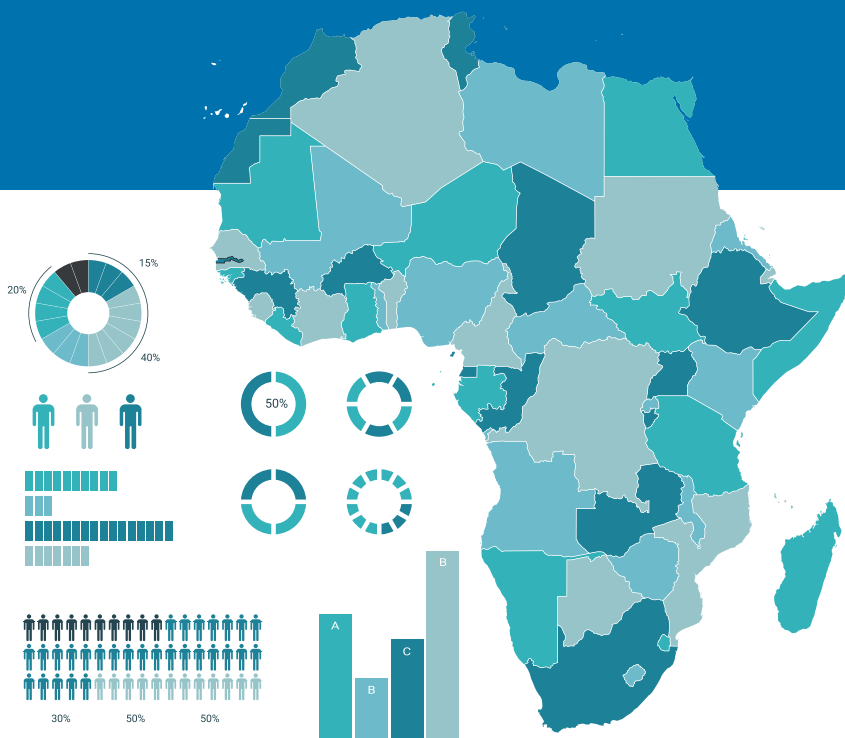


Sous la direction de :
Ian GOLDMAN et Mine PABARI

UTILISATION DE DONNÉES PROBANTES DANS LES POLITIQUES ET DANS LA PRATIQUE : **LEÇONS D'AFRIQUE**



**UTILISATION DE DONNÉES PROBANTES
DANS LES POLITIQUES ET DANS LA PRATIQUE :
LEÇONS D'AFRIQUE**

Sous la coordination de

Ian Goldman

Mine Pabari

**UTILISATION DE DONNÉES PROBANTES
DANS LES POLITIQUES ET DANS LA PRATIQUE :
LEÇONS D'AFRIQUE**



© L'Harmattan-Sénégal, 2022
10VDN, Sicap Amitié 3, Lotissement Cité Police, DAKAR

senharmattan@gmail.com
senlibrairie@gmail.com

ISBN : 978-2-343-24616-1
EAN : 9782343246161

La participation de mon ministère à l'élaboration de cet ouvrage a été une belle occasion de mobiliser les parties prenantes clés du secteur agricole autour de l'importance de l'évaluation et des bénéfices inégalés du développement des politiques publiques fondées sur des données probantes.

— *Bonaventure Kouakanou, directeur de cabinet, ministère de l'Agriculture, Bénin*

Je recommande vivement ce livre. C'est une analyse convaincante des raisons qui devraient pousser les décideurs à utiliser des données probantes impliquant des citoyens dans la prise de décision.

— *Judi Wakhungu, EGH, ambassadrice du Kenya en France, au Portugal, à la Serbie et au Saint-Siège ; anciennement secrétaire du Cabinet, ministry of Environment and Natural Resources*

L'intégration par les décideurs africains de données probantes dans leurs travaux est devenue une pratique courante. Le monde a beaucoup à apprendre de ces expériences. Ce livre est une contribution précieuse pour tous ceux qui veulent comprendre ce qui se fait dans ce domaine.

— *Ruth Stewart, Africa Centre for Evidence, Université de Johannesburg, South Africa ; Chair, Réseau de Preuves d'Afrique*

Dans un contexte de renaissance du continent africain, il est plus que temps pour les décideurs et les professionnels du développement africains de fonder leurs actions sur des données probantes. Ce livre met en valeur l'utilisation de ces données dans certains pays africains qui peuvent servir de modèles à d'autres.

— *David Sarfo Ameyaw, PDG, The International Centre for Evaluation and Development, Kenya*

Table des matières

Liste des figures.....	11
Liste des tableaux.....	13
Liste des encadrés.....	15
Liste des contributeurs	17
Avant-propos du Premier ministre de la République de l'Ouganda ..	21
Avant-propos du professeur Paul Cairney, Université de Stirling.....	23
Remerciements	25
Abréviations	27
1 Introduction générale Ian Goldman et Mine Pabari.....	37
2 Introduction aux politiques et à la pratique fondées sur des données probantes en Afrique Ian Goldman et Mine Pabari.....	55
3 Utilisation des données probantes en Afrique un cadre pour évaluer ce qui fonctionne, comment et pourquoi <i>Laurenz Langer et Vanesa Weyrauch</i> ¹	85
4 Simple conformisme ou apprentissage ? La culture de S&E dans l'administration publique du Bénin, de l'Ouganda et de l'Afrique du Sud Ian Goldman, Wole Olaleye, Stanley Sixolile Ntakumba, Mokgoropo Makgaba et Cara Waller.....	117
5. Utilisation des évaluations pour informer les politiques et pratiques dans un département gouvernemental Le cas du Department of Basic Education en Afrique du Sud Nedson Popphiwa, Carol Nuga Deliwe, Jabulani Mathe and Stephen Taylor.....	151
6 Utilisation des données probantes dans le cadre d'un programme social complexe Le cas d'une évaluation de la réponse étatique à la violence faite aux femmes et aux enfants en Afrique du Sud Matodzi M. Amisi, Thabani Buthelezi et Siza Magangoe	179
7 L'influence de l'appropriation locale et de la politique d'utilisation des évaluations dans l'élaboration des politiques <i>Le cas de l'évaluation des marchés publics en Ouganda</i> Ismael Kawooya, Timothy Lubanga, Abdul Muwanika, Edwin Muhumuza et Rhona Mijumbi-Deve	215
8 Réponse rapide aux requêtes de politiques à l'aide des données probantes Leçons du <i>Rapid Response Service</i> en Ouganda Ismael Kawooya, Isaac Ddumba, Edward Kayongo et Rhona Mijumbi-Deve	241

9.Le potentiel et les défis des évaluations à éclairer les réformes : la collaboration avec les producteurs agricoles au Bénin Bonaventure Kouakanou, Dossa Aguemon, Marius S. Aina, Abdoulaye Gounou et Emmanuel M. David-Gnahoui	269
10.Le Parlement et la participation publique au Kenya	295
Le cas de la Wildlife Conservation and Management Act 2013 Mine Pabari, Yemeserach Tessema, Amina Abdalla, Judi Wakhungu, Ahmed Hassan Othowa et Ali Kaka	295
11.La contribution des données probantes générées par la société civile dans l'amélioration des services d'assainissement au Ghana <i>Laila Smith, Dede Bedu-Addo, Mohammed Awal et Anthony Mensah</i> ..	321
12 Utilisation des données probantes dans la lutte antitabac en Afrique de l'Ouest <i>Papa Yona Boubacar Mané, Abdoulaye Diagne et Salifou Tiemtoré</i>	347
13 Leçons pour l'utilisation des données probantes dans les politiques et dans la pratique <i>Ian Goldman et Mine Pabari</i>	373

Liste des figures

1.1 Version simplifiée du cadre analytique	49
2.1 Cycle de politiques/programmes utilisé pour la formation en Afrique	61
2.2 Offre, demande, et diffusion de connaissance pour les données probantes	73
2.3 Différentes dynamiques politiques — données probantes	74
2.4 Niveaux de diffusion de connaissance	76
3.1 Cadre conceptuel de la Science of Using Science	97
3.2 Cadre analytique combiné	104
7.1 Ligne de temps de la réforme du marché public.....	223
9.1 Le parcours de la politique sur le secteur agricole.....	271
10.1 Le parcours du WCMA 2013	303
12.1 Faits marquants dans l'élaboration de la nouvelle directive fiscale sur le tabac	351

Liste des tableaux

3.1 Mécanismes d'utilisation des données probantes	94
3.2 Dimension du contexte selon le cadre <i>Context Matters</i>	99
3.3 Résultats immédiats	107
4.1 La situation en matière de l'évaluation/unités S&E dans chaque pays	121
4.2 Réponses perçues lorsque la performance du ministère/département est inférieure aux attentes	126
4.3 Valeurs et barrières culturelles à l'utilisation efficace de l'évaluation dans la prise de décision, l'apprentissage, et la reddition de comptes dans votre département	126
4.4 Comment les recommandations d'évaluations sont utilisées	133
4.5 Stades auxquels les pays utilisent des données probantes provenant des évaluations	133
4.6 Résumé des forces et faiblesses	137
4.7 Résumé des caractéristiques contextuelles de l'Ouganda, du Bénin, et de l'Afrique du Sud.....	143
5.1 Liste des recherches et des évaluations du DBE jusqu'à présent...	158
5.2 Interventions liées à l'utilisation et comment elles influencent l'utilisation	165
6.1 Interventions pour promouvoir l'utilisation et leurs effets.....	194
6.2 Résumé des facteurs facilitants et barrières contextuelles.....	197
7.1 Interventions liées à l'utilisation et leurs effets.....	228
9.1 Recommandation de l'évaluation de 2009 et réalisations.....	276
9.2 Interventions qui ont influencé l'utilisation.....	283
Annexe 9.1 (Chapitre 9) : Résumé des événements marquants pour le secteur agricole béninois 1990–2009	290
10.1 Interventions liées à l'utilisation et mécanismes de changement	307
11.1 Interventions liées à l'utilisation des données probantes dans le IAA/DLT et les changements qu'elles ont influencés.....	331

12.1 Interventions liées à l'utilisation et leur influence	363
13.1 Facteurs contextuels qui influencent l'utilisation des données probantes ayant émergé dans les études de cas	376
13.2 La gamme d'interventions liées à l'utilisation des données probantes internes ou externes aux systèmes d'évaluation nationaux	382
13.3 Les mécanismes de changement	385

Liste des encadrés

2.1 Distinction entre le suivi et l'évaluation	65
12.1 Catégories d'imposition	355

Liste des contributeurs

Éditeurs

Ian Goldman, Advisor on Evaluation and Evidence Systems, CLEAR Anglophone Africa; Adjunct professor, Université de Cape Town, ian.goldman@wits.ac.za

Ian était le *Head of Evaluation and Research* au *Department of Planning, Monitoring and Evaluation* (DPME) de l'Afrique du Sud, où il a dirigé l'établissement du système national d'évaluation sud-africain et a été un pionnier des travaux en politiques basées sur des données probantes. Il est commissaire de 3IE et un fondateur de *Twende Mbele*, un partenariat de gouvernements africains faisant la promotion du suivi et de l'évaluation. Il s'est joint à *CLEAR Anglophone Africa* à l'Université du Witwatersrand en juillet 2018. Il est aussi *Adjunct professor* au *Nelson Mandela School of Public Governance* à l'Université de Cape Town et professeur missionnaire à l'Université de Reading, au Royaume-Uni.

Mine Pabari, Visiting Research Fellow, CLEAR Anglophone Africa, mine.pabari@athariadvisory.co.ke

Mine a plus de 20 ans d'expérience dans la gestion des ressources naturelles et le développement durable en tant qu'évaluatrice, gestionnaire et exécutante de programmes. De 2001 à 2004, elle était responsable des processus de suivi et d'évaluation à l'échelle d'une initiative régionale impliquant 12 pays en Afrique de l'Est. Par la suite, de 2005 à 2009, elle a fourni des services de conseil technique pour des programmes environnementaux et agricoles en Afrique australe et orientale. Ses travaux ont aussi porté sur la réalisation des évaluations, la facilitation des auto-évaluations et évaluations internes, et la formation et le soutien au développement et à l'implantation des systèmes de suivi. De 2009 à 2017, elle était cadre supérieure du programme de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) en Afrique australe et orientale. Elle est présentement chercheuse invitée à CLEAR Anglophone Africa et directrice associée à Athari Advisory.

Avant-propos

Hon. D^r Ruhakana Rugunda, Premier ministre, République de l'Ouganda

Paul Cairney, Professor of Politics and Public Policy, Université de Stirling, UK, p.a.cairney@stir.ac.uk

Auteurs collaborateurs

Hon Amina Abdalla, CBS, Policy Advisor, Governance and Natural Resources Consultant. Anciennement, nommée MP et Chair Committee on Environment and Natural Resources, Kenya National Assembly, honaminaabdalla@gmail.com

Dossa Agumon, Directeur de la Programmation et de la Prospective, Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), Bénin, agumondossa@yahoo.fr

Marius S. Aina, Directeur adjoint de la Programmation et de la Prospective, Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), Bénin, asmarius@yahoo.fr

Matodzi M. Amisi, Chercheuse, CLEAR-AA, Université de Witwatersrand, South Africa, michellematodzi@gmail.com

Mohammed Awal, Team Leader, Social Accountability & SDGs, Ghana Centre for Democratic Development (CDD-Ghana), m.awal@cddgh.org

Dede Bedu-Addo, Coordinator, Ghana Monitoring & Evaluation Forum (GMEF), abedums@gmail.com

Thabani Buthelezi, Chief Director M&E, Department of Social Development, Afrique du Sud, thabanib@dsd.gov.za

Emmanuel M. David-Gnahoui, Université d'Abomey-Calavi, Bénin, edavid1@gmail.com

Isaac Ddumba, Assistant District Health Officer, Mukono District Local Government, Ouganda, iddumba08@outlook.com

Abdoulaye Diagne, Directeur, Consortium pour la Recherche Économique et Sociale, Université Cheikh Anta Diop de Dakar, Sénégal, adiagne@cres-sn.org

Abdoulaye Gounou, Chef du Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques et de l'Analyse de l'Action gouvernementale, Présidence, Bénin, agounou0@gmail.com

Ali Kaka, Wildlife Sector Policy Advisor to the Cabinet Secretary, Ministry of Tourism and Wildlife, Kenya, ali.kaka@adeptconservation.net

Ismael Kawooya, Research Scientist, The Centre for Rapid Evidence Synthesis (ACRES), Regional East African Health Policy Initiative (REACH PI), Makerere University College of Health Sciences, Ouganda, ikawooya@acres.or.ug

Edward Kayongo, Research Scientist, The Centre for Rapid Evidence Synthesis (ACRES), Regional East African Health Policy Initiative (REACH PI), Makerere University College of Health Sciences, Ouganda, ekayongo@acres.or.ug

Hon Bonaventure Kouakanou, directeur de cabinet du ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP), Bénin, bonaventure_kouakanou@yahoo.fr

Laurenz Langer, Senior Researcher, African Centre for Evidence, Université de Johannesburg, Afrique du Sud, llanger@uj.ac.za

Timothy Lubanga, Commissioner Monitoring & Evaluation, Office of the Prime Minister, Ouganda, tlubanga@gmail.com

Siza Magangoe, Chief Director, Families and Social Crime Prevention, Department of Social Development, Afrique du Sud, SizaM@dsd.gov.za

Mokgoropo Makgaba, Data Analysis Specialist, Department of Planning, Monitoring and Evaluation (DPME), Afrique du Sud, mokgoropo@dpme.gov.za

Papa Yona Boubacar Mane, Coordinateur scientifique, Consortium pour la Recherche Économique et Sociale, Université Gaston Berger de Saint-Louis, Sénégal, yonamane@gmail.com

Jabulani Mathe, auparavant Senior Evaluation Specialist, Department of Planning Monitoring and Evaluation, maintenant Senior Advisor, Monitoring and Evaluation, National Planning Commission, Office of the President, Namibie, jmathe@integration.org

Anthony Mensah, Director, EHSD, Ministry of Sanitation and Water Resources, Ghana, mensahanthony@hotmail.com

Rhona Mijumbi-Deve, Senior Research Scientist, The Centre for Rapid Evidence Synthesis (ACRES), Regional East African Health Policy Initiative (REACH PI), Makerere University College of Health Sciences, rmijumbi@acres.or.ug

Edwin Muhumuza, Director Corporate Affairs, Public Procurement and Disposal of Assets (PPDA) Authority, Ouganda

Abdul Muwanika, Principal Economist, Office of the Prime Minister, Ouganda, abdulmuwanika@hotmail.com

Stanley Sixolile Ntakumba, Acting Director-General, Department of Planning, Monitoring and Evaluation (DPME), Afrique du Sud, stanley@dpme.gov.za

Carol Nuga Deliwe, Chief Director, Strategic Planning, Research & Coordination, Department of Basic Education, South Africa, Research Associate, Université de Pretoria, carolnuga@gmail.com

Ahmed Hassan Odhwa, Principal Research Officer, Parliament of Kenya, odhwa.ah@gmail.com

Wole Olaleye, PhD Candidate, University of Witwatersrand, South Africa, Visiting Research Associate, CLEAR-AA, wole4467@gmail.com

Nedson Pophiwa, Senior Researcher, National Consumer Commission, Research Fellow, CLEAR AA, pophiwan@gmail.com

Laila Smith, Senior Consultant, Universal Management Group, lsmith@universalia.com

Stephen Taylor, Director, Research Coordination, Monitoring and Evaluation, Department of Basic Education, South Africa, Research Associate, Université de Stellenbosch, taylor.s@dbe.gov.za

Yemeserach Tessema, Researcher, Athari Advisory, Kenya, emi.tessema@athariadvisory.co.ke

Salifou Tientore, Directeur, Commerce, Douanes et Libre circulation des personnes, CEDEAO, saliftientore@yahoo.fr

H.E. Prof. Judi Wakhungu, EGH, Kenya Ambassador to France, Portugal, Serbia & Holy See. Ancienne Cabinet Secretary, Ministry of Environment and Natural Resources, Kenya, judiwakhungu@gmail.com

Cara Waller, Programme Manager, Twende Mbele programme, based at CLEAR-AA, Université de Witwatersrand, cara.waller@wits.ac.za

Vanessa Weyrauch, Cofondatrice, Politics & Ideas, Argentine, v_weyrauch@yahoo.com

Avant-propos du Premier ministre de la République de l'Ouganda

L'Afrique doit se développer et pour ce faire, elle a besoin d'informer ses choix de politiques et de programmes par des données probantes. En Ouganda, nous avons mis en place depuis 2011 un système d'évaluation qui est devenu l'un des plus performants du continent. Plus de 500 évaluations de politiques et programmes ont été menées en Ouganda ! Le pays a aussi un système de recherche en pleine croissance avec un fonds dédié à la science et à l'innovation. L'université Makerere est l'une des meilleures d'Afrique en matière d'innovation prometteuse dans l'application des connaissances (AC), le *Rapid Response Service* (RRS). En outre, nous avons des processus bien établis qui promeuvent la participation des citoyens dans le cadre d'un forum d'information (Barazas).

Toutes ces ressources sont destinées à l'information de nos choix politiques. Mais comment le faire le plus efficacement possible ? Comment maximiser la chance que les données probantes ne soient pas classées sans suite ? Cet ouvrage nous offre l'opportunité de répondre à ces préoccupations par le biais des exemples africains incluant deux cas venant de l'Ouganda et reflétant aussi la valeur de notre partenariat avec le Bénin, l'Afrique du Sud, et plus récemment, le Ghana et le Kenya, par le biais du programme Twende Mbele, et la valeur de la transcendance des frontières coloniales pour apprendre de nos pairs à travers l'Afrique.

Nous recommandons ce livre aux managers et aux académiciens africains. Ils peuvent beaucoup apprendre de l'expérience des autres et comprendre comment certaines bonnes pratiques peuvent être appliquées. Ainsi, au-delà de la simple génération et de la planification de données, nous pourrions maximiser la probabilité d'utilisation de ces données. Par conséquent, nous devons prendre très au sérieux le rôle de nos unités de suivi et évaluation, leur place dans la génération de demande des décideurs pour les données probantes et leur capacité d'assurer que les données probantes sont générées de manière systématique pour informer les ministres et les cadres supérieurs. Pour les pays ayant des systèmes d'évaluation et de recherche moins performants, cela donne une idée des possibilités qui s'offrent à eux. La compétence des auteurs est à saluer ainsi que la qualité pédagogique des données probantes que le cabinet attend

avec impatience au cours de forums panafricains qui contribueront à accélérer le développement du continent africain.

D^r Ruhakana Rugunda

Premier ministre de la République de l'Ouganda

Avant-propos du professeur Paul Cairney, Université de Stirling

Beaucoup de littérature sur les « politiques fondées sur des données probantes » (PFDB) a été produite par des chercheurs sur la conduite des politiques publiques dans les pays occidentaux, ce qui n'est pas le cas dans les pays africains. C'est pour combler ce vide que cet ouvrage a été écrit. Premièrement, il se concentre sur le sujet de la PFDB en examinant les expériences des personnes qui utilisent et demandent ces évidences. Deuxièmement, il s'efforce de donner une « voix à l'expérience africaine » dans le contexte d'un mouvement croissant de décolonisation de nos façons de créer et d'utiliser des connaissances.

En réalisant ces deux objectifs, il nous rappelle que la production et l'utilisation des connaissances sont des processus éminemment sociopolitiques qui varient selon le contexte, plutôt que des processus techniques qui peuvent être réduits à un petit nombre de règles « universelles » pour une recherche de haute qualité. Conséquemment, les relations et les interactions peuvent être plus importantes que les « données probantes » pour l'assimilation de certains types de connaissances.

Ce livre reconnaît aussi que nous ne devons pas nous attendre à trouver des politiques soi-disant « rationnelles », élaborées lors de la complétion d'un « cycle de politiques » simple et ordonné dans lequel seront utilisées les données probantes à chaque étape. En revanche, les gens combinent des éléments tels que la cognition, l'émotion, la croyance et la tradition pour les aider à comprendre et à coopérer. Par ailleurs, les processus politiques doivent être compris comme des « systèmes complexes » ou « environnementaux » où décideurs et influenceurs interagissent à travers des modèles de gouvernance dans lesquels chaque lieu d'élaboration de politiques possède ses propres règles, ses idées dominantes, ses réseaux et ses façons de répondre aux conditions socio-économiques de l'heure. Ce qui fonctionne dans un contexte pourrait ne pas fonctionner dans un autre.

Conséquemment, nous avons besoin de descriptions plus riches et approfondies des études de cas sur l'utilisation des données probantes. Elles nous aideraient à avoir de meilleures orientations dans nos démarches et à maîtriser davantage nos manières de faire des comparaisons et d'apprendre mutuellement. Nous reconnaissons qu'aucune étude de cas de cette nature n'est encore disponible et qu'il n'existe aucun « schéma » pour l'assimilation des données probantes.

Dans ce contexte, ce livre présente un double intérêt pour les lecteurs. Premièrement, il fournit des leçons pertinentes pour le développement des capacités et la promotion d'une culture de génération et d'utilisation des données probantes en Afrique. L'expérience africaine est accomplie en grande partie en utilisant des études de cas provenant de certains pays africains afin de permettre à d'autres de réfléchir sur leurs propres procédures — présentes et futures. Comme expliqué par l'éditeur, le contenu de ce livre fait partie d'un exercice de renforcement de capacités et de confiance visant à promouvoir l'apprentissage en matière de politiques de court à long terme.

Deuxièmement, il offre des leçons pour un lectorat qui a tendance à s'appuyer sur des expériences venant du Nord essentiellement. De ce point de vue, il est plus riche que la somme de ses parties constitutives.

Paul Cairney

Professor of Politics and Public Policy

Université de Stirling, Royaume-Uni

p.a.cairney@stir.ac.uk

Remerciements

Ce livre n'aurait pu voir le jour sans l'implication de plusieurs personnes. Les 39 contributeurs sont déjà identifiés dans chaque chapitre et dans la liste des contributeurs. Un grand merci pour leur dévouement au projet, pour les heures supplémentaires qui lui ont été consacrées, et pour les multiples allers et retours nécessaires à la finalisation des chapitres. Nous saluons aussi, entre autres, les personnes qui ont développé le cadre d'analyse central du livre, Laurenz Langer et David Gough.

Nous sommes très reconnaissants au Premier ministre de l'Ouganda, l'Hon. D^r Ruhakana Rugunda, pour son engagement dans la promotion de l'évaluation et de l'utilisation des données probantes en Ouganda, ainsi que son soutien pour l'initiative Twende Mbele, et pour sa contribution par l'élaboration de l'avant-propos de ce livre. Nous associons à nos remerciements le professeur Paul Cairney pour ses écrits perspicaces qui ont contribué à nous inspirer, et aussi pour l'élaboration d'un avant-propos.

Le Groupe consultatif s'est réuni deux fois et a fourni des conseils très utiles et son soutien pour le livre ainsi que plusieurs chapitres évalués par des pairs. Nous tenons à remercier Laila Smith (CLEAR-AA et Universalia), qui a dirigé le Groupe consultatif, Norma Altschuler de la William and Flora Hewlett Foundation, David Ameyaw (ICED, Kenya), Abdoulaye Gounou (BEPPAG, Bénin), Alan Hirsch (Université de Cape Town), Beryl Leach, auparavant de 3ie, Tim Lubanga (OPM, Ouganda), Constance Mabela et David Makhado (DPME, Afrique du Sud), Adeline Sibanda (IOCE, EvalPartners, anciennement AFREA), Peter Taylor du CRDI, Canada (et maintenant IDS), et Eliyah Zulu de l'AFIDEP. Un grand merci pour vos contributions.

