be Tracked, » dans Forsythe (dir.), *Quicker, Better, Cheaper? Managing Performance in American Government*, Albany (New York), Rockefeller Institute Press.
- Kusek, J. Z. et Ray C. Rist. 2000. « Making M&E Matter—Get the Foundation Right », *Evaluation Insights*, vol. 2, n° 2, p. 7-10.
- Mayne, John et Eduardo Zapico-Goni (dir.). 1999. *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.
- Shand, David. 1998. « The Role of Performance Indicators in Public Expenditure Management », FMI Working Paper, Washington, D.C., FMI.
- U.S. Department of Justice. National Institute of Justice. « Mapping and Analysis for Public Safety », Washington, D.C., U.S. Department of Justice. En ligne : www.ojp.usdoj.gov/nij/maps/
- U.S. Department of the Treasury, Financial Management Service. 1993. « Performance Measurement Guide », Washington, D.C., US Department of the Treasury.
- Wye, Chris. 2002. « Performance Management: A 'Start Where You Are, Use What You Have' Guide », Arlington (Virg.), IBM Endowment for Business in Government, coll. « Managing for Results ».

Chapter 5

- Wye, Chris. 2002. « Performance Management: A 'Start Where You Are, Use What You Have' Guide », Arlington (Virg.), IBM Endowment for Business in Government, coll. « Managing for Results ».

Chapter 6

- Mayne, John and Eduardo Zapico-Goni (dir.). 1999. *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.

PNUD. 2002. *Handbook on Monitoring and Evaluating for Results*, New York, Bureau d'évaluation du PNUD.

Chapter 7

Creswell, John W. 1994. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*, Thousand Oaks (Calif.), Sage Publications.

Furubo, J.E., R.C. Rist et R. Sandahl (dir.). 2002. *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Press.

French Council for Evaluation. 1999. *A Practical Guide to Program and Policy Evaluation*, Paris, Scientific and National Councils for Evaluation.

Patton, Michael Q. 2002. *Qualitative Research and Evaluation Methods*, 3^e éd., Thousand Oaks (Calif.), Sage Publications.

Rist, Ray C. (dir.). 1999. *Program Evaluation and the Management of Government*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.

Vedung, Evert. 1997. *Public Policy and Program Evaluation*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.

Wholey, J.S., H.P. Hatry et K.E. Newcomer (dir.). 1994. *Handbook of Practical Program Evaluation*, San Francisco, Jossey-Bass Publishers.

Worthen, B.R., J.R. Sanders et J.L. Fitzpatrick. 1997. *Program Evaluation: Alternative Approaches and Practical Guidelines*, 2^e éd., New York, Addison, Wesley, and Longman.

Chapter 8

Banque mondiale. 2003. International Program for Development Evaluation Training. En ligne : www.worldbank.org/oed/ipdet/ et www.carleton.ca/ipdet/

Creswell, John W. 1994. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*, Thousand Oaks (Calif.), Sage Publications.

Kumar, Krishna (dir.). 1993. *Rapid Appraisal Methods*, Washington, D.C., Banque mondiale.

Rist, Ray C. 1994. « Influencing the Policy Process with Qualitative Research, » dans Denzin et Lincoln (dir.). *Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks (Calif.), Sage Publications.

Chapter 9

Leeuw, Frans L., Ray C. Rist et Richard C. Sonnichsen. 1994. *Can Governments Learn? Comparative Perspectives on Evaluation and Organizational Learning*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.

Rist, Ray C. 1997. « Evaluation and organizational learning », *Evaluation Journal of Australasia*, vol. 9, n° 1 et 2.

Chapter 10

Boyle, Richard et Donald Lemaire (dir.). 1999. *Building Effective Evaluation Capacity: Lessons from Practice*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.

Georgiou, Luke. 1995. « Assessing the Framework Programmes », *Evaluation*, vol. 1, n° 2, p. 171-188.

Ittner, Christopher D. et David F. Larcker. 2003. « Coming Up Short on Nonfinancial Performance Measurement », *Harvard Business Review*, vol. 81, n° 11, p. 88-95.

Mayne, John et Eduardo Zapico-Goni (dir.). 1999. *Monitoring Performance in the Public Sector: Future Directions from International Experience*, New Brunswick (New Jersey), Transaction Publishers.

Pollitt, Christopher. 1995. « Justification by Works or by Faith? », *Evaluation*, vol. 1, n° 2, p. 133-154.

