

Défis de l'évaluation des politiques publiques face aux exigences du développement des communautés africaines: Analyse critique du cas du Bénin

[Challenges of evaluating public policies in the face of the development requirements of African communities: Critical analysis of the case of Benin]

Kocou Edgard Romaric Akpovo¹, Rodrigue Sèwènan Chaou², Christian Duhamel Logo³, Sourou Juste Akakpo⁴, and Sidoïne Bitho Gbetey⁵

¹Département des Sciences et Techniques des Activités Physiques et Sportives, Institut National de la Jeunesse, du Sport et Education Physique, Université d'Abomey-Calavi, Centre d'Etudes et de Recherches en Education et Interventions Sociales pour le Développement (CEREID) - Centre d'Expertise en Sciences Sociales Appliquées, Benin

²Département des Sciences de Gestion, Chercheur en Sciences de Gestion, option Finances Publiques, Ecole Supérieure Robert de SORBON, Chercheur affilié au Centre d'Expertise en Sciences Sociales Appliquées, Benin

³Département d'Economie et de Gestion, Economiste, Doctorant à l'Ecole Doctorale des Sciences Economiques et de Gestion (ED SEG, UAC), Laboratoire de Recherche en Finance et Financement de Développement (LARFFID), Chercheur affilié au Centre d'Expertise en Sciences Sociales Appliquées, Benin

⁴Département de Géographie et Aménagement du Territoire, Université d'Abomey Calavi, Géographe, Attaché de recherche au Centre d'Expertise en Sciences Sociales Appliquées, Benin

⁵Département des Sciences de Gestion, Ingénieur économètre Statisticien, Institut Supérieur de Mathématiques de la Décision Bénin (ISMADE Bénin), Chercheur affilié au Centre d'Expertise en Sciences Sociales Appliquées, Benin

Copyright © 2024 ISSR Journals. This is an open access article distributed under the **Creative Commons Attribution License**, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original work is properly cited.

ABSTRACT: The importance of public policy evaluation has made it a democratic, economic, social and environmental issue today. More than a simple process, the evaluative function of public action remains a real tool to support public decision-making that involves a significant correlation between the hypotheses and the results of policies without necessarily implying inverse causality. The objective of this study is to analyze the effectiveness of the public policy evaluation system in a triple context of results-based management, socio-economic and political reforms and the COVID-19 health crisis in Africa in general and in Benin in particular. Based on a documentary analysis, a survey and semi-structured interviews with political and administrative executives and authorities, this study addressed the issue of the effectiveness of the evaluative function from a dual empirical and operational perspective. From the results, it emerged that the analysis of the policy evaluation system in the Republic of Benin and in other African countries reveals quite significant progress in terms of content, availability of procedures, accessibility of policy documents or strategies developed and published. However, in practice, significant weaknesses remain and call for the implementation of corrective actions for a profound improvement of the system. Finally, this study made it possible to arrive at recommendations and suggestions with operational aspects oriented towards strategic axes for strengthening the contribution of different actors to greater effectiveness and efficiency in the implementation and evaluation of public policies in the Republic of Benin.

KEYWORDS: public policies, evaluation, procedures, socio-economic reforms.

RESUME: L'importance prise par l'évaluation des politiques publiques en fait aujourd'hui un enjeu démocratique, économique, social et environnemental. Plus qu'un simple procédé, la fonction évaluative de l'action publique reste un véritable outil d'aide à la décision publique qui met en jeu une corrélation significative entre les hypothèses et les résultats de politiques sans valoir forcément causalités inverses. La présente étude a pour objectif d'analyser l'efficacité du système d'évaluation des politiques publiques dans un triple contexte de gestion axée sur les résultats, de réformes socio-économiques, politiques et de crise sanitaire de la COVID-19 en Afrique en général et au Bénin en particulier. A partir d'une analyse documentaire, d'un sondage et des entretiens semi-structurés avec les cadres et autorités politico-administratives, cette étude a abordé la problématique de l'efficacité de la fonction évaluative sous une double dimension empirique et opérationnelle. Des résultats, il ressortait que l'analyse du système d'évaluation des politiques en République du Bénin et dans d'autres pays africains laisse apparaître des avancées assez significatives en termes de contenu, de disponibilité de procédures, d'accessibilité des documents de politiques ou de stratégies élaborés et publiés. Cependant, dans la pratique, d'importantes faiblesses subsistent et appellent la mise en place d'actions correctives pour une amélioration profonde du dispositif. Enfin, cette étude a permis d'aboutir à des recommandations et suggestions avec des aspects opérationnels orientés vers des axes stratégiques pour le renforcement de la contribution de différents acteurs à une plus grande efficacité et efficience dans la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques en République du Bénin.

MOTS-CLEFS: politiques publiques, évaluation, procédures, réformes socio-économiques.

1 INTRODUCTION

La difficile lecture de l'impact de l'action publique sur les conditions de vie des populations dissimule probablement des politiques obsolètes, inefficaces, ou détournés en servant de facto d'autres buts que ceux affichés. Ce constat oblige à vouloir évaluer chaque politique publique en rapprochant les hypothèses initiales des résultats obtenus. L'évaluation des politiques publiques étant, par essence, un jugement de valeur sur une action politique (dispositifs, projets, programmes, stratégies ou politiques...) conçue et appliquée sous la responsabilité d'une autorité publique, elle est fondée sur un système de valeurs en référence à une situation donnée et à la collecte, voire génération postérieure d'informations qui permettent de mesurer les effets propres de l'action publique visée, mais aussi les effets indirects voire pervers, c'est-à-dire les impacts (qui sont les effets au sens large). L'objectif visé par les gouvernants dans la recherche de l'efficacité de mise en œuvre des politiques publiques est l'amélioration du bien-être des communautés à la base, la résolution en mode optimal de problèmes structurels de la société, l'anticipation sur les perspectives positives ou négatives afin de tirer meilleurs profits de situations imprévues ou d'en limiter les impacts négatifs et maintenir les sociétés dans la bonne dynamique de changements transformationnels. En réalité, l'appréciation évaluative tient compte de la valeur, du mérite, de la portée, de l'importance ou de la qualité (Delahais, Devaux-Spatarakis, Revillard, Ridde, 1991). De plus, dans le langage courant, le mot évaluation renvoie aux notions de mesure approximative et de jugement (évaluer une personne ou une situation). En s'accordant à l'approche de mesure qui est la plus couramment utilisée, « l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre »¹. Il est ainsi perceptible que l'évaluation d'une action est un retour d'expérience objectivé par une mesure. Le progrès des méthodes d'évaluation a d'ailleurs été longtemps guidé par cette idée simple ligne directrice, d'où la tendance, notamment aux États-Unis, à considérer l'expérimentation avec échantillon témoin comme un idéal méthodologique indépassable (Duflo, 2013). Cependant, même lorsqu'il est possible d'objectiver par une méthode scientifiquement rigoureuse, un rapport de cause à effet entre une action et une modification attendue de l'état de la société, cette connaissance ne répond pas à elle seule aux besoins des acteurs de la politique. Décrire ce qui s'est réellement passé et comprendre les mécanismes d'action de la politique évaluée: « pourquoi et comment elle agit ? » s'avère en pratique, aussi important. L'évaluation d'une politique est toujours l'occasion de la décrire, de la modéliser et d'en former une vision plus cohérente. C'est un exercice qui s'inscrit au cœur de la stratégie de développement de toute nation car elle apporte la lumière sur les décisions prises et permet d'envisager le futur en cherchant à calibrer le présent (Legendre et Remvikos, 2018). C'est d'ailleurs pour cette raison qu'elle présente un intérêt majeur pour tous les gouvernants des grandes puissances mais plus encore des pays en voie de développement. Ces pays ont compris qu'aucun développement n'est possible sans la boussole de la fonction évaluative totalement intégrée au mécanisme de mise en œuvre de la politique publique.

¹ Décret du 18 novembre 1998 créant le Conseil national de l'évaluation en France

Dans le présent cadre, il y a besoin d'étudier l'impact des politiques publiques considérées comme « un ensemble d'actions coordonnées, réalisées par une puissance publique, dans l'optique d'obtenir une modification ou une évolution d'une situation donnée ». Une telle action permet de décrire la capacité qu'a une puissance publique à gérer les attentes et les problèmes propres à la société ou au pan de société concerné (e) et à agir en fonction d'une stratégie publique, de court, moyen ou long terme. Au regard de cette considération, il sera retenu dans cet article, que l'évaluation d'une action publique, politique, programme, plan d'action, projet, etc, consiste en un examen portant à la fois sur les conditions de mise en œuvre, le processus et les différentes conséquences de cette action (résultats, effets, impacts), mené dans un cadre institutionnel plus ou moins formalisé dans le but de rendre des comptes, d'améliorer cette action et/ou d'éclairer les décisions la concernant. De fait, avec les évolutions récentes, l'évaluation est devenue un véritable instrument au service de la prise de décision marqué par la volonté affichée de toutes les nations de la rendre plus efficace et plus performante dans ses dimensions de mesure, d'appréciation et d'orientations stratégiques des politiques publiques. Ainsi, à l'instar des autres régions du monde, l'Afrique de l'ouest s'est aussi engagée dans de nombreuses réformes qui visent une amélioration de l'efficacité des politiques publiques. L'un des principaux buts des réformes budgétaires opérées dans cette région de l'Afrique reste l'efficacité dans le dimensionnement des politiques et stratégies de développement. De nombreux pays de cet espace se sont alignés sur de nouvelles dispositions communautaires. Le Bénin ne se déroge pas à cette dynamique. Depuis l'adoption de la loi organique relative à la loi des finances, l'efficacité de l'action publique est en permanence recherchée. Des stratégies et politiques sont élaborées et mises en œuvre pour renforcer davantage les actions visant à réduire la pauvreté à la base en améliorant de façon significative le bien-être des populations. Toutefois, une des grandes difficultés de ce processus est de trouver les moyens appropriés pour mettre en cohérence les politiques publiques et leurs impacts réels sur les conditions de vie des populations. Il est donc important que pour trouver de véritables moyens de sortie, l'évaluation de la qualité des politiques publiques du pays fasse appel à des éléments essentiels de leur élaboration comme le diagnostic de base orienté par l'identification des besoins réels des populations, le traitement qui en est fait à travers la politique en cours de mise en œuvre et les pistes de solutions qui fondent les nouvelles orientations. En d'autres termes, la complexité de la fonction évaluative renvoie à la problématique des méthodes, techniques et outils d'évaluation de l'efficacité des politiques publiques au regard des contraintes et exigences de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) dans un contexte post-Covid 19. Le présent article s'invite dans cette étude qui pousse ses interrogations et analyses vers le contexte béninois plongé dans les réalités de l'environnement économique et politique de l'Afrique. Il cherche ainsi à réaliser un diagnostic qui permettra d'identifier les potentielles faiblesses et menaces dont les solutions constitueront une base de connaissances nouvelles offrant des pistes de réflexion sur la reformulation des techniques d'évaluation des politiques publiques dans le but de fournir aux pouvoirs publics des outils pour rendre leur action plus efficace. Il a aussi pour objectif d'analyser l'approche de l'évaluation des politiques publiques au Bénin, comme un véritable instrument d'aide à la décision, mais bien aussi comme une stratégie qui mobilise fortement un ensemble de techniques issues des sciences sociales (sociologie, économie, etc.), de la statistique et des sciences de gestion (finance, théorie des organisations, science de la décision etc.) dans une dimension quantitative et qualitative complémentaire pour apporter une solution avant tout productiviste aux insuffisances et incohérences contenues dans le processus d'analyse et d'évaluation de l'action publique. Cet article pourrait servir enfin de guide pratique d'orientations stratégiques pour les réformes économiques et budgétaires en cours de mise en œuvre au Bénin afin de bâtir un dispositif cohérent, simple, souple, rigoureux, efficace et applicable de l'évaluation des politiques publiques, gage d'une action publique plus forte et promotrice de développement durable.