L'évaluation par des pairs a d'abord été mutualisée entre les auteurs des chapitres du livre. Ensuite, une évaluation finale a été réalisée par les membres du Groupe consultatif et d'autres, qui ont apporté des contributions et des critiques constructives très précieuses. Outre des membres du Groupe consultatif, 16 évaluateurs ont pris part à ce travail. Il s'agit de Robert Cameron (Université de Cape Town), Phil Davies (Oxford Evidentia), Hans de Bruijn (Université de Delft), Bridget Dillon (anciennement de DFID), Saliem Fakir (World Wildlife Fund), Dugan Fraser (CLEAR-AA), Marie Gaarder (3ie), Gonzalo Hernandez Licon (anciennement CONEVAL), Manny Jimenez (anciennement 3ie), Patricia Kameri-Mbote (Université de Nairobi),

Brian Levy (Université de Cape Town), Mala Mann (Université de Cardiff), Ada Ocampo (UNICEF), Cosmas Ochieng (AfDB), Lynn Osomo (Université Makerere) et de George Wamukoya.

Judy Scott-Goldman et Lynn Southey ont fait la rédaction détaillée et ont beaucoup amélioré la perspicacité et la clarté dans l'écriture. La traduction en français a été réalisée par Myles Gaulin, avec les apports de Boubacar Diao et d'Emmanuel David-Gnahoui, et coordonnée par le Consortium pour la Recherche Économique et Sociale, basé à Dakar. Barbara Herweg a géré les finances du projet. Laila Smith et plus tard Dugan Fraser de CLEAR-AA se sont lancés dans le projet avec enthousiasme et l'ont soutenu. Merci à la William and Flora Hewlett Foundation d'avoir financé le livre et le plus grand projet d'utilisation des données probantes, et à Norma Altschuler d'avoir fourni des suggestions détaillées et des apports qui ont contribué bien au-delà du simple financement.

Nous espérons que vous avez tous appris de l'expérience et qu'elle contribuera à améliorer le développement en Afrique.

Ian Goldman and Mine Pabari

Abréviations

ABePROFA : Agence béninoise de promotion des filières agricoles

ACE : *African Centre for Evidence* (Centre africain pour les données probantes)

AEN : *African Evidence Network* (Réseau africain des données probantes)

AfrEA : *African Evaluation Association* (Association africaine pour l'évaluation)

AMPDA : Agence des marchés publics et de disposition des avoirs

ANA : Annual National Assessments

ANAW : Africa Network for Animal Welfare

ANCB : Association Nationale des Communes du Bénin

APNODE : *African Parliamentarians Network on Development Evaluation* (Réseau des parlementaires africains pour l'évaluation du développement)

ASTA : Analyses situationnelles sur le tabagisme en Afrique

BAD : Banque africaine de développement

BCURE : *Building Capacity to Use Research Evidence* (Renforcement des capacités d'utilisation des données probantes de recherche)

BEPP : Bureau d'évaluation des politiques publiques

BEPPAAG : Bureau d'évaluation des politiques publiques et de l'analyse de l'action gouvernementale

BM : Banque mondiale

BNS : Bureau national de la statistique

BPM : Bureau du Premier ministre

CAD : Comité d'aide au développement de l'OCDE

CAK : *Conservation Association of Kenya* (Association kenyane pour la conservation)

CANAM : *Conservancies Association of Namibia* (Association namibienne pour la conservation)

CCIB : Chambre de commerce et d'industrie du Bénin

CDD-Ghana : *Ghana Centre for Democratic Development* (Centre ghanéen pour le développement démocratique)

CEDEAO : Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest

CITES : Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction

CLEAR : *Centres for Learning and Evaluation for Results* (Centres pour l'apprentissage d'évaluation pour des résultats)

CLEAR-AA : *Centre for Learning on Evaluation and Results for Anglophone Africa* (Centre pour l'apprentissage d'évaluation et des résultats pour l'Afrique anglophone)

CNOS : Conseil national d'orientation et de suivi

COMESA : *Common Market for Eastern and Southern Africa* (Marché commun de l'Afrique australe et orientale)

CONIWAS : *Coalition of NGOs in Water and Sanitation* (Coalition des ONG pour l'approvisionnement en eau et l'assainissement)

CPAR : *Country Procurement Assessment Report* (Rapport d'évaluation des marchés publics)

CRDI : Centre de recherches pour le développement international

CRES : Consortium pour la recherche économique et sociale

CREST : Centre for Research on Evaluation, Science and Technology

CRSE : Coordination de recherche, suivi et évaluation

CWSA : *Community Water and Sanitation Agency* (Agence communautaire d'approvisionnement en eau et d'assainissement)

DA : *District Assembly* (Assemblée du district)

DACF : *District Assemblies Common Fund* (Fonds commun des assemblées du district)

DBE : *Department of Basic Education* (Département d'éducation de base)

DCENR : *Departmental Committee on Environment and Natural Resources* (Comité départemental de l'environnement et des ressources naturelles)

DESO : *District Environmental Sanitation Officer* (Officier d'assainissement environnemental du district)

DESSAP : *District Environmental Sanitation Strategy and Action Plan* (Stratégie et plan d'action du district pour l'assainissement environnemental)

DFID : *Department for International Development (UK)* (Département pour le développement international, Royaume-Uni)

DGE : Direction générale de l'Évaluation

DHET : *Department of Higher Education and Training* (Département de l'Éducation supérieure et de la Formation)

DHO : *District health officer* (Officier sanitaire du district)

DHT : *District health team* (Équipe sanitaire du district)

DoH : *Department of Health* (Département de Santé)

DPAT : *District Performance Assessment Tool* (Outil d'évaluation de la performance des districts)

DPCU : *District Planning and Coordinating Unit* (Unité de planification et de coordination des districts)

DPDR : Déclaration de politique de développement rural

DPE : Développement de la petite enfance

DPME : *Department of Performance, Monitoring and Evaluation* (renommé *Department of Planning, Monitoring and Evaluation* en 2014) (Département de performance, de suivi et d'évaluation) (Afrique du Sud) (renommé Département de planification, de suivi, et d'évaluation en 2014)

DSD : *Department of Social Development* (Département de Développement social)

DUR : *Department of Urban Roads* (Département de la Voirie urbaine)

EAWLS : *East African Wildlife Society* (Société de la faune de l'Afrique de l'Est)

EHSD : *Environmental Health and Sanitation Directorate* (Direction de la Santé environnementale et de l'Assainissement)

EI : Évaluation d'impact

EPA : *Environmental Protection Agency* (Agence de protection de l'environnement)

EPBDP: en anglais *Evidence-Based Policy Making and Implementation*

EPD : Entité procurant et disposant

ESC : *Évaluation Steering Committee* (Comité d'orientation des évaluations, Afrique du Sud)

ESC : *Evaluation Sub-committee* (Sous-comité d'évaluation, Ouganda)

ETWG : *Evaluation Technical Working Group* (Groupe de travail technique d'évaluation)

FCTC : Framework Convention on Tobacco Control (Convention-cadre pour la lutte antitabac)

FLBP : Funza Lushaka Bursary Programme (Programme de bourse Funza Lushaka)

GAIN : *Global Alliance for Improved Nutrition* (Alliance globale pour l'amélioration de la nutrition)

GEV : *Government Evaluation Facility* (Centre d'évaluation gouvernemental)

GIZ : *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (Société allemande pour la coopération internationale)

GMEF : *Ghana Monitoring and Evaluation Forum* (Forum ghanéen d'évaluation et de suivi)

GG : Gouvernement du Ghana

GPF : Gestion publique de finances

GPRS : *Ghana Poverty Reduction Strategy* (Stratégie ghanéenne de réduction de la pauvreté)

GPRSII : *Growth and Poverty Reduction Strategy* (Stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté)

GTN : Groupe de travail national

GTT : Groupe de travail technique

GWCL : *Ghana Water Company Limited* (Compagnie de l'eau ghanéenne limitée)

HC : *Health centre* (Centre de santé)

HPP : Hémorragie post-partum

HSD : *Health sub-district* (Sous-district de santé)

IDLO : *International Development Law Organisation* (Organisation internationale de droit du développement)

IGG : *Inspector General of Government* (Vérificateur général du gouvernement)

IMC : *Inter-Ministerial Committee* (Comité interministériel)

IP : *Implementation partner* (Partenaire d'implémentation)

IRC : *International Research Centre* (Centre de recherche international)

ISS : *Institute for Security Studies* (Institut d'études de sécurité)

ITE : *Initial Teacher Education* (Formation d'enseignement initiale)

JBSF : *Joint Budget Support Framework* (Cadre conjoint de soutien financier)

KEPSA : *Kenya Private Sector Alliance* (Alliance kenyane du secteur privé)

KUAPO : *Kenyans United Against Poaching* (Kenyans unis contre le braconnage)

KWCA : *Kenya Wildlife Conservancies Association* (Association des réserves naturelles kenyanes)

KWCF : *Kenya Wildlife Conservation Forum* (Forum kenyan pour la conservation de la faune)

KWS : *Kenya Wildlife Service* (Service kenyan de la faune)

LDPDR : Lettre de déclaration de politique de développement rural

LWF : *Laikipia Wildlife Forum* (Forum de la faune de Laikipia)

MAEP : Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche

MDA : Ministères, départements et agences

MDG : *Millennium Development Goal* (Objectif de développement du millénaire)

MDGLAAT : Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du territoire

MDR : Ministère du Développement rural

MESTI : *Ministry of Environment, Science, Technology and Innovation* (Ministère de l'Environnement, de la Science, de la Technologie et de l'Innovation)

MEWNR : *Ministry of Wildlife, Environment, Water and Natural Resources* (Ministère de la Faune, de l'Environnement, de l'Eau et des Ressources naturelles)

MLGRD : *Ministry of Local Government and Rural Development* (Ministère de la Gouvernance locale et du Développement rural)

MMDAs : Metropolitan, Municipal and District Assemblies (Assemblées métropolitaines, municipales et des districts)

MoEM : *Ministry of Energy and Mineral Development* (Ministère de

l'Énergie et du Développement minéral

MoFPED : *Ministry of Finance, Planning and Economic Development*

MOH : *Ministry of Health*

MoME: *Ministry of Monitoring and Evaluation*

MoWT: *Ministry of Works and Transport*

MPD: Ministère du Plan et du Développement

MPDA : Marchés publics et disposition des avoirs

MPDEPP-CAG : Ministère du Plan, du Développement, de l'Évaluation des Politiques publiques et du Contrôle de l'Action gouvernementale

MSWR : *Ministry of Sanitation and Water Resources* (Ministère de l'Assainissement et des Ressources d'eau)

MWRWH : *Ministry of Water Resources, Works and Housing* (Ministère des Ressources d'eau, des Travaux et du Logement)

NDP : *National Development Plan* (Plan national du développement)

NDPC : *National Development Planning Commission* (Commission nationale de planification du développement)

NEP : *National Evaluation Plan* (Plan national d'évaluation)

NEPF : *National Evaluation Policy Framework* (Cadre national des politiques d'évaluation)

NES : *National Evaluation System* (Système national d'évaluation)

NESSAP : *National Environmental Sanitation Strategy and Action Plan* (Stratégie et plan d'action d'assainissement environnemental national)

NIMES : *National Integrated Monitoring and Evaluation Strategy* (Stratégie intégrée nationale de suivi et d'évaluation)

NLLAP : *National Learning Alliance Platform* (Plateforme de l'alliance nationale pour l'apprentissage)

NPC : *National Planning Commission* (Commission de planification nationale)

NPM : *New Public Management* (Nouvelle gestion publique)

NRT : *Northern Rangeland Trust*

NSFAS : *National Student Financial Aid Scheme* (Programme national d'aide financière aux étudiants)

NSNP : *National School Nutrition Programme* (Programme national de nutrition scolaire)

NSO : *National Statistics Office* (Bureau national de la statistique)

OBNL : Organisation à but non lucratif

OC : Organisme communautaire

OCDE : Organisation pour la coopération et le développement économique

OMS : Organisation mondiale de la santé

ONG : Organisation non gouvernementale

OSC : Organisme de société civile

PACE : *Programme for Accessible Health Communication and Education, Uganda* (Programme pour la communication et l'éducation accessible en santé, Ouganda)

PAG : Programme d'action du gouvernement

PASCIb : Plateforme des associations de la société civile du Bénin

PD : Partenaire de développement

PDFDP : Prise de décision fondée sur des données probantes

PFDP : Politiques fondées sur des données probantes

PIB : Produit intérieur brut

PNIASAN : Plan national d'investissement pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition

PNOPPA : Plateforme nationale des organisations de paysans et de producteurs agricoles

PNUD : Programme des Nations unies pour le développement

PoA : Programme d'action

PPFDP : Pratiques et politiques fondées sur des données probantes

PPMS : *Public Procurement Management System* (Système de gestion des marchés publics)

PRS : Parliamentary Research Services (Services de recherches parlementaires)

PSDSA : Plan stratégique pour le développement du secteur

PSI : *Population Service Initiative* (Initiative de services à la population)

PSO : Plan stratégique opérationnel

PSRSA : Plan stratégique pour la relance du secteur agricole

RDC : République démocratique du Congo

REACH-PI : *Regional East African Community Health Policy Initiative*

RRS : *Rapid Response Service*

RS : Revue systématique

SAMEA : *South African Monitoring and Evaluation Association*

SAPS : *South African Police Service*

SC : Secrétaire du cabinet

SDDAR : Schéma directeur du développement agricole et rural

SEA : *Strategic Environmental Assessment*

S&E : Suivi et évaluation

SESIP : *Strategic Environmental Sanitation Investment Plan* (Plan stratégique d'investissement dans l'assainissement environnemental)

SNCA : Stratégie nationale de conseil agricole

SNE : Système national d'évaluation

SNV : Organisation néerlandaise pour le développement

TASU : *Technical Administration Support Unit* (Unité de soutien à l'administration technique)

TEHIP : *Tanzania Essential Health Interventions Project* (Projet tanzanien d'interventions essentielles en santé)

TIC : Technologie d'information et de communication

TNC : *The Nature Conservancy*

TR : Termes de référence

UBOS : *Uganda Bureau of Statistics* (Bureau de la statistique de l'Ouganda)

UCIMB : Union des Chambres interdépartementales de métiers du Bénin

UE : Union européenne

UEA : *Uganda Evaluation Association* (Association d'évaluation ougandaise)

UICN ESARO : Union internationale pour la conservation de la nature, Bureau régional pour l'Afrique orientale et australe

UNICEF : *United Nations Children's Fund* (Fonds des Nations unies pour l'enfance)

UOMOA : Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine

UPD : Unité procurant et disposant

URA : *Uganda Revenue Authority* (Agence de revenus ougandaise)

USAID : *United States Agency for International Development* (Agence des États-Unis pour le développement international)

VCE : Violence contre les enfants

VCF : Volence contre les femmes

VCFE : Violence contre les femmes et les enfants

VEP : *Victim Empowerment Programme* (Programme d'autonomisation des victimes)

VFG : Violence fondée sur le genre

VHT : *Village health team* (Équipe sanitaire du village)

WACIE : *West African Network on Impact Evaluation* (Réseau pour l'évaluation d'impact en Afrique de l'Ouest)

WCMA : *Wildlife Conservation and Management Act* (Acte concernant la conservation et la gestion de la faune)

WSUP : *Water and Sanitation for the Urban Poor* (Eau et assainissement pour les pauvres urbains)

WWF : *World Wildlife Fund* (Fonds mondial pour la faune)

1 Introduction générale

Ian Goldman et Mine Pabari

Résumé

Ce chapitre est une introduction à l'élaboration des politiques et des pratiques fondées sur les données probantes en Afrique. Il adopte le point de vue du décideur et non celui d'un chercheur, d'où son orientation vers les méthodes visant à soutenir l'utilisation des données probantes par les décideurs et des praticiens (gestionnaires de projet/programme). Ce livre présente huit expériences africaines en matière d'utilisation de données probantes, au Bénin, au Ghana, en Ouganda, au Kenya, en Afrique du Sud et dans la région CEDEAO (c.-à-d. l'Afrique de l'Ouest). Le chapitre fait un bref survol des cinq pays où les études de cas ont été produites à partir de leur contexte, par une approche réaliste en évaluation. Les études de cas couvrent des données générées par des évaluations, des recherches, des synthèses de recherches, et par des contributions de la société civile. Il est à relever que le livre se concentre moins sur les données elles-mêmes que sur les interventions promouvant l'utilisation de celles-ci et la façon dont elles ont influencé les individus, les organisations et les systèmes, en renforçant leurs capacités et en créant des opportunités d'utilisation. Ces cas démontrent comment les expériences exposées dans ces études de cas ont pu générer des résultats au niveau des politiques dans ces pays. Ce chapitre introduit brièvement le cadre analytique et décrit la structure du livre.

L'Afrique du Sud a connu un taux d'infection de VIH/Sida parmi les plus élevés au monde. Au début de la pandémie, le Président sud-africain de l'époque a rejeté les preuves du lien entre le VIH et le Sida et l'utilisation des médicaments antirétroviraux (ARV) comme remède. De ce fait, le déploiement des ARV a été retardé, causant la mort de millions de personnes dont les vies auraient pu être sauvées à l'aide de ces médicaments. À la suite de la vulgarisation des ARV, la mortalité attribuable au Sida a baissé de 42,9 % en 2006 à 23,4 % en 2019 et l'espérance de vie des hommes a augmenté de 52,3 ans en 2006 à 61,5 ans aujourd'hui (Statistics South Africa, 2019).

L'Afrique, un continent qui se découvre

Le dynamisme du continent est un sentiment largement partagé du fait du nombre de pays africains qui ont des taux de croissance économique plus élevés que d'autres pays en développement à travers le monde (AfDB, 2019). Aujourd'hui, les dirigeants africains sont déterminés à réaliser des changements significatifs dans leurs pays, et l'électorat africain exige davantage de ses dirigeants une reddition des comptes.

Les gouvernements africains ont capitalisé une multitude de connaissances et d'expériences qu'ils peuvent mutualiser entre eux et partager avec le reste du monde. Le Rwanda et l'Éthiopie, par exemple, ont respectivement réduit la proportion des personnes vivant avec le VIH/Sida de 9,5 % et 4,7 %, à moins de 0,5 % en moins de 20 ans¹. L'Afrique du Sud a un PIB 35 fois plus élevé que celui du Rwanda et 4 fois plus que celui de l'Éthiopie². Cependant, en 2018, la prévalence du VIH en Afrique du Sud était de 8,7 %, bien que celle du Rwanda fût de 0,5 % et celle d'Éthiopie de 0,4 %. Que peut-on apprendre des succès du Rwanda et de l'Éthiopie dans leurs contextes respectifs ?

Les pays africains font face à des défis de plus en plus complexes. Partout sur le continent, les gouvernements s'efforcent de traduire la croissance économique en opportunité pour la prospérité de tous les citoyens. De 2008 à 2018, le PIB a augmenté de presque 40 %. Pourtant, près de la moitié des citoyens habite dans l'un des 25 pays où l'opportunité économique durable a diminué au cours des 10 dernières années (The 2018 Ibrahim Index of African Governance, 2018). Dans le même temps, les répercussions d'une croissance non durable sur les générations présentes et futures se mettent progressivement en place (AfDB, 2019 ; UNECA, 2018).

La promotion de la croissance, l'amélioration du bien-être de tous, le renforcement de la résilience face aux chocs et la stabilisation de l'intégrité de l'environnement et des bases de ressources naturelles ne peuvent être réalisés que par des changements importants dans les politiques et pratiques, ainsi que dans notre façon d'apprendre et de prendre des décisions.

Ce livre est basé sur l'hypothèse que l'utilisation des données probantes³ contribue à l'amélioration des politiques, programmes et pratiques de développement. Il répond à un défi central : comment pouvons-nous mieux exploiter la richesse de données probantes générée en Afrique afin de développer durablement et équitablement la diversité de conditions auxquelles nous faisons face ?

Justification d'un livre portant sur l'utilisation des données probantes

Il n'y a vraiment pas de pénurie de données ou d'informations en Afrique du fait des avancées technologiques qui en favorisent l'accès de façon exponentielle.

Les données probantes proviennent de sources telles que la recherche scientifique, les évaluations, les connaissances traditionnelles/indigènes, les données administratives et les enquêtes d'opinion publique. Pour relever les défis de développement, l'Afrique devrait être capable de reconnaître et d'accéder aux données existantes, et de savoir quand et comment commanditer et générer de nouvelles données afin de combler ses lacunes. Il est également important de pouvoir exploiter le contexte social et politique afin de créer des opportunités d'utilisation de ces données dans les prises de décision en les intégrant aux connaissances, capacités, expériences, expertises et jugements des décideurs et praticiens.

Ce livre traite principalement des données probantes. Il a été écrit en vue de contribuer à l'amélioration de la compréhension de la façon dont ces données sont utilisées et peuvent aider à informer et renforcer les politiques, les programmes et la pratique de développement en Afrique. L'analyse porte surtout sur les processus qui soutiennent ou entravent l'utilisation des données probantes plutôt que sur les sources de données et leur processus de génération, qui ont fait l'objet d'une abondante littérature.

Ce livre aborde le sujet des données probantes du point de vue des décideurs plutôt que de celui des chercheurs. Il explore les voies par lesquelles ces derniers ainsi que les praticiens du développement africains peuvent fonder leurs interventions sur l'utilisation des données probantes afin d'améliorer les résultats et les impacts de développement. Aux praticiens pouvant agir au sein des gouvernements ou des ONG en tant que diffuseurs de connaissance, ce livre devrait également être utile, car avec les académiciens, ils s'intéressent à l'utilisation des données probantes et contribuent aux résultats du développement.

Il y a un débat autour des termes à privilégier dans ce domaine : « fondé sur des données probantes » ou « informé par des données probantes », « élaboration des politiques » ou « prise de décision », « élaboration des politiques fondées sur des données probantes » (EPFDP) ou « prise de décision informée par des données probantes » (PDIDP) (p. ex. Stewart et coll., 2019).

Banks (2018) cite un fonctionnaire australien :

« ... certains ont interprété le terme EPFDP de façon trop littérale en insistant sur le fait que le terme « fondée » soit remplacé par le mot « influencée », soutenant que les décisions politiques sont rarement fondées sur des données probantes. Bien sûr, cela est vrai, mais rares parmi ceux qui utilisent le terme iraient jusqu'à soutenir le contraire. » (traduction libre)

Dans ce livre, nous utilisons les termes EPFDP et PDIDP de façon interchangeable, avec une préférence pour « politiques et pratiques informées par des données probantes » (PPIDP). Nous mettons l'accent sur la relation entre les données probantes et le changement dans diverses formes — les politiques, les pratiques ou croyances en matière du développement et les visions du monde.

Apprendre des expériences africaines d'utilisation des données probantes

Le mouvement pour les politiques fondées sur des données probantes promeut l'utilisation des données probantes pour informer l'élaboration des politiques depuis les années 1970. Les premiers travaux dans ce domaine ont été menés par le secteur de la santé et surtout en dehors de l'Afrique. Cependant, depuis 2010, les travaux sur l'élaboration des politiques fondées sur des données probantes se sont élargis en Afrique. La majorité des pays se sont dotés aussi d'agences nationales de la statistique ayant la capacité de recueillir des données nationales, bien qu'il y ait des enjeux sur la qualité de ces données (PARIS21, 2019). La plupart des pays ont aussi une forme de système de suivi et d'évaluation (S&E), mais d'habitude, ils se concentrent sur le suivi, la performance et la reddition de comptes plutôt que sur la pensée analytique et l'apprentissage (Porter et Goldman, 2013). Certains pays, tels que le Bénin, l'Afrique du Sud et l'Ouganda, ont des systèmes nationaux d'évaluation et évaluent systématiquement les politiques et programmes clés (Goldman *et al.*, 2018). Il y a de nombreux exemples de synthèses systématiques de données probantes provenant de multiples études, au lieu d'une seule, particulièrement dans le secteur de la santé.

Certains pays investissent d'ailleurs dans la promotion de l'utilisation des données. Par exemple, le Bénin, l'Afrique du Sud et l'Ouganda ont offert des formations en plaidoyer aux cadres supérieurs afin de stimuler la demande pour les données probantes. Les organisations et réseaux dédiés aux données probantes sont en plein essor, depuis les *Centres for Learning on Evaluation and Results* (CLEAR) en Afrique anglophone et francophone au *Africa Evidence Network*. Aujourd'hui, il existe des

exemples de décideurs africains qui utilisent des données probantes provenant des évaluations et des synthèses, d'expérimentation dans les approches en matière d'évaluation et des synthèses de données. Cette utilisation est le sujet de discussions tant sur des plateformes nationales et qu'internationales.

Ce livre s'appuie sur la richesse des pratiques de génération et d'utilisation des données probantes tout en donnant une voix à l'expérience africaine. Nous utilisons des études de cas pour explorer les expériences des organisations et des individus qui utilisent des données probantes afin d'informer les résultats de développement. Nous le faisons à travers plusieurs pays, secteurs et sources de données, incluant des évaluations, des synthèses de recherche et la participation citoyenne. Ce faisant, le livre reconnaît l'importance d'aller au-delà des données pour inclure les connaissances des acteurs, les expériences des praticiens et des citoyens et les connaissances tacites nécessaires pour juger la pertinence d'une idée et la manière de l'adapter à un contexte local (Martinuzzi et Sedlačko, 2017).

Les cas sont rapportés par des chercheurs et des décideurs travaillant ensemble pour explorer des parcours de données probantes, avec l'objectif d'identifier les facteurs critiques qui facilitent ou entravent l'utilisation des données probantes dans un contexte particulier. Les auteurs font de leur mieux pour « raconter une histoire honnête », reconnaissant que les éclairages les plus importants émergent souvent des défis et des échecs.