Pollitt, Christopher. 1997. « Evaluation and the New Public Management: An International Perspective », *Evaluation Journal of Australasia*, vol. 9, n° 1 et 2, p. 7-15.

Index

- AID – *Voir* ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT
- APPROPRIATION, 8, 99-100, 105, 143, 152, 156, 190
- ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT (AID), 3, 5-7
- AUDIT, 29, 160-162, 166, 168-169, 173, 189
financiers, 45
- BANQUE AFRICAINE DE DÉVELOPPEMENT, 30
- BANQUE ASIATIQUE DE DÉVELOPPEMENT, 185
- BANQUE MONDIALE, xii, 5, 67, 117, 163, 168, 170, 173-175
Guide des indicateurs du développement de la, 68
Questionnaire sur les indicateurs essentiels de bien-être, 71
Réseau de développement mondial, 171
- CADRE – *Voir aussi* GESTION, CADRE DE; PERFORMANCE, CADRE DE
de développement intégré, 8, 35, 162-163
- CHAMPION, 2, 19, 27, 31, 39-40, 44-51, 100, 150-151, 153-154, 166, 175, 179
importance des, 43
présence de, 42
rôle du, 19
- CIBLES, 8, 11-13, 18, 22, 45, 54, 57, 60, 65, 70, 72, 76, 87-89, 93, 96-97, 99, 101, 124, 137, 148, 154, 156, 159 – *Voir aussi* PERFORMANCE, CIBLES DE; OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT; RÉALISATIONS, CIBLES POUR LES
définition, 85
sélectionner des, 21-23, 75, 85-88, 105, 155-156
- DÉVELOPPEMENT, 133, 142, 182, 187 – *Voir aussi*
INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN; ASSOCIATION INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT;
ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES; OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT; IMPACT DU DÉVELOPPEMENT; RÉSULTATS DU DÉVELOPPEMENT
agences multilatérales de, xiv, 66, 117, 151, 161
banques multilatérales de, 8
défis particuliers des pays en voie de, 30, 32
efficacité du, xi, 5, 11, 15, 185
objectifs du, 8, 14, 20, 39-40, 52, 66-67, 70-71, 99, 153, 163-164, 167, 171, 178-179
partenaires du, 8, 41, 99, 140, 151, 159
pays en voie de, xi, xiv, 2-5, 7, 10, 13, 19-20, 23-25, 31-34, 37-38, 40, 46, 49, 51-52, 55, 62, 70, 75, 77, 82, 138-139, 145, 149, 152-155, 165, 168, 182
programmes de, xiv, 4, 72, 88, 187
projets de, 11, 47, 170, 185
- DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE ET SOCIOÉCONOMIQUE, xi, xiv, 7-8, 18, 54, 58, 66, 73, 139, 153, 159, 178, 186
- DONNÉES, 40, 45-46, 68, 78-79, 98-100, 107-108, 119, 135, 164 – *Voir aussi* PERFORMANCE, DONNÉES SUR LA
accessibilité et disponibilité des, 43, 66, 78, 101, 103
analyse des, 40, 43, 45, 47, 48, 65, 83, 92, 93, 103, 105, 155, 156, 157
base de, 77, 96
collecte des, 11, 13, 15, 17, 22, 30-31, 43, 45, 47-49, 51, 62, 65-67, 70-71, 75-78, 82-83, 93, 100, 104-105, 155-156, 170, 172, 178
de base, 15, 159
de comparaison, 155
diffusion des, 133, 142, 172, 175-177
fiabilité des, 117, 166, 172, 185
gestion de, 52
méthode de collecte de, 79-81, 115-116
Normes spéciales sur la diffusion des, 165, 176
partager les, 140
présentation des, 23, 121-128, 134, 136, 139, 157
primaires et secondaires, 78, 82, 155
publication des, 20, 48, 83, 138
qualité des, 20, 31, 40, 65, 84, 93, 102-103, 156, 162, 165, 169, 176, 180
quantité de, 21, 43
statistiques, 161-162, 165, 171, 173
système du FMI, 84
utilisation des, 23, 27, 40, 43, 49, 77, 83, 121-123, 129-131, 133, 136, 140
- DONNÉES TÉMOINS, 23, 54, 57, 60, 64, 75-78, 81, 84-86, 117, 124, 155, 157
- EFFICACITÉ, 14, 94, 107
dans l'utilisation des ressources, 110, 168
de la fourniture des services, 17
des audits, 29
des dépenses, 173