2 METHODOLOGIE

En nous fondant sur le fait que l'évaluation permet de prévoir les impacts en amont (ex ante) des politiques publiques, de les ajuster au fil de leur mise en œuvre (in itinere) et de déterminer s'il y a lieu de les poursuivre, les abandonner ou les corriger à leur issue (ex post), une démarche méthodologique structurée et inclusive a été adoptée. Cette approche détaillée, claire et rigoureuse porte en effet sur plusieurs grandes étapes:

2.1 NATURE DE L'ÉTUDE

Au regard des objectifs spécifiques qui lui sont assignés, cette étude diagnostique de type transversal se réclame à la fois de nature quantitative et qualitative. Elle met en jeu des données empiriques et théoriques complémentaires nécessitant des analyses pouvant déboucher sur des options dont les aspects opérationnels se fondent sur les insuffisances relevées dans le dispositif de gestion des politiques publiques afin de positionner les outils et méthodes d'évaluation des politiques publiques comme levier stratégique et privilégié de la performance et de l'efficacité de l'action publique.

2.2 POPULATIONS CIBLES DE L'ÉTUDE

En nous inspirant des études similaires réalisées par d'autres institutions, il est retenu dans le cadre de la présente exploration, les cibles suivantes:

- Les offreurs (cadres et experts de la chaîne de gestion des politiques publiques);
- Les bénéficiaires (citoyens et responsables de la société civile);
- Les contrôleurs (députés, conseillers vérificateurs et cadres);
- Les personnes ressources (universitaires, responsables des ongs et autres associations).

2.3 COLLECTE DES DONNÉES

La collecte des données de la présente étude s'est faite au moyen d'outils appropriés. Ainsi, des données qualitatives ont été collectées par un guide d'entretien semi-structuré au niveau des cibles telles que: les Autorités Parlementaires, Juges de comptes ou conseillers vérificateurs, Personnes ressources, Responsables de la société civile, Responsable des ONGs et autres associations et les autorités politico-administratives. Par ailleurs, au moyen d'une enquête par sondage. Il a été également collecté auprès des citoyens les données d'ordre quantitatif pour ressortir leur perception de l'Évaluation des politiques publiques.

2.4 POPULATION D'ÉTUDE ET MÉTHODE D'ÉCHANTILLONNAGE

La population d'étude est constituée des cadres, autorités politico-administratives, des élus et cadres parlementaires; des cadres et responsables de la chambre des comptes des citoyens et des personnes ressources.

2.4.1 MÉTHODE D'ÉCHANTILLONNAGE

Pour cette étude, les investigations ont été menées sur un échantillon représentatif des cibles. L'échantillonnage a permis d'assurer un meilleur contrôle des opérations et une surveillance plus rigoureuse et d'avoir des données qualitatives et quantitatives en minimisant les biais. Des techniques rigoureuses ont été utilisées pour déterminer sa taille ainsi qu'un plan de sondage approprié. La méthode non probabiliste par commodité ou de convenance à choix raisonné a permis de constituer leur échantillon en raison de leur accessibilité et de leur disponibilité. Six (6) critères ont été tenus et utilisés pour opérer les choix. Ces critères sont définis sur la base de la position des acteurs ciblés dans l'administration et des informations à recueillir.

CRITÈRES:

- Avoir la nationalité Béninoise;
- Être député en exercice et appartenir soit à la commission des finances ou à la commission du plan;
- Être un juge des comptes, un vérificateur ou un conseiller vérificateur;
- Être un cadre intervenant dans l'administration publique (ministères, parlement et Cour des comptes);
- Avoir une expérience d'au moins cinq ans en poste;
- Être disponible à répondre aux questions du guide d'entretien.

Quant aux citoyens, la méthode d'échantillonnage probabiliste aléatoire simple a été utilisée pour le tirage.

2.4.2 TAILLE DE L'ÉCHANTILLON

Le nombre de catégorie de cibles à interroger a été déterminé sur la base de la technique de choix raisonné « à participation volontaire » et de façon aléatoire. Leur taille est présentée dans le tableau ci-après:

Tableau 1. Taille des cibles, méthodes et techniques d'échantillonnage

Cibles	Echantillonnage		Nombre attendu	Observations
	Méthode	Techniques		
Commission des finances et commission du plan	Non probabiliste	Commodité, à choix raisonné	6	Dont 4 cadres et 2 députés
Chambre des comptes de la cour des comptes			3	Néant
Conseillers vérificateurs de la cour des comptes			1	Néant
Ministères du Plan			3	Soit 1 DPP, 1 D/Politiques Publiques et 1 INStAD (Ex INSAE)
Ministère des Finances			3	Néant
Ministères sectoriels			4	Néant
Personnes ressources			2	Néant
Total				

Source: Les auteurs, 2024.

Au regard du temps disponible pour mener la présente étude, seul le département du littoral a été retenu pour la réalisation du sondage auprès des citoyens. Il semble important de noter que ce sondage a été réalisé dans l'ensemble des 13 arrondissements pour respecter les critères de représentativité de l'échantillon et pour s'assurer également que les résultats reflèteront réellement le point de vue des différents citoyens. Ce choix se fonde aussi sur le fait que le département du littoral regorge la majorité des ministères, directions, et structures étatiques. Il est donc le département le plus proche des autorités de l'Exécutif et pourrait donc être le département où les citoyens sont le plus informés des notions de politiques publiques et de leur évaluation.

2.4.3 TAILLE DE L'ÉCHANTILLON DES CITOYENS

Les méthodes de calcul et les indicateurs utilisés pour la détermination de la taille de l'échantillon sont inspirés de la méthodologie adoptée dans le plan de sondage de plusieurs études similaires. La taille n de l'échantillon des citoyens a été donc déterminée par la formule de Slovin qui est une dérivée de la formule de Cocran. La formule de Slovin permet d'échantillonner la population avec le degré de précision souhaité. Elle s'écrit:

$$n = N \div (1 + Ne^2)$$

Avec: n : taille de l'échantillon; N : taille de la population, ici c'est le nombre total de citoyens dans la commune du littoral; e : marge d'erreur, ici nous choisissons $e=5\%$ qui est la marge conventionnelle en sciences économiques et sociales. Ceci conduit à un échantillon $n= 399,764502$.

Tableau 2. Calcul de la taille d'échantillon par arrondissement

N°	Arrondissement	Nombre d'individu	Proportion	N	n ajustée
1	1er arrondissement	57 962	0,08536226	34,124802	34
2	2e arrondissement	61 668	0,09082019	36,3066887	36
3	3e arrondissement	69 991	0,10307771	41,2068082	41
4	4e arrondissement	36 357	0,05354397	21,4049796	21
5	5e arrondissement	20 039	0,029512	11,7978487	12
6	6e arrondissement	75 336	0,11094944	44,3536469	44
7	7e arrondissement	27 535	0,04055157	16,2110766	16
8	8e arrondissement	32 420	0,04774584	19,0870929	19
9	9e arrondissement	57 691	0,08496315	33,9652523	34
10	10e arrondissement	38 728	0,05703581	22,8008925	23
11	11e arrondissement	34 879	0,05136728	20,5348154	21
12	12e arrondissement	97 920	0,14420953	57,6498501	58
13	13e arrondissement	68 486	0,10086125	40,3207479	40
14	Total	679 012	1	399,764502	399
15	N	399,764502			

Source: Calculs réalisés par les auteurs, à partir des données du RGPH4, 2024.

Ainsi, il est retenu un total de 399 citoyens en valeur absolue pour ce sondage.