Ce livre identifie et documente des leçons de pays africains participants et a comme objectif de partager celles-ci avec les décideurs, les praticiens et les chercheurs partout en Afrique et au-delà, contribuant ainsi au renforcement des réseaux et des processus qui aident à promouvoir l'utilisation des données probantes sur le continent africain. Ainsi, il vise à soutenir la recherche-action en donnant une voix aux décideurs impliqués directement dans le processus de génération de données probantes et aux chercheurs dans les études de cas. Des vidéos et des notes de politique ont été également conçues pour offrir divers moyens de transmission des leçons apprises.

Le processus de recherche

La recherche qui sous-tend ce livre a été réalisée selon un cadre analytique tiré des travaux existants sur l'impact de la recherche (Langer et coll., 2016) et des travaux menés en Amérique latine sur l'importance du

contexte politique (Weyrauch et coll., 2016). Des détails supplémentaires sont fournis au chapitre 3. La méthodologie est fondée sur une approche d'étude de cas visant à répondre aux questions « comment ? » et « pourquoi ? » que suscite la difficulté de séparer le phénomène de l'étude de son contexte (Yin, 1994). Les études de cas ont été retenues parmi les pays africains qui ont pris part au programme Twende Mbele avec des gouvernements africains qui se concentrent sur l'utilisation du S&E pour orienter le changement.⁴ Ces partenaires ont facilité l'accès rapide aux décideurs et ont créé le potentiel pour utiliser le livre lui-même comme une intervention pour le changement dans ces pays. Les études de cas constituent des exemples pertinents d'utilisation de données probantes, provenant d'une variété de sources et de secteurs.

Les outils de recherche comprenaient l'analyse documentaire, des entrevues avec des parties prenantes clés, l'observation participative et, dans certains cas, des ateliers et des groupes de discussion avec recours à des guides d'entretien identiques. Il a été demandé aux auteurs de rapporter leur cas selon le même modèle de présentation et les décideurs politiques ont pris part à l'élaboration de chacun des cas. Ensuite, les éditeurs ont transformé les cas en chapitres qui ont été évalués par les auteurs. Les chapitres documentent et analysent des exemples de la production et de l'utilisation des données probantes, décrivent comment elles ont réussi ou pas à informer les politiques et pratiques et cerné les facteurs qui ont facilité ou entravé l'utilisation de ces données et les leçons pour l'Afrique tirées de cette expérience.

Introduction aux études de cas

Huit études de cas réalisées dans cinq pays et au niveau de la CEDEAO (la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest) sont présentées. Le Bénin, l'Afrique du Sud et l'Ouganda se sont dotés de systèmes nationaux d'évaluation et démontrent l'utilisation des données probantes dans la prise de décision. Le Kenya et le Ghana sont en phase d'élaboration de leurs politiques de S&E, avec celles du Ghana en attente d'approbation par le Conseil des ministres. Tous les pays ont des universités et des centres d'études qui réalisent des recherches ainsi que des organisations nationales de la statistique. Dans certains cas, comme ceux de l'Ouganda, du Kenya et de l'Afrique du Sud, les parlementaires commencent à exiger des données probantes. Dans le cas de l'Ouganda, l'utilisation des données probantes pour des projets de grande envergure est obligatoire et intégrée dans les règlements.

Cette section fournit un bref survol des cinq pays où ces études de cas ont été réalisées et sélectionnées ; la sixième section couvre un cas de la CEDEAO.

Kenya

Le système de gouvernance du Kenya est composé du gouvernement national et des unités gouvernementales locales récemment créées sous la dénomination de « comtés ». Il existe un parlement actif avec un service de recherche et un Bureau parlementaire du budget. Le Kenya a développé une politique de S&E en attente de l'approbation du Conseil des ministres depuis quelque temps. La Direction du S&E au ministère des Finances et de la Planification est responsable de la stratégie nationale intégrée de S&E (NIMES), ainsi que de la Vision 2030 du pays et de sa stratégie nationale de relance économique. D'autres sources de données probantes comprennent la *Rapid Results Initiative* (RRI), dédiée au suivi des performances des projets, un système électronique intégré national de S&E (E-NIMES), et un système électronique intégré de S&E de comté (E-CIMES), qui facilitent le partage de données sur l'implémentation de projets en temps réel. Selon une étude diagnostique réalisée par CLEAR-AA sur le statut des systèmes d'évaluation nationaux (NES) au Kenya (Khumalo, 2019), l'introduction du NIMES a approfondi l'utilisation du S&E dans l'élaboration et le déploiement des politiques.

Le Kenya possède un *National Bureau of Statistics* et des universités et instituts de recherche bien développés, tels que le *African Population Health Research Centre*, le *Kenya Institute for Public Policy Research and Analysis* et le *African Institute for Development Policy*. Ces institutions jouent un rôle clé dans la génération des données probantes, promeuvent la synthèse de recherches et s'impliquent directement dans la formation et le soutien pour l'EPFDP. Il existe aussi un ensemble d'instituts de recherche internationaux basés à Nairobi. Pourtant, des défis persistants entravent l'utilisation efficace des données à plusieurs niveaux. Parmi eux, l'inadéquation des ressources et des capacités et un faible niveau d'utilisation de données probantes dans le pays, ainsi que la participation réduite de la société civile et d'autres acteurs non gouvernementaux (*ibid.*).

Le cas kenyan (chapitre 10) porte sur le secteur de la faune, qui a une longue histoire de polarisation idéologique parmi ses parties prenantes. Spécifiquement, il réfléchit au rôle d'un comité parlementaire qui a mené l'évaluation du *Wildlife Conservation and Management Act* 2013 à l'aide de la participation citoyenne.

Ouganda

L'Ouganda a deux types de gouvernement : national et local. Le gouvernement local est divisé en districts et *sub-counties*. La majorité des services est administrée par les gouvernements locaux. Le bureau du Premier ministre est responsable de la coordination du suivi et de l'évaluation au niveau national. La stratégie intégrée nationale de S&E (NIMES) a été lancée en 2005/2006 et la politique nationale de S&E approuvée par le Conseil des ministres en mars 2013. Un *Government Evaluation Facility* (GEF) établi en 2013 surveille la gestion et l'utilisation des évaluations. Les acteurs étatiques et non étatiques, au nombre desquels la *Uganda Evaluation Association* (UEA), collaborent étroitement avec le gouvernement. Le Parlement de l'Ouganda est membre du Réseau des parlementaires africains pour l'évaluation du développement (APNODE) et a un bureau de recherche, un bureau budgétaire et son propre bureau de S&E.

Selon l'étude diagnostique NES réalisée par CLEAR-AA (David-Gnahoui, 2018), les évaluations des grands projets sont obligatoires et environ 12 % des études réalisées jusqu'en 2018 ont été commanditées et/ou cogérées par le gouvernement, avec des niveaux de qualité relativement élevés. Plusieurs organisations effectuent des évaluations incluant des consultants, des universités et des centres d'études, tel le *Economic Policy Research Centre*. Le sujet du chapitre 7 est une évaluation du système national d'approvisionnement public réalisée au début de la mise en place du système d'évaluation national.

L'Ouganda a un secteur universitaire bien établi — l'université Makerere est l'une des universités les mieux classées en Afrique — et un ensemble de centres d'études tels que le *African Centre for Health & Social Transformation* et le *Institute for Public Policy Research*. Il existe des utilisateurs non gouvernementaux des données probantes tels que le *Civil Society Budget Advocacy Group* (Obuku, 2018). Le *College of Health Sciences* de l'université Makerere a depuis quelques années un programme faisant la promotion de la synthèse de recherches et l'application des connaissances, produisant ainsi des connaissances utilisées par le gouvernement (Nankya, 2016).

Le deuxième cas ougandais, discuté dans le chapitre 8, est un service rapide de synthèse de recherche dans le secteur de la santé, situé à l'université Makerere. Il s'agit d'un service innovant qui synthétise des recherches existantes et élabore des modèles rapides qui produisent des sommaires de recherches en santé en 28 jours (Mijumbi-Deve et coll.,

2017). Ce modèle est très intéressant pour l'Afrique. Trois minicas d'utilisation de données probantes sont également présentés. L'un a eu lieu au niveau national, et les deux autres dans des services décentralisés de districts de santé.

Afrique du Sud

L'Afrique du Sud est un État semi-fédéral ayant des sphères semi-autonomes du gouvernement national, des gouvernements provinciaux et des gouvernements locaux. Les gouvernements locaux sont divisés en municipalités locales et en districts. Les services aux citoyens tels que l'éducation et la santé sont administrés par les gouvernements provinciaux, et les services d'eau et d'électricité sont administrés par les municipalités. L'Afrique du Sud possède des mécanismes institutionnels de S&E bien établis aux niveaux national et provincial. Le *Department of Planning, Monitoring and Evaluation* (DPME) joue un rôle clé au niveau national en administrant divers systèmes de suivi ainsi que le système national d'évaluation (NES). Des évaluations se font aux niveaux national, provincial et départemental.

Le gouvernement a souvent recours à la recherche, à ses résultats et à la cartographie de données (Stewart et coll., 2019). La DPME, en rapport avec l'université de Cape Town, offre des formations en EPBDP aux trois niveaux les plus élevés de la fonction publique. La *South African Monitoring and Evaluation Association* (SAMEA) fournit activement une plateforme pour l'engagement de plusieurs acteurs en S&E. Un autre intervenant en évaluation, pas seulement en Afrique du Sud, est le *Centre for Learning on Evaluation and Results - Anglophone Africa* (CLEAR-AA), basé à l'université du Witwatersrand.

L'offre de données probantes telle que celle des consultants et des instituts de recherche est considérablement plus élevée que dans d'autres pays africains. Les conseils de recherche tels que le *Human Sciences Research Council* et le réseau d'universités du pays produisent des travaux de haute qualité. Les travaux menés par le *South African Cochrane Centre* et le *Medical Research Council* ont donné des résultats très appréciables dans le domaine de la santé. Ils sont en passe de faire autorité dans d'autres domaines, où l'*Africa Centre for Evidence*, à l'université de Johannesburg, joue un rôle clé. Il existe aussi un réseau de cinq centres de recherche sud-africains consacré à la synthèse de données probantes pour la prise de décision (Stewart, Dayal et coll., 2019).

Les deux cas sud-africains traités dans ce livre concernent des évaluations effectuées dans le cadre du système national d'évaluation. Le premier porte sur les travaux de données probantes du *Department of Basic Education* (chapitre 5), mettant l'accent sur un Département très innovateur dans le développement des capacités d'évaluation et de recherche qui a été à l'avant-garde de l'évaluation et de l'utilisation des synthèses de recherche. Ce cas concerne deux évaluations, l'une portant sur un programme de bourse pour les professeurs, et l'autre sur le *National School Nutrition Programme*. Il décrit le parcours de promotion et d'utilisation des données vécu par le Département, en mettant en valeur le rôle d'un diffuseur interne de connaissance¹.

Le chapitre 6 décrit le deuxième cas sud-africain, portant sur une évaluation de la réponse de l'État à la violence contre les femmes et les enfants, un enjeu très complexe sur lequel des progrès significatifs ont été faits au moyen des politiques informées par un processus de dialogue approfondi.

Bénin

Le Bénin a deux types de gouvernement, aux niveaux central et local, ce dernier ayant un degré d'autonomie considérable. Il y a une politique nationale d'évaluation en vigueur, des lignes directrices pour l'évaluation, et un Conseil national d'évaluation (Porter and Goldman, 2013). Le Bureau d'évaluation des politiques publiques et de l'analyse de l'action gouvernementale (BEPPAG) est rattaché au secrétariat général de la Présidence de la République. Il dirige le système national d'évaluation et le développement des capacités et assure l'utilisation des évaluations pour la gestion.

Entre 2001 et 2018, le Bénin a effectué 17 évaluations au niveau national et a affiché des succès impressionnants en matière d'adoption et d'utilisation des évaluations pour influencer la mise en œuvre. Pourtant, l'étude diagnostique de la NES a démontré que près de 90 % de la demande en matière d'évaluation vient des donateurs. Les évaluations sont mises à la disposition du public au moyen d'une base de données établie en 2018 (Présidence du Bénin, n. d.). Les ministères sont obligés d'envoyer à la

¹ **Diffuseur de connaissance** : « personne ou organisation qui fait circuler le savoir et crée des liens entre les chercheurs et leurs différents publics » – Morgan MEYER, chercheur au Centre de Sociologie de l'Innovation, à l'École des Mines de Paris – ParisTech.

Cour Suprême des rapports annuels de performance qui sont publiés après validation et utilisés pour informer la législation. Généralement, les consultants en évaluation du pays démontrent un haut niveau de compétence (bien que certaines capacités spécialisées manquent) et offrent aussi des services de renforcement des capacités en évaluation (David-Gnahoui, 2018). Cependant, en dépit de son cadre institutionnel, la génération et l'utilisation des données probantes constituent encore pour ce pays un défi important, particulièrement du point de vue de l'offre et de la demande au niveau local.

Le cas béninois au chapitre 9 porte sur une évaluation de son secteur agricole, effectuée en 2009, relativement tôt par rapport au déploiement du système d'évaluation. L'évolution subséquente du processus des politiques s'est appuyée sur les données probantes générées par cette évaluation afin d'inclure les producteurs.

Ghana

Le Ghana a deux niveaux de gouvernance : nationale et locale (assemblées de districts), avec une structure coordonnatrice régionale intermédiaire (*regional coordination councils*). La majorité des services sont administrés par les départements nationaux, mais un programme de décentralisation en cours transfère des compétences aux districts et aux structures municipales.

Les activités de S&E sont effectuées au niveau national, le *Ministry of M&E* étant responsable des programmes et projets phares et la *National Development Planning Commission* (NDPC) assurant la planification et le suivi du plan de développement national et les travaux sectoriels. Un projet de politique de S&E a été élaboré, mais en attendant son adoption, le NPDC fournit des conseils aux activités de S&E, incluant des manuels et des lignes directrices. Le *Ghana Statistical Service* est actif en tant qu'organe national de la statistique.

Les évaluations sont réalisées habituellement pour répondre aux besoins des donateurs et sont effectuées par des évaluateurs externes au sein des firmes privées. L'intérêt pour l'évaluation est en croissance et le *Ghana M&E Forum* joue un rôle clé dans la promotion de l'évaluation et l'utilisation des données probantes (Amatoey et coll., 2019). Une revue diagnostique effectuée par CLEAR-AA a montré une utilisation limitée des résultats des évaluations à cause de contraintes temporelles et d'intérêts en jeu (*ibid.*). Sampong (2018) décrit l'exemple d'une agence

gouvernementale, l'*Environmental Protection Agency*, qui démontre l'implication limitée des institutions de recherche, le recueil fragmentaire de données et les efforts de recherche désorganisés.

Une série d'universités participent à la recherche et fournissent des conseils, notamment par le biais des instituts tels que le *Ghana Institute for Management and Public Administration* et le *Institute of Statistical, Social and Economic Research*, situés à l'université du Ghana. La recherche est généralement commanditée par des donateurs. Sampong (2018) suggère qu'il y a une collaboration systémique limitée entre les chercheurs et les décideurs. L'utilisation des données probantes pour la prise de décisions au Ghana est encore émergente et l'accent reste encore sur la gestion de la performance et le conformisme plutôt que sur l'utilisation des évaluations et d'autres formes de données probantes dans l'apprentissage et l'élaboration des politiques. Il y a une société civile active qui a produit des outils intéressants pour le suivi de la performance du gouvernement et de l'état des services. Le chapitre 11 porte sur deux outils pour mesurer la performance des services au niveau du district, avec un accent particulier sur la gestion des services d'assainissement.

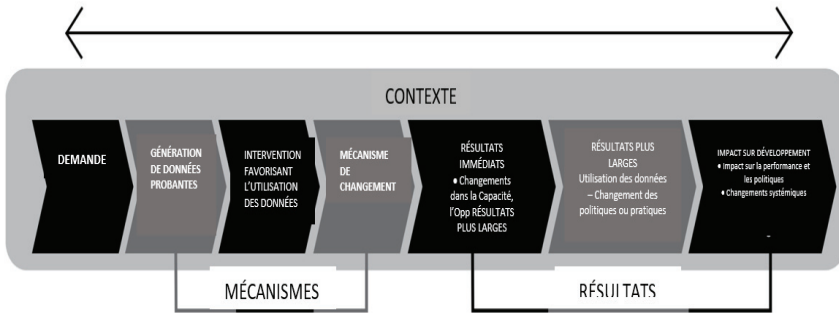
CEDEAO

La CEDEAO est une communauté économique régionale qui couvre 15 États en Afrique de l'Ouest et opère en parallèle avec l'Union économique et monétaire ouest-africaine (UEMOA). Elle joue un rôle important dans la taxation au sein de la communauté. Le dernier cas (chapitre 12) se concentre sur une initiative régionale de la CEDEAO qui a utilisé des données de recherche et un processus de dialogue bien facilité aux niveaux technique et politique afin d'augmenter le taux d'imposition sur le tabac dans le but de réduire la consommation de ce produit et d'augmenter les revenus de l'État. Le cas décrit le parcours nécessaire pour faire adopter une nouvelle directive et le rôle important d'une institution de recherche ouest-africaine, le CRES, dans la facilitation d'un tel processus.

Introduction du cadre analytique

Le cadre analytique est présenté de façon détaillée au chapitre 3. Cependant, pour ceux qui voudraient aller vite, une version simplifiée est fournie dans la figure 1.1.

Figure 1.1 Version simplifiée du cadre analytique



Source : Créée par les auteurs

La théorie de changement qui sous-tend le cadre analytique est fondée sur les éléments suivants :

- Les *contextes* interne et externe sont les clés de la conception, de l'opérationnalisation et de la réussite de toute initiative. Par conséquent, chaque cas est analysé par rapport à son contexte.
- Dans différents cas, nous avons des niveaux différents de *demande* de données, qui peuvent émaner des décideurs politiques, des donateurs, des chercheurs ou de la société civile.
- Les données probantes sont *générées* par le biais de divers types de production.
- Les interventions pour promouvoir l'appropriation, l'utilisation et le consensus autour des résultats ont lieu avant, durant et après le processus de génération de données probantes. D'autres interventions valorisent la crédibilité des données ou l'accès élargi.
- Ces interventions déclenchent des *mécanismes de changement* chez les individus et les organisations qui sont favorables à leur utilisation. De tels mécanismes peuvent rendre les données plus *accessibles*, *sensibiliser* les parties prenantes, renforcer la *confiance* accordée aux données ou *institutionnaliser* les recommandations d'une certaine façon.

- Ceci devrait mener aux résultats immédiats du renforcement de la capacité des parties prenantes à utiliser des données, de l'*opportunité* et de la motivation pour les utiliser dans un contexte particulier.
- Le cas échéant, on pourrait observer des *changements de comportement, de politiques et de pratique* aux niveaux individuel et organisationnel, et du système plus largement.
- Ce processus est rarement linéaire. Il est généralement itératif et peut impliquer des niveaux successifs de génération et d'utilisation de données probantes. Bien sûr, les déclencheurs du changement peuvent intervenir à différents stades. Par exemple, au Bénin et en Afrique du Sud, le besoin des théories de changement en évaluation a mené au développement des théories de changement en planification.

Ces cas ont pour but de suivre les vrais parcours de changement — de décrire ce qui a contribué réellement à l'utilisation des données probantes — pour que nous apprenions à faire mieux de façon plus délibérée. Pour ce faire, le livre souligne les leçons apprises (chapitre 13) afin que les lecteurs puissent les appliquer à leurs contextes. Les interventions pourraient être les plus aptes à fonctionner dans ce cas, et les mécanismes de changement devraient fonctionner en vue de l'atteinte du résultat visé.

Structure du livre

Ce livre se divise essentiellement en trois parties : la première est constituée de quatre chapitres introductifs qui exposent le sujet, la deuxième de huit chapitres qui présentent les études de cas, et une dernière partie, la conclusion, qui propose une réflexion analytique sur les hypothèses initiales et la compréhension de la prise de décision fondée sur des données probantes au début des recherches modifiées en fonction des résultats des études de cas.

Suite au chapitre d'introduction, le chapitre 2 décrit le domaine des politiques fondées sur des données probantes. Le chapitre 3 explique en profondeur le cadre analytique qui a guidé les recherches d'études de cas réalisées pour ce livre. Le chapitre 4 expose le contexte de trois des pays en matière de l'utilisation des données probantes, basé sur une enquête sur la culture du S&E réalisée par Twende Mbele au Bénin, en Ouganda et en

Afrique du Sud en 2017. Les chapitres de cinq à dix présentent des cas spécifiques, documentent et analysent des exemples de la génération de données probantes et décrivent comment les données ont informé (ou pas) les politiques, en justifiant ces résultats. Ainsi, les facteurs qui ont facilité ou entravé l'utilisation des données et d'autres leçons pour l'avenir sont rapportés. Dans chaque chapitre, l'accent est mis sur les processus qui soutiennent ou inhibent l'utilisation des données plutôt que sur le type de source de données. Cependant, les cas incluent une variété de sources de données allant des synthèses de recherche à la participation citoyenne.

Le dernier chapitre du livre (chapitre 13) dresse un portrait général des aspects saillants des cas, les leçons tirées des études, y compris une version stylisée du cadre analytique pour l'utilisation des données probantes fondée sur les expériences lors des cas d'étude, et des leçons en matière de promotion des données probantes.

Nous espérons que vous en apprécierez la lecture !

Notes

1 Incidence du VIH (pour 1000 personnes non infectées, âgées de 15 à 49 ans ; World Bank, n.d.-b).

2 PIB (USD courant ; World Bank, n.d.-a).

3 Selon Cairney, l'évidence est l'affirmation appuyée par l'information (traduction libre) (Cairney, 2016). Nous discutons davantage des définitions liées à l'évidence au chapitre 2.

4 www.twendembele.org

5 Les cas ne sont pas des projets du partenariat Twende Mbele lui-même, sauf le chapitre 3, qui utilise des recherches financées par Twende Mbele portant sur la culture de performance en Ouganda, au Bénin et en Afrique du Sud.

6 L'observation participante était une méthode clé, où les chercheurs ou co-auteurs étaient impliqués dans le cas. Cela a fourni une connaissance détaillée du contexte, un accès rapide à l'information, une mémoire historique des événements et une compréhension approfondie des antécédents et motifs des individus et organisations, ce qui permet une « description dense » des événements et du contexte du cas. Une description dense est une longue description qui capte le sens des actions

au moment où elles surviennent. Elle contextualise les événements d'une manière compréhensible pour les acteurs eux-mêmes.

7 Disponible sur : www.presidence.bj/évaluation-politiques-publiques.

8. Communication personnelle, Elias A. K. Segla, spécialiste en gouvernance et évaluation des politiques publiques, Présidence de la République du Bénin, Bureau de l'Évaluation des politiques publiques et de l'analyse de l'action gouvernementale.

Références

The 2018 Ibrahim index of African governance: Key findings. 2018, November 7. Consulté le 17 August 2019, from Mo Ibrahim Foundation website : <http://mo.ibrahim.foundation/news/2018/2018-ibrahim-index-african-governance-iiag-key-findings/>

AfDB, 2019. *African economic outlook*. Abidjan, Côte d'Ivoire : African Development Bank. Amatoey, C., Adaku, E. and Otoo, R.K. 2019, January. *Diagnostic report: Current status of the national evaluation system in Ghana*. CLEAR Anglophone Africa, Graduate School of Public

and Development Management, University of the Witwatersrand. Banks, G., 2018, November 30. *Whatever happened to 'evidence-based policymaking'?* Australian

online magazine for public sector managers. Consultée 26 March 2019, from The Mandarin, Australian online magazine for public sector managers website: www.themandarin.com.au/102083-whatever-happened-to-evidence-based-policymaking/

Cairney, P., 2016. *The politics of evidence-based policy making*. London : Palgrave Macmillan.

David-Gnahoui, E., 2018. *Etude diagnostique de l'offre et de la demande d'évaluation au Bénin*. Twende Mbele.

Goldman, I., Byamugisha, A., Gounou, A., Smith, L.R., Ntakumba, S., Lubanga, T., Rot-Munstermann, K. 2018. The emergence of government evaluation systems in Africa: The case of Benin, Uganda and South Africa. *African Evaluation Journal*, 6(1), 11. <https://doi.org/10.4102/aej.v6i1.253>

Khumalo, L., 2019, January. *Diagnostic report : Current status of the national evaluation system in Kenya*. Centre for Learning on Evaluation and Results Anglophone Africa (CLEAR-AA). Faculty of Law, Commerce and Management, University of the Witwatersrand.

Langer, L., Tripney, J. and Gough, D. 2016, April. *The science of using science; researching the use of research evidence in decision-making*. EPPI-Centre, Social Science Research Unit, UCL Institute of Education, University College London EPPI Centre.