- des programmes, 164, 178
- du développement, 11
- du gouvernement, 34, 163, 169
- du secteur public, 29, 159
- ÉVALUATION
 - d'impact, 13, 114, 117, 157, 187, 190
 - définition de l', 14
- EXAMENS
 - de l'état de préparation, 22, 37-41, 43-52, 153-154, 163, 167
 - de la performance, 160-162, 169
 - des dépenses publiques, 46, 189
 - diagnostiques, 46
- EXTRANTS, 2, 14-15, 20, 22, 25-26, 32, 34-35, 39, 45, 54, 57, 61-62, 70, 77, 87, 89, 91-94, 97, 111, 115, 147, 151, 154, 157, 161-162
- FMI – *Voir* FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL
- FONDS MONÉTAIRE INTERNATIONAL, 175 – *Voir aussi*
 - DONNÉES, SYSTÈME DU FMI
 - indicateurs de solvabilité financière du, 67-68
 - Normes du, 177
 - Système de diffusion des données du, 83, 173, 176
- FONDS STRUCTURAUX DE L'UE, 7
- GANT, GRAPHIQUE DE. 92
- GESTION, 26 – *Voir aussi* RÉSULTATS, GESTION AXÉE SUR LES; PERFORMANCE, GESTION ORIENTÉE VERS LA
 - budgétaire, 13, 50
 - cadre de, 8, 28, 37, 189
 - d'un système de suivi-évaluation, 105, 156
 - des affaires publiques, xi-xii, 11, 29
 - des ressources, 17, 35, 68, 94, 96
 - d'un système de suivi-évaluation, 100-101, 144
 - outil de, xi, xiv, 2, 10-11, 18, 24, 70, 78, 92-93, 115, 121, 125, 133, 149, 151, 157
 - nouveaux défis, 2
 - publique, xiv, 2-3, 26, 35, 37, 46, 49, 52, 65, 87, 103, 162-164, 178, 185-186
- GOVERNANCE, xiv, 5-6, 11, 19, 37, 41, 43, 55, 72, 84, 138, 153
- IMPACT, xi, 2, 12, 14-15, 17, 20, 22, 25, 45, 97, 110, 134, 147, 151, 154, 162, 185 – *Voir aussi* ÉVALUATION D'IMPACT
 - de l'affectation des ressources, 44
 - des actions du gouvernement, 2, 18
 - des politiques ou programmes, 9, 34, 110-111, 163, 189
 - du développement, 4, 6, 11, 33
 - de la corruption sur le développement, 6
- INDICATEURS, 8-9, 11, 18, 22, 38, 57-58, 60, 62-63, 69-70, 85, 88-89, 102, 111, 125, 154, 156, 159, 168, 170-172, 180, 187 – *Voir aussi* DONNÉES TÉMOINS; CIBLES; OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT, INDICATEURS DES
 - choix des, 8, 21-22, 63-64, 66, 71, 73
 - construire des, 69, 72
 - de développement mondial, 68
 - de performance, 13, 22, 24, 28, 49, 52, 62-65, 70, 72, 75-77, 132, 154-156, 166, 178, 189
 - définition, 61
 - établir des, 20, 22-23, 54-55, 61-62, 70, 154
 - évaluation des, 67
 - intermédiaires, 62, 66, 155
 - nature qualitative ou quantitative des, 64-66, 154
 - pertinence des, 82
 - pour les réalisations, 6, 15, 17, 61
 - préconçus, 62, 66, 68-69, 155
 - sociaux, 5, 71, 83, 139
 - sources de données pour les, 78
 - stabilité des, 149
 - surveiller les, 24
 - utilisation des, 70
- INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN, 68
- INITIATIVE PPTE, 3, 5, 8, 35, 54, 142, 151
- INTRANTS, 2, 14, 20, 22, 25, 34-35, 54, 57, 61-62, 70, 77, 87, 89, 91, 93, 97, 111, 151-152, 154-156, 163, 173, 185
- OBJECTIFS – *Voir aussi* DÉVELOPPEMENT, OBJECTIFS DU; OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT
 - atteindre les, 4, 6, 11, 24, 33, 43, 55, 87, 92, 95
 - de l'action gouvernementale, 14
 - de performance, 96
 - de réduction de la pauvreté, 8
 - différence entre réalisations et, 53
 - établir des, 8, 40, 58
 - évaluer les, 37
 - pertinence des, 14
 - traduire les objectifs en réalisations, 58
- OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT, 3-5, 7, 23, 51, 53-54, 67-69, 87, 151, 181-182 – *Voir aussi* CIBLES
 - cibles des, 4, 67, 87, 181-182
 - indicateurs des, 4, 67-68, 73, 181-182
 - réalisations des, 4
- OCDE – *Voir* ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES
- OMD – *Voir* OBJECTIFS DU MILLÉNAIRE POUR LE DÉVELOPPEMENT
- ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES (OCDE), 2, 13, 15, 19, 25-28, 30, 48, 130, 135, 138, 149, 152, 165, 185
- PERFORMANCE, xi-xii, 17-18, 22-23, 27, 29, 44, 46, 63, 66, 70, 75, 78, 80, 92, 99-100, 102, 108, 111-112, 121-126, 128-131, 133, 136-140, 143-144,