Tableau 3. récapitulatif (cibles, méthodes et techniques d'échantillonnage)

Cibles	Echantillonnage		Nombre attendu	Observations	
	Méthode	Techniques			
Commission des finances et commission du plan	Non probabiliste	Commodité, à choix raisonné	6	Dont 4 cadres et 2 députés	
Chambre des comptes de la cour des comptes			3	Néant	
Conseillers vérificateurs de la cour des comptes			1	Néant	
Ministères du Plan			3	soit 1 DPP, 1 D/Politiques Publiques et 1 INStAd (Ex INSAE)	
Ministère des Finances			3	Néant	
Ministères sectoriels			4	Néant	
Personnes ressources			2	Néant	
Citoyens			Probabiliste	Aléatoire simple	1er arrondissement
	2e arrondissement	36			
	3e arrondissement	41			
	4e arrondissement	21			
	5e arrondissement	12			
	6e arrondissement	44			
	7e arrondissement	16			
	8e arrondissement	19			
	9e arrondissement	34			
	10e arrondissement	23			
	11e arrondissement	21			
	12e arrondissement	58			
	13e arrondissement	40			

Source: Les auteurs, 2024

2.5 TECHNIQUES ET OUTILS DE COLLECTE DE DONNEES

Afin de garantir la validité et la fiabilité des données, un questionnaire a été rédigé en s'inspirant des questionnaires utilisés lors des réflexions similaires réalisées dans la sous-région. Le guide d'entretien a été structuré en douze (12) parties distinctes de manière à avoir des informations critiques nécessaires aux objectifs poursuivis par la présente étude. Le questionnaire quant à lui a été structuré en 3 sections.

Le tableau ci-dessous présente le récapitulatif des techniques et outils utilisés par les équipes d'enquête pendant les interviews avec chaque groupe cible.

Tableau 4. Techniques et outils de collecte des données

Cibles/Catégories	Techniques de collectes de données	Outils utilisés
Bénéficiaires	Enquête par questionnaire	Questionnaire d'enquête
Offreurs	Entretien semi directif	Guide d'entretien semi structuré
Contrôleurs	Entretien semi directif	Guide d'entretien semi structuré

Source: Les auteurs, 2024.

2.6 TRAITEMENT DE DONNÉES

Le traitement des données s'est fait à la fois au niveau des données qualitatives et celui des données quantitatives. Pour le volet qualitatif, les points de discussion pertinents et/ou problématiques ont été approfondis lors des entretiens déroulés ultérieurement, et ce, jusqu'à parvenir à la saturation des données. L'analyse s'est faite par tri thématique. Ce plan d'analyse a été affiné par la recension documentaire. Les données issues de cette source ont été synthétisées et classées selon leur nature dans diverses catégories puis triangulées aux données d'entretiens. Pour chaque thématique, il a été mis en évidence, les points de convergence et/ou de divergence des acteurs, et les propos des acteurs les plus illustratifs de chaque position ont servi de verbatim.

3 PRESENTATION ET ANALYSE DES RESULTATS

3.1 VISAGE DE L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU NIVEAU INTERNATIONAL, REGIONAL ET NATIONAL

3.1.1 AU NIVEAU DE QUELQUES PAYS INDUSTRIALISES

De par sa notion et sa mise en pratique, l'évaluation est une activité proche de formes d'observation, telles que le contrôle, le contrôle de gestion ou l'audit. Ce processus reste donc très dynamique, multidimensionnel, multi-acteurs et doit s'adapter en permanence au contexte économique et social de chaque pays avec comme effets induits des réformes structurelles plus profondes. Bien que la notion soit très évolutive, l'intérêt et l'usage reste assez variable d'un pays à un autre. Aux États-Unis, l'évaluation des politiques publiques est une activité ancienne que l'on peut dater des années 1960. Des impulsions politiques fortes émanant de l'exécutif ont favorisé le développement des évaluations d'impact dans quasiment tous les domaines de la politique publique. L'approche de l'évaluation, sa définition ainsi que les méthodes associées ont également évolué au cours du temps. D'abord conçue comme une activité consistant à mesurer les résultats propres des programmes (l'évaluation causale), l'évaluation s'est ensuite développée sous des formes diverses pour juger plus largement de la mise en œuvre, de la pertinence et de l'efficacité des programmes. Les méthodes associées ont en conséquence évolué: reposant essentiellement sur les méthodes quantitatives dans les années 1960, en particulier sur les expérimentations aléatoires contrôlées (RCT), elles accordent aujourd'hui une place plus grande aux méthodes qualitatives et participatives (Desplatz, 2009). Il y a quelque temps, l'administration Obama a été à l'origine de l'adoption en 2018 de la loi *Foundations for Evidence-Based Policymaking Act* (FEBA) qui améliore l'accès aux données sensibles et renforce les protections entourant la confidentialité des données ainsi que la capacité du gouvernement fédéral à produire et à utiliser les éléments de preuve. Les demandes d'évaluations d'impact de politiques publiques émanent principalement des ministères et des agences fédérales, en particulier les secteurs du marché du travail, de l'éducation et de la santé. L'externalisation est très largement pratiquée dans l'administration auprès d'acteurs multiples qui se réunissent en consortium pour répondre aux commandes. Les fondations privées financent également de nombreuses évaluations d'impact. Les principaux producteurs sont les grandes universités nationales en économie. Plusieurs grands organismes de recherche indépendants sont très souvent sollicités par le gouvernement pour évaluer ses programmes comme MDRC ou *Mathematica Policy Research* (Desplatz, 2009). En réalité, la pratique de l'évaluation se répand aux autres

pays anglo-saxons (États-Unis, Canada, Nouvelle-Zélande) et à l'Europe du nord après la deuxième guerre mondiale. Ce sont ces pays qui sont aujourd'hui à la pointe en matière d'évaluation (nombre de programmes, budgets, influence sur la décision publique). Il faut ajouter à cela des organisations internationales, telles que la Banque mondiale ou la Commission européenne, qui ont beaucoup recours à l'évaluation (Vie Publique au cœur du Débat public, 2009). Par contre en France, il faut attendre les années 1970 et 1980 pour voir s'imposer l'évaluation comme un outil de la modernisation de l'État. Dans les années 1980, l'évaluation est principalement confiée au Commissariat général du Plan. Puis l'impulsion vient du gouvernement de Michel Rocard à la fin des années 1980 (Vie Publique au cœur du Débat public, 2009). Ce dernier voit dans l'évaluation un instrument indispensable pour améliorer l'efficacité de l'action publique dans un contexte de contrainte budgétaire. Actuellement, l'évaluation répond au besoin croissant de rationaliser l'action publique, compte tenu des contraintes qui s'exercent sur elle: (i) la diversité de la demande sociale (pouvoir d'achat, sécurité, services publics etc.) et des objectifs politiques (économiques, sociaux, environnementaux) qui entrent parfois en conflit; (ii) une situation économique difficile pour de nombreux États et (iii) une crise de confiance entre le peuple et ses dirigeants, qui force ces derniers à rendre des comptes de leur action. En France, les évaluations sont réalisées par des institutions publiques indépendantes telles que la Cour des comptes, la Haute Autorité de santé ou encore le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur. Celles-ci ont recours à des "chargés d'évaluation" issus d'horizons très divers (économistes, chercheurs en sciences sociales, statisticiens, consultants, etc.) qui réalisent les travaux d'enquête en collaboration avec les fonctionnaires chargés de la politique. La méthode adoptée varie en fonction du type de politique à évaluer, des objectifs de l'évaluation etc. Cependant, toute évaluation comporte trois (3) différentes phases comme rappeler par le schéma ci-après représentant le plan d'action et de mise en œuvre de l'évaluation des politiques publiques en France.

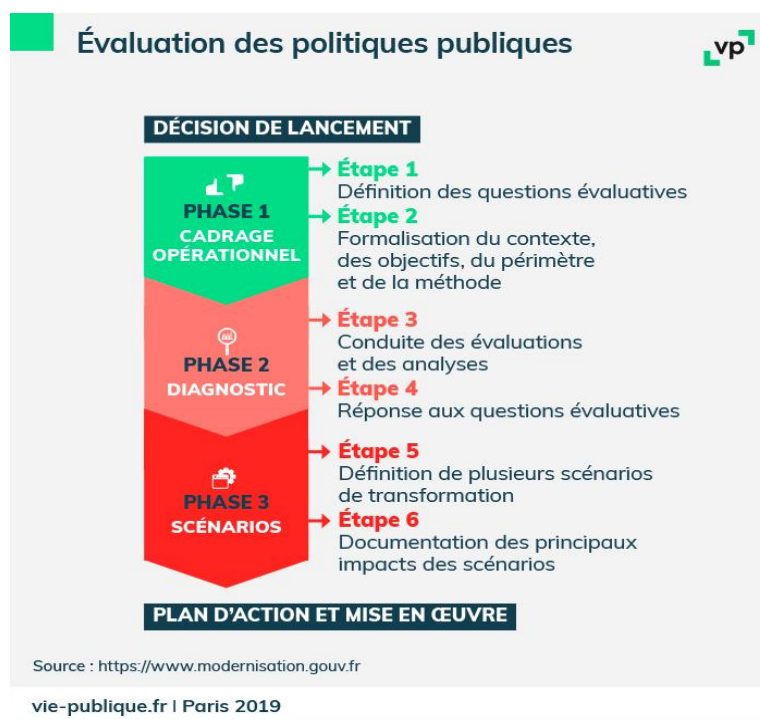


Fig. 1. Evaluation des politiques publiques

3.1.2 AU NIVEAU DES INSTITUTIONS INTERNATIONALES

L'évaluation des politiques publiques (EPP) ne répond pas seulement à un impératif budgétaire, elle permet aussi et surtout d'améliorer l'efficacité de l'intervention publique. C'est une pratique promue depuis plus de 20 ans en France et au plan international, notamment par les Nations-Unies, l'OCDE ou l'Union européenne. Nombreuses sont les agences gouvernementales (AFD, GIZ, etc...) participant à l'Aide Publique au Développement (APD) qui ont recours également à l'EPP pour évaluer les effets de leur intervention dans tous les secteurs, en tirer des leçons stratégiques et opérationnelles et préciser leur positionnement par rapport à l'évolution des besoins des bénéficiaires.

Au cours de la dernière décennie, le PNUD a progressivement modifié son approche de l'aide à la formulation de politiques et à la mise en place de programmes sur la gouvernance. Le positionnement traditionnel sur la réforme de l'administration publique a cédé la place à un programme plus vaste axé sur la gouvernance démocratique pour le développement humain, qui passe par l'encouragement de la participation inclusive, le développement de capacités d'action et de reddition de comptes de la part de l'État, et la promotion de principes internationaux bien établis en matière de droits de l'homme et d'égalité des sexes. Ces principes sont désormais pleinement intégrés dans l'aide technique et le soutien en matière de formulation de politiques que fournit le PNUD à ses partenaires nationaux. Aussi, cette approche de la gouvernance démocratique se trouve reflétée dans la méthode adoptée par le PNUD en matière d'évaluations de la gouvernance, telle qu'elle est définie et appliquée dans le cadre du programme stratégique 2008-2011.

Au total, pour la plupart des institutions internationales, la démarche est pratiquement la même. Une évaluation de politique publique s'appuie sur des techniques d'analyse (statistiques, économétrie, data sciences, coûts, impacts, effets de levier...), d'enquête (entretiens, déplacements de terrain...) et de consultation (questionnaires, sondages, focus groupe...). Chaque politique publique est étudiée à travers un ensemble de critères évaluatifs standards, notamment: efficacité, efficience, cohérence, utilité, pertinence. Le schéma ci-après présente le visage du processus le plus couramment utilisé par ces institutions.

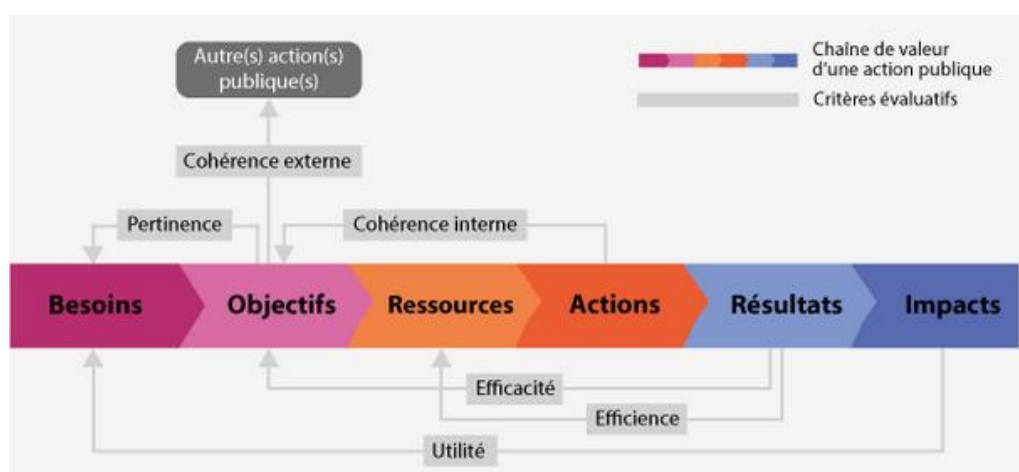


Fig. 2. Autres actions publiques

3.1.3 AU NIVEAU DES PAYS AFRICAINS

En Afrique, l'évaluation de l'action publique sur le plan institutionnel revêt un caractère plus ou moins primordial et occupe une place d'intérêt dans les politiques et stratégies. En réalité, même si au niveau pays, les pratiques s'apparentent avec quelques écarts non significatifs, un regard pluriel jeté sur celles observées au sein des institutions d'intégration africaines montre qu'elles diffèrent sur le fond mais aussi sur la forme. Ainsi, au niveau de l'Union Africaine, la seizième session ordinaire de la conférence tenue le 31 janvier 2011 à Addis Abeba en Ethiopie a adopté la « charte africaine sur les valeurs et les principes du service public et de l'administration ». Cette charte réitère l'engagement politique des États membres de l'Union africaine à renforcer le professionnalisme et l'éthique dans le service public en Afrique. En son article 7, alinéa 2, elle stipule que, « l'Administration publique doit mettre en place des mécanismes appropriés de d'évaluation périodiques de l'efficacité des prestations du service public ». Ainsi, la mise en place d'un mécanisme de l'évaluation de l'action publique au sein des Etats membres de l'Union Africaine n'est pas une question de choix, mais une obligation. Cela témoigne de l'importance que l'institution accorde à l'évaluation de l'action publique. De fait, les Etats membre de l'Union Africaine devraient pour le respect de cet engagement placé en priorité l'évaluation de l'action publique. Effectivement, au niveau régional, des évolution significatives ont été observées dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. Il existe en effet, un lien étroit entre, d'un côté, le progrès économique et social, et de l'autre, le processus d'évaluation des politiques publiques, lui-même en lien avec celui de l'évaluation de la démocratie et de la gouvernance politique. Au cours des dernières années, des pays africains ont multiplié les initiatives pour institutionnaliser et promouvoir l'évaluation de leurs politiques publiques. Sans être un gage de résultats probants ultérieurs, les mesures déjà prises ou annoncées sont toutefois révélatrices de la volonté affirmée d'améliorer la bonne gouvernance des Etats et de renforcer l'expression démocratique. Pour de nombreux pays en développement, l'évaluation est aujourd'hui reconnue comme un outil d'aide à la réduction de la pauvreté. Dans les Etats

africains francophones, les initiatives se relayent et commencent à inscrire l'évaluation dans une logique naturelle des projets de réformes (Lanson, 2014).

Evidemment, convaincu de l'impact de l'évaluation de l'action publique sur le développement économique et social, mais aussi sur la bonne gouvernance et la démocratie, la Côte d'Ivoire a, depuis avril 2011, choisi d'adosser son cheminement sur une véritable culture de l'évaluation des politiques publiques. Historiquement, l'État ivoirien s'est doté très tôt d'institutions susceptibles de mesurer l'impact réel des politiques publiques mises en œuvre, mais ces institutions n'ont jamais pu remplir véritablement leur rôle, dès l'instant qu'il n'existait pas de véritable volonté politique pour appliquer des principes de « bonne gouvernance » (Gambotti, 2015). Parmi les idées majeures qui structurent la pensée économique et politique du gouvernement ivoirien, figure la capacité de mesurer, en amont, l'impact des décisions budgétaires, et, en aval, le résultat des politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics. En effet, La Côte d'Ivoire, est le seul pays au sud du Sahara qui a inscrit l'évaluation dans sa Constitution (AIP, 2021). Les résultats des politiques publiques sont mesurés par des indicateurs de performance et font l'objet d'évaluation régulière qui donnent lieu à des rapports de performance élaborés en fin d'exercice par les ministères et institutions concernés dans le cadre des budgets-programmes et de la gestion axée sur les résultats. Les politiques publiques sont évaluées par le mécanisme CPIA de la Banque Mondiale (Country Policies and Institution Assessment) qui est un outil de diagnostic basé sur 4 groupes d'indicateurs et 16 critères notés sur une échelle de 1 à 6.

Au Togo, il est constaté que le pays s'est doté en octobre 2013 d'un ministère de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques. Ce faisant, le pays prenait de sérieuses options pour la bonne gouvernance, l'atteinte des Objectifs du Millénaire; et s'engageait à se doter des outils et mécanismes nécessaires pour une orientation rationnelle des politiques publiques. L'enjeu de cette option est d'affecter les ressources disponibles aux réels besoins, afin d'agir efficacement.

Au Burkina Faso, l'évaluation des politiques publiques reste relativement rare avec souvent des confusions dans la compréhension des notions de suivi et de contrôle, souvent assimilées à l'évaluation (OCDE, 2012). Selon l'étude diagnostique des capacités évaluatives réalisée en 2017, cette situation est en partie imputable à l'absence d'un cadre légal et réglementaire régissant la pratique de l'évaluation et à la faiblesse des capacités évaluatives nationales, de la demande et de l'utilisation des résultats des évaluations. Toutefois, ces dernières années, un effort d'intégration de l'évaluation dans la culture du contrôle parlementaire de l'action du gouvernement est fait à travers la création d'une commission spéciale d'Evaluation des politiques et du suivi des recommandations qui peine à trouver sa place dans un environnement politique délicat.

Pour ce qui est du cas du Maroc, en 2011, le pays a donné une valeur constitutionnelle à l'évaluation en l'intégrant dans plusieurs articles de sa nouvelle constitution. Cette dernière dispose en effet que:

- Les pouvoirs publics œuvrent à la création d'instances de concertation en vue d'associer les différents acteurs sociaux à l'élaboration, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques publiques (article 13);
- Le parlement vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques (article 70);
- Une séance annuelle est réservée par le parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques (article 101);
- Une loi organique fixe les règles de gouvernance relatives à l'évaluation des actions et à la reddition des comptes (article 146);
- Les services publics sont soumis aux obligations de contrôle et d'évaluation (article 156);
- Il est créé un conseil supérieur de l'éducation, de la formation et de la recherche scientifique. Ce conseil constitue une instance consultative chargée d'émettre son avis sur toutes les politiques publiques et sur toutes les questions d'intérêt national concernant l'éducation, la formation et la recherche scientifique, ainsi que sur les objectifs et la formation des services publics chargés de ces domaines. Il contribue également à l'évaluation des politiques et programmes publics menés dans ces domaines (article 168).

Evidemment, après que ce cadre institutionnel ait été établi, une série de mesures a ensuite été prise pour préciser les conditions de mise en œuvre de l'évaluation dans les domaines identifiés par la constitution. Dès 2011, un décret a prévu la fonction d'évaluation dans les attributions des inspections générales des ministères. En 2014, la Chambre des Représentants a installé une structure chargée du suivi et du contrôle des dépenses publiques. Selon le journal marocain « Les Eco », le gouvernement comptait pouvoir aboutir à un projet de charte de l'évaluation des politiques publiques, en s'inspirant des bonnes pratiques internationales et des standards universels en la matière.

Au Congo-Brazzaville, une loi organique adoptée en 2012 a également introduit la notion de « performance contrôlée par les résultats obtenus » dans le budget de la Nation. Aussi, un Programme Concerté Pluri-Acteurs (PCPA) a-t-il initié une série de formations des représentants des organisations de la société civile sur le suivi et l'évaluation des politiques publiques. Impulsé par le Ministère des Affaires Etrangères français, ce programme avait été élaboré et mis en œuvre dans le cadre d'une concertation permanente entre les organisations de la société civile et les pouvoirs publics. Mais il faut souligner que « Au

Congo, comme dans d'autres pays d'Afrique, l'évaluation des politiques publiques est un concept de management qui provoque des réticences. Les administrations publiques se montrent sceptiques, méfiantes à l'endroit de l'évaluation et des évaluateurs. En effet, l'évaluation est souvent assimilée au contrôle, voire à la sanction » (Okomb, 2014)

Au Niger, l'appréciation de l'action publique issue de la mise en œuvre des politiques, des plans, programmes et stratégies, s'est basée sur le contrôle d'ordre administratif et financier (inspections) qui a été progressivement complété par l'audit (analyse des risques). Les contrôles parlementaire et juridictionnel sont intervenus avec l'avènement de la démocratie et le respect de directives d'intégration régionale telles que:

- La directive 01/2009/CM/UEMOA portant code de transparence dans la gestion des finances publiques;
- La directive 06/2009/CM/UEMOA portant loi des finances au sein de l'uemoa;
- La directive 001/2011/CM portant régime financier des collectivités territoriales au sein de l'uemoa.

En effet, le suivi et l'évaluation sont consacrés par les dispositions de la loi 2011-20 du 8 août 2011, déterminant l'organisation générale de l'administration civile de l'Etat et fixant ses missions. Ils sont également mentionnés dans tous les documents de référence de pilotage et de gestion publique de l'économie nationale. En outre, des efforts appréciables peuvent être relevés quant à la mise en place de structures étatiques telles que les Directions des Statistiques (DS), les Directions des Etudes et de la Programmation (DEP), la Cellule d'Analyse des Politiques Publiques et d'Evaluation de l'Action Gouvernementale (CAPEG), l'Institut National de la Statistique (INS) et ses structures déconcentrées et la Cellule de Suivi et Evaluation au Ministère du Plan sur le plan institutionnel. Cependant, malgré la mise en place de ces structures dédiées à l'évaluation, sa pratique reste faible, aussi bien au niveau central qu'au niveau local. En 2006, une étude diagnostique des capacités nationales en évaluation (MEF, 2006) réalisée par une équipe de consultants locaux et internationaux, sous la supervision du Ministère de l'Economie et des Finances du Niger, avec l'appui technique et financier du PNUD, selon une démarche méthodologique basée sur une enquête renforcée par des entretiens et une méta-évaluation (analyse de rapports d'évaluation pour en déterminer la qualité) faisait ressortir l'état des lieux de la pratique de l'évaluation au Niger. Il ressortait de cet état des lieux que la fonction évaluative n'est pas encore ancrée dans les habitudes des structures chargées de conduire les projets, programmes et politiques publiques. Les quelques évaluations qui sont réalisées sont en général, soit en réponse aux exigences des bailleurs de fonds, soit par obligation réglementaire ou légale et, dans une moindre mesure. En outre, les rapports d'évaluation ne sont pas toujours publiés. Toutefois, il existe de principales forces de la pratique de l'évaluation au Niger que sont:

- L'adoption de la Loi n° 2011-20 du 8 août 2011 déterminant l'organisation générale de l'administration civile de l'Etat et fixant ses missions qui, en son Article 18, pose le principe de l'évaluation de la performance et de la productivité des services publics sur la base des politiques et programmes. L'Article 34 de cette même loi impose le recours au cadre logique des projets et programmes pour assurer la transparence et apprécier la performance dans l'atteinte des résultats. Cette même loi dispose en son article 9 que l'administration de l'Etat fonctionne selon les règles de la bonne gouvernance et la gestion axée sur les résultats;
- L'adoption de l'ordonnance n°2010-54 du 17 septembre 2010 portant Code général des collectivités territoriales qui, en ses articles 80, 150 et 305, fait obligation aux responsables des organes exécutifs (maires et présidents des conseils régionaux) de rendre compte aux populations par «un rapport général» de la gestion des collectivités territoriales (Communes et Régions) et statue sur l'exercice, par la tutelle, du contrôle de la gestion des collectivités territoriales (besoin d'évaluation et de suivi);
- La prise en compte de nouveaux outils de suivi et d'évaluation qui facilitent l'évaluabilité des documents de planification: (i) la situation de référence, (ii) la Chaîne de résultats, (iii) la liste minimale d'indicateurs, (iv) le Cadre logique axé sur les résultats, (v) le Cadre de mesure de résultats, (vi) le tableau de bord de pilotage, (vii) le rapport axé sur les résultats et (viii) les fiches descriptives des indicateurs.

Néanmoins, il faut noter que le Niger en 2018 a rédigé sa Politique nationale d'évaluation (PNE) qui s'articule autour de deux axes stratégiques. Il s'agit de l'amélioration du cadre institutionnel, et organisationnel d'une part et du développement des capacités évaluatives des acteurs d'autre part. Cette Politique Nationale d'Evaluation adopte les principes directeurs, les normes et les stands. Aussi, la PNE prévoit-elle la création auprès du département ministériel en charge de l'évaluation, une Agence Nationale de l'Evaluation (ANEV). L'ANEV est responsable de la coordination et du suivi de la mise en œuvre de la PNE. A cet effet, elle est chargée de: valider les projets d'évaluation; Valider les termes de référence; rendre compte des résultats de l'évaluation; concevoir des outils d'évaluation.

En définitif, Les pays affichent des pratiques mixtes dans leurs approches de l'institutionnalisation de l'évaluation, qui peuvent présenter de nombreuses formes et divers niveaux de solidité. Alors que, dans certains pays, l'évaluation des

politiques publiques est encouragée par un cadre politique pangouvernemental, avec une institution centrale dotée de larges responsabilités, dans d'autres pays, l'évaluation ressort de la seule responsabilité des ministères sectoriels concernés. Dans la plupart des pays, l'institutionnalisation de l'évaluation repose sur toute une série d'acteurs, comprenant les centres de gouvernement, le Trésor, les ministères de la Planification ainsi que des agences autonomes, aux mandats et rôles divers. L'institutionnalisation n'est pas une panacée ni une fin en soi dans la mesure où, même si elle est bien développée sur le papier dans certains pays, elle accuse encore un retard dans la pratique.²

3.2 ETAT DES LIEUX DU SYSTEME D'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU BENIN

L'analyse du système d'évaluation des politiques publiques en République du Bénin révèle des avancées en termes de contenu, de disponibilité de procédures, d'accessibilité des documents de politiques ou de stratégies élaborés et publiés. Toutefois, de façon pratique, il est remarqué une persistance des faiblesses significatives qui appellent à la mise en place d'actions correctives. De différentes investigations menées, il ressort que (i) la pertinence des objectifs au regard des réelles préoccupations des populations n'est souvent pas prouvée; et (ii) quelques ministères souffrent du manque d'objectivité dans l'élaboration des indicateurs. En effet, le diagnostic montre que toutes les dispositions prévues dans la politique nationale d'évaluation et dans le guide méthodologique national d'évaluation ne sont pas respectées. Il est observé des écarts considérables entre ce qui est prévu et ce qui se fait réellement. Ce qui oblige à s'interroger sur la qualité du processus d'évaluation utilisé par l'administration et de l'application du principe de neutralité dans son action. La majeure partie des acteurs enquêtés, soit 83, 17% étaient insatisfaits de la procédure d'évaluation. Ils incriminent surtout l'absence de certains acteurs clés qui devraient avoir un regard beaucoup plus pointu sur les résultats des politiques mises en œuvre. Aussi, est-il dénoncé une phase de questionnement préliminaire non efficace au cours de laquelle sont fixées les questions évaluatives auxquelles l'évaluation devra répondre. Dans la pratique, des doutes subsistent quant à la qualité des questions, leur cohérence avec les cibles. Quelle est donc la bonne question ? A qui est-elle adressée ? Comment est-elle formulée ? Autant de questionnements qui suscitent interrogation et réflexion. De plus, la pertinence et l'efficacité du processus reste fortement discutables. Des contraintes budgétaires réduiraient les marges de manœuvres de l'administration pour l'utilisation des méthodes et techniques modernes d'évaluation.



Fig. 3. Quatre (4) principales catégories d'insuffisances potentielles

Le schéma ci-dessus résume les quatre (4) principales catégories d'insuffisances potentielles relevées dans le système d'évaluation des politiques publiques au Bénin. Il nous plonge cependant dans quelques interrogations pour renforcer cette première dimension du diagnostic.

² Comment les gouvernements peuvent-ils mobiliser l'évaluation des politiques pour améliorer une action publique éclairée par les preuves? Éléments clefs d'une étude comparative de l'OCDE 2020

3.2.1 QUI DEVRAIT ÉVALUER LES POLITIQUES PUBLIQUES ?

Au Bénin, ce sont les offreurs, ceux qui sont chargés de la gestion des politiques qui exercent cette prérogative. Aucune institution de contrôle telle que le parlement ou la Cour des comptes n'est véritablement associée. En effet, dans la pratique au Bénin, l'indépendance de l'évaluation n'est pas évidente dans la mesure où les différentes structures évaluatrices dépendent étroitement du pouvoir central, qui joue malheureusement le double rôle de juge et de partie. Les offreurs des politiques publiques qui initient les politiques, les définissent et participent à leur mise en œuvre sont par endroit, ceux qui interviennent encore dans la chaîne d'évaluation des politiques publiques. Mieux, l'Assemblée Nationale et la chambre des comptes restent absentes du processus. Alors que dans la législation française que nous avons héritée, la fonction évaluative est de la prérogative du parlement, de la Cour des comptes et accessoirement de la société civile. Il se pose donc au Bénin, un véritable problème de contre-expertise des évaluations. A tout cela, il convient d'ajouter l'absence des bénéficiaires (communautés) qui sont en réalité les principales cibles des politiques. Alors que dans les critères d'évaluation, il est retenu le critère « effet » qui devrait être mesuré par des méthodes économétriques nécessitant des collectes de données auprès des bénéficiaires. Au Bénin, même s'il est remarqué des efforts transformationnels du dispositif à travers de nombreuses réformes structurelles de l'action publique, il reste que de sérieux déterminants entachent la qualité du système.

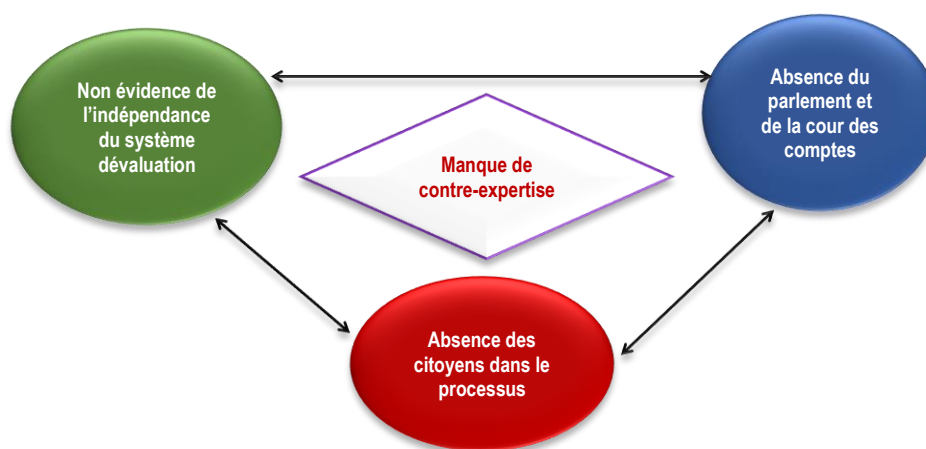


Fig. 4. Acteurs de l'évaluation des politiques publiques

3.2.2 ETHIQUE DU PROCESSUS D'ÉVALUATION: COMMENT EST-ELLE PRISE EN COMPTE ?

Derrière les processus d'évaluation, en apparence neutres et objectifs, se cachent de véritables enjeux éthiques. En réalité, la fonction évaluative se confond le plus souvent à l'audit, le contrôle, et ou l'investigation qui peuvent être selon le cas, des fonctions diamétralement opposées. Cette confusion se fait aussi facilement avec l'inspection qui est un examen attentif dans un but de contrôle, de surveillance, de vérification. Dans la plupart des cas, les acteurs de l'évaluation se mettent dans une posture de contrôleur ou d'auditeur créant de façon consciente ou non une atmosphère de suspicion avec comme effet induit, la dégradation de l'environnement de collecte des données. Il est alors possible que ce fait entache la qualité de l'évaluation puisque cela revêt un caractère menaçant ou intimidant. Aussi, semble-t-il important de signaler le style et la forme des questions contenues dans le questionnaire des évaluateurs qui prêtent souvent à confusion du fait qu'elles se mélangent facilement à des questions d'investigation ou d'inspection. Il se dégage donc la question essentielle de l'objectif réel de l'évaluation ou du but ultime recherché par ces différents procédés. Globalement, dans le processus de l'évaluation au Bénin, la question d'éthique est une question épineuse et complexe. Dans la pratique, les évaluateurs se prennent comme des contrôleurs, auditeurs et soumettent les enquêtés à une pression morale dérangeante. Tous les enquêtés regrettent ce comportement des évaluateurs qui pourraient les amener à adopter un comportement défensif, agissant ainsi sur les informations fournies et par ricochet sur la qualité de l'évaluation.

Par ailleurs, il se pose également le problème d'éthique des résultats de développement causé par le mauvais management des rapports d'évaluation. Ainsi, l'absence de suivi rigoureux des rapports d'évaluation pourrait créer le phénomène de passer clandestin amenant ainsi donc le brandissement de certains résultats de développement par certaines structures alors qu'elles ne sont ni initiatrices ni réalisatrices. Elles profitent juste du contenu et des conclusions d'un programme exécuté par un autre partenaire pour divulguer des informations dont elles ne sont pas les auteures originelles. Ce phénomène est

souvent constaté mais ne résulte pas d'une mauvaise volonté mais plutôt d'un mauvais suivi et management. En effet, il arrive des cas où deux politiques distinctes pilotées par différentes structures soient exécutées au profit de la même cible. Ainsi, grâce au phénomène d'externalités positives, certains résultats escomptés d'une des politiques peuvent être obtenus indirectement du fait de l'autre politique. Dans ce cas lors de l'évaluation des résultats, ces structures brandissent les résultats issus des externalités comme étant des effets directs de l'évaluation de leur politique et donc les valorisent abusivement au titre de leurs interventions.

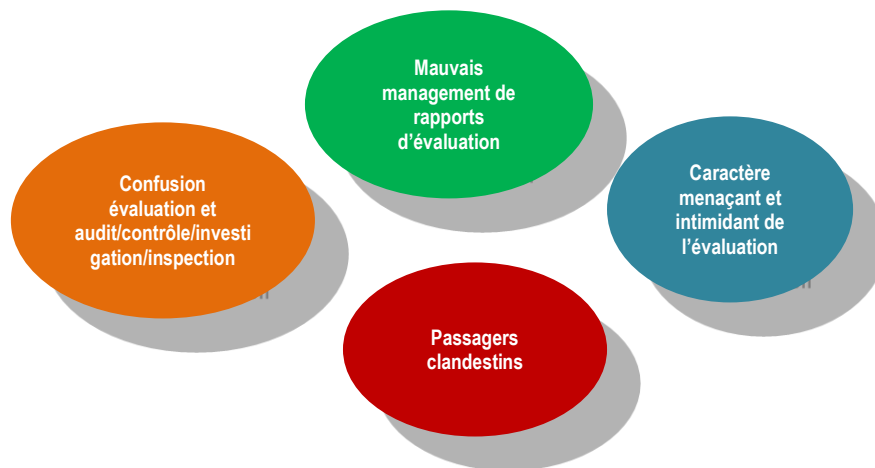


Fig. 5. Effets directs de l'évaluation

3.2.3 DIAGNOSTIC SOUS ALEA: QUEL A ÉTÉ L'IMPACT DE LA COVID-19 ?

Le diagnostic révèle que le système d'évaluation des politiques a été plus fragilisé à l'avènement de ce choc exogène. D'abord, ce sont tous les pans de l'économie nationale qui ont été impactés. Tous les systèmes politiques, sociaux, économiques et stratégiques ont connu des bouleversements. Les administrations fonctionnaient au ralenti. Selon les données collectées, en présence de la COVID-19, la fréquence des évaluations de politiques et programmes a connu une baisse drastique ou à la limite est restée nulle. Les étapes n'ont plus été suivies comme à l'habitude. Les données ont été difficiles à collecter. Les impacts mesurés sont sujets à des éventuels biais. Les taux d'exécution des programmes sont discutables. Le chronogramme de mise en œuvre des politiques n'est plus respecté et donc les évaluations quasi-inexistantes. Les entretiens ont révélé que la majorité des politiques menées au cours de la crise sanitaire n'ont pas été évaluées. Les évaluations à mi-parcours n'ont pas été faites. Alors qu'en présence d'un tel choc, les besoins des bénéficiaires peuvent connaître de variations. Les besoins initiaux sur lesquels les projets étaient conçus se retrouvent inadaptés aux nouveaux besoins exprimés par les bénéficiaires suite à la survenance de la crise. De fait, les critères d'évaluation tels que la cohérence, l'efficacité, l'impact, l'utilité des politiques initiales seront caducs. Une évaluation à mi-parcours devrait permettre de faire des réajustements nécessaires. En effet, la survenance de la crise n'a pas favorisé la collecte de données qui en situation normale était déjà difficile. La crédibilité, la collecte et la disponibilité des données étant déjà remise en cause en absence d'aléa, la survenue du choc n'a fait qu'empirer la situation.

En réalité, si les critiques semblent justifiées, une évaluation des politiques menées demeure un exercice plus complexe qu'il n'y paraît. Plusieurs caractéristiques rendent cette évaluation périlleuse et incitent à plus de nuance dans la critique du bilan à formuler. Il est donc normal de constater la dégradation de ce système d'évaluation avec les effets pervers de la COVID-19. Selon les informations recueillies près des cadres au niveau de diverses administrations, la crise sanitaire aurait créé un bouleversement du calendrier de mise en œuvre des actions d'évaluation des politiques publiques. A cet effet, elle n'aurait pas permis d'émettre des avis objectifs sur les différentes politiques publiques en cours de mise en œuvre au niveau central et dans les différents ministères sectoriels. Par ailleurs, cette même situation a ébranlé le processus d'élaboration des rapports de performance qui résultent des plans annuels de performance (PAP). Si la crise sanitaire a rendu difficile ou carrément inexistante la collecte des données, les indicateurs ne peuvent malheureusement être renseignés de façon objective. Ainsi les rapports de performance ne peuvent être rédigés convenablement. De fait, il serait compliqué voire impossible de pouvoir évaluer les performances des services publics et par ricochet des actions de l'Etat. Cette évaluation risque de subir le sort d'une évaluation affabulatrice qui résulterait simplement d'un pur produit de l'imagination. Cette analyse plurielle de la situation permet de noter que la COVID-19 a participé à la fragilisation du système d'évaluation des politiques publiques au Bénin qui

déjà antérieurement était fébrile. Aussi, faut-il préciser qu'en période post-covid, ces difficultés observées lors de la crise ont perduré et n'ont commencé à s'estomper peu à peu que dans la seconde moitié de l'année 2021 grâce aux efforts fournis par l'ensemble des acteurs et des citoyens.

3.2.4 POLITIQUES À METTRE EN PLACE POUR AMELIORER LE DISPOSITIF DU SYSTEME D'EVALUATION

L'élaboration des bonnes politiques pour le bien-être des populations à la base reste tributaire de la qualité du diagnostic mais aussi de l'existence d'un bon dispositif d'évaluation des politiques publiques. L'analyse de la situation actuelle révèle que d'énormes défis restent à relever par le Bénin malgré l'élaboration de plusieurs documents de stratégies qui peinent à être mises en œuvre pour un système d'évaluation efficace. La présente étude propose des mesures nouvelles pour renforcer le système d'évaluation et la participation du public à l'efficacité et l'efficience dans la mise en œuvre des politiques publiques. Entre autres, il pourra être question de (d'):

- améliorer le système national de suivi-évaluation;
- mettre en œuvre un plan d'actions de l'évaluation et le renforcement de la coopération internationale;
- développer l'indépendance des processus évaluatifs par rapport aux structures de mise en œuvre des politiques publiques;
- faire de l'institutionnalisation de la fonction évaluative une priorité;
- inscrire l'exigence d'évaluation dans les constitutions;
- identifier des acteurs pour promouvoir une culture d'évaluation fondée sur la redevabilité et la transparence;
- mettre en œuvre des formations aux différents niveaux de l'administration et des partenaires;
- renforcer la responsabilité du Parlement afin qu'elle dépasse la mise à jour du cadre législatif, pour prendre la forme d'une participation à une plateforme collaborative entre les différents acteurs;
- mieux impliquer les autres institutions de contrôle dans la mission évaluative;
- mettre en place un Conseil Scientifique de l'Evaluation et un Fonds de Développement de l'Evaluation pour accompagner les structures sectorielles qui seront créées dans le cadre de l'Institutionnalisation.

De toute évidence, l'ensemble de ce dispositif peut être opérationnel avec des mesures d'accompagnement orientées par des axes stratégiques définis en cohérence avec les objectifs liés aux nouveaux défis de l'évaluation de l'action publique: mobiliser les savoirs face à l'incertitude, favoriser l'adhésion des citoyens, affronter l'enjeu de la soutenabilité de politiques publiques aux interactions complexes dans un contexte mondialisé.

Ces axes stratégiques et mesures se résument par le schéma suivant:

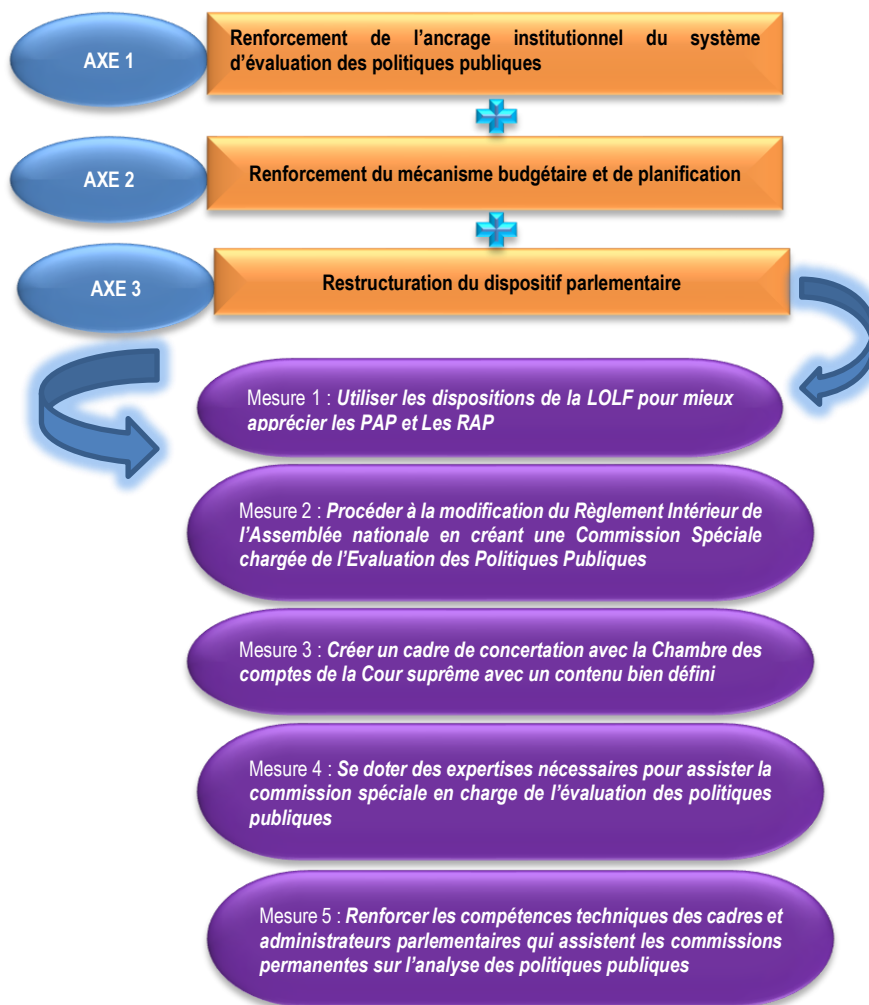


Fig. 6. Axes stratégiques et mesures en évaluation des politiques publiques

3.2.5 AUTRES PISTES EXPLOITABLES POUR AMELIORER LE SYSTEME DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU BENIN

En ce qui concerne les pistes proposées, elles sont récapitulées sur le schéma suivant:

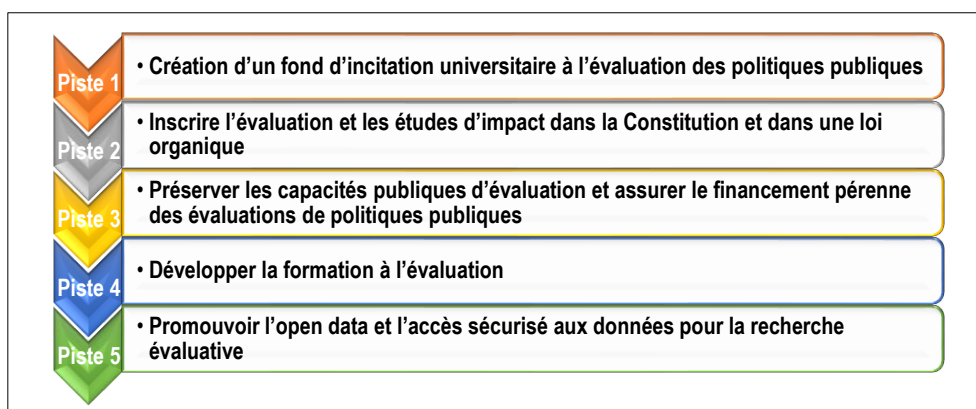


Fig. 7. Résumé des pistes complémentaires exploitables

3.2.6 INTERETS DES NOUVEAUX CONCEPTS OU POLITIQUES POUR LA SCIENCE ET LE DEVELOPPEMENT DURABLE

De nombreuses propositions faites dans le cadre de la présente étude se démarquent de façon évidente des concepts classiques et renvoient à toute une autre dimension de l'évaluation des politiques publiques. Elles innoveraient en mettant en cause l'existant et se proposent de l'améliorer en augmentant sa performance par d'autres procédés et mécanismes innovants. Déjà, le simple contexte de la GAR, exige une réorientation stratégique de la fonction évaluative en mettant en lien étroit les hypothèses critiques et les résultats obtenus par une analyse multidimensionnelle de ses composantes. Il est question de réaliser un état de rapprochement entre les objectifs initiaux, les hypothèses émises, les résultats d'impacts attendus et les résultats effectivement obtenus. D'un autre côté, les propositions innovantes impliquent une prise en compte plus profonde de nombreux paramètres de mesure de l'efficacité de l'évaluation des politiques publiques même si on admet que l'influence réelle de l'évaluation sur la décision publique est difficile à mesurer. En effet, il n'existe pas de mécanisme automatique liant évaluation et prise de décision, les choix politiques des décideurs entrant souvent en jeu. Par conséquent, l'évaluation n'aurait pas pour fonction première de générer par elle-même du changement, mais elle assurerait plutôt un rôle de médiation, de facilitation mais aussi de « passeur » quant à la production d'un changement à venir (Matyjasik, 2005). Aussi, prépare-t-elle essentiellement les conditions au changement en opérant un travail de sensibilisation, mais aussi de réflexion auprès des acteurs concernés (principalement administratifs) en leur permettant d'intégrer de nouveaux paradigmes véhiculés par le mécanisme évaluatif. Concrètement, l'ensemble des mécanismes proposés ici, consistera à porter un jugement de valeur sur l'action publique, et à étayer ce jugement à partir de preuves et grâce à un dispositif solide, souple et applicable. De même, les délais pour réaliser une évaluation rigoureuse peuvent tomber en décalage avec l'urgence de l'action politique. La complexité des approches scientifiques et l'indisponibilité des données peuvent aussi compliquer l'utilisation des évaluations par les décideurs et par la société civile. Evidemment, il sera avantageux d'adopter de bonnes pratiques et un bon système. Ces bonnes pratiques visent essentiellement à mieux articuler la demande et la production d'évaluation d'impact; à définir un cadre commun garantissant l'indépendance, la crédibilité et la transparence des évaluations; à rendre les travaux d'évaluation plus facilement mobilisables. Ainsi, les différents mécanismes proposés ici vont dans ce sens et renforcent le dispositif de l'évaluation des politiques publiques au Bénin à travers notamment:

- La constitutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques;
- La restructuration du dispositif parlementaire d'évaluation des politiques;
- Le renforcement de la place de la cour des comptes dans le dispositif d'évaluation;
- Le renforcement de l'encrage institutionnel de l'évaluation;
- Le renforcement du mécanisme budgétaire et de planification;
- Le développement d'une expertise universitaire complémentaire à la procédure;
- La mise en place d'un cadre d'accès aux données sécurisées.

L'ensemble de ces propositions de politiques de renforcement du système national d'évaluation se distingue du fait qu'elles renvoient en réalité à une refonte déguisée de tout le dispositif existant afin de reprendre sur une base plus solide. Le dispositif existant n'étant pas contraignant, on assistait à des évaluations opportunes quasi inexistantes ou désinvoltes ne favorisant pas l'appréciation scientifique des politiques et programmes de l'Etat. Il était difficile d'obtenir une véritable mesure de l'impact des politiques sur la réduction de la pauvreté, des inégalités et sur les indicateurs du développement à la base. Aussi, l'apport des universitaires n'était-il pas présent dans la forme classique de cette exigence de gestion. Les propositions effectuées dans cette étude se basant sur des analyses bien fournies et triangulées, et sur les expériences de plusieurs pays, elles ont le mérite d'orienter le Bénin vers la bascule totale de son système d'évaluation et constituent un apport scientifique certain à la recherche appliquée au développement. Cette étude accompagne les réformes en cours dans les secteurs socio-économiques, politiques et institutionnels pour placer la fonction évaluative des politiques publiques au cœur du jeu démocratique non pas seulement comme outil d'aide à la décision publique mais surtout comme baromètre de l'ensemble des actions de développement. Le présent travail a donc un double aspect et touche plusieurs disciplines allant des sciences sociales vers les sciences exactes. Il ouvre des pistes d'explorations scientifiques sur plusieurs aspects. Dans cette perspective, d'autres ouvertures en science politique, sociologique, etc. peuvent être envisagées par d'autres travaux, enrichissant ainsi la littérature et contribuant ainsi de façon substantive à la recherche au développement du Bénin.

3.2.7 INTERETS DES NOUVEAUX CONCEPTS POUR L'EVOLUTION DE LA FONCTION ÉVALUATIVE DANS LE CONTEXTE POST-COVID-19

La crise sanitaire du COVID-19, par son ampleur et ses conséquences économiques, sociales et géopolitiques, éclaire d'un jour nouveau la place de l'expertise dans la décision publique. A ce titre, elle amène à s'interroger sur les mécanismes et les déterminants qui fondent la légitimité et le bien-fondé des décisions, garantissent leur efficacité et assurent leur acceptabilité

par les citoyens. Plus largement, elle semble avoir ouvert ou plutôt renforcé une réflexion critique sur nos modes de vie et notre relation au monde. Ces questions sont précisément celles qui fondent les problématiques de l'évaluation des politiques publiques, qui a pour fonction de mobiliser une expertise pluridisciplinaire et des méthodologies adaptées pour éclairer l'action publique, améliorer son fonctionnement et alimenter le débat public.³

Les propositions faites par la présente étude exigent que la fonction évaluative s'adapte au contexte nouveau de changement de paradigme économique qui se veut transformationnel et qui cherche à créer un autre visage de l'économie de tous les pays. Cette dynamique qui fait migrer l'économie brune en économie verte impose d'autres approches d'évaluation de politiques publiques plus orientées vers les cibles. La plus grande interaction entre les mécanismes novateurs du dispositif d'évaluation des politiques publiques et les populations bénéficiaires est largement mise en évidence à travers les différentes mesures envisagées par cette étude. De toute évidence, la crise sanitaire repose ainsi sur la question du niveau territorial pertinent de l'action publique, et interroge les rapports entre l'Etat central, lieu privilégié de l'expertise, et les entités territoriales, auxquelles sont dévolus, avec un degré variable d'autonomie, les pouvoirs d'adaptation aux réalités locales et de mise en œuvre opérationnelle. Une problématique qui, tout en restant pertinente, ne peut plus s'abstraire de la dimension africaine, et d'un contexte mondialisé. Il pourrait en résulter une distance importante entre les approches proposées et celles antérieurement utilisées qui n'étaient pas du tout inscrites dans la dynamique évolutive rattachée à la situation de crise.

Enfin, les mesures innovantes proposées s'éloignent des anciennes parce qu'elles permettent de réfléchir à la prochaine phase du redressement ainsi qu'au rôle d'une action publique forte pour stimuler la demande, assurer des revenus de remplacement et promouvoir de nouveaux investissements. Ces différentes options pourraient servir de base pour les choix opérés par le gouvernement béninois pour redémarrer son économie, et notamment la recherche de co-bénéfices sociaux, économiques et environnementaux de long terme dans le cadre de ses investissements structurants de relance économique post COVID-19. La présente étude permet donc d'examiner les opportunités et défis dans la trajectoire du Bénin vers un développement inclusif, durable et résilient, prenant comme référentiel les Objectifs du développement durable (ODD) et le nouveau modèle de développement socio-économique.

4 CONCLUSION

L'évaluation est devenue une pratique nécessaire à l'optimisation de l'action publique répondant ainsi au besoin croissant de rationaliser l'action publique, compte tenu des contraintes qui s'exercent sur elle. La diversité de la demande sociale (pouvoir d'achat, sécurité, services publics etc.) et des objectifs politiques (économiques, sociaux, environnementaux) qui entrent parfois en conflit, la situation économique difficile pour l'État et la crise de confiance entre le peuple et ses dirigeants, sont autant de facteurs qui fondent l'exercice de cette prérogative. Même si, cet exercice semble complexe par ses objectifs, sa méthode et les outils de sa réalisation, il reste l'ultime outil de mesure véritable de l'efficacité de l'action publique. Même insuffisamment menée, l'analyse du système d'évaluation des politiques en République du Bénin laisse apparaître des avancées en termes de contenu, de disponibilité, d'accessibilité des documents de politiques et stratégies élaborés et publiés. De nombreux efforts sont consentis pour une amélioration de la qualité de cette évaluation. Toutefois, dans la pratique, certaines faiblesses persistent et appellent à la mise en place d'actions correctives. C'est dire que la consolidation des acquis demeure un défi, de même que l'introduction dans le processus d'évaluation de nouvelles innovations susceptibles de favoriser une meilleure qualification des pratiques du Bénin en termes d'évaluation et de la gestion des politiques publiques. A ce titre, le respect et le suivi de la mise en œuvre des recommandations proposées ici, devront permettre d'accélérer la correction des insuffisances et aboutiront à la consolidation voire l'amélioration substantielle des résultats obtenus en matière d'évaluation. En d'autres termes, remédier à ces insuffisances pourrait permettre l'amélioration du système d'évaluation, la participation et l'imputabilité, ainsi qu'une meilleure et rapide appropriation de la gouvernance et de la responsabilisation accrue au service du développement.

³ Lamarque Daniele, Société européenne d'évaluation-Séminaire « Soutenabilités » Contribution - Covid-19 : pour un « après » soutenable

REFERENCES

- [1] Adjengue, L. (2014). *Méthodes statistiques: concepts, applications et exercices*. Presses Internationales Polytechnique, 530 p.
- [2] AFRISTAT (2014). Guide pour le suivi et évaluation axés sur les résultats des stratégies nationales de développement de la statistique. Série Etudes N° 10.
- [3] Alain M. et Danny, D. (2009). *Elaborer et évaluer les programmes d'intervention psychosociale*, Presses de l'Université du Québec, 28 p.
- [4] Alkin, C. M. (2004). *Evaluation roots: Tracing theorists' views and Influences*, Thousand Oaks, Calif. Sage publications, 424p.
- [5] Antonin, N. (2010). Le Parlement et l'évaluation des politiques publiques, ANDESE.
- [6] Arbour, G. (2012). *Principes, processus et méthodes d'évaluation des programmes publics*, Notes de cours, Automne 2012, Modules 1 à 10, Québec, Centre de Recherche et d'Expertise en Évaluation, ÉNAP.
- [7] Arnauld, B. (2000). Associé, EY Consulting, Responsable mondial des activités de conseil au secteur public, France. (Novembre 2020).
- [8] BEPP, PNUD (2012). Politique nationale d'évaluation (2012 – 2021).
- [9] Ecole Nationale d'Administration de Paris, Centre de documentation, (2018). *Evaluation des Politiques Publiques*.
- [10] Deleuze, G. (1962). *Nietzsche et la philosophie*, PUF, 1ère édition 1962, p. 1.
- [11] Guide méthodologique d'élaboration des politiques sectorielles (2003).
- [12] Guide pour le suivi et l'évaluation de projets/ programmes, (2011). *Croix-Rouge*. Genève.
- [13] de Padirac, H. (2018). Le parlement français et l'Evaluation, une institutionnalisation impossible ? Sciences Po, LIEPP.
- [14] Ministère du plan et du développement (2020). Guide méthodologique d'élaboration des politiques et stratégies.
- [15] Matyjasik, N. (2005). Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration. p. 126-138.
- [16] République du Benin. Rapport général de la première, deuxième, troisième, quatrième et cinquième édition des journées béninoises de l'évaluation.
- [17] UNDP (2014). Solutions related to challenges of independence, credibility and use of evaluation.
- [18] Scriven (1991), cité dans Introduction: évaluer en fonction de quelles valeurs ? Par Thomas Delahais, Agathe Devaux-Spatarakis, Anne Revillard et Valéry Ridde.
- [19] Décret du 18 novembre 1998 créant le Conseil national de l'évaluation en France.
- [20] Legendre, A-L. et Remvikos, Y. (2018). Evaluation des impacts sur la santé: d'une évaluation de l'évaluation à l'ouverture d'une discussion sur les impensés de la démarche. *Dans Environnement, Risques & Santé* 2018/5 (Vol. 17), pages 505 à 516.
- [21] Thoenig, J-C. (2014). *Dictionnaire des politiques publiques*, 4e édition, Presses de Sciences Po.
- [22] Charte de la Société Française d'Evaluation (SFE) (2019). Citée par Annie Fouquet dans L'Évaluation des politiques publiques. Concepts et enjeux sur la page de l'Institut de la gestion publique et du développement économique. France.
- [23] Desplatz, R. (2019). *L'évaluation des politiques publiques aux États-Unis*, France stratégie-Documents de travail n° 2019-12.
- [24] Vie Publique au cœur du Débat public (2019). L'évaluation des politiques publiques: un instrument au service de la réforme de l'Etat, France 2019.
- [25] Lanson, C. (2014). L'évaluation progresse en Afrique francophone.
- [26] MEF (2016). Etude diagnostique des capacités nationales en évaluation au Niger.
- [27] OCDE (2020). Comment les gouvernements peuvent-ils mobiliser l'évaluation des politiques pour améliorer une action publique éclairée par les preuves ?.
- [28] de Padirac, H. (2018). Le parlement français et l'Evaluation, une institutionnalisation impossible ? Sciences Po, LIEPP, n°80, octobre 2018.
- [29] Matyjasik, N. (2005). Propos réflexifs sur l'évaluation des politiques publiques comme vecteur de changement dans l'administration, p.126-138.
- [30] Lamarque D., Société européenne d'évaluation-Séminaire « Soutenabilités » Contribution - Covid-19: pour un « après » soutenable.