Martinuzzi, A. and Sedlačko, M., 2017. *Knowledge brokerage for sustainable development: Innovative tools for increasing research impact and evidence-based policy-making* (1st ed.). <https://doi.org/10.4324/9781351285483>

Mijumbi-Deve, R., Rosenbaum, S.E., Oxman, A.D., Lavis, J.N. and Sewankambo, N.K. 2017. Policymaker experiences with rapid response briefs to address health-system and technology questions in Uganda. *Health Research Policy and Systems*, 15(1), 37. <https://doi.org/10.1186/s12961-017-0200-1>

Nankya, D. E., 2016. *Evidence-informed decision-making landscape at Makerere University, College of Health Sciences, Uganda*. Consulté à www.africaevidencenetwork.org/wp-content/uploads/2016/11/19-Nankya.pdf

Obuku, E., 2018. *Rapid landscape review map: A navigation guide to the R2P jungle in Uganda*. Consulté à www.africaevidencenetwork.org/wp-content/uploads/2016/11/9-Obuku-2018.pdf

PARIS21. 2019. *Statistical capacity development outlook*. Consulté à <https://paris21.org/sites/default/files/inline-files/Statistical%20Capacity%20Development%20Outlook%202019.pdf>

Porter, S. and Goldman, I., 2013. A growing demand for monitoring and evaluation in Africa. *African Evaluation Journal*, 1(1). <https://doi.org/10.4102/aej.v1i1.25>

Présidence du Bénin. n.d. *Évaluation des politiques publiques*. Consulté le 17 Avril 2019, from Présidence du Bénin website : www.presidence.bj/evaluation-politiques-publiques

Sampong, 2018. *Evidence ecosystem map: Ghana Environmental Protection Agency*. Consulté à www.africaevidencenetwork.org/wp-content/uploads/2016/11/13.-Sampong-2018.pdf

Statistics South Africa. 2019, July 29. *Mid year population estimates*. Statistics South Africa.

Stewart, R., Dayal, H., Langer, L. and van Rooyen, C., 2019. The evidence ecosystem in South Africa: Growing resilience and institutionalisation of evidence use. *Palgrave Communications*, 5(1), 90. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0303-0>

Stewart, R., Langer, L. and Erasmus, Y., 2019. An integrated model for increasing the use of evidence by decision-makers for improved development. *Development Southern Africa*, 36(5), 616–631. <https://doi.org/10.1080/0376835X.2018.1543579>

UNECA, 2018. *2018 Africa Sustainable Development Report : Towards a transformed and resilient continent*, Addis Ababa, United Nations Economic Commission for Africa, eISBN : 978-92-1-047600-3.

Weyrauch, V., Echt, L. and Suliman, S., 2016, May. *Knowledge into policy: Going beyond context matters*. Framework. Politics & Ideas and the International Network for the Availability of Scientific Publications.

World Bank. n.d.-a. GDP (current US\$) – Rwanda, South Africa, Ethiopia | Data. Consulté le 1 November 2019, from World Bank Open Data website : <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=RW-ZA-ET>

World Bank. n.d.-b. Incidence of HIV (per 1,000 uninfected population ages 15–49) – Rwanda, South Africa, Ethiopia | Data. Consulté le 1 November 2019, from World Bank Open Data website : <https://data.worldbank.org/indicator/SH.HIV.INCD.ZS?locations=RW-ZA-ET>

Yin, R., 1994. *Case study research: Design and methods*. London : Sage.

2 Introduction aux politiques et à la pratique fondées sur des données probantes en Afrique Ian Goldman et Mine Pabari

Résumé

Ce chapitre introduit la théorie autour des données probantes et l'élaboration des politiques fondées sur des données probantes, autrement dénommées les politiques et pratiques informées par des données probantes. Les auteurs reconnaissent qu'en pratique, les décideurs ont recours aux valeurs, à l'expérience et aux exigences politiques ainsi qu'aux données pour informer leurs décisions, donc ils appliquent une « rationalité limitée ». Nous discutons de différents types d'utilisation des données probantes, tels que l'utilisation instrumentale, conceptuelle, symbolique, et de processus. Nous faisons un survol du développement historique de l'utilisation des données probantes, en Afrique et à l'étranger, depuis la focalisation des données, le suivi et l'évaluation, jusqu'à l'évaluation comme discipline distincte, et le passage des études individuelles à la synthèse de recherche. Le rôle des diffuseurs de connaissance est discuté avec une attention particulière sur l'offre et la demande pour les données. Les auteurs soulignent l'importance de créer et favoriser un environnement propice à l'utilisation des données probantes. Celle-ci est introduite dans ce chapitre et reste un thème tout au long du livre.

Les données probantes comptent-elles ou pas ?

Tous les gouvernements doivent faire des choix en matière d'utilisation des ressources. En Afrique, où celles-ci sont plus limitées et les problèmes sociaux pressants, ces choix sont critiques. Beaucoup a été écrit sur les façons dont les données probantes peuvent aider, par exemple, à démontrer les progrès dans la mise en œuvre des plans nationaux, à planifier et négocier des investissements majeurs, et à prendre des décisions (Parkhurst, 2017 ; Weiss, 1979).

Pourtant, en dépit de la rhétorique au sujet de l'importance des données probantes, l'utilisation de ces données dans les politiques et la pratique reste un défi difficile à surmonter. Une étude de décideurs en Afrique du Sud a trouvé que, bien que 45 % des cadres supérieurs espèrent utiliser des données probantes dans la prise de décision, seulement 9 % ont rapporté

avoir pu traduire cette intention en pratique (Paine Cronin and Sadan, 2015). Au chapitre 4 de ce livre, on rapporte qu'entre 40 % et 50 % des gestionnaires au Bénin, en Ouganda et en Afrique du Sud n'utilisent jamais ou utilisent rarement des données d'évaluation. Cet état de fait n'est pas limité à l'Afrique. Stewart et coll. (2019) citent quelques exemples de la non-utilisation des données probantes : 85 % de la recherche en santé n'est pas utilisée au niveau international ; dans l'administration d'Obama, seulement 1 % du financement fédéral a été informé par des données probantes (Bridgeland et Orszag, 2015) ; et en dépit des dépenses considérables consacrées aux *What Works Centres* au Royaume-Uni, seulement 4 sur 21 départements gouvernementaux ont été en mesure de rendre compte du statut et de la localisation de leurs données de recherche commanditées, encore moins de démontrer qu'ils les utilisaient (Sedley, 2016). Les données probantes peuvent aussi être utilisées de façon inappropriée, par exemple pour valider des orientations préexistantes, parfois désignées comme « données fondées sur les politiques » (Weatherall et coll., 2018).

Il y a peu de recherches sur l'utilisation des données probantes par les décideurs africains. Une étude réalisée en Afrique du Sud en 2011 a trouvé que les décideurs utilisent principalement des sources de données informelles plutôt que des sources plus rigoureuses (Paine Cronin and Sadan, 2015). Il y avait quand même un signe positif dans la reconnaissance unanime par les représentants gouvernementaux du besoin d'amélioration dans l'utilisation des données probantes.

Au chapitre 1, nous avons remarqué que la génération ou l'acquisition des données probantes ne mène pas forcément à leur utilisation. Conséquemment, une attention particulière doit être portée aux processus et aux facteurs qui facilitent l'utilisation pour qu'ils puissent être favorisés consciemment. Ceci est l'objet principal de ce livre.

Nous explorons comment l'utilisation des données probantes a été promue dans huit différents cas régionaux, nationaux et sous-nationaux et comment l'utilisation des données probantes a influencé les résultats éventuels des politiques. Ce chapitre introduit les bases théoriques des politiques et pratiques fondées sur les données probantes et décrit comment elles sont appliquées en Afrique.

Qu'entendons-nous par *données probantes et utilisation de données probantes* ?

L'élaboration des politiques est fondée sur la théorie, les valeurs, l'idéologie et la pratique, ce qui l'exposera toujours à la contestation politique (Davies, 2011). Le chapitre 1 réfère aux débats autour des termes « fondé sur des données probantes » ou « informé par des données probantes », « élaboration des politiques » ou « prise de décision », « élaboration des politiques fondées sur des données probantes » (EPFDP) ou « prise de décision informée par des données probantes » (PDIDP).

Ce livre repose sur l'hypothèse que les décisions politiques n'émanent pas (et ne peuvent pas émaner) seulement des données probantes — ou même de l'analyse rationnelle ! C'est de la nature humaine que les émotions, les politiques, le pouvoir, la peur et plusieurs autres facteurs jouent un rôle central dans les voies que nous suivons et les choix que nous opérons. Au sujet des termes « élaboration des politiques » et « prise de décision », Cairney (2016, p. 2) suggère qu'en pratique, les politiques sont la « somme totale des actions gouvernementales, allant des indications d'intention aux résultats finaux » (traduction libre), c'est-à-dire que les acteurs élaborent et mettent en œuvre des politiques en continu.

Nous reconnaissons que les politiques et les pratiques sont influencées par plusieurs facteurs dont les données probantes font partie, et donc nous préférons le mot « informées ». Nous pensons aussi que les politiques sont importantes parce qu'elles constituent les lignes directrices en matière d'actions à prendre (politiques, lois, projets, etc.), mais finalement, ce sont les actions (c.-à-d. la mise en œuvre ou la pratique) qui importent. Alors, bien que divers auteurs utilisent EPBDP (*Evidence-based policy making*) et PDBDP (*Evidence-informed Policy making*) de façon interchangeable, nous préférons le terme « politiques et pratiques fondées sur des données probantes » (PPFDP).

Quelques définitions du terme « données probantes »

Selon Cairney, « l'évidence est un argumentaire ou une affirmation appuyée par de l'information » (Cairney, traduction libre). Les données probantes sont parfois associées aux études quantitatives rigoureuses. Pourtant, elles peuvent prendre plusieurs formes et provenir de plusieurs sources, dont les¹ :

- *données statistiques* provenant des enquêtes, des statistiques officielles et des données administratives, chacune pouvant donner

une indication de l'ampleur, de la nature et des dynamiques du problème en question ;

- *données descriptives et expérientielles* incluant l'expérience et les connaissances intuitives/tacites des parties prenantes qui éclairent la nature, l'ampleur et les dynamiques d'un problème ;
- évaluations et études individuelles ;
- *synthèses de recherche* incluant les revues systématiques, les méta-analyses et les évaluations rapides de données probantes ;
- *données économiques et économétriques* qui portent sur le coût-bénéfice ou le coût-efficacité des interventions ;
- *données de mise en œuvre* décrivant comment des politiques similaires ont réussi et comment les barrières à la mise en œuvre réussie ont été surmontées ;
- *données éthiques* en matière de questionnement ou de compréhension des considérations éthiques liées à une politique.

Davies (2013) définit les données quantitatives comme celles qui répondent aux critères de :

- *validité interne* : dans quelle mesure la conception et la réalisation de l'étude ont-elles éliminé la possibilité de biais ?
- *communication adéquate des résultats* : les statistiques sont-elles appropriées et les données appuient-elles les conclusions ?
- *validité externe* : l'application de l'étude peut-elle être élargie à d'autres cas ?

Selon cette définition, les qualités clés des données probantes sont l'indépendance, l'objectivité et la nature vérifiable, contrairement aux *opinions* qui sont des déclarations et affirmations qui ne répondent pas aux critères des données probantes, par leur nature subjective, partielle (ou sélective) et difficile à vérifier.²

Les données qualitatives peuvent et devraient être toutes aussi rigoureuses. Spencer et coll. (2003) suggèrent qu'elles satisfassent aux exigences de :

- *contribution* : l'étude fait-elle avancer les connaissances ou la compréhension d'une politique ?
- *légitimité* : l'étude emploie-t-elle une stratégie de recherche appropriée pour répondre aux questions de recherche ?
- *rigueur* : dans quelle mesure la collecte, l'analyse et l'interprétation sont-elles systématiques et transparentes ?
- *crédibilité* : dans quelle mesure l'argumentaire fait à partir des données générées est-il plausible et bien fondé ?

L'utilisation des données probantes nécessite que les décideurs s'appuient sur ces différentes sources et les relient à leurs propres expériences et contextes locaux lorsqu'ils font des choix concernant les politiques qui seront mises en œuvre.

Qu'entendons-nous par *utilisation des données probantes* ?

Les êtres humains ont peaufiné les méthodes de recherche durant des siècles, mais ils n'ont que récemment tourné leur attention sur les méthodes d'utilisation des résultats de la recherche pour informer les politiques. Weiss (1979) est l'auteur de l'un des premiers articles portant sur l'utilisation de la recherche, qui distingue un modèle fondé sur les connaissances et un modèle de résolution de problèmes. Dans un modèle focalisé sur les chercheurs, la recherche de base conduit à la recherche appliquée, qui est développée et éventuellement appliquée. Dans le *modèle de résolution de problèmes* :

Un problème existe, et une décision doit être prise. L'information ou la compréhension manque pour générer une solution au problème ou pour choisir entre les solutions possibles. La recherche fournit les connaissances manquantes. La lacune étant comblée, une décision est prise. (p. 427, traduction libre)

Weiss distingue aussi la recherche réalisée pour *anticiper des besoins* et la recherche ou l'évaluation commanditée pour *combler une lacune dans les connaissances*. Cairney (2016) souligne l'importance de comprendre les

processus d'élaboration des politiques afin de mieux comprendre quel modèle est le plus efficace dans un contexte particulier.

Dans ce livre, nous appliquons les concepts de l'utilisation instrumentale, conceptuelle, de processus et symbolique. Johnson et coll. (2009) définissent ces termes comme suit. *L'utilisation instrumentale* réfère aux cas où une action spécifique a été faite en conséquence d'une évaluation ou recherche. *L'utilisation conceptuelle* réfère aux cas où aucune action directe n'est faite, mais où les personnes ont une meilleure compréhension à la suite de l'évaluation. *L'utilisation symbolique* survient lorsque les données probantes sont prises pour légitimer des opinions existantes. Nous considérons aussi le cas *d'utilisation symbolique positive*, par exemple lorsque la présence d'une évaluation a sensibilisé le public à un enjeu.³ Patton souligne l'importance de *l'utilisation liée aux processus*, les « changements individuels dans la pensée et le comportement et les modifications procédurales et culturelles aux niveaux des programmes ou des organisations suite aux apprentissages faits durant le processus d'évaluation (Patton, 1998, p. 225, traduction libre).⁴ Au-delà de l'utilisation prévue, il pourrait y avoir des *utilisations non prévues* qui sont également importantes à identifier.

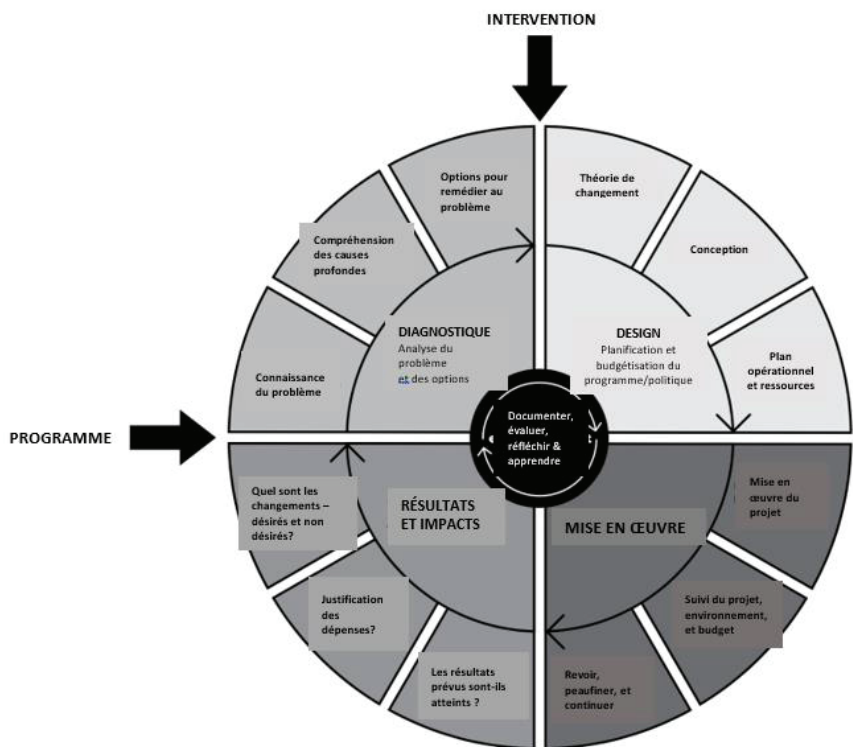
L'utilisation des données probantes n'est que rarement le résultat d'une seule étude. Elle est plutôt le résultat de plusieurs petits acquis. Les plus grands changements peuvent mettre plusieurs années à se réaliser (Stewart et coll., 2019), souvent par le biais d'interactions entre divers intervenants (Weiss, 1979). Toutes les études de cas dans ce livre soulignent les nombreuses étapes qui ont été franchies.

Lorsque nous parlons d'influencer les décideurs, qui influence-t-on ? Ici, nous nous appuyons sur la définition utilisée par Cairney : « Les décideurs comprennent les fonctionnaires et les représentants élus, les individus et les organisations qui prennent des décisions collectivement » (Cairney, 2016, p. 2, traduction libre).

Quand peut-on utiliser les données probantes ?

La figure 2.1 est un cycle de politiques et programmes développés pour la formation en élaboration et mise en œuvre des politiques fondées sur des données probantes en Afrique.

Figure 2.1 Cycle des politiques/programmes utilisé pour la formation en Afrique



Source : Université de Cape Town ; Department of Planning, Monitoring and Evaluation, Afrique du Sud.

Le cycle inclut les étapes de l'établissement du programme, du diagnostic, de la sélection de l'intervention, de la planification/conception, du déploiement, de l'évaluation et de l'apprentissage continu.⁵ Les données probantes peuvent (et devraient) être utilisées à différentes étapes du cycle des politiques :

- *diagnostic* (p. ex. pour déterminer l'ampleur ou la gravité d'un problème) ;
- *conception* d'une intervention (p. ex. dans l'élaboration d'une théorie de changement, des résultats appropriés, ou des indicateurs appropriés d'ampleur ou de qualité) ;

- *en cours du processus* pour mesurer les progrès (p. ex. dans le suivi) ;
- *pour* mesurer les résultats (p. ex. l'efficacité d'une intervention).

Dans quelle mesure les décideurs sont-ils susceptibles d'utiliser les données probantes ?

La réalité de plusieurs contextes de développement se caractérise par l'omniprésence des problèmes épineux émergents, allant des changements climatiques à la violence contre les femmes ou à la migration, pour lesquels les réponses simples ne fonctionnent pas, les solutions sont obscures et des valeurs divergentes sont portées par différents groupes dans la société. Nous avons besoin du réalisme dans nos attentes en matière d'utilisation de données probantes dans ce monde complexe où les décideurs politiques et les praticiens sont sujets à des pressions multiples, avec plusieurs parties prenantes et des décisions qui doivent souvent être prises rapidement. Dans une perspective rationnelle idéaliste que Cairney appelle la *rationalité globale*, les décideurs ont des priorités, recueillent et comprennent les informations pertinentes, et prennent des décisions éclairées. Dans un modèle de rationalité limitée, les décideurs ont des objectifs vagues et des informations partielles et la justification des choix qu'ils font n'est souvent pas claire.

Si l'on considère les caractéristiques clés de la rationalité limitée en Afrique, que disent les données africaines ? La recherche présentée au chapitre 4 concernant la culture de la performance en Ouganda, au Bénin et en Afrique du Sud suggère que 50 à 60 % des gestionnaires utilisent des données probantes. Cependant, environ 40 % d'entre eux disent que les départements ne prônent pas le suivi et l'évaluation (S&E) et ne sont pas honnêtes au sujet de la performance ; approximativement, 25 % réfutent l'exactitude des résultats qui se reflètent négativement sur leur performance ; et dans environ 30 % des cas, les apprentissages ne sont pas documentés afin d'améliorer les résultats futurs (voir la table 4.3 au chapitre 4). Cet état de fait se situe clairement à l'extrémité « rationalité limitée » du spectre.

Développement historique de différents types de données probantes

Statistiques nationales

Les états précoloniaux ayant une administration centralisée et une organisation hiérarchique tels que l'empire Songhaï en Afrique de l'Ouest, le royaume de Luba en Afrique centrale et les royaumes de Buganda et d'Ankole en Afrique de l'Est, auraient dû disposer de mécanismes pour la collecte, l'entreposage et l'utilisation des données. Pourtant, les bureaux nationaux de la statistique (BNS) ont leur origine dans les gouvernements coloniaux. Par exemple, le *National Statistics Office* du Kenya n'est créé qu'en 1925 quand le gouvernement colonial a nommé son premier statisticien officiel. Le premier recensement de la population kenyane a été réalisé en 1948 et les résultats publiés en 1952.⁶

Aujourd'hui, tous les pays africains ont des bureaux nationaux de la statistique et sont en train de renforcer progressivement leurs capacités. Une étude réalisée en 2014 par le *Centre for Global Development* et le *African Population Health Research Centre* note que :

Aucune région du monde n'a un besoin plus urgent des données probantes que l'Afrique, où la qualité des données est faible et les améliorations sont léthargiques malgré les investissements par des institutions nationales, régionales, et internationales pour améliorer les systèmes statistiques et pour renforcer les capacités.

(*Center for Global Development et African Population and Health Research Centre*, 2014)

Le *Statistical Capacity Development Outlook 2019* indique que les pays de l'Afrique subsaharienne ont enregistré des résultats relativement bons en matière d'amélioration des capacités depuis 2009 (PARIS 21, 2019). La même étude identifie quatre obstacles principaux à la collecte et à l'utilisation des données en Afrique (*Center for Global Development et African Population and Health Research Center*, 2014) :

- *Autonomie limitée et budgets instables* : la majorité des BNS à travers l'Afrique manque d'autonomie et ne gère pas leurs propres budgets. Les limites en matière de capacité et de ressources sont les

raisons les plus citées pour justifier le manque de progrès dans la production de statistiques. Ceci engendre souvent une dépendance à l'égard des partenaires au développement et augmente la vulnérabilité de la production et de la gestion des données face aux pressions politiques et à l'influence des groupes d'intérêts.

- *Incitations inadéquates à produire des données précises* : la précision des données représente un problème significatif partout dans la région. Bien que les capacités techniques créent un obstacle, la politique et les utilisations des données peuvent aussi jouer contre la production de données plus précises ou créer des incitations à produire des données inexactes.
- *Dominance des priorités des donateurs* : la plus grande proportion du financement pour la collecte de données dans plusieurs pays africains provient des initiatives des donateurs. Conséquemment, les BNS et leurs employés individuels passent beaucoup plus de temps à travailler sur leurs projets qu'à améliorer les statistiques nationales.
- *Accès et utilité des données* : il y a souvent un manque de capacité à générer des données utiles, à les gérer et à s'assurer qu'elles sont largement et facilement accessibles pour l'utilisation.

Malgré ces défis, les BNS sont des sources de données primaires largement utilisées par les décideurs. Cependant, les données ne sont souvent pas analysées avec toute la rigueur possible et leur utilisation et celles des BNS ne sont pas forcément pertinentes pour expliquer *pourquoi* les choses arrivent ou les causes des dysfonctionnements dans les interventions.

Le développement du suivi et de l'évaluation

À la suite du choc de la Seconde Guerre mondiale, dans les années 1940, les USA et l'Europe ont implémenté une variété de programmes sociaux pour répondre aux défis auxquels leurs sociétés faisaient face. Beaucoup de ces programmes étaient innovateurs, dont la création des États-providence et de l'assistance sociale à grande échelle pour les enfants. Les gouvernements cherchaient des moyens d'évaluer si l'argent était bien alloué et en 1949, les USA ont introduit en réponse la budgétisation axée sur la performance. Ceci a été suivi de la « gestion par

objectifs » et du « suivi des résultats » durant les années 1960 (Parkhurst, 2017). Pendant ce temps, l'adoption en 1969 de la méthode du cadre logique par l'*United States Agency for International Development* (USAID) marquait un tournant dans le parcours du suivi/évaluation et des données probantes (voir l'encadré 2.1 pour une définition du S&E.). La méthode du cadre logique incluait le développement d'une logique du programme, avec des indicateurs à chaque échelon de performance. Elle était largement adoptée dans l'univers de l'aide durant les années 1970 et est encore couramment utilisée couramment ; elle est l'un des moteurs du suivi et de l'évaluation dans les pays en voie de développement.

Encadré 2.1 Distinction entre le suivi et l'évaluation

Le suivi aide les gestionnaires et les décideurs politiques à comprendre ce que produit l'argent investi et si les plans sont respectés. L'évaluation aide à déterminer la différence faite par une intervention, pourquoi l'intervention a atteint ce niveau de performance, les apprentissages liés aux activités, et comment (et s'il faut) renforcer la mise en œuvre d'un programme ou d'une politique.

Au cours des années 1980, la Nouvelle gestion publique (NGP) a mis l'accent sur la séparation entre le mandataire et le fournisseur des services et la création des agences. Ces développements ont créé un besoin concomitant de contrôle de la performance. Ceci a été fait notamment à l'aide des accords de service public avec le suivi d'indicateurs de performance clés (Ranson and Stewart, 1994 ; Mouton *et al.*, 2014). Dans les années 1990, le *Government Results and Performance Act of 1993* aux États-Unis a prévu l'implantation de la planification stratégique, la mesure de performance et l'évaluation de la performance du gouvernement à grande échelle.

En Afrique de l'Est, un réseau de praticiens en évaluation a été mis en place dès 1977 avec le soutien de l'UNICEF. Ce réseau comprenait les associations d'évaluation des six pays.⁷ L'imposition des programmes d'ajustement structurel des années 1970 et 1980 et l'adoption des cadres de NGP ont été des influences importantes pour le développement de l'utilisation des données probantes en Afrique. Les cadres de gestion et les modèles économiques ont nécessité l'introduction des mécanismes pour renforcer l'orientation vers les résultats, la transparence et la reddition de

comptes. Ceci a stimulé à son tour la demande pour le S&E (Basheka and Byamugisha, 2015 ; University of the Witwatersrand, 2012). L'utilisation des données probantes durant cette période était motivée principalement par des influences externes venant des pays colonisateurs (Mouton et coll., 2014).