- 149-150, 155-156, 167, 171, 177, 179, 190 –
Voir aussi INDICATEURS DE PERFORMANCE; EXAMENS DE LA PERFORMANCE; RÉTROACTION SUR LA PERFORMANCE
- améliorer la, 37, 96, 129, 133-134, 149, 157-158, 165, 168
 - budgétaire, 24, 49, 93, 152, 169, 173-174
 - cadre de, 63, 72, 76, 85, 88-89, 91, 93, 154, 156, 187
 - cibles de, 26, 62, 85, 86, 87, 88, 95, 96, 130, 152
 - des gouvernements, xiv, 20, 26, 34, 39, 42, 45, 50, 52, 55, 137-138, 143-144, 153, 159-161, 164, 168, 170
 - données sur la, 157, 160-161, 163
 - du secteur public, 139, 168, 175, 185
 - enchaînement logique de la, 114, 157
 - évaluer et surveiller la, 9, 40, 48, 65, 107, 130, 148
 - gestion orientée vers la, 28, 37, 49, 93, 96, 163, 165-166, 171
 - mesurer la, 10, 17, 24, 32, 41, 51, 61, 71, 75, 84, 127, 131, 149, 152, 155, 170, 173
 - Performance and Results Act, 144-145
 - suivi de la, 6, 30, 52, 62, 73, 94, 150, 186
- PLAN NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT, 9, 32, 39, 54
- PNUD – *Voir* PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT
- PPTE – *Voir* INITIATIVE PPTE
- PROCESSUS
- budgétaire, 28, 32-33, 35, 51, 95-96, 146, 164, 167-168, 173, 175, 177, 185-187, 189
 - itératif, 22
 - participatif, 8, 22, 53, 55, 60, 69, 83, 89, 122, 154-155
- PROGRAMME
- d'amélioration du suivi et de l'évaluation, 163
 - international de formation en évaluation de projet de développement (IPDET), 108
 - international de formation sur l'évaluation dans un contexte de développement, 174
- PROGRAMME DES NATIONS UNIES POUR LE DÉVELOPPEMENT (PNUD), 67-68, 78, 117, 175, 178 – *Voir aussi* INDICE DE DÉVELOPPEMENT HUMAIN
- RÉALISATIONS, 2, 12, 15, 17, 19-21, 25-26, 32, 35, 45, 59-66, 76, 79, 85, 88, 91, 97, 101, 111, 115, 117, 124-125, 130, 132-133, 145, 151, 155, 157 –
Voir aussi INDICATEURS POUR LES RÉALISATIONS
- améliorer les, 44
 - atteindre les, 54, 84, 87, 89, 92-94, 97, 99, 105, 108, 111, 114-115, 139, 173
 - cibles pour les, 89
 - déficience des, 128
 - défis particuliers pour les pays en développement, 55
 - des programmes et politiques, 13, 20, 89, 109, 113, 156, 160
 - déterminer les, 22, 23, 53, 54, 55, 56, 58, 60, 72, 154, 178
 - différence entre intrants et, 152
 - différence entre objectifs et, 53
 - évaluer et surveiller les, 11, 39, 60-62, 70, 75, 142
 - formulation positive des, 56-58
 - importance de simplifier les, 57
 - mesurer les, 62, 68, 148
 - planification budgétaire axée sur les, 34
 - traduire des objectifs en, 58
 - traduire les réalisations en indicateurs, 62-63
- RESPONSABILISATION, xi, 8, 134-135, 140, 143, 145, 149-150, 152, 158, 187 – *Voir aussi*
- RESPONSABILITÉ
- RESPONSABILITÉ, xi, 5, 9, 11, 14, 17, 19-20, 22-23, 32-33, 36, 40, 42, 46, 49, 72 – *Voir aussi* RÉSULTATS, RESPONSABILITÉ ENVERS LES
- accroître la, xiv, 34, 37, 41, 43
 - et gouvernance, xi
- RÉSULTATS, xi-xii, xiv, 2-6, 8, 10-14, 17-19, 24, 26, 28, 32-37, 41-42, 44-45, 49, 57, 62, 71-72, 85, 92-93, 101-102, 107-108, 112-113, 116-119, 122-123, 125-126, 133, 142, 145, 150-152, 156, 160, 165, 169-170, 173, 176, 186 – *Voir aussi*
- TRANSPARENCE DES RÉSULTATS
- analyser les, 21, 50, 105
 - définition, 15
 - diffuser les, 50, 77, 81, 83, 123, 127, 133, 138, 155, 157, 178, 188-189
 - du développement, 5-6, 9
 - gestion axée sur les, xi, 12, 48, 51, 108, 119, 170
 - mesurer les, 62, 73
 - partager les, 140
 - présenter les, 22, 28, 81, 84, 121, 124-125, 128
 - responsabilité envers les, 8, 28, 166, 187
 - surveiller les, 22, 23, 47, 48, 91, 93, 105
 - utiliser les, 136, 145, 157, 185
- RÉTROACTION, 18, 21-22, 61-62, 70, 100, 118, 124, 129, 135, 140, 148, 154, 157
- sur la performance, xi, 122, 155
 - sur les décisions, 108
 - sur les projets et programmes, 115, 121, 133
 - systèmes de, 10-11, 41
- REVUE DES DÉPENSES PUBLIQUES – *Voir* EXAMEN DES DÉPENSES PUBLIQUES

- SECRÉTARIAT D'ÉTAT AU DÉVELOPPEMENT INTERNATIONAL
DU ROYAUME-UNI (DFID), 117
- STRATÉGIE NATIONALE DE RÉDUCTION DE LA PAUVRETÉ, 8-
9, 39, 54, 162
- TRANSPARENCE, xiv, 19-20, 23, 27, 36, 41, 46, 72, 149
de l'information, 20, 44, 137, 143, 164
des audits, 29
des gouvernements et organisations, xi, 5, 9-
10, 49, 150-151, 157-158, 188
des prêts programmatiques, 163
des processus budgétaires, 33, 35, 173
des régimes commercial et légal, 7
des résultats, 176
des systèmes financiers, 32
et la gouvernance, 185, 186
et le climat d'investissement, 42
et les systèmes de suivi-évaluation, 45, 133,
152
et l'Initiative PPTE, 8
pays en développement et la, 32
- TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 3, 5-6, 47, 143
- USAID, 175
- VÉRIFICATEUR, 189
général, 139, 162, 168, 169, 173
interne, 161

VERS UNE CULTURE DU RÉSULTAT

Dix étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats



Le développement économique durable va de pair avec l'efficacité de l'État. Depuis l'avènement de la mondialisation, les gouvernements et les organisations du monde entier tentent de répondre de façon adéquate aux exigences des partenaires internes et externes qui réclament une gestion des affaires publiques plus saine, davantage de responsabilité et de transparence, une plus grande efficacité au niveau du développement ainsi que l'obtention de résultats tangibles. La demande accrue pour une responsabilisation et des résultats concrets a entraîné l'émergence de politiques, de programmes et de projets fondés sur l'évaluation et la gestion axées sur les résultats.

Ce guide propose un modèle complet en dix étapes pour concevoir et mettre en œuvre un système de suivi-évaluation axé sur les résultats. La première étape comporte une « évaluation de l'état de préparation », puis l'on enchaîne avec la conception, la gestion et – plus important encore – la *durabilité* du système de suivi-évaluation. Les étapes sont décrites en détail, et le guide contient également les tâches à accomplir ainsi que les outils disponibles pour ce faire.



Banque mondiale

Africa Region Knowledge and Learning
et le
Operations Evaluation Department

ISBN 2-89035-391-5



9 782890 353916