

La mise en œuvre des Agendas de développement à l'aune des enjeux actuels : l'évaluation d'impact au cœur de la décision

Pour un développement soutenable, il est important de baser la prise de décision sur des "évidences". Dans la plupart des pays francophones d'Afrique, la mise en œuvre efficace des agendas de développement (tant nationaux que régionaux) est une problématique plus que jamais d'actualité. Malgré les efforts conjugués des gouvernements et des organisations internationales, régionales et nationales pour institutionnaliser la pratique de l'évaluation, il subsiste de grands défis, incluant, mais non exhaustif, les difficultés d'accès à des données de qualité et fiables, l'inexistence de systèmes d'information efficaces, le déficit de capacités techniques locales ou encore les coûts onéreux des évaluations d'impact et la problématique de leur financement. Ces problématiques ont focalisé l'attention de la communauté de pratique de l'évaluation qui s'est matérialisée par la conférence régionale¹ sur l'évaluation d'impact dont les contributions et recommandations sont analysées dans le présent article.

Amos Menard, Doudou Ndiaye, Jérôme Babatounde Ague, CLEAR FA

Messages clés

- Les évaluations d'impact ont un rôle clé à jouer au sein des systèmes nationaux de suivi et d'évaluation (S&E). Cependant, pour qu'elles soient un support effectif à la prise de décision publique, elles doivent s'intégrer dans l'écosystème d'élaboration des politiques: de la planification au S&E, et enfin à la prise de décision.
- Les difficultés liées à l'accès et à la qualité des données, le gap de capacités des acteurs, l'utilisation limitée des résultats des évaluations et la problématique du financement des évaluations d'impact sont autant de défis majeurs qui freinent la pratique de l'évaluation d'impact dans les pays d'Afrique francophone.
- Pour maximiser le rôle d'apprentissage des évaluations d'impact, il est impératif d'aligner autant que possible leur contenu aux besoins de politiques publiques, et d'assurer l'utilisation des données qui en découlent au sein des entités publiques et des autres organisations impliquées dans les processus de développement. Il faut également établir des mécanismes pour créer des feedbacks entre les évaluations d'impact et les décisions de politique publique.
- Le financement des évaluations d'impact en Afrique est un réel défi. Il faudrait travailler à l'institutionnaliser et promouvoir la collaboration et des synergies d'action entre les parties prenantes pour rationaliser les ressources.

Introduction

La pratique de l'évaluation d'impact s'est répandue en Afrique durant ces deux dernières décennies avec des disparités entre les régions en matière de nombre d'études menées ou encore en termes d'utilisation des résultats de ces études. En 2011, un rapport² sur les évaluations d'impact en Afrique subsaharienne avait révélé qu'elles se sont sensiblement développées à partir de 2004, mais qu'elles étaient concentrées dans les pays anglophones. Depuis la publication de ce constat, plusieurs initiatives en faveur de l'évaluation d'impact dans les pays francophones d'Afrique ont vu le jour dans la perspective de combler le gap.

Le Centre régional CLEAR FA³ et le programme WACIE -3ie⁴ s'illustrent dans ce registre en Afrique de l'Ouest, aux

côtés d'autres organisations. Ils sont conjointement engagés à systématiser et renforcer la qualité des évaluations d'impact dans les pays francophones de l'UEMOA, à travers la formation et un accompagnement technique à la conduite d'évaluations d'impact. Dans ce cadre, ils ont initié un Programme Régional de Formation et d'Appui à l'Évaluation d'Impact (PRéFA-EI) qui a permis de former depuis 2020 des dizaines d'agents techniques et cadres des ministères et organisations publiques dans le secteur de l'agriculture et du développement rural au Bénin, en Côte d'Ivoire, au Niger et au Sénégal; puis de les encadrer pour l'élaboration de protocoles d'évaluation d'impact et la mobilisation de ressources.

Dans cette même dynamique, considérant les nouveaux enjeux socioéconomiques induits et aggravés par la crise de la COVID 2019, CLEAR FA et WACIE-3ie ont organisé ►

► à Abidjan, Côte d'Ivoire, du 25 au 27 octobre 2021, avec le soutien de l'Évaluation Indépendante du Développement de la Banque Africaine de Développement (IDEV/BAD), une conférence régionale sur le thème « La mise en œuvre des agendas de développement à l'aune des enjeux actuels: l'évaluation d'impact au cœur de la décision ». Elle a réuni 100 participants en présentiel et 200 autres virtuellement. Le but de la conférence régionale était de situer le rôle et les contributions de l'Évaluation d'impact dans la mise en œuvre de politiques publiques basées sur les données probantes et entrant dans le cadre des ODD et de l'agenda 2063 de l'Union Africaine (UA). Elle a permis de faire un état des lieux de l'utilisation de l'évaluation d'impact en Afrique francophone, puis engager la concertation autour des enjeux et défis stratégiques, mais aussi les opportunités et perspectives de collaboration pour développer et enraciner la pratique de l'évaluation d'impact en Afrique francophone. Le présent article propose de faire une présentation succincte et une brève analyse des travaux de la conférence.

Etat des lieux de la pratique de l'évaluation en Afrique francophone

Les initiatives et actions en faveur de l'évaluation d'impact se sont accrues ces dernières années en Afrique francophone grâce à l'action combinée de plusieurs organisations dont Innovations for Poverty Action (IPA), IDEV/BAD, WACIE-3ie ou encore IDINSIGHT qui ont partagé un état de la pratique de l'évaluation à la lumière de leurs expériences respectives.

Les évaluations d'impact visent à déterminer si une intervention a produit un impact, à en mesurer l'ampleur, à apprécier son hétérogénéité entre différentes populations (l'impact moyen positif peut cacher des impacts négatifs pour certaines catégories), à comprendre et tester les mécanismes liant l'intervention à la réalisation de ces impacts afin d'en évaluer la répliquabilité. Elles mobilisent les approches expérimentales

(la méthode d'évaluation par assignation aléatoire ou randomized controlled); les approches quasi-expérimentales qui s'appuient sur les méthodes de la double différence, de l'appariement par score de propension, de régression sur la discontinuité; voire les expériences naturelles; l'approche qualitative qui attire l'attention sur le changement le plus significatif (More Significant Change); et enfin l'approche participative qui est centrée sur les bénéficiaires et dresse un portrait narratif des changements sociaux les plus significatifs selon le point de vue de ces derniers. Chacune de ces approches présente des spécificités uniques aussi bien en ce qui concerne les avantages que les inconvénients.

Les différentes interventions au cours de la conférence régionale ont mis en exergue les défis liés à la pratique de l'évaluation d'impact. En l'occurrence, la diversité des méthodes d'évaluation d'impact et leur complexité soulèvent un grand nombre de défis qui entravent à la fois l'offre et la demande de ces évaluations d'impact en Afrique francophone. Ils sont liés aux difficultés d'accès à des données de qualité et fiables, l'inexistence de systèmes d'information efficaces, le déficit de capacités techniques locales ou encore les coûts généralement très élevés des évaluations d'impact et la problématique de leur financement.

L'évaluation d'impact face au défi de l'accès aux données en Afrique francophone

Une évaluation d'impact procède systématiquement par la collecte de données primaires et/ou l'accès à des données secondaires. Le déploiement de l'une ou l'autre des méthodes d'évaluation d'impact est fortement tributaire de la qualité des données, de la disponibilité de statistiques sur les indicateurs de résultats des interventions ainsi que d'un système statistique adéquat qui facilite la collecte des données d'enquête. Cependant, dans la plupart des pays francophones en ►

► Afrique, tout ceci constitue un réel défi en raison de la faiblesse des systèmes nationaux de statistique.

Dans le cadre d'une initiative multi-pays visant à renforcer les systèmes de données en Afrique Sub-Saharienne, l'African Health Research Center (APHRC) a mené une revue des systèmes d'informations dans six (06) pays africains⁵ dont trois francophones que sont le Sénégal, le Niger et le Burkina Faso. Elle révèle notamment que: le processus de collecte de données n'est pas aligné sur les besoins; la collecte des données est souvent non rationalisée ou hiérarchisée, l'analyse souvent mal alignée avec les besoins des décideurs; l'absence de planification intégrée tient compte des besoins de manière holistique et les systèmes et outils de gestion des données s'avèrent inefficaces et/ou inappropriés. Ces défaillances sont dues à de nombreux facteurs socioculturels y compris la méfiance envers la qualité des données et/ou le générateur de données, la faible culture d'utilisation des données, ou encore l'incompétence qui induit une mauvaise gestion des processus. Les opportunités de renforcement des systèmes de données sont entravées par un manque de compétences et une capacité humaine insuffisante pour remplir les mandats nationaux et infranationaux en matière de données. La revue révèle par ailleurs que malgré le nombre élevé de partenariats existants avec des partenaires locaux et des agences de développement internationales, le financement des systèmes de données est un défi important dans tous les pays.

Face à un tel tableau qui dépeint une réalité partagée par plusieurs pays, il a été fortement recommandé au cours de la conférence: (i) la priorisation stratégique de la décision d'investir dans les systèmes statistiques tant des pays en développement que des fournisseurs de coopération; (ii) le relèvement de la quantité et de la qualité du financement alloué aux données; (iii) le renforcement des capacités statistiques et de la culture

des données au moyen de nouvelles approches; (iv) la production des données de meilleure qualité selon des normes rigoureuses garantissant la protection de la vie privée et la confidentialité qui favorisent la libération de l'information; (v) l'utilisation efficace des données pour le suivi des progrès accomplis au regard des ODD.

La production et l'utilisation de données de qualité passe aussi par l'adoption des méthodes de collecte adaptées. Il existe plusieurs méthodes pouvant significativement permettre de réaliser des évaluations d'impact résilientes au défi quasi insurmontable des données en Afrique francophone. Il s'agit de la randomisation agile (Nimble RCT), de l'évaluation d'impact géospatiale, de la méta-analyse, de la Big data analytics, etc. Par ailleurs, le développement de systèmes de suivi et d'évaluation ou d'évaluation de la performance favorise également la bonne gouvernance dans le sens où il peut, à travers les évaluations régulières qu'il promeut, garantir l'atteinte des résultats escomptés même si la magnitude de l'impact de l'intervention restera inconnue.

L'utilisation des données probantes pour alimenter la prise de décision et la mise en œuvre des ODD et des objectifs de l'agenda 2063 de l'Union Africaine (UA)

La mise en œuvre des agendas nationaux et internationaux de développement (ODD et agenda 2063 de l'UA) en Afrique est mise à mal par un environnement difficile, notamment dû à des problèmes liés aux données tel qu'exposé dans les sections précédentes, mais aussi aux conflits et à l'insécurité, à la qualité des institutions et de la gouvernance ainsi qu'au financement. Les problèmes liés aux changements climatiques, les mouvements migratoires mais également la pandémie de la COVID 19 accroissent davantage la pression de l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre par les États. ►

► Les évaluations d'impact sont plus qu'opportunes dans ce contexte de grands défis où les exigences des bailleurs de fonds et des citoyens vis-à-vis des gouvernants en termes de responsabilisation et de redevabilité se trouvent accrues. Elles sont nécessaires au regard de la généralisation des documents prospectifs de politique économique et sociale; de l'émergence de nouveaux paradigmes en matière de gestion de la dépense publique; de l'adhésion des États aux agendas internationaux en matière de développement; etc. De plus, les décideurs africains ont besoin d'avoir accès à des données probantes de haute qualité pour sous-tendre une prise de décision efficace.

Cependant, la production de ces évidences requiert des études souvent lourdes en équipe pluridisciplinaire, mobilisant des collectes de données dispendieuses et qui requièrent un temps long. De plus, leur production en quantité et l'accessibilité à ces données n'est pas toujours une garantie de leur contribution effective au processus de développement. Une question survient alors: quels types d'évaluations (d'impact) faciliteraient la prise de décision dans ce contexte de grands défis ?

Le courant fondé sur des données probantes est une réponse intéressante, mais elle ne rencontre cependant pas l'assentiment des chercheurs et experts évaluateurs. Une autre proposition de solution est la production des données à partir de méthodes de recherche combinées (les méta-analyses, les études pilotes sur des échantillons aléatoires, les études de cas, l'analyse des risques et des avantages, les enquêtes, les sondages auprès de la population, l'élaboration de modèles de la prévision, les méthodes économiques comme les analyses de la rentabilité ou des valeurs). Dans la pratique, il faut une collaboration étroite avec les décideurs tout au long du cycle de l'évaluation pour assurer leur compréhension ainsi que leur adhésion aux objectifs définis et à la méthodologie. Une communication claire est également nécessaire, notamment à travers un reporting de qualité, afin de faciliter la prise en compte des résultats par les décideurs.

Outre les défis traditionnels liés à la conduite des évaluations d'impact et l'utilisation des "évidences" qui en découlent dans les processus de prise de décision, la crise de la COVID 19 est apparue en 2020 et a freiné les progrès naissants.

Quelle est la contribution de l'évaluation d'impact à l'efficacité de la riposte contre la covid-19 et à la relance des économies en Afrique francophone ?

La pandémie de la COVID-19 a mis davantage en évidence la nécessité d'une prise de décision rapide et éclairée par des données probantes. Bien que l'Afrique ait été moins impactée que le reste du monde d'un point de vue sanitaire par la pandémie, sur le plan économique et social, ses effets sont perceptibles et appellent des réponses efficaces de la part des gouvernements africains en termes de politiques publiques. Dans quelle mesure les évaluations d'impact fournissent-elles des données probantes aux décideurs dans leurs efforts de lutte contre la crise sanitaire de la COVID-19 et leur effort de relance des économies ?

De nombreuses initiatives ont été menées ou sont en cours par diverses institutions pour faire de l'évaluation d'impact le socle des décisions de relance des économies en Afrique francophone. On notera entre autres les actions d'IDEV/BAD qui a conduit des analyses sur différents niveaux d'impact de la COVID-19, notamment les impacts sur les agrégats macroéconomiques et les impacts microéconomiques et sociaux. Elle s'est investie notamment dans la création d'une Communauté mondiale de pratiques (G-CoP) pour faciliter la synthèse des connaissances et le dialogue sur les politiques afin de renforcer les réponses contre la COVID-19. Toujours à son initiative, il y a eu le lancement virtuel [d'un microsite](#) de soutien de la réponse de la BAD à la pandémie de COVID-19 et l'organisation, la participation et le financement d'événements de création et/ou de partage de connaissances sur l'évaluation en période de crise. ►

► Dans cette même dynamique, plusieurs études ont été conduites entre 2020 et 2021 dans les pays francophones d'Afrique par des partenaires au développement comme le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), le Programme alimentaire mondial (PAM), l'Organisation mondiale de la santé (OMS), l'Organisation des Nations unies pour l'éducation, la science et la culture (UNESCO), le Fonds des Nations unies pour l'enfance (UNICEF) ou encore ADE Consulting & Advisory Service. Elles ont notamment permis une mise en évidence des conséquences socio-économiques de la pandémie, une meilleure orientation des décisions prises par les gouvernements au niveau de la riposte économique et sociale, un meilleur alignement des actions aux priorités nationales exprimées et l'affinement des contenus des messages de sensibilisation ainsi que leur mode de transmission.

Le potentiel de l'évaluation d'impact à fournir des données probantes aux décideurs dans leurs efforts de lutte contre la crise sanitaire de la COVID-19 et leur effort de relance des économies est évident. Toutes les initiatives, tant nationales, régionales qu'internationales dans ce sens ont permis non seulement de dégager des leçons pour éclairer la stratégie de réponse à d'autres crises actuelles et futures, mais aussi de mettre à nouveau en avant la nécessité de renforcer les capacités des parties prenantes en évaluation d'impact. Cela concerne essentiellement trois (3) cibles: les acteurs de la commande, les consultants/chercheurs et les utilisateurs. Pour toutes ces cibles, l'action de renforcement revêt une urgence compte tenu de l'importance de l'impact de la crise. Mais encore faut-il mobiliser le financement à cela, ou tout au moins être en mesure d'orienter efficacement les ressources disponibles.

Financement des évaluations d'impact et le besoin de synergies et de collaboration

Le financement des évaluations d'impact demeure une problématique centrale pour le développement de cette pratique

en Afrique francophone. Quelles sont les stratégies de financement locales et régionales de l'évaluation d'impact en Afrique francophone ? Quelles sont les approches de financement participatif qui favorisent une synergie d'actions entre acteurs ?

Si l'évaluation d'impact est nécessaire, pour raison de financement, il n'est pas toujours aisé de la réaliser. En effet, la majeure partie des fonds pour l'évaluation d'impact des politiques publiques en Afrique provient des partenaires au développement, notamment les réseaux de recherche tels que le Partnership for Economic Policy (PEP-PIERI) et le Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab (J-PAL) qui procèdent par appel à soumission de projet de recherche. Il y a par ailleurs des initiatives internationales de promotion de l'évaluation du développement comme 3ie, le Fonds D'innovation pour le Développement (FID), et quelques partenaires techniques et financiers bilatéraux et multilatéraux tels que la Banque mondiale, la BAD, le FIDA, l'AFD, l'USAID, etc. Ainsi, il se pose moins un problème de disponibilité de financement que d'asymétrie d'information sur les opportunités disponibles et leurs exigences respectives.

Le passage à l'échelle des évaluations d'impact requiert plus de financement mais aussi une optimisation de rentabilité. Multiplier l'usage d'évaluations d'impact au sein des administrations publiques requerra des financements importants. En effet, certaines méthodes d'évaluation sont chères et doivent être considérées parmi d'autres méthodes d'évaluations en fonction de leurs coûts-bénéfices respectifs. Il faut trouver des sources de rentabilité pour limiter le coût des évaluations d'impact et en maximiser la valeur ajoutée.

Créer des synergies devient une responsabilité partagée. Il convient de travailler ensemble pour créer un écosystème pour les évaluations d'impact plus effectives, mieux alignées aux besoins de chaque pays et ►►

► mieux intégrées aux systèmes de suivi et d'évaluations, afin d'obtenir plus d'influence et de contribuer plus directement aux ODD. La commission de l'UEMOA s'inscrit dans cette dynamique. Elle a en effet développé des synergies avec d'autres institutions comme la ZIE pour la coopération en matière d'évaluation d'impact des politiques et programmes d'intégration régionale au sein de l'UEMOA. Depuis 2014, avec IDEV/BAD et sept (7) autres institutions provenant d'Afrique de l'Ouest, de l'Est et du Sud, elle est membre de l'Evaluation Platform for Regional African Development Institutions (EPRADI), une plateforme de collaboration des Communautés Économiques et Institutions d'intégration régionale qui vise à renforcer le partage d'expériences, l'échange de bonnes pratiques et l'harmonisation des méthodologies entre les unités d'évaluation. Quant à la problématique du financement des évaluations, l'UEMOA s'investit notamment avec la Banque Ouest Africaine de Développement (BOAD) et la Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) dans la création d'un fonds communautaire de financement des évaluations, y compris les évaluations d'impact.


Conclusion et recommandations

Au total, la conférence d'Abidjan sur le rôle de l'évaluation d'impact dans la mise en œuvre des agendas de développement à l'aune des enjeux actuels a permis de déboucher sur des recommandations qui varient selon les différentes parties prenantes de l'évaluation d'impact en Afrique francophone.

Ainsi, les praticiens experts en évaluation d'impact et les universitaires/chercheurs préconisent la systématisation,

l'institutionnalisation, et la budgétisation des évaluations d'impact à différents moments de la mise en œuvre des politiques, programmes et projets. Ils encouragent également les systèmes nationaux à privilégier l'évaluation d'impact en plus de celle de processus et à tenir compte des facteurs d'hétérogénéité dans la conduite et l'utilisation des résultats des évaluations d'impact. Enfin il faut veiller à la qualité des acteurs tant de la commande que de l'offre en services d'évaluation. C'est à ces conditions que les données probantes issues des évaluations d'impact seront de qualité et serviront effectivement à la prise de décision.

En ce qui concerne les décideurs, il faudra procéder à la capitalisation des données probantes sur un ou deux objectifs de développement durable dans le but de favoriser le partage d'expériences et de connaissances entre pays francophones dans un référentiel universel. Il faut également une institutionnalisation de la théorie du changement pour les programmes d'envergure et la création des organes de veille pour reconstituer les situations de référence et produire les données probantes. Par ailleurs, il faut la valorisation de la dimension pédagogique de l'évaluation. Enfin, les décideurs doivent garantir le financement des évaluations d'impact soit en les intégrant dans les lois de finance, soit en mobilisant le maximum de bailleurs et autres organisations de financement d'impact.

Pour cela, il faudrait répondre à certaines demandes de ces bailleurs qui se résument en : la promotion de l'égalité genre dans les équipes d'évaluation, le soutien aux projets ciblés ou portés par des acteurs issus des minorités et groupes vulnérables, le renforcement des capacités en évaluation d'impact et de la coordination des acteurs. 

Remerciements

Cette synthèse est l'émanation des travaux de la conférence régionale en Evaluation d'impact. Elle est réalisée à partir des contributions significatives des panélistes que les auteurs tiennent à remercier vivement. La qualité du papier est à leur actif, et ses limites sont la

seule responsabilité des auteurs. Notons également la contribution de toute l'équipe du CLEAR, spécialement M. Gérard Thierry Koukou et Mlle Nouria Marie Joanne Zan.

CLEAR-FA, www.clearfa.org

Notes de fin

1. Conférence régionale sur l'évaluation d'impact, Abidjan, Côte d'Ivoire, du 25 au 27 octobre 2021
2. Pour en savoir plus, consultez le rapport « Report on impact evaluation in sub-saharan africa » de Mendiratta (2011) écrit pour l'Office de Développement des Connaissances et de l'Evaluation (RCH / EVA) de l'AFD. Disponible en ligne: <https://ideas.repec.org/p/dia/wpaper/dt201113.html>
3. Centre regional pour l'Afrique francophone – www.clearfa.org
4. Renforcement des capacités et évaluation d'impact en Afrique de l'Ouest-<https://www.3ieimpact.org/our-work/west-africa-capacity-building-and-impact-evaluation#:~:text=The%20West%20Africa%20Capacity%2Dbuilding,Ivoire%2C%20Guinea%2DBissau%2C>
5. Burkina Faso, Kenya, Niger, Ouganda, Sénégal, Zambie.

À propos des auteurs

Amos Menard est Directeur adjoint à CLEAR FA.

Amos est économiste et s'intéresse professionnellement à l'analyse des politiques publiques et à l'évaluation des programmes de développement. Au cours des dix (10) dernières années, il a travaillé au renforcement des systèmes nationaux de S&E et au développement des capacités d'évaluation dans plusieurs pays francophones d'Afrique.



Doudou Ndiaye est chargé de la gestion des connaissances et de la communication à CLEAR FA.

Titulaire d'un MBA et de divers diplômes de niveau Master, spécialisé en Communication, gestion des connaissances et gestion de la qualité. Doudou comptabilise plus d'une vingtaine d'années d'expériences dans ces domaines, au niveau national, régional et international.



Jérôme Babatounde Ague est assistant junior en suivi-évaluation à CLEAR FA.

Économiste de formation, Jérôme a capitalisé plus de cinq (5) ans d'expériences dans les projets et programmes de développement en Afrique. Il s'intéresse notamment à l'évaluation de l'impact social des interventions de développement.