Dans les années 1990, le Groupe d'experts en évaluation, nouvellement constitué par le Comité d'aide au développement de l'OCDE, de concert avec divers donateurs et institutions de financement, a convoqué deux forums panafricains charnières afin d'identifier et d'attirer l'attention sur les besoins et capacités en matière de développement du continent.⁸ Ces forums ont conduit à la création de l'Association Africaine d'Évaluation (AfrEA) formée en 1999 en tant qu'organisation coordonnatrice des évaluateurs africains partout sur le continent.

Howard White décrit cette période où les résultats, la mesure et le suivi étaient focalisés comme étant la *première vague* de la révolution des données probantes (White, 2019 b ; voir aussi la figure 2.4).

Au cours des derniers 10-15 ans, plusieurs pays ont instauré des processus et systèmes nationaux de S&E pour répondre à des pressions croissantes en vue de démontrer la performance, la reddition de comptes et la transparence — des éléments clés de la bonne gouvernance. Le développement de ces systèmes a été accompli de plusieurs façons à travers les différents pays, mais il a été accéléré généralement aux cours des années 2000. Par exemple, le Bénin a débuté son système d'évaluation en 2007, suivi par l'Ouganda et l'Afrique du Sud en 2011.

En plus des réseaux et associations d'évaluation, de nombreuses initiatives régionales ont été mises en place. Ces initiatives offrent du soutien aux pays pour renforcer leur S&E et prise de décision fondée sur des données probantes. Parmi les exemples qu'on peut citer AfrEA : Twende Mbele⁹, l'*African Evidence Network* (AEN), le Réseau des parlementaires africains pour l'évaluation du développement (APNODE) et le Réseau pour l'évaluation d'impact en Afrique de l'Ouest (WACIE).

L'émergence de l'évaluation par rapport au suivi

L'utilisation de l'évaluation, mettant l'accent sur la mesure de performance indépendante, objective et crédible, était déjà bien établie aux États-Unis, en Australie et au Canada dès les années 1980. Comme mentionné précédemment, les premiers pas vers l'évaluation en Afrique se sont faits dès 1977. Depuis, la discipline a connu une croissance

spectaculaire en Afrique. Le *Centre for Learning and Evaluation for Results for Anglophone Africa* (CLEAR-AA) et le *Centre for Research on Evaluation, Science and Technology* (CREST) à l'université de Stellenbosch en Afrique du Sud ont entrepris un recensement des évaluations africaines entre 2005 et 2015 dans 12 pays du continent et ont trouvé 2 635 évaluations (Blaser Mapitsa and Khumalo, 2018).¹⁰ Pour prendre en exemple un seul pays, la Campbell Collaboration¹¹, en collaboration avec le bureau du Premier ministre de l'Ouganda, a répertorié plus de 500 évaluations depuis 2000 (White, 2019a).

Une des limitations du travail conventionnel du S&E repose sur la difficulté d'identifier des liens permettant d'attribuer des effets aux interventions. Pour répondre à ce défi, l'utilisation des évaluations intégrant des essais contrôlés randomisés a augmenté au milieu des années 1990 (Banerjee, 2016) dans ce que White (2019b) nomme la « deuxième vague de la révolution des données probantes ». Nous préférons décrire le développement de l'évaluation plus généralement comme étant la *deuxième vague*, avec l'évaluation d'impact comme la *troisième vague*. Des organisations majeures ont été créées durant les années 2000 afin de soutenir les évaluations d'impact, telles que l'*International Initiative for Impact Evaluation* (3IE) en 2008¹² et le laboratoire d'action contre la pauvreté (J-PAL).¹³

L'essor de l'évaluation peut être aussi être attesté par le nombre croissant des évaluations d'impact (EI). Le répertoire des EI de 3IE montre que le nombre d'évaluations réalisées par année a vu son chiffre augmenter de moins de 10 en 1996 à environ 50 en 2003, 100 en 2008, et plus de 500 en 2012, où il a plafonné. Les EI portant sur la santé, la nutrition et la population constituent la moitié d'entre elles, suivies de celles en éducation, protection sociale, agriculture et développement rural. L'Afrique est bien représentée quant aux régions où ces EI ont été réalisés, avec plus de 300 en Afrique du Sud, au Kenya et en Ouganda, de 50 à 99 en Tanzanie, au Nigeria, au Ghana, en Zambie et au Zimbabwe, et de 21 à 49 au Mali, en RDC et au Mozambique, avec peu dans les autres pays (Sabet et Brown, 2018).

Des études de cas à la synthèse de résultats de recherches

Lorsqu'il devenait plus clair que les études uniques sur un sujet pourraient être trompeuses, un nouveau domaine de recherche a émergé, appelé la synthèse de données probantes. Il vise à résumer et synthétiser les résultats de multiples études sur un même sujet. White (2019b) la désigne

comme la « troisième vague » de la révolution des données probantes (nous la considérons comme la quatrième). Cette science est mieux établie dans le secteur de la santé avec les revues systématiques (RS) et le développement des méthodologies et des protocoles visant à éliminer le biais dans le processus de recherche.

La synthèse de données probantes a été plus lente à se développer sur le plan international. Les bailleurs de fonds principaux sont 3IE, la Cochrane Collaboration (qui maintient une base de données de RS en santé) et la Campbell Collaboration (qui produit et diffuse des RS dans les domaines de recherche sociale, éducationnelle et comportementale). À ce jour, 3IE appuie et catalogue des RS, des cartographies de données et d'autres produits de synthèse, notamment en dehors du domaine de la santé, et maintient un répertoire de ceux-ci. Le répertoire de 3ie démontre une croissance du nombre de RS similaire à celle des EI, avec moins de dix RS complétées avant 2006, et 100 en 2016 (White, 2019b). Dès le 6 mars 2019, le nombre total de RS dans la base de données de 3IE était de 691, dont 337 dans le domaine de la santé.¹⁴

Qu'en est-il des RS en Afrique ? La Cochrane Library renferme les RS en santé inscrites auprès de l'organisation, parmi lesquelles 169 contiennent le mot « Afrique » dans leur résumé. Une fois de plus, il y a une tendance croissante, avec 5 à 8 par année entre 2009 et 2012, montant à 23 en 2007.¹⁵ Ceci démontre une progression assez constante en Afrique. Une recherche dans la base de données des RS de 3IE effectuée lors de l'écriture de ce chapitre a trouvé que 180 sur 691 RS avaient le mot « Afrique », dont 72 portaient sur le domaine de la santé.

Sur le plan de la capacité à réaliser et utiliser des RS, le *African Centre for Evidence* (ACE), situé à l'université de Johannesburg, a réalisé en 2017 une enquête auprès des membres d'*African Evidence Network* et a obtenu 177 réponses dans 18 pays africains. 65 % (112/173) des répondants avaient participé à la création d'au moins une cartographie de données probantes, d'une revue systématique, d'une revue de revues systématiques, ou d'une autre forme de synthèse. Ceci démontre la capacité croissante de synthèse de recherche à travers l'Afrique, avec la capacité la plus forte en Afrique du Sud dans le secteur de la santé. Cette étude de l'ACE a identifié aussi certains facteurs ayant un impact sur l'utilisation de la synthèse de données probantes (Stewart et coll., 2017). Les facteurs communs comprenaient :

- 1 Capacité, collaboration, et soutien
- 2 Accès à la littérature et aux données
- 3 Besoins de questions claires et de lignes directrices
- 4 Disponibilité du temps
- 5 Disponibilité du financement

Focus sur la demande en matière de données probantes

Les sections précédentes ont focalisé certains inducteurs de données probantes venant des BNS, du S&E et de la synthèse de recherche. Maintenant, nous considérons la *demande* émanant des décideurs politiques, qui est nécessaire pour l'utilisation de données.

La demande pour les données probantes en lien avec les politiques gouvernementales et les programmes peut venir de plusieurs sources :

- *ministres* voulant savoir mieux tenir une promesse politique ou suivre sa mise en œuvre (p. ex. une cible de développement pour un élément d'infrastructure, tel que les écoles) ;
- *comités parlementaires* et services de recherche parlementaires mis à leur service pour faciliter leur surveillance des départements particuliers, évaluer le progrès par rapport à un plan national, ou revoir les allocations budgétaires ;
- *cadres supérieurs* dans la fonction publique appelés à prendre une décision politique, à choisir une stratégie de mise en œuvre, ou à décider comment prioriser un budget ;
- *membres de la société civile* qui exigent des comptes du gouvernement ;
- *centres d'études sectoriels* qui cherchent à approfondir leurs connaissances et leur sensibilisation aux actions du gouvernement.

Les ministres du gouvernement ont des promesses politiques à tenir (le programme dans la figure 2.1), mais plusieurs facteurs affectent leurs objectifs et leurs stratégies. Il y a plus de chances que les données probantes soient utilisées si elles sont facilement accessibles lors de la prise de décision, d'où le développement de la cartographie de données probantes. Les cartographies de données probantes, aussi appelées cartographies de

manque de données probantes, ont été développées par 3IE et sont utilisées par le *Department of Planning, Monitoring and Evaluation* (DPME) en Afrique du Sud afin de construire la base de données pour un secteur ou un thème, à laquelle on peut se référer au besoin.¹⁶ L'étude de cas de l'Ouganda concernant le *Makerere Rapid Response Service in Health* (chapitre 8) donne un exemple de l'utilisation de la recherche existante afin de fournir un rapport de synthèse rapide au gouvernement.

Il y a aussi une demande émergente de données probantes émanant des *comités parlementaires* et leurs services d'appui, dont les chercheurs parlementaires et les bibliothèques. L'Afrique du Sud et l'Ouganda fournissent les informations de S&E, incluant les rapports d'évaluation, au Parlement (Department of Planning, Monitoring and Evaluation [DPME], 2018 ; Goldman *et al.*, 2018). En Afrique du Sud, une évaluation a été demandée par un comité parlementaire pour la première fois lorsque le *Standing Committee on Public Accounts* a demandé une évaluation du transport scolaire (Department of Planning, Monitoring and Evaluation [DPME], 2018).

Par le biais de leur participation à APNODE, certains parlements ont établi des groupes parlementaires axés sur l'EPBDP. Par exemple, le *Caucus on Evidence-Informed Oversight and Decision Making* du Parlement kenyan a été établi en 2015. Il a tenu des forums de dialogue autour des thèmes liés à la génération et à l'utilisation des données probantes.

On trouve au sein du *Department of Basic Education* sud-africain quelques exemples de cadres supérieurs qui font appel aux évaluations (chapitre 5). On en trouve qui s'intéressent à l'évaluation de la violence contre les femmes et les enfants en Afrique du Sud (chapitre 6), à l'évaluation de la politique sur le marché public en Ouganda (chapitre 7) et à l'agriculture au Bénin (chapitre 9). Le *Makerere Rapid Response Service* est un exemple d'un ministère de Santé et des bureaux de santé du district qui ont demandé des données probantes spécifiques, tout comme les cartographies de données produites par le DPME. Le système sud-africain encourage aussi les ministères à proposer des évaluations pour le *National Evaluation Plan* et pour leur propre usage (Goldman et coll., 2015). L'ACE a travaillé aussi de concert avec des départements gouvernementaux en Afrique du Sud pour développer des cartographies de données probantes et réaliser des revues systématiques.

Certains pays, tels que le Bénin et l'Ouganda, ont réussi à impliquer davantage la société civile dans le système d'évaluation, bien que l'Afrique

du Sud ait moins réussi (Goldman et coll., 2018). Les ONG et les fondations commanditent des évaluations aussi. Porter et Feinstein (2014) ont identifié quelques centres d'études dans cinq pays africains et ont décrit leur implication dans les évaluations. Le *Think Tank Initiative* est un programme important qui vise à renforcer les centres d'études et leurs contributions au processus politique. Une évaluation récente des centres d'études africains a trouvé que :

« Partout dans la région, les centres d'études évalués sont considérés généralement comme bien performants en matière de connaissances du processus politique, des chercheurs et des recherches de haute qualité, et des connaissances régionales solides. Les éléments à améliorer sont similaires à travers la région, avec la recherche sur l'autonomisation/l'égalité des femmes, la disponibilité de l'infrastructure nécessaire pour bien fonctionner, et la coopération avec des acteurs politiques non gouvernementaux en tête de liste. »

(Globescan, 2018, p. 7, traduction libre)

Selon plusieurs études, ces centres d'études sont fragiles. Une étude suggère que 30 % sont très vulnérables et une autre que 25 % à 30 % sont extrêmement fragiles du fait de leur risque de disparition, à cause de l'instabilité de leur financement, la mobilité de leur personnel et la fuite des cerveaux (Muyangwa et coll., 2017).

Rôle des donateurs

Plusieurs pays africains reçoivent des fonds de donateurs pour financer les programmes gouvernementaux, qui pourraient constituer une proportion majeure des budgets nationaux. Par exemple, « environ 93 % du budget malawien pour la nutrition provient des donateurs, avec seulement 7,3 % venant du gouvernement » (Khunga, 2018). Cette dépendance sur les bailleurs de fonds s'applique à plusieurs des pays à revenu faible en Afrique, bien qu'elle soit moins présente chez les pays à revenu moyen tels que le Kenya, le Ghana, le Botswana et l'Afrique du Sud. Les donateurs exercent une influence sur les programmes de développement, par exemple en contrôlant quels programmes sont financés et en insistant pour que leurs systèmes soient employés au lieu de

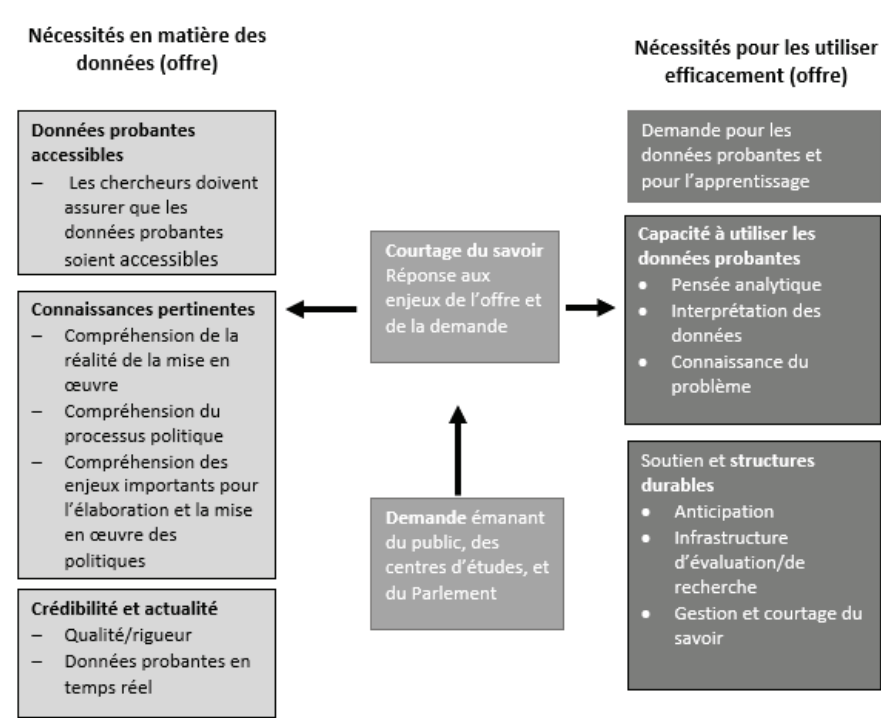
renforcer les systèmes des pays en question. Plusieurs de ces systèmes sont évalués, alors les donateurs deviennent essentiels pour le financement de la génération des données probantes. Parfois, cela peut nuire à l'utilisation des données probantes ; par exemple, dans le cas de la révision des règlements des marchés publics en Ouganda (chapitre 7), des préoccupations ont été soulevées concernant l'influence négative des donateurs sur l'appropriation de la révision et ses conclusions.

Les donateurs sont aussi essentiels au financement du travail sur la PDIDP/EPIDP, comme la Hewlett Foundation qui finance ce livre, Twende Mbele, et 3IE. Pareillement, le *Department for International Development* (DFID) du Royaume-Uni est un donateur clé pour 3IE et Twende Mbele. Il a financé le travail de S&E au DPME et au bureau du Premier ministre de l'Ouganda, ainsi que le projet BCURE (*Building Capacity to Use Research Evidence*), qui a aidé dans la mise en place de l'ACE et de l'AEN.

Médiation de l'offre et de la demande de données probantes : le rôle de la diffusion de connaissance

L'utilisation des données probantes peut être considérée comme un lien entre l'offre et la demande de données probantes. Cependant, le lien n'est ni parfait ni automatique et nécessite de la médiation réfléchie. La figure 2.2 montre un modèle développé en Afrique du Sud. Les éléments comprennent l'offre de données probantes appropriées, la demande et la capacité à utiliser les données probantes, et l'appariement et la traduction des connaissances pour stimuler et soutenir l'offre et la demande, qui inclut tous les rôles précédents. Ceci sera discuté davantage au chapitre 3.

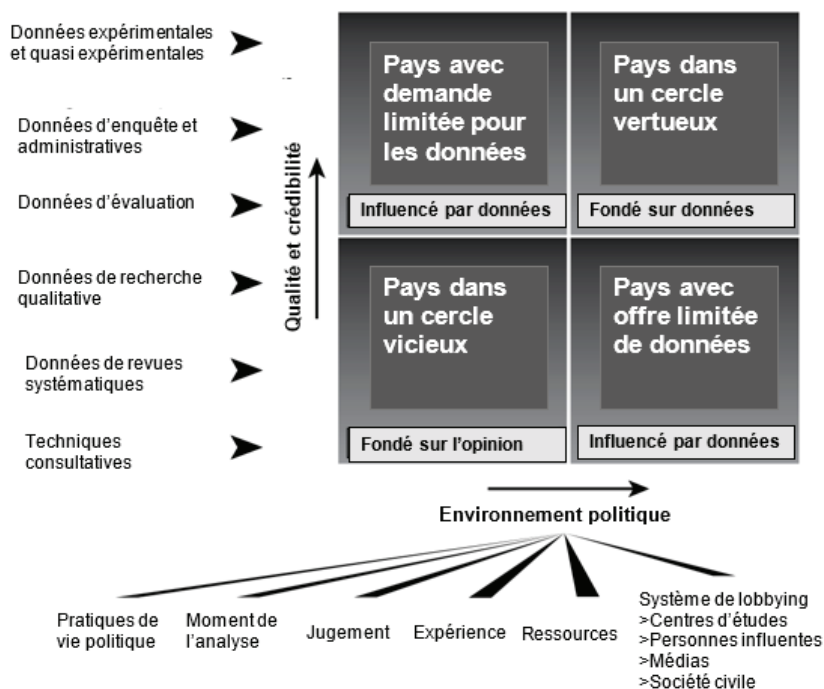
Figure 2.2 Offre, demande de diffusion de connaissance des données probantes



Source : Ian Goldman.

Le type d'offre et de demande diffère dans chaque pays. La figure 2.3 (*in Segone, n.d.b*) catégorise les pays selon la qualité et la fiabilité des données, ainsi que l'environnement politique. La figure affiche quatre catégories : les pays à faible demande de données probantes, où les données sont bonnes, mais la demande faible (influencés par les données), les pays situés dans un cercle vicieux où la qualité des données et la demande sont faibles (fondées sur l'opinion), les pays à l'offre de données faible où la demande est bonne, mais l'offre faible (influencés par les données), et les pays qui sont dans un cercle vertueux, parce que fondés sur les données probantes, où l'offre et la demande sont bonnes.

Figure 2.3 Différentes dynamiques politiques – données probantes



Source : Segone, n.d.a. ; accès libre

La figure 2.3 montre le rôle du diffuseur de données probantes ou diffuseur de connaissance. White (2019b) décrit la diffusion de connaissance comme la *quatrième vague* (nous dirions la *cinquième vague*) de la révolution de données probantes. Martinuzzi et Sedlacko (2017) discutent le rôle du diffuseur de connaissance comme comportant trois dimensions :

- le développement, le transfert et la traduction des connaissances dans lesquelles les diffuseurs de connaissance agissent en tant que *gestionnaires du savoir* ;
- le développement des réseaux du savoir, dans lequel les diffuseurs de connaissance agissent en tant qu'*agents de liaison* ;

- le développement de la capacité à produire et à utiliser des connaissances pertinentes pour les politiques, dans lequel les diffuseurs de connaissance font du *renforcement des capacités*.

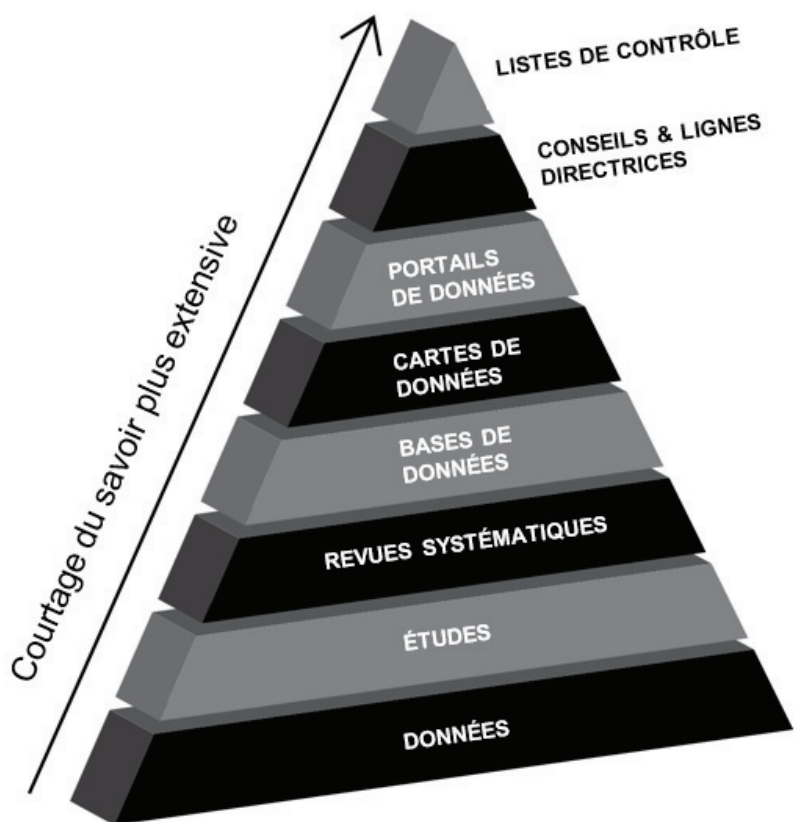
Des exemples de ces différents rôles sont présentés dans ce livre :

- Des *gestionnaires de connaissance* qui jouent souvent de multiples rôles comme ceux de transmetteurs, interpréteurs et synthétiseurs de données. Un exemple dans ce livre est le *Parliamentary Research Unit*¹⁷ au Kenya, qui a joué un rôle central dans l'arrimage de l'offre et de la demande entre la société civile et le gouvernement (chapitre 10).
- *Points focaux* : les unités nationales d'évaluation du Bénin, de l'Ouganda et de l'Afrique du Sud soutiennent le développement des programmes d'évaluation, commanditent les évaluations, assurent que les décideurs y adhèrent, assurent la qualité du processus d'évaluation, et enfin effectuent la traduction des connaissances liées aux résultats, en assurant qu'elles aboutissent dans l'espace politique (Goldman et coll., 2018). Les cas du *Department of Basic Education* en Afrique du Sud et des marchés publics en Ouganda (chapitres 5 et 7) en sont des exemples.
- *Renforcement de capacités* : Goldman et coll. (2018) soulignent le développement des éléments de renforcement de capacités dans les systèmes d'évaluation au Bénin, en Ouganda et en Afrique du Sud.

White (2019b) distingue les niveaux de gestion et d'interprétation des données dans la diffusion de connaissance (voir la figure 2.4). L'*Educational Endowment Foundation* au Royaume-Uni, par exemple, pratique un haut niveau d'interprétation et de gestion des données. Cette fondation synthétise les données en faisant des kits de recommandations pratiques qu'elle fournit aux écoles. Il existe des exemples semblables de synthèses en Afrique du Sud et en Ouganda, au moins au niveau de la cartographie

de données, mais la majorité des pays reste au stade des études uniques ou des RS. Langer et Weyrauch discutent davantage le processus de traduction de connaissances au chapitre 3.

Figure 2.4 Niveaux de diffusion de connaissance



Source: White, 2019b [Permissions – Creative Commons].

Soutenir un environnement propice aux données probantes

Gouvernance des systèmes de données probantes

Les données probantes peuvent être facilement politisées par la diffusion sélective de données favorables (White, 2019b). En outre, la valeur sociale peut être occultée par la rigueur présumée des données. L'inclusion ou l'exclusion de données est souvent fondée sur le contenu de l'expertise des décideurs et les secteurs d'intérêt des cadres supérieurs (Davies, 2011). Dans un article provocateur intitulé « *How to Beat Science and Influence People* » (« Comment vaincre la science et influencer les gens »), Weatherell et coll. (2018) suggèrent que :

« La production biaisée, ce qui n'inclut pas la fabrication de résultats, est une stratégie réussie pour induire le public en erreur. Et dans plusieurs cas, la production biaisée est elle-même moins efficace que le partage sélectif, même si elle nécessite moins d'intervention directe et explicite de la production de la science. » (p. 3)

Nous devons aller plus au-delà de la notion que la qualité des données est en soi le plus grand bien en appuyant l'écosystème qui soutient les données probantes, afin que celles-ci soient rigoureuses, systématiques et techniquement valides et soient utilisées dans des processus décisionnels inclusifs et représentatifs des intérêts sociaux multiples de la population servie (Parkhurst, 2017, p. 8). Parkhurst (2017) appelle ceci la « bonne gouvernance » des données probantes. Il suggère huit principes (p. 161-162) qui pourraient apporter de la valeur ajoutée à l'élaboration des politiques en Afrique ; ils seront discutés davantage au chapitre 3.

Mise en place des écosystèmes de données probantes

Alors, que pourrait impliquer un écosystème de données ? Stewart et coll. (2019, p. 3-4) décrivent un écosystème de données comme étant un « système qui reflète les liens formels et informels et les interactions entre différents acteurs (et leurs capacités et ressources) impliqués dans la production, la traduction et l'utilisation des données probantes ». Une caractéristique clé de certains systèmes de données probantes est la panoplie de composants nécessaires au fonctionnement global du système. Ils

incluent la gouvernance et la gestion du système en général, les rôles des diffuseurs de connaissance, le développement des rapports entre les fournisseurs et les utilisateurs, le ressourcement du système, le renforcement des capacités à fournir et à utiliser les données probantes, les fonctions d'assurance qualité telles que l'établissement des normes et des lignes directrices, et la planification en lien avec les données nécessaires à chaque année (par exemple, voir Goldman et coll., 2018). Nous y reviendrons au chapitre 13 en considérant les éléments propices de l'environnement observé dans les différents cas.

Conclusion

Il n'y a que des données limitées qui décrivent comment les décideurs et praticiens africains utilisent réellement les données. L'intérêt de ce livre réside dans la discussion détaillée qu'il fait des cas d'utilisation des données probantes et des facteurs facilitant ou empêchant l'utilisation dans une optique de changement de comportement. Ce chapitre définit certains concepts que nous utilisons dans le livre et décrit l'état des lieux de la production et de l'utilisation de données probantes en Afrique. Nous clarifions que l'utilisation de données ne sera qu'un facteur parmi d'autres que les gouvernements considéreront dans leurs décisions et leurs actions.

En général, l'offre de données probantes en Afrique augmente, allant des évaluations aux synthèses de recherche. Bien que la capacité en Afrique soit croissante, l'offre continue d'être dominée par les joueurs internationaux, surtout à cause des politiques et des donateurs qui génèrent une grande proportion de la demande de données, particulièrement celles provenant des évaluations. Cependant, la demande de données émanant des gouvernements est à la hausse et elle est institutionnalisée graduellement dans les pouvoirs exécutifs et législatifs. La société civile et les centres d'études utilisent les données probantes pour exiger des comptes des gouvernements et ceci a été institutionnalisé dans les rapports d'avancement des objectifs de développement durable des Nations unies. Un rôle important de diffuseur de connaissance émerge à partir d'un ensemble d'unités dotées d'une compréhension du contexte, du processus de génération des données probantes et de la capacité à atteindre les décideurs.

Le chapitre 3 reprend ces concepts de base et discute l'évidence en lien avec ce qui fonctionne pour stimuler l'utilisation des données probantes. Le chapitre 3 présente aussi le cadre analytique utilisé pour informer les études de cas présentées aux chapitres 5 à 12.

Notes

1 Adapté de Davies (2011, p. 2).

2 Phillip Davies, dans des manuels utilisés dans la formation en données probantes pour les cadres supérieurs, 2013-2018, Université de Cape Town.

3 Un exemple de ceci est l'évaluation des interventions en nutrition auprès des enfants de moins de 5 ans en Afrique du Sud, qui a aidé dans la sensibilisation au défi de la malnutrition. En 2017, 27 % des enfants de moins de 5 ans souffraient d'un retard de croissance.

4 Forss décrit cinq types d'utilisation de processus : apprendre à apprendre ; le réseautage ; le développement d'une compréhension commune ; le renforcement du projet et le renforcement du moral (Forss et coll., 2002).

5 Ce cycle est dérivé du matériel de formation en données probantes utilisé en diverses circonstances, y compris le cours de l'université de Cape Town et du DPME pour les cadres supérieurs.

6 www.knbs.or.ke/history-of-knbs/

7 Aujourd'hui, il existe 40 organisations de professionnels en évaluation (VOPE) à travers l'Afrique qui sont membres d'AfrEA (Adeline Sibanda, ancienne chaire d'AfrEA, communication personnelle, août 2019).

8 Le premier a été convoqué en mai 1990 à Abidjan avec l'appui du CAD/OCDE *Expert Group on Aid Evaluation* (Group d'experts sur l'évaluation de l'aide) et la Banque africaine de développement (BAD). Un deuxième forum a été tenu en novembre 1998 avec le soutien de la BAD, la Banque mondiale, le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD), et des agences de coopération internationale du Danemark, de la Norvège, de la Suisse et de la Suède.

9 Un programme établi pour créer des partenariats entre pays pour la conception et la mise en œuvre des systèmes de S&E qui améliorent la performance des gouvernements et les impacts sur les citoyens. Pour plus d'information, voir www.twendembele.org.

10 La base de données qui vise à capter les articles de revue académique, les communications orales aux congrès, les rapports d'évaluation, les termes de référence, et autres documents directement en lien avec l'évaluation entre les années 2005 et 2015. Seuls les articles

libres d'accès ont été considérés, à cause de la nécessité que la base de données soit libre d'accès.

11 Un réseau international qui produit des synthèses de recherche pertinentes pour l'élaboration des politiques.
<https://campbellcollaboration.org/>.

12 Ian Goldman est commissaire de 3IE.

13 J-PAL est un centre de recherche global qui travaille à réduire la pauvreté en assurant que les politiques soient informées par les données probantes, se concentrant particulièrement sur l'utilisation des évaluations d'impact randomisées.

14. www.3ieimpact.org/search/site?search=&t%5B0%5D=category%3Asystematic_

[review&t%5B0%5D=systematic_review&sort_by=search_api_relevance](http://www.3ieimpact.org/search/site?search=&t%5B0%5D=category%3Asystematic_review&t%5B0%5D=systematic_review&sort_by=search_api_relevance), consulté le 21 mars 2019.

15 Recherche du Cochrane Library par l'auteur

16 Le DPME a développé quatre cartographies de données probantes jusqu'à présent — décrivant les établissements humains, les cours de mathématiques dans les premières années d'école, le rôle d'un état de développement, et le *National Spatial Development Framework/Spatial Transformation* (Cadre national de développement spatial/transformation spatiale). Le DPME a aussi débuté une cartographie de données probantes sur la réforme foncière afin d'appuyer un groupe consultatif présidentiel (Harsha Dayal, communication personnelle, février 2019).

17 Les unités de recherche parlementaires sont des entités intéressantes de diffusion de connaissance dans le sens qu'elles jouent souvent de multiples rôles comme ceux de « transmetteurs, interprètes et synthétiseurs d'informations », selon la capacité des unités. Dans certains pays, des unités dédiées ont été établies afin de fournir des informations et des analyses spécialisées aux membres du Parlement (Draman et coll., 2017). Les facteurs clés identifiés qui influencent l'efficacité de ces unités incluent les suivants (*ibid.*) :

- Ressources : les capacités du personnel de recherche, l'accès aux ressources budgétaires adéquates, les liens avec les instituts de recherche externes, et l'accès à la recherche existante.

- Leadership et soutien à la recherche au sein des parlements : le taux élevé de roulement des membres du Parlement (MP) est un obstacle important, particulièrement en Afrique où typiquement, 60 % à 75 % des MP ne sont pas réélus. En outre, l'attitude des députés à l'égard des données probantes et de la recherche ont un impact important sur les unités de recherche et sur la formation ainsi que sur la prise de conscience des députés.
- Temporalité et capacité à planifier : les unités de recherche ont de la difficulté à anticiper les enjeux clés et à planifier en amont, à cause du fait que les agendas législatifs sont souvent diffusés avec des horizons temporels très contraignants.
- Structures et processus institutionnels : sont inclus les mécanismes d'assurance de qualité des données probantes ainsi que les modalités de collaboration et de coordination interdépartementales.

Références :

Banerjee, A. V., 2016. The influence of randomized controlled trials on development economics research and on development policy. Presented at the State of Economics, The State of the World. Basheka, B.C. and Byamugisha, A., 2015. The state of monitoring and evaluation (M&E) as a discipline in Africa. *Africa Journal of Public Affairs*, 8, 21.

Blaser Mapitsa, C. and Khumalo, L., 2018. Diagnosing monitoring and evaluation capacity in Africa. *African Evaluation Journal*, 6. <https://doi.org/10.4102/aej.v6i1.255>

Bridgeland, J. and Orszag, P., July/August 2013. Can government play money ball? *The Atlantic*. <https://www.theatlantic.com/magazine/archive/2013/07/can-government-play-moneyball/309389/>, consulté le 20 March 2020.

Cairney, P., 2016. The politics of evidence-based policy making. London : Palgrave Macmillan. Center for Global Development, The African Population and Health Research Center. 2014.

Davies, P., 2011. Evidence-Based Policy-Making (EBPM): Enhancing the use of evidence and knowledge in policy making. PSPPD Policy Brief 1, available at www.pspdpknowledgerepository.org, consulté le 30 November 2019.

Davies, P., 2013. Evidence vs opinion, lecture notes at course on Evidence-Based Policymaking, UCT/Department of Planning M&E.

Delivering on the data revolution in Sub-Saharan Africa. Final Report of the Data for Africa Development Working Group.

Department of Planning, Monitoring and Evaluation (DPME). 2018. Report on the evaluation of the national evaluation system. Summary report.

Draman, R., Titriku, A., Lampo, I., Hayter, E. and Holden, K., 2017. Evidence in African Parliaments. Oxford : INASP, available at https://agora-parl.org/sites/default/files/evidence_in_african_parliaments.pdf, consultée 20 March 2020.

Forss, K., Rebien, C. C. and Carlsson, J., 2002. Process use of evaluations: Types of use that precede lessons learned and feedback. *Evaluation*, 8, 29–45. <https://doi.org/10.1177/1358902002008001515>

Globescan. 2018. Think tank initiative 2018 policy community survey final report on Africa. Think Tank Initiative.

Goldman, I., Byamugisha, A., Gounou, A., Smith, L. R., Ntakumba, S., Lubanga, T., Sossou, D. and Rot-Munstermann, K., 2018. The emergence of government evaluation systems in Africa: The case of Benin, Uganda and South Africa. *African Evaluation Journal*, 6, 11. <https://doi.org/10.4102/aej.v6i1.253>

Goldman, I., Mathe, J. E., Jacob, C., Hercules, A., Amisi, M., Buthelezi, T., Narsee, H., Nta-kumba, S. and Sadan, M., 2015. Developing South Africa's national evaluation policy and system: First lessons learned. *African Evaluation Journal*, 3, 9.

Johnson, K., Greenesid, L. O., Toal, S. A., King, J. A., Lawrenz, F. and Volkov, B., 2009. Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005. *American Journal of Evaluation*, 30, 377–410. <https://doi.org/10.1177/1098214009341660>

Khunga, S., 2018. Health budget at donors' mercy. *The Nation Online*. Consulté le 3 July 2019, from <https://mw-nation.com/health-budget-at-donors-mercy/>.

Martinuzzi, A. and Sedlacko, M., 2017. Knowledge brokerage for sustainable development: Innovative tools for increasing research impact and evidence-based policy-making. London : Routledge.

Mouton, C., Rabie, B., Coning, C. and Cloete, F., 2014. Historical development and practice of evaluation. In *Evaluation Management in South Africa and Africa*. Stellenbosch: SUN MeDIA.

Muyangwa, J. M., Signé, L. and Monde, M., 2017. The crisis of African think tanks: Challenges and solutions. Brookings. Consulté le 14 November 2019, from www.brookings.edu/blog/africa-in-focus/2017/12/13/the-crisis-of-african-think-tanks-challenges-and-solutions/.

Paine Cronin, G. and Sadan, M., 2015. Use of evidence in policy making in South Africa: An exploratory study of attitudes of senior government officials. *African Evaluation Journal*, 3. <https://doi.org/10.4102/aej.v3i1.145>

PARIS21. 2019. Statistical capacity development outlook.

Parkhurst, J. O., 2017. The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence. London and New York: Routledge, Taylor & Francis Group.

Patton, M. Q., 1998. Discovering process use. *Evaluation*, 4, 225–233. <https://doi.org/10.1177/13563899822208437>

Porter, S. and Feinstein, O., 2014. Demand for and supply of evaluations in selected Sub-Saharan African countries. *CLEAR Anglophone Africa*.

Porter, S. and Goldman, I., 2013. A growing demand for monitoring and evaluation in Africa. *African Evaluation Journal*, 1. <https://doi.org/10.4102/aej.v1i1.25>

Ranson, S. and Stewart, J., 1994. *Management for the public domain*. London : Macmillan Education UK. <https://doi.org/10.1007/978-1-349-23787-6>

Sabet, S. M. and Brown, A. N., 2018. Is impact evaluation still on the rise? The new trends in 2010–2015. *Journal of Development Effectiveness*, 10, 291–304. <https://doi.org/10.1080/19439342.2018.1483414>

Sedley, S., 2016. Missing evidence: An inquiry into the delayed publication of government. *Commissioned Research*.

Segone, M., n.d.a. Bridging the gap : The role of monitoring and evaluation in evidence-based policy-making. Geneva : UNICEF.

Segone, M., n.d.b. Enhancing evidence-based policy making through country-led monitoring and evaluation systems. In Country-led monitoring and evaluation systems. Evaluation Working Papers. UNICEF, pp. 17–31.

Spencer, L., Ritchie, J., Lewis, J., and Dillon, L., August 2003. National Centre for Social Research (www.natcen.ac.uk), ISBN 07115 04465 8.

Stewart, R., Dayal, H., Langer, L. and van Royen, C., 2019. The evidence ecosystem in South Africa: Growing resilience and institutionalisation of evidence use. Palgrave Communications, 5, 1–12. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0303-0>

Stewart, R., Nduku, P. and Langer, L., 2017. Capacity in Africa: The results of a survey on support for and production of evidence maps and evidence syntheses, including systematic reviews. Johannesburg: Africa Centre for Evidence.

University of the Witwatersrand. 2012. Exploratory case studies. A collection of case studies facilitated by the CLEAR initiative – WITS, African Monitoring and Evaluation Systems. Graduate School of Public and Development Management, University of the Witwatersrand, Johannesburg.

Weatherall, J. O., O'Connor, C. and Bruner, J., 2018. How to beat science and influence people: Policy makers and propaganda in epistemic networks. arXiv:1801.01239 [physics]. Weiss, C.H. 1979. The many meanings of research utilization. Public Administration Review, 39,

426–431. <https://doi.org/10.2307/3109916>

White, H., 2019a. The four waves of the evidence revolution: Supporting better policy and practice, presentation at Uganda Evaluation Week, February 2019.

White, H., 2019b. The twenty-first century experimenting society: The four waves of the evidence revolution. Palgrave Communications, 5, 47. <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0253-6>

3 Utilisation des données probantes en Afrique un cadre pour évaluer ce qui fonctionne, comment et pourquoi

Laurenz Langer et Vanesa Weyrauch¹

Résumé

Ce chapitre présente un cadre analytique pour l'investigation de l'efficacité des interventions visant à appuyer l'utilisation des données probantes dans les politiques et pratiques (c.-à-d. la prise de décision informée par les données probantes [PDIDP]). Le cadre analytique s'appuie sur deux outils conceptuels existants pour la recherche et la compréhension de la PDFDP : le *Science of Using Science Framework* (Cadre de la science de l'utilisation de la science) (Langer et coll., 2016a) et le cadre *Context Matters* (Le contexte compte) (Weyrauch et coll., 2016). C'est un outil d'analyse inductive qui peut être adapté et appliqué par les chercheurs et les diffuseurs de connaissance pour explorer les données probantes et les interventions favorisant l'utilisation de données à toutes les étapes de développement — de la conceptualisation et la planification à travers la mise en œuvre jusqu'à l'évaluation des interventions. Il le fait avec une approche structurée des interventions qui favorise l'utilisation de données probantes à l'aide d'une typologie des mécanismes et en catégorisant les résultats dans une optique de changement de comportement. Les facteurs contextuels qui influencent l'utilisation des données probantes sont aussi structurés et organisés. Les praticiens de PDIDP sont ainsi munis d'un instrument conceptuel polyvalent applicable à l'investigation de différentes facettes du processus d'utilisation des données pour informer la prise de décision.

Introduction

Ce chapitre introduit un cadre analytique inductif pour la conceptualisation des interventions qui promeuvent l'utilisation de données probantes et l'investigation de leurs effets potentiels. Le cadre s'appuie sur des outils conceptuels existants pour la recherche portant sur la prise de décision informée par les données probantes (PDIDP) et vise à soutenir les décideurs, les chercheurs et les diffuseurs de connaissance dans l'exploration des interventions favorisant l'utilisation des données probantes. Il n'est ni un cadre déductif ni un cadre normatif qui prescrit

des interventions ou décrit comment elles *devraient* mener à des impacts positifs sur l'utilisation des données par les décideurs. Le cadre est conçu comme un instrument conceptuel polyvalent qui peut être adapté et utilisé comme un prisme théorique itératif qui appuie la conceptualisation, la mise en œuvre et l'évaluation des interventions favorisant l'utilisation de données.

Ce cadre analytique a été utilisé pour guider la recherche et l'analyse des études de cas dans ce livre. Les éclairages et les leçons émergentes des cas étudiés ont été utilisés pour mieux raffiner ce cadre, comme discuté au chapitre 13.

Ce chapitre commence par la justification du nouveau cadre analytique permettant de conceptualiser les interventions qui favorisent l'utilisation des données probantes et leurs effets potentiels. Ensuite, il discute les cadres et les outils analytiques existants. Le cadre analytique proposé est ensuite présenté et illustré en détail. Le chapitre se termine par des réflexions sur l'application potentielle et les limites du cadre.

Comment un cadre analytique peut-il appuyer la recherche et la pratique de la PDIDP ?

Il existe maintenant un corpus de recherches considérable qui évalue l'efficacité des stratégies pour promouvoir la PDIDP/EPFDP. Divers types de stratégies d'utilisation des données probantes ont été évalués, portant par exemple sur l'influence des apôtres des données probantes, les communautés de pratiques, ou les changements structurels dans la gestion organisationnelle et les structures de supervision. Ce nombre croissant d'évaluations couvre plusieurs secteurs tels que la santé, l'éducation, les œuvres sociales et le développement international et inclut différents utilisateurs des données sur les plans de la pratique et des politiques.

Cette même tendance peut être observée en ce qui concerne la synthèse de recherche, avec de multiples revues visant à recueillir les résultats de ces évaluations primaires afin de comprendre ce qui fonctionne dans l'utilisation des données probantes (p. ex. Moore et coll., 2011). Cependant, les revues individuelles diffèrent dans leurs conclusions. Par exemple, bien que la méta-analyse de Yoost et ses collaborateurs (2015) ait trouvé qu'une intervention multidimensionnelle liée à l'utilisation des données par les infirmières (incluant, p. ex., des rencontres éducationnelles et du mentorat) n'avait aucun effet, la revue systématique de Hines et coll. (2015) a identifié l'apprentissage interactif ou basé sur des activités comme

un moyen efficace de soutenir l'utilisation des données par les infirmières. Il est donc difficile de généraliser les conclusions de ces revues portant sur ce qui fonctionne pour accroître l'utilisation de la recherche et à examiner les tendances et directions des effets dans la littérature.

En plus, il est difficile de comparer et de discriminer différentes interventions favorisant l'utilisation des données probantes à travers différents contextes, en raison de l'absence de typologie commune pour les catégoriser. Par exemple, l'intervention du *mentorat* pour soutenir l'utilisation des données probantes par les décideurs a été décrite par certains commentateurs (p. ex. Jordaan et coll., 2018) comme une intervention pour soutenir l'établissement de relations et d'influence sociale, bien que d'autres le perçoivent comme étant une approche de formation (p. ex. Yoost et coll., 2015). Une autre difficulté est que les interventions qui soutiennent l'utilisation des données probantes au sein des gouvernements sont rarement rapportées et discutées dans les débats académiques plus larges autour de la PDFDP. Cet état fragmenté de la conceptualisation de l'utilisation des données probantes représente un défi pour le transfert de connaissances à travers différents contextes. Par exemple, les décideurs dans un pays pourraient être inconscients des interventions similaires liées à la PDFDP et des approches dans d'autres pays qui sont rapportées et formulées différemment.

Cette caractéristique de la base d'évidence en matière de ce qui fonctionne pour soutenir et institutionnaliser la PDFDB prévaut en Afrique également. Comme c'est le cas à l'international, l'Afrique a connu une série d'interventions différentes qui favorisent l'utilisation des données probantes, couvrant un large spectre d'approches. Quelques exemples sont les programmes de renforcement de capacités tels que le programme *Building Capacity to Use Research Evidence* (Renforcement de capacités dans l'utilisation des données de recherche – BCURE), les services de réponse rapide tels que ceux innovés par le *Africa Centre for Rapid Evidence Synthesis* (Centre africain pour la synthèse rapide de données probantes), les partenariats intergouvernementaux de haut niveau tels que Twende Mbele, et les réseaux de données probantes continentaux tels que l'*African Evidence Network*. Une caractéristique particulière de ces approches est qu'un nombre comparativement élevé d'interventions et d'instruments est commandité par les gouvernements africains eux-mêmes. Parmi eux, le *National Evaluation System* de l'Afrique du Sud (Goldman, 2014) et le caucus d'élaboration des politiques fondées sur des données probantes au parlement kenyan.

Plusieurs interventions dans différents pays ont un potentiel important de synergie et d'apprentissage transversal, mais en réalité, la majorité des interventions de PDFDP et la plupart de l'apprentissage transversal sont confinés en silos nationaux et souvent sectoriels (AEN, 2019). Cet état de fait n'est pas unique à l'écosystème africain des données probantes. Nous proposons donc un cadre analytique pour explorer l'utilisation des données probantes en Afrique, afin :

1. de structurer la recherche disponible et les connaissances tacites concernant la PDFDP de manière cohérente ;
2. d'identifier les tendances dans cette base de données globale ;
3. d'appuyer l'apprentissage transversal et la collaboration autour des synergies entre différentes interventions et approches favorisant l'utilisation des données probantes.

Ce cadre analytique a été testé et affiné davantage à l'aide de la recherche et de l'apprentissage transversal présentés dans ce livre.

Cadres et outils analytiques fondés sur l'utilisation des données probantes

Afin de rapporter systématiquement et d'évaluer l'efficacité des stratégies d'utilisation des données probantes, nous avons besoin d'un cadre conceptuel détaillé pour catégoriser de telles interventions. Ce cadre doit être applicable à une gamme diversifiée de contextes, de types d'interventions de PDFDP et de programmes pour qu'il soit capable de guider l'analyse comparative et l'investigation. Au plus haut niveau, il y a trois types de cadres et modèles conceptuels de la PDFDB : 1) les cadres et les modèles axés sur l'offre ; 2) les cadres et les modèles axés sur la demande ; et 3) les cadres informés par la pratique et les théories de changement. Chacun d'entre eux est discuté dans les prochaines sous-sections.

Cadres et modèles axés sur l'offre

Les premières théories académiques cohérentes concernant l'utilisation et la contribution systématique des données probantes aux politiques gouvernementales remontent aux années 1970. S'appuyant sur plus d'une décennie d'utilisation des données probantes dans la lutte contre la pauvreté

du gouvernement des États-Unis, Carol Weiss a développé une théorie cohérente de l'utilisation de la recherche (Weiss, 1979). Depuis lors, plusieurs recherches ont affiné les modèles initiaux de Weiss, les avancées les plus importantes étant le développement de la théorie des deux communautés d'utilisation des connaissances (Caplan, 1979), le modèle de l'offre et de la demande (Landry et coll., 2001) et le modèle de « *producer-push* » (effort des producteurs) et « *user-pull* » (influence des utilisateurs) (Stone, 2002), qui sont tous liés. Essentiellement, tous les trois postulent que les chercheurs et les décideurs sont deux « tribus » professionnelles différentes ayant leurs propres conventions, pratiques et modèles de pensée. Ceci entraîne une discontinuité qui doit être comblée à l'aide d'interventions actives, comparables à l'apprentissage de la langue de l'autre. Landry et coll. (2001) ajoutent à ce cadre de base la notion de l'*offre* de recherche et de la *demande* de recherche pour ouvrir le modèle des deux communautés à d'autres groupes tels que les organisations de la société civile et les praticiens, qui peuvent aussi offrir ou demander des données.

Pourtant, l'idée qu'il existe deux communautés distinctes comparables, ou que les données probantes doivent être orientées d'un côté vers l'action et de l'autre vers l'utilisation, semble être une compréhension assez linéaire de l'utilisation des données probantes qui présume un utilisateur passif prêt à consommer des données probantes. Ceci laisse peu d'espace pour la co-construction ou la co-crédation du savoir (Stewart et coll., 2017 ; Dayal, 2016) et donne une perspective limitée des réalités auxquelles font face les décideurs et praticiens considérés comme le côté dit de la demande.

Cadres et modèles axés sur la demande

Les recensements plus récents des modèles d'utilisation des données probantes critiquent leur emphase sur l'offre de données probantes et leurs définitions académiques et abstraites de l'utilisation (Newman et coll., 2013 ; Langer et coll., 2017). Ceci a mené à une théorie plus inclusive d'utilisation des données probantes dans laquelle les utilisateurs peuvent être des coproducteurs du savoir et des données probantes plutôt que de simples consommateurs (p. ex. Oliver, 2012). Les décideurs et praticiens sont des protagonistes qui cherchent des données probantes pour informer leurs pratiques plutôt que des bénéficiaires passifs de la recherche et lors du processus, ils créent la demande qui entraîne la génération et l'utilisation des données probantes. Stewart et des pairs (2017) affirment que ce changement dans la conceptualisation de l'utilisation des données probantes

peut être tracé dans un changement de langage concomitant. Par exemple, bien que les premières conceptualisations décrivent l'utilisation des données probantes comme un processus linéaire où les académiciens produisaient et poussaient les données probantes vers les décideurs rationnels qui prennent simplement les données, les conceptions récentes de l'utilisation des données probantes décrivent un système organique englobant les producteurs et utilisateurs des données, les intermédiaires, et une série d'autres facteurs.

Les termes « système de données probantes » et « écosystème de données probantes » (Goldman, 2014 ; Stewart et coll., 2019) reflètent bien le consensus changeant en matière des modèles d'utilisation des données probantes. Cependant, bien que des tentatives aient été faites pour conceptualiser et visualiser les éléments essentiels d'un écosystème de données et les interactions entre eux (p. ex. Shepherd, 2014 ; AEN, 2018), il n'y a aucune définition commune de ce qui constitue un écosystème de données ou des méthodes pour le développer ou le maintenir. Le secteur du suivi et de l'évaluation (S&E) a vraisemblablement avancé le plus en Afrique, ayant établi des systèmes nationaux d'évaluation qui stimulent l'offre et la demande pour les données probantes. Des pays tels que l'Afrique du Sud, l'Ouganda, le Ghana, le Bénin et le Zimbabwe ont tenté explicitement de sensibiliser les cadres supérieurs à l'importance des données probantes et ont ainsi stimulé la demande. En plus, ils partagent activement des leçons entre ces systèmes dans le but d'élargir et d'institutionnaliser l'utilisation des données à travers le continent (Goldman et coll., 2018).

L'accent récent porté sur la demande de l'utilisation des données semble justifié étant donnée la pauvreté relative des travaux sur la PDFDF qui se concentrent explicitement sur les décideurs (Langer et coll., 2016 ; Newman et coll., 2013). Particulièrement dans le contexte d'un secteur public qui s'intéresse fortement à comprendre ce qui fonctionne pour rendre l'élaboration des politiques et les pratiques plus réceptives à l'utilisation des données probantes, il ne semble pas justifié d'utiliser un modèle rigide axé sur l'offre pour conceptualiser l'utilisation des données probantes (Dayal, 2016 ; Langer et coll., 2017). Il y a maintenant un nombre croissant de mécanismes et d'activités axés sur la demande proposée par les organisations du secteur public, tels que le renforcement des capacités pour les fonctionnaires², les lignes directrices informées par les données probantes³, et l'exigence que les propositions de politiques soient accompagnées par des recensements de données probantes. De plus, la recherche et la pratique liées à ces mécanismes axés sur l'offre sont appuyées

par de nombreux gouvernements nationaux, ce qui a mené à une troisième frontière théorique : le développement des cadres empiriques et des théories de changement en matière de pratique de l'utilisation des données probantes.⁴

Cadres et théories de changement renseignés par la pratique

Un dernier groupe de modèles et théories de la PDFDP ne vise pas autant à décrire des métathéories globales de l'utilisation des données probantes par les décideurs. Au contraire, de nombreux chercheurs ont commencé à développer des théories de changement au niveau micro, décrivant comment les données probantes peuvent être utilisées dans des contextes particuliers en utilisant différentes interventions. Quelques exemples sont le modèle de liaisons et d'échanges (Lomas, 2000), le modèle de contexte, de données probantes et de liaisons (Crewe et Young, 2002), le cadre des connaissances à la pratique (Graham et Tetroe, 2009) et le modèle de bonne gouvernance des données probantes (Parkhurst, 2017).

Le modèle de bonne gouvernance de données probantes est particulièrement intéressant parce qu'il analyse en profondeur les structures institutionnelles d'utilisation des données probantes. Le modèle propose une compréhension plus holistique selon laquelle les défenseurs de la PDFDP visent la bonne gouvernance des données probantes plutôt que leur « bonne » utilisation par des décideurs individuels.

Dans le cadre d'une compréhension plus empirique de la PDFDP, les chercheurs ont aussi tenté de mieux comprendre les variables contextuelles tels que les barrières et les facilitateurs en lien avec l'utilisation des données probantes, au moyen des études de cas uniques (p. ex. Uneke et coll., 2011), des recherches primaires portant sur la perception des décideurs en matière de données probantes et leur utilisation (p. ex. Cronin et Sada, 2015), et des revues systématiques de tels éléments (Oliver et coll., 2014).

Ces travaux empiriques sur les barrières et les facilitateurs sont accompagnés d'un corpus riche de connaissances liées à l'influence du contexte sur l'utilisation des données probantes (Cairney, 2016 ; Crewe et Young, 2002 ; Shaxson et coll., 2015 ; Weyrauch et coll., 2016). Le travail de Cairney en particulier met en valeur l'importance des facteurs politiques pour l'utilisation des données probantes. En 2016, les leçons tirées de ces travaux à propos du rôle du contexte ont été formalisées dans le cadre *Context Matters* (« le contexte compte »), qui révèle l'importance et la

nature du contexte et de son interaction avec l'utilisation des données probantes.

Ce travail sur le contexte ne concerne pas directement les interventions favorisant l'utilisation des données probantes (qui est sous le contrôle des organisations), mais plutôt les facteurs et les variables qui en affectent l'utilisation. Il recherche à quels facteurs les interventions doivent être sensibles et sur lesquels elles doivent agir. Ainsi, ce travail informe la conception des interventions favorisant l'utilisation des données probantes et peut être utilisé pour évaluer comment une intervention interagit avec des contextes différents qui peuvent affecter l'utilisation des données. Toutefois, le travail n'évalue pas l'efficacité ou l'impact causal des interventions favorisant l'utilisation des données probantes. Cette dernière contribution est fournie par un corpus de travail existant qui analyse ce qui fonctionne pour favoriser l'utilisation des données probantes.

Comme mentionné précédemment, il y a eu de nombreuses évaluations de l'efficacité des interventions visant à soutenir l'utilisation des données probantes par les décideurs. Une revue systématique par Langer et coll. (2016) ont identifié 36 revues d'évaluations primaires d'interventions favorisant l'utilisation des données probantes, qui couvraient 129 évaluations primaires. Un défi important dans la synthèse de cette base de données primaires est l'identification des groupes d'interventions homogènes pour comprendre lesquelles fonctionnent (ou ne fonctionnent pas) afin de favoriser l'utilisation des données probantes et expliquer comment et pourquoi. Un cadre est nécessaire pour regrouper et catégoriser ces interventions pour que l'on puisse agréger leurs résultats et les synthétiser à travers différents contextes.

De nombreux chercheurs ont développé des cadres et des typologies d'intervention favorisant l'utilisation des données probantes, dont Nutley et coll. (2007) et Hough et coll. (2011). Malgré cet éventail de typologies existantes, il n'y a aucune théorie globale consensuelle pour catégoriser les interventions. Par ailleurs, aucun des travaux susmentionnés n'essaie de dévoiler les résultats de l'utilisation de la recherche. Il y a donc une absence de travail conceptuel sur la catégorisation et la définition de différents types et mesures d'utilisation des données probantes. À l'exception de la définition des types d'utilisation formulée par Weiss en 1979, le *Global EIDM Index* (Indice global de PDIDP) de Dobbins et coll. (2009), et la catégorisation de 3IE, peu d'orientations conceptuelles sont disponibles sur la définition et la mesure fiable de l'utilisation des données probantes.

En résumé, il y a un grand corpus de recherche conceptuelle et empirique visant à comprendre la pratique d'utilisation des données probantes. Ce corpus a produit une gamme de modèles et de cadres conceptuels, mais il n'y a aucun outil analytique consensuel pour l'évaluation des interventions favorisant l'utilisation des données probantes en pratique. Afin d'orienter l'évaluation de différentes initiatives de PDIDP dans divers pays africains, nous avons donc développé un cadre analytique approprié pour explorer ces initiatives.

Développement d'un cadre analytique pour l'analyse comparative

Notre cadre analytique est une adaptation du cadre d'interventions pour l'utilisation des données probantes élaboré par Langer et coll. (2016) que nous avons étayé d'un outil analytique permettant d'appréhender les facteurs contextuels qui déterminent l'impact des interventions de l'utilisation de données probantes (Weyrauch et coll., 2016). De plus amples informations concernant l'élaboration des cadres de Langer et coll. (2016) et Weyrauch et coll. (2016) se trouvent dans leurs publications respectives.

Application d'un prisme analytique aux stratégies et résultats : le projet de la science de l'utilisation de la science

Le cadre de Langer et coll. (2016) a été conçu dans le contexte du projet *Science of Using Science* (« Science de l'utilisation de la science »)⁵, une revue systématique de ce qui fonctionne pour soutenir l'utilisation de données de recherche par les décideurs. Le cadre comprend deux composantes clés : (1) une typologie des *mécanismes* pour structurer les stratégies et les activités et (2) une typologie du changement de comportement pour structurer les résultats en matière d'utilisation de la recherche. Il contribue ainsi à la formation d'un prisme analytique pour la catégorisation et l'analyse de différentes activités visant à soutenir l'utilisation de données probantes et pour l'évaluation de leur capacité à changer les comportements.

Afin de regrouper les stratégies et les activités d'utilisation de la recherche (p. ex. le renforcement des capacités d'utilisation des données probantes, la diffusion de la recherche et les services de réponse rapide), Langer et coll. se concentrent sur les mécanismes sous-jacents aux changements provoqués par les activités. Les mécanismes de changement sont définis comme les processus par lesquels l'utilisation des données

pourrait être effective dans le contexte d’une stratégie ou activité. Par exemple, un événement de réseautage pour les chercheurs et les décideurs pourrait favoriser l’utilisation de la recherche en promouvant des *relations de confiance* et des *interactions* et échanges continus entre les deux groupes. Les relations et les interactions dans cet exemple seraient donc le mécanisme de changement sous-jacent à l’activité d’organisation d’un événement de réseautage.

Langer et coll. (2016) ont formulé une liste de six mécanismes sous-jacents aux interventions d’utilisation de la recherche, qui sont présentés dans le tableau 3.1.⁶ Comme décrite précédemment, la liste s’appuie sur des travaux existants des auteurs, notamment Gough et coll. (2011). Reposant sur la première fondation conceptuelle et les taxonomies d’interventions favorisant l’utilisation des données probantes par Walter et coll. (2003) et Nutley et coll. (2007), Gough et coll. (2011) ont affiné une liste concise initiale de mécanismes dans le cadre du projet d’*Evidence Informed Policy in Education in Europe* (politiques informées par les données probantes en éducation en Europe). Ensuite, le projet *Science of Using Science* a adapté et développé davantage ces mécanismes pour arriver à la liste finale de six.

Tableau 3.1 Mécanismes d’utilisation des données probantes

Mécanisme	Description	Exemples d’activités liées
Sensibilisation (M1)	Sensibiliser à et accroître les attitudes positives envers la PDIDP	• Marketing social de la norme d’utilisation des données probantes • Campagnes de sensibilisation
Accord (M2)	Renforcer la compréhension mutuelle et l’accord en matière de	• Approches de coproduction entre les

	questions liées aux politiques et les types de données nécessaires pour y répondre	chercheurs et les représentants gouvernementaux • Comités d'orientation
Accès (M3)	Communication et facilitation d'accès aux données probantes	• Répertoires de connaissances • Campagnes et stratégies de communication
Accès (M4)	Interaction entre les décideurs politiques et les chercheurs afin de bâtir des rapports de confiance et bénéficier d'un nouveau type d'influence sociale	• Courtiers du savoir • Réseaux et communautés de pratique
Capacité (M5)	Soutien aux décideurs pour renforcer leurs capacités à accéder aux données probantes et à les interpréter	• Renforcement des capacités (p. ex. ateliers et formations formelles) • Programmes de mentorat
Institutionnalisation/formalisation (M6)	Influence sur les structures et processus de prise de décision	• Détachements • Appuis intégrés (p. ex. diffuseurs de connaissance)

Les six mécanismes sont structurés dans une liste numérotée avec des abréviations (M1-M6) dans un but d'accessibilité. Cette structure ne reflète pas un ordre hiérarchique des mécanismes et chaque mécanisme est jugé d'importance égale pour la favorisation de l'utilisation de la recherche par les décideurs. Pour chaque mécanisme, des exemples illustratifs d'activités d'utilisation des données probantes sont présentés dans la colonne à droite.

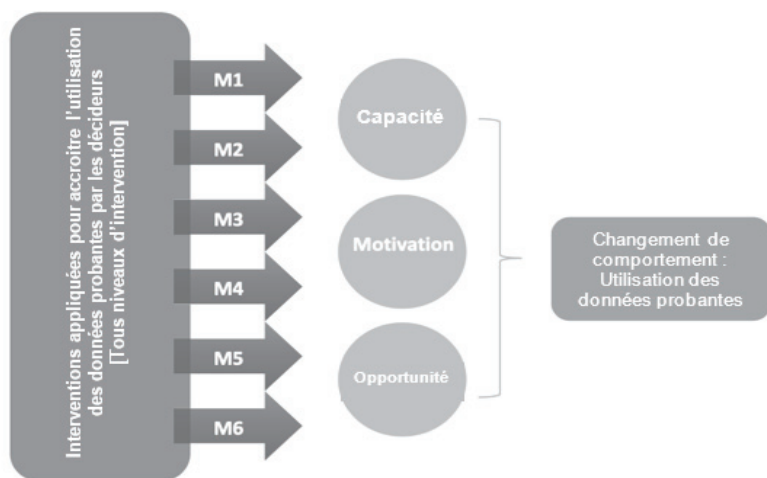
Afin de structurer les résultats en matière d'utilisation des données probantes, Langer et coll. ont conceptualisé cette utilisation comme une forme de changement de comportement, c'est-à-dire que, pour que les décideurs puissent augmenter leur utilisation des données de recherche, ils doivent changer leur comportement. Des exemples d'utilisation des données probantes incluent la présentation de celles-ci lors des débats politiques, la consultation et l'interprétation des données diagnostiques au cours d'une proposition politique, ou l'intégration des résultats d'évaluation dans la conception des programmes. En employant cette conceptualisation de l'utilisation des données probantes comme un changement de comportement, Langer et coll. adoptent un cadre conçu par Michie et coll. (2011) pour la catégorisation et la conception des interventions de changement de comportement.

Se fondant sur une revue de cadres existants pour la conceptualisation du changement de comportement, Michie et coll. (2011) ont proposé un « système de comportement » qui suggère que le changement de comportement découle de l'interaction entre trois conditions essentielles : la capacité, l'opportunité et la motivation, qu'ils ont nommé le « système COM-B ». Les interventions de changement de comportement fonctionnent au moyen du changement dans un ou plusieurs de ces éléments. Langer et coll. adhèrent à cette conceptualisation du changement de comportement dans leur cadre pour les résultats en matière d'utilisation des données probantes et gardent les définitions de la capacité, de l'opportunité et de la motivation de Michie et coll.

Le cadre final de Langer et coll. fusionne leurs six mécanismes pour la structuration des interventions favorisant l'utilisation des données probantes au système COM-B pour la structuration des résultats en matière de changement de comportement (figure 3.1). Comme l'indique la figure 3.1, toutes les interventions sont catégorisées selon les six mécanismes de changement. Ces six mécanismes sont l'unité d'analyse présumée pour les stratégies appliquées et les activités pour soutenir l'utilisation des données probantes par les décideurs. Chacun des six

mécanismes (M1-M6) œuvre ensuite à travers une ou plusieurs composantes du système COM-B afin d'affecter le comportement des décideurs lié à l'utilisation des données probantes. Les composantes du système COM-B servent alors de résultats intermédiaires qui représentent la capacité, l'opportunité et la motivation à utiliser les données probantes. Le résultat final est défini comme le type de changement de comportement achevé chez les décideurs. Des changements de comportement en matière d'utilisation des données probantes peuvent arriver à différents niveaux, y compris le comportement individuel, le contexte organisationnel immédiat (p. ex. le milieu de travail), le contexte organisationnel plus large (p. ex. le gouvernement local), ou le contexte national ou international.

Figure 3.1 Cadre conceptuel de la *Science of Using Science*



Source : Langer et coll. (2016).

Développement d'un prisme analytique pour le contexte de la mise en œuvre des activités d'utilisation des données : le cadre « *Context Matters* »

Les activités d'utilisation des données probantes ne sont pas menées en vase clos, mais dépendent plutôt fortement du contexte de la mise en œuvre. Le rôle du contexte et la façon dont il influence l'utilisation des données probantes ont largement été discutés dans la littérature relative à la PDIDP (p. ex. Nutley *et al.*, 2007 ; Parkhurst, 2016 ; Cairney, 2016), mais le contexte est souvent simplement mentionné comme une barrière

ou un facilitateur général lorsqu'on décrit l'efficacité ou l'inefficacité d'une intervention. Afin de saisir le contexte de façon plus holistique et structurée et de détecter et comprendre les meilleurs points d'entrée pour améliorer l'utilisation des connaissances dans une structure publique, Weyrauch et coll. (2016) ont élaboré un outil interactif et participatif : le cadre *Context Matters* (« le contexte compte »). Cet outil est un prisme qui aide à comprendre et à agir sur les facteurs externes et internes du contexte qui pourraient influencer l'utilisation des données probantes dans une organisation.

Le cadre met l'accent directement sur la production et l'utilisation de la recherche dans les institutions gouvernementales. Le contexte dans cet outil réfère à l'environnement spécifique dans lequel les individus essaient de mettre en pratique les données de recherche et les connaissances. Dans sa forme la plus simple, le terme inclut l'environnement physique où la pratique a lieu, mais il englobe aussi les relations et les processus qui vont au-delà de l'environnement physique et permettent le changement en conséquence. Comme c'est le cas pour le cadre d'intervention et les résultats de Langer et coll., l'objectif explicite du cadre *Context Matters* est de structurer et systématiser différentes tendances dans l'influence du contexte sur la production et l'utilisation des données probantes afin d'avoir un prisme analytique fiable.

Le cadre de Weyrauch comprend six facettes ou « dimensions » du contexte qui influencent systématiquement l'utilisation des données probantes par les décideurs, comme présentées dans le tableau 3.2.⁷ Celles-ci sont divisées en deux catégories : internes et externes. Les deux dimensions externes (en gris) sont : (1) le macrocontexte, et (2) les relations intra et interinstitutionnelles avec des agents étatiques et non étatiques. Les quatre dimensions internes sont : (3) la culture ; (4) la capacité organisationnelle ; (5) la gestion et les processus ; (6) les autres ressources. Le tableau 3.2 donne un aperçu de chacune des six dimensions.

Tableau 3.2 Dimensions du contexte selon le cadre *Context Matters*

Dimension du contexte	Description	Sous-dimensions
1 Macrocontexte	Forces clés au niveau national qui définissent l'image globale de l'élaboration des politiques et, par conséquent, comment la recherche peut ou ne peut pas l'informer. Cela comprend les facteurs politiques, économiques, sociaux et culturels qui entourent l'institution politique et dans lesquels elle est imbriquée.	• Facteurs généraux reconnus dans la littérature (niveau de liberté politique, académique et de la presse, etc.) • Pression populaire pour le changement • Crises et transitions • Degré de distribution du pouvoir dans le système politique • Discours politiques dominants • Prise de décision discrétionnaire et corruption • Culture de planification stratégique • Consultation et participation aux processus politiques • Régimes de connaissances
2 Liens intra et interinstitutionnel	Décrit les liens entre les institutions gouvernementales reliées. Les liens interinstitutionnels réfèrent aux interactions entre les	• Transmission d'information entre les niveaux de juridiction • Capacité à utiliser les données probantes dans les différents

	agences et les autres utilisateurs et producteurs de connaissances (tels que les universités, les ONG ou les centres d'études) qui peuvent affecter la conception et la mise en œuvre des politiques.	départements et sections • Soutien des agences gouvernementales qui produisent des données et des recherches • Coordination entre agences • Domaines des politiques • Liens avec d'autres agences étatiques dans la conception et la mise en œuvre des politiques • Existence et types de forums politiques et communautés épistémiques • Canaux formels d'interaction entre les chercheurs et les institutions de recherche • Nombre et types d'acteurs de la société civile impliqués dans les processus décisionnels et degré d'intérêt direct • Statut de consensus autour de la base de politiques
3 Culture	Toutes les organisations ont une culture. Celle-ci	• Valeurs et croyances

	est un ensemble de valeurs et de présomptions qui sont généralement acceptées comme « la norme » par ceux qui sont à l'intérieur de l'organisation	• Ouverture au changement et à l'innovation • Incitatifs • Motivations
4 Capacité organisationnelle	La capacité d'une organisation à utiliser ses ressources efficacement afin d'atteindre ses objectifs – dans ce cas, pour concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques. Ceci comprend les ressources humaines et le cadre légal qui détermine comment les ressources peuvent ou ne peuvent pas être utilisées.	• Leadership • Cadres supérieurs • Ressources humaines • Capacité légale
5 Gestion et processus	Comment une institution organise son travail quotidien pour réussir sa mission et atteindre ses objectifs, de la planification à la mise en œuvre et à l'évaluation.	• Degré de planification systématique • Processus formels existants pour évaluer et utiliser les données dans l'élaboration des politiques • Fonctions, incluant la division du travail, des rôles et des responsabilités

		• Processus de communication • Suivi et évaluation
6 Autres ressources	Ressources clés qui influencent la manière dont une organisation collecte et utilise systématiquement des données, y compris le budget et la technologie	• Budget consacré à la recherche • Technologie • Existence d'une infrastructure de connaissances • Temps disponibles

Les liens entre les dimensions du contexte sont variés et en évolution constante. Par exemple, un macrocontexte restrictif limiterait les possibilités de changement dans la majorité des dimensions contextuelles internes. Cependant, Weyrauch et collaborateurs soulignent qu'il y a de nombreuses sous-dimensions des six facettes principales qui peuvent influencer l'environnement contextuel global de façon positive. Ces sous-dimensions réfèrent à : (1) le leadership dans la PDIDP par les décideurs individuels ; (2) la culture organisationnelle comme déterminant clé des processus de gestion efficaces ; et (3) les incitatifs au personnel et la motivation pour utiliser les données probantes.

En résumé, le cadre *Context Matters* vise à aider les décideurs à mieux comprendre les contextes dans lesquels ils opèrent et, en s'appuyant sur une évaluation assidue, détecter les cas où le potentiel de changement pourrait être plus grand et où les barrières pourraient être plus imposantes. Il peut donc servir de prisme analytique efficace pour analyser les stratégies d'utilisation de données déjà en place, pour en planifier de nouvelles au sein des départements gouvernementaux, ou pour donner une structure cohérente qui permet d'organiser et de décrire les éléments du contexte qui ont affecté ou qui pourraient affecter ces activités.

Développement d'un cadre analytique combiné : synergies entre les cadres *Science of Using Science* et *Context Matters*

Dans une dernière étape, nous avons fusionné le cadre *Science of Using Science* pour l'analyse des interventions et de leurs résultats avec le cadre *Context Matters* afin de créer un outil d'exploration des variables qui affectent l'utilisation des données probantes par les décideurs. La figure 3.2 illustre le cadre analytique combiné.

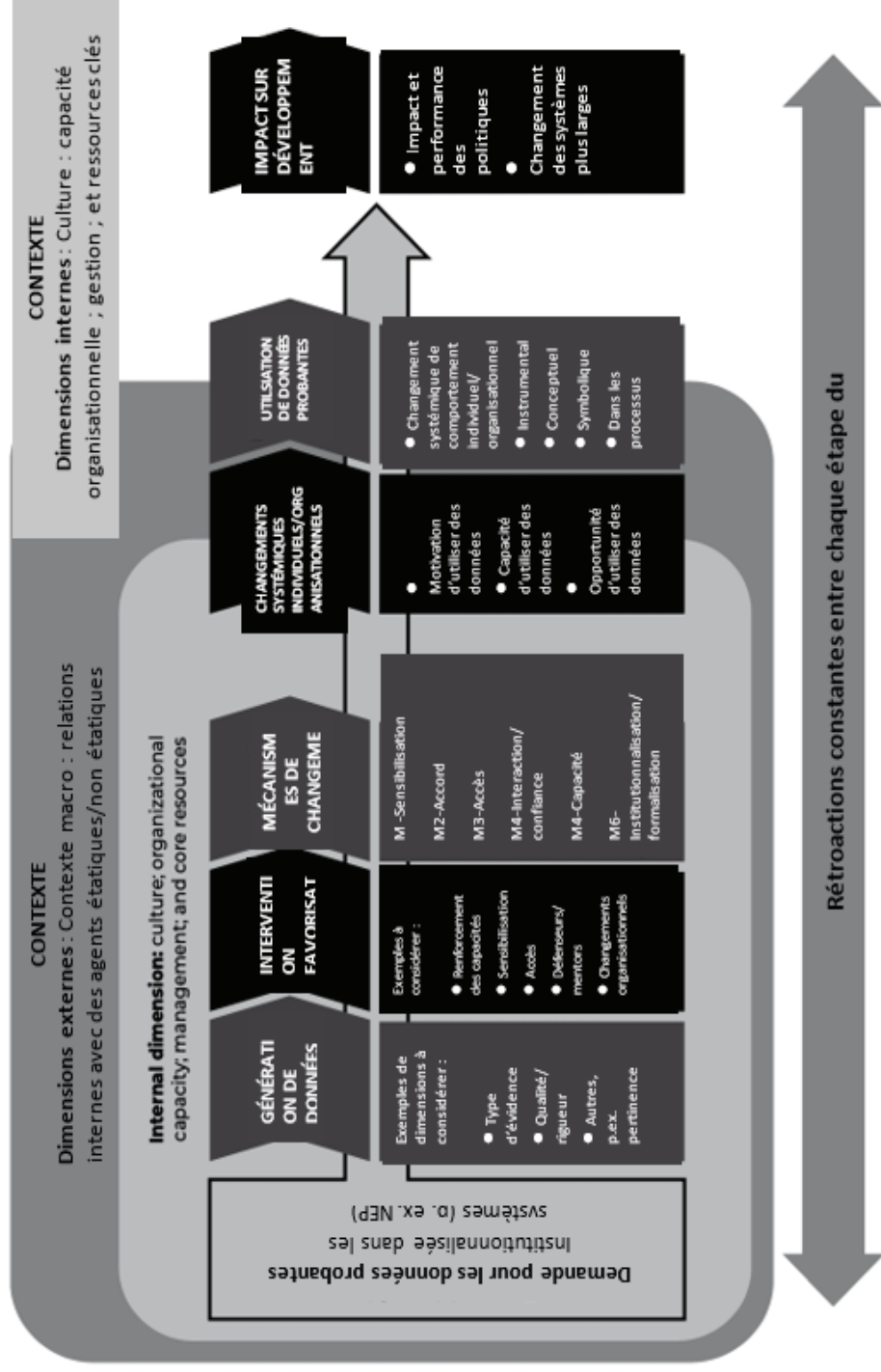


Figure 3.2 Cadre analytique combiné

Ce cadre analytique explore le processus des données probantes de leur génération jusqu'à leurs impacts potentiels sur le développement. Chaque section du cadre présente un élément indépendant qui peut être étudié de façon plus détaillée. Le cadre commence par la *demande de données probantes*, qui est considérée comme une caractéristique contextuelle importante pour la production des données probantes, l'intervention appliquée, son mécanisme de changement sous-jacent et les changements intermédiaires.

La demande de données probantes réfère à la pression des décideurs et des utilisateurs des données probantes pour la production des données. La pression des utilisateurs est le point de départ du cadre et reflète une application de celui-ci qui met l'accent sur les gouvernements plutôt que sur les chercheurs. Il suggère que les efforts pour accroître l'utilisation des données probantes débutent idéalement par une compréhension profonde de la demande pour de telles données et de son utilisation présente. Le cadre est donc fermement axé sur la demande.

La deuxième section du cadre réfère à la production ou à l'offre des données probantes. Il y a un ensemble de facteurs à considérer en caractérisant la production des données. Trois aspects clés liés à l'offre sont la qualité, le type de données et l'affirmation faite à l'aide des données. Premièrement, la qualité des données est très susceptible d'affecter son utilisation. Nous déconseillons une interprétation étroite de la qualité comme synonyme de rigueur méthodologique et référons plutôt à la qualité et la pertinence au contexte des politiques (Parkhurst, 2016). Deuxièmement, le *type de données* compte ; différents types de données répondent à différentes questions et peuvent donc informer différents types de décisions politiques. Troisièmement, l'*affirmation de données* spécifique et la norme des données doivent être évaluées. Les décisions politiques devraient être informées par des corpus de données probantes robustes qui appuient des affirmations claires et devraient se conformer à des normes de données explicites établies par des instances décisionnelles (Gough et White, 2018).

La troisième section du cadre étudie les *interventions d'utilisation des données probantes*. Ceci réfère à n'importe quel programme, instrument, stratégie ou activité qui soit un intrant intentionnel et tangible pour soutenir l'utilisation des données. Le terme « intervention » indique qu'il y a un effort intentionnel et tangible d'intervenir sur le statu quo afin d'effectuer des changements liés à l'utilisation des données probantes. Comme décrit plus tôt, il y a une multitude d'interventions favorisant

l'utilisation des données probantes ; le cadre *Science of Using Science* en a identifié 121. Le cadre analytique ne fournit que quelques exemples de telles interventions.

Étant donné la diversité et la complexité des interventions, la section 4 du cadre suggère que celles-ci fonctionnent par le biais de six mécanismes de changement sous-jacents (M1-M6). Ceci implique que l'on puisse comprendre une intervention particulière sous l'angle des mécanismes de changement plutôt qu'en examinant l'intervention entière. Par exemple, un programme de mentorat en PDIDP serait évalué en analysant les mécanismes de changement pertinents, qui pourraient inclure : la *capacité* (M5), qui renvoie à la façon dont les mentors pourraient renforcer une capacité technique telle que la capacité d'évaluation critique ; l'*interaction* (M4), quand les mentors et les mentorés devraient se connecter entre eux pour établir une relation de confiance ; et l'*accès* (M3), le fait que les mentors pourraient soutenir les mentorés en facilitant leur accès aux bases de données académiques ou leur suggérant des sources de données. La plupart des interventions favorisant l'utilisation des données sont susceptibles d'utiliser une gamme de mécanismes, et c'est souvent l'interaction précise entre eux qui permet le changement.

La section 5 du cadre passe de l'intervention aux résultats, c'est-à-dire à l'utilisation des données par les décideurs. Cela présume que les résultats des interventions soient observés aux niveaux individuel, organisationnel et systémique. Par exemple, le programme de mentorat discuté précédemment pourrait soutenir un décideur individuel ou l'organisation pour laquelle il travaille, ou les deux, selon le contenu du mentorat ou du rang du mentor. Ce résultat immédiat ou intermédiaire de l'intervention peut être décomposé en renforcement de capacité à utiliser les données, en motivation à les utiliser et en opportunité de le faire. Pour les illustrer, des exemples de ces résultats sont fournis dans le tableau 3.3.

Tableau 3.3 Résultats immédiats

Résultat immédiat	Changement individuel	Changement organisationnel	Changement systémique
Capacité à utiliser les données probantes	Capacité à rechercher les données	Accès aux bases de données	Offre diversifiée de formation et de renforcement de capacités liées à l'utilisation des données
Opportunité d'utiliser les données probantes	Accès aux données pertinentes en temps opportun	Processus organisationnels qui créent des espaces pour les données (p. ex. : standards de soumission, évaluation de la performance)	Investissement dans les systèmes adaptés de données
Motivation à utiliser les données probantes	Sensibilisation à la valeur des données	Normes organisationnelles qui soutiennent l'utilisation des données	Investissement dans des réseaux diversifiés prônant l'utilisation des données

Restant avec l'exemple du mentorat en PDIDP, nous étudierions ensuite comment les différents mécanismes de changement (p. ex. : renforcement des capacités, interaction et accès) ont affecté les trois résultats intermédiaires de la compétence, de la motivation et de l'opportunité d'utiliser les données probantes. Par exemple, l'interaction avec un mentor en PDIDP peut motiver une personne mentorée à rechercher les données probantes en diminuant son isolation et en prodiguant de l'encouragement et du soutien. Pareillement, le mentorat peut aider l'individu à développer des compétences techniques de PDIDP, telles que l'évaluation des données.

La section 6 du cadre examine si ces résultats immédiats ont été réellement traduits en *utilisation de données probantes*. Il est important de noter que le cadre ne prescrit pas ce qui constitue une utilisation significative ou « positive » des données. Par exemple, l'utilisation

instrumentale souhaitée qui mène directement à davantage de décisions ou d'actions informées par les données probantes n'est qu'une forme (rare) d'utilisation parmi d'autres.

Dans la dernière étape (section 7), le cadre encourage les utilisateurs à examiner si l'utilisation réelle des données a entraîné des changements dans l'efficacité des politiques ou des *changements systémiques plus larges*.⁸ Il n'y a aucune garantie qu'une politique ou un programme informé par des données probantes mène à de meilleurs résultats socio-économiques ou qu'une structure organisationnelle réceptive à l'utilisation des données mène à une performance organisationnelle accrue. Pareillement, certaines interventions pourraient avoir la capacité d'effectuer des changements systémiques à travers différents secteurs décisionnels (p. ex. le Système national d'évaluation en Afrique du Sud). Cependant, la prudence est de mise lors de l'investigation de la dernière étape du cadre.

Le contexte dans lequel ce processus a lieu — allant de la production des données à la conception d'une intervention, à la réalisation des changements en lien avec l'utilisation des données, et aux impacts sur les politiques — est indiqué par les deux boîtes à l'arrière-plan qui englobent le processus de la PDIDP. Selon le cadre *Context Matters*, le contexte est divisé en dimensions externes et internes. La dimension externe est indiquée en gris foncé et comprend : (1) le macrocontexte et (2) les intra et interrelations avec des agents étatiques et non étatiques. Ces deux variables sont externes à l'utilisation des données probantes et ne peuvent pas être affectées significativement par cette utilisation ; elles dépendent de forces plus grandes et d'une myriade d'acteurs externes. Pourtant, certaines interventions et certains mécanismes pourraient altérer les contextes externes, par exemple en tissant des alliances et réseaux stratégiques entre divers acteurs de l'écosystème de données. Une illustration de ce phénomène est la décision de l'*Environmental Protection Agency* du Ghana d'agir sur des opportunités de collaboration avec une gamme de parties prenantes plus large, incluant la promotion de la participation citoyenne, pour revitaliser les réseaux des parties prenantes (INAPS, 2018).

Les quatre dimensions internes du contexte (en gris pâle) peuvent être affectées plus directement par les interventions favorisant l'utilisation des données probantes. Ces dimensions sont : (3) la *culture*, (4) la *capacité organisationnelle*, (5) la *gestion* et les *processus*, et (6) les *ressources fondamentales*. Ces dimensions internes s'étendent seulement sur les premières cinq sections du cadre jusqu'aux résultats intermédiaires, bien que les dimensions externes s'étendent jusqu'à la sixième section, soit au

résultat final de l'utilisation des données. Cette distinction vise à capter le fait que les dimensions internes du contexte sont habituellement changées par l'intervention elle-même. Par exemple, une intervention peut développer activement des défenseurs des données probantes afin de changer la culture organisationnelle autour de l'utilisation des données probantes.

Pourtant, les deux dimensions du contexte influencent la demande de données probantes, leur production, l'identification des approches d'intervention et mécanismes de changement pertinents, et les résultats intermédiaires en matière d'utilisation des données probantes. Bien que les deux dimensions affectent la demande de données probantes, cette demande est déterminée principalement par les dimensions contextuelles internes, telles que la culture et la capacité organisationnelle. Pour cette raison, la boîte de la demande pour les données probantes est ombrée conformément aux dimensions contextuelles internes.

En dernière instance, aucune boîte ne s'étend jusqu'à l'impact sur le développement lui-même, puisqu'on présume qu'un ensemble de contextes différent et non lié à l'intervention de PDIDP affecterait ses résultats qui sont liés au secteur particulier en lui-même. Par exemple, alors que des macrocontextes tels que le climat politique dominant affectent la nature du processus de la PDIDP, un ensemble complètement différent de facteurs macros déterminent le fait qu'une politique sectorielle particulière ait des impacts socio-économiques positifs (p. ex. croissance économique, cohésion sociale), et l'absence de ces facteurs n'est aucunement liée au processus de PDIDP.

Le cadre reconnaît qu'en pratique, le flux des sections suggérées n'est pas linéaire. Il y a plusieurs boucles de rétroaction entre la production des données probantes et les interventions, entre les résultats intermédiaires et la demande pour de probantes, et entre toutes les sphères du contexte et les facettes des interventions et des résultats. La flèche en bas du diagramme permet de visualiser ces multiples interactions et boucles de rétroaction entre tous les éléments du cadre.

Application prévue et limites du cadre analytique

L'objectif du cadre analytique est de fournir un prisme conceptuel cohérent pour l'analyse des événements des cas de PDIDP étudiés en Afrique et présentés dans ce livre. L'utilisation de ce cadre comme un guide et un prisme analytique permet l'identification structurée des leçons

appries et facilite la synthèse des éclairages et des connaissances générées par les études de cas divers.

Il est crucial de souligner que le cadre ne vise ni à refléter ni à décrire comment l'utilisation des données probantes *devrait* se passer⁹ ; il ne décrit pas non plus comment les interventions favorisant l'utilisation des données probantes devraient être analysées. Il se veut un prisme analytique comportant différents outils analytiques que les praticiens de PDIDP et les chercheurs peuvent utiliser de la manière la plus appropriée à leur contexte. Dans certaines circonstances, la structure COM d'utilisation des données pourrait faciliter l'analyse, bien que dans d'autres, les dimensions du contexte puissent le faire ; chaque outil conceptuel du cadre peut être appliqué en tant que tel. Le cadre peut être mieux considéré alors comme un point de départ pour orienter la recherche et la pratique de la PDIDP et ne constitue pas un schéma directeur figé ni un outil universel. Nous espérons que les chercheurs en PDIDP et les praticiens appliqueront ce cadre dans cet esprit inductif et adapteront sa structure et son application.

Ce cadre analytique a un certain nombre de limites. Premièrement, il ne vise pas à décrire ou à capter un écosystème holistique de données. Il ne reflète ni tous les acteurs impliqués dans la production et l'utilisation des données probantes ni leurs interactions ; il ne facilite pas non plus les évaluations sectorielles. Deuxièmement, le cadre n'est pas bien adapté pour informer les études diagnostiques en PDIDP telles que celles sur les perceptions de l'utilisation des données probantes. Il a été conçu et est plus utile pour réfléchir à la planification, à la mise en œuvre et à l'évaluation des interventions tangibles pour accroître l'utilisation des données probantes. Par conséquent, il convient mieux aux contextes où il y a une pratique existant de PDIDP et à l'intention de promouvoir l'utilisation des données probantes, ou au moins une familiarité avec la notion de l'utilisation des données probantes. Troisièmement, le cadre ne se concentre pas sur les processus de production des données probantes. Il approche la PDIDP de la perspective des décideurs et des praticiens en mettant un accent fort sur la demande. Pour cette raison, il est plus applicable aux utilisateurs des données qui cherchent à systématiser la pratique de la PDIDP, les organisations qui s'intéressent à renforcer leur utilisation des données probantes et les organisations et les équipes travaillant afin de soutenir les décideurs dans leur utilisation de données. Quatrièmement, comme c'est le cas pour tous les cadres analytiques, les outils conceptuels et analytiques sont nécessairement exagérés et abstraits. Ceci se fait aux dépens du détail en lien avec certains concepts. Par exemple, le cadre ne fournit pas de sous-cadre ou d'outil analytique des

interventions spécifiques telles que le renforcement des capacités, bien qu'elles soient largement disponibles. Pareillement, le cadre COM-B original de Michie et coll. entre plus dans les détails des méthodes pour soutenir le changement de comportement. Les utilisateurs de ce cadre sont encouragés à le compléter par des outils analytiques plus fins pour des interventions, mécanismes et résultats lorsqu'ils sont pertinents. Enfin, cinquièmement, le cadre n'est que partiellement informé empiriquement. Les cadres *Context Matters* et *Science of Using Science* ont été fondés sur les rétroactions et les expériences des décideurs et ont été appliqués dans la pratique de PDIDP depuis leur publication. Cependant, le cadre analytique combiné n'a jamais été appliqué en pratique et il est donc ouvert à l'adaptation en fonction des expériences des auteurs des études de cas. Quelques changements sont proposés au chapitre 13.

Conclusion

Ce chapitre présente un cadre analytique pour l'investigation de l'efficacité des interventions qui visent à soutenir l'utilisation des données pour informer les politiques et les pratiques. Le cadre analytique s'appuie sur deux outils existants pour la recherche et la compréhension de la PDIDP : le cadre *Science of Using Science* (Langer et coll., 2016) et le cadre *Context Matters* (Weyrauch et coll., 2016). Il a été développé par le biais d'un dialogue entre les auteurs des deux cadres et les chercheurs impliqués dans ce livre, dont plusieurs viennent du milieu des politiques. Il vise à offrir un outil analytique inductif pouvant être adapté et appliqué par les décideurs, les chercheurs et les diffuseurs de connaissance pour explorer l'utilisation des données probantes à toutes les étapes de développement : de la conceptualisation à la planification en passant par la mise en œuvre jusqu'à l'évaluation des interventions.

Notes

1 Laurenz Langer a élaboré le manuscrit de ce chapitre. Laurenz est coauteur du rapport *Science of Using Science*, qui faisait partie d'un projet plus large dirigé par David Gough et Janice Tripley, de l'UCL-EPPI Centre, et qui partage la propriété intellectuelle du cadre *Science of Using Science* appliqué dans ce chapitre. Vanesa Weyrauch a lu, révisé et commenté le chapitre. Elle est l'investigatrice principale du cadre *Context Matters* développé conjointement par INASP et Politics&Ideas. Le coéditeur

Ian Goldman et la coéditrice Mine Pabari ont soutenu le développement du cadre conceptuel combiné.

2 www.mandelaschool.uct.ac.za/gsdpp/courses/evidence_based_policy_making_implementation

3 www.afidep.org/index.html

4 www.dpme.gov.za/keyfocusareas/Socio%20Economic%20Impact%20Assessment%20System/Pages/default.aspx

5 <https://eppi.ioe.ac.uk/cms/Default.aspx?tabid=3504>

6 Il est à noter qu'il y a deux changements sémantiques dans le tableau 3.1. Dans le cadre initial de Langer et coll., M3 était indiqué comme « Communications et accès » et M5 comme « Compétences ». En réponse aux rétroactions des parties prenantes, nous avons adapté les étiquettes de ces deux mécanismes pour les besoins de ce projet de recherche.

7 Une version interactive de ce cadre est disponible en ligne : <http://cm.politicsandideas.org/homepage-old>.

8 Il est aussi à noter que les données probantes ne mènent pas nécessairement à des changements des politiques. Une décision fondée sur des données probantes pourrait être de ne rien faire et de rester dans le statu quo.

9 Bien qu'applicable à toutes les sections, cette conception non normative applique fortement à la dernière section du cadre l'utilisation de données probantes capables de cibler et réaliser des impacts à cette échelle.

Références

Africa Evidence Network, 2018. African evidence ecosystem maps. Repéré à <https://aenwebsite.azurewebsites.net/en/learning-space/>

Africa Evidence Network, 2019. A geo-map of EIDM organization in Africa. Repéré à www.google.com/maps/d/u/0/viewer?mid=1j7yA9hfXnUio7WaRA2Ha2f4Ihr4KnngP&ll=7.062733884621437%2C14.946899331250052&z=3

Cairney, P., 2016. The politics of evidence-based policy making. New York: Springer.

Caplan, N., 1979. The two-communities theory and knowledge utilization. *The American Behavioral Scientist*, 22(3), 459–471.

Crewe, E. and Young, M. J., 2002. Bridging research and policy: Context, evidence and links. London: Overseas Development Institute.

Cronin, G. and Sadan, M., 2015. Use of evidence in policy making in South Africa: An exploratory study of attitudes of senior government officials. *African Evaluation Journal*, 3(1), 10–20.

Dayal, H., 2016. Using evidence to reflect on South Africa's 20 years of democracy – Insights from within the policy space. Knowledge Sector Initiative Working Paper 7.

Dobbins, M., Hanna, S. E., Ciliska, D., Manske, S., Cameron, R., Mercer, S. L., O'Mara, L., de Corby, K. and Robeson, P., 2009. A randomized controlled trial evaluating the impact of knowledge translation and exchange strategies. *Implementation Science*, 4(1), 61.

Goldman, I., 2014. Using evidence by government in South Africa. Repéré à www.africaevidencenetwork.org/wp-content/uploads/2014/12/Using-Evidence-by-Government-inSouth-Africa.pdf

Goldman, I. *et al.*, 2018. The emergence of government evaluation systems in Africa: The case of Benin, Uganda and South Africa. *African Evaluation Journal*, 6(1), 1–11.

Gough, D., Tripney, J., Kenny, C. and Buk-Berge, E., 2011. Evidence informed policy in education in Europe: EIPEE final project report. London: EPPI-Centre, Social Science Research Unit, Institute of Education, University of London.

Gough, D. and White, H., 2018. Evidence standards and evidence claims in web based research portals. London: Centre for Homelessness Impact.

Graham, I. D. and Tetroe, J. M., 2009. Getting evidence into policy and practice: Perspective of a health research funder. *Journal of Canadian Academy Child Adolescence Psychiatry*, 18, 46–50.

Hines, S., Ramsbotham, J. and Coyer, F., 2015. The effectiveness of interventions for improving the research literacy of nurses: A systematic review. *Worldviews on Evidence-Based Nursing*, 12(5), 265–272.

INASP, 2018. Context Matters Framework case study: Supporting organizational change to improve the use of evidence in environmental protection in Ghana. Repéré à www.inasp.info/publications/context-matters-ghana

Jordaan, S. *et al.*, 2018. Reflections on mentoring experiences for evidence-informed decision-making in South Africa and Malawi. *Development in Practice*, 28(4), 456–467.

Landry, R., Amara, N. and Lamari, M., 2001. Utilization of social science research knowledge in Canada. *Research Policy*, 30(2), 333–349.

Langer, L., Erasmus, Y., Tannous, N. and Stewart, R., 2017. How stakeholder engagement has led us to reconsider definitions of rigour in systematic reviews. *Environmental Evidence*, 6(20).

Langer, L., Tripney, J. and Gough, D., 2016. The science of using science. Researching the use of research evidence in decision-making. Technical Report. London: EPPI-Center, Social Science Research Unit, UCL Institute of Education.

Langer, L., Goldman, I. and Pabari, M., 2020. Analytical framework used to guide case study research. In *Using evidence for policy and practice—Lessons from Africa*. Routledge, Taylor & Francis Group.

Lomas, J., 2000. Using linkage and exchange to move research into policy at a Canadian Foundation. *Health Affairs*, 19(3), 236.

Michie, S., van Stralen, M. M. and West, R., 2011. The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science*, 6(1), 42.

Moore, G., Redman, S., Haines, M. and Todd, A., 2011. What works to increase the use of research in population health policy and programmes: A review. *Evidence & Policy: A Journal of Research, Debate and Practice*, 7(3), 277–305.

Newman, K., Capillo, A., Famurewa, A., Nath, C. and Siyanbola, W., 2013. What is the evidence on evidence-informed policy making? Lessons from the International Conference on Evidence-Informed Policy Making. Oxford: INASP.

Nutley, S. M., Walter, I. and Davies, H. T., 2007. *Using evidence: How research can inform public services*. Bristol, UK: Policy Press.

Oliver, K., Innvar, S., Lorenc, T., Woodman, J. and Thomas, J., 2014. A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers. *BMC Health Services Research*, 14(1), 1.

Oliver, S., 2012. Making a difference with systematic reviews. In Gough, D., Oliver, S. and Thomas, J. (eds.), *An introduction to systematic reviews*. London: Sage.

Parkhurst, J. O., 2017. *The politics of evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence*. Abingdon: Routledge.

Shaxon, L. *et al.*, 2015. Evidence-informed policymaking in practice: an overview from South Africa's Department of Environmental Affairs. Republic of South Africa: Department of Environmental Affairs.

Shepherd, J., 2014 *How to achieve more effective services: The evidence ecosystem*. Cardiff: WhatWorks Network.

Stewart, R., Dayal, H. and Langer, L., 2017. Terminology and tensions within evidence-informed decision-making in South Africa over a 15-year period. *Research for All*, 1(2), 252–264.

Stewart, R., Dayal, H., Langer, L. and van Rooyen, C., 2019. *The evidence ecosystem in*

South Africa: Growing resilience and institutionalisation of evidence use. Palgrave Communications, 5(1), 1–12.

Stone, D., 2002. Using knowledge: The dilemmas of 'bridging research and policy. *Compare*, 32(3), 285–296.

Uneke, C. J., Ezeoha, A. E., Ndukwe, C. D., Oyibo, P. G., Onwe, F., Igbinedion, E. B. and Chukwu, P. N., 2011. Individual and organisational capacity for evidence use in policy

making in Nigeria: An exploratory study of the perceptions of Nigeria health policy makers. *Evidence & Policy*, 7(3), 251–276.

Walter, I., Nutley, S. and Davies, H., 2003. Developing a taxonomy of interventions used to increase the impacts of research. Research Unit for Research Utilisation, ESRC Network for Evidence Based Policy and Practice.

Weiss, C. H., 1979. The many meanings of research utilization. *Public Administration Review*, 39(5), 426–431.

Weyrauch, V., Echt, L. and Suliman, S., 2016. Knowledge into policy: Going beyond context matters. Repéré à www.politicsandideas.org/wp-content/uploads/2016/07/Goingbeyond-context-matters-Framework_P1.compressed.pdf

Yost, J. *et al.*, 2015. The effectiveness of knowledge translation interventions for promoting evidence-informed decision-making among nurses in tertiary care: A systematic review and meta-analysis. *Implementation Science*, 10(1), 98.

4 Simple conformisme ou apprentissage ? La culture de S&E dans l'administration publique du Bénin, de l'Ouganda et de l'Afrique du Sud

Ian Goldman, Wole Olaleye, Stanley Sixolile Ntakumba,
Mokgoropo Makgaba et Cara Waller

Résumé

Ce chapitre s'appuie sur une recherche sur la culture de suivi et évaluation de la performance (S&E) au Bénin, en Ouganda et en Afrique du Sud réalisée dans le cadre du partenariat africain de S&E de Twende Mbele et qui est présentée ici pour contextualiser les cas présentés dans ce livre.

La recherche a été réalisée auprès de cinq ministères par pays où des entretiens ont été menés auprès de 368 gestionnaires : 149 au Bénin, 127 en Afrique du Sud et 92 en Ouganda. Conséquemment, on constate un portrait diversifié qui inclut de nombreuses similitudes entre les trois pays. Globalement, les trois pays ont des systèmes de suivi et de planification et un système d'évaluation bien établis. Environ la moitié des gestionnaires utilise des données probantes provenant du S&E, les évaluations étant appliquées de manière *ex post* plutôt que durant les interventions. L'effet du système national d'évaluation dans chaque pays est reconnu. Cependant, des comportements négatifs tels que l'utilisation des rapports pour dissimuler des informations et non pas pour interroger les causes des échecs ont aussi été notés. Cette enquête constitue une base de référence pour Twende Mbele, et les tendances qui découlent de ces chiffres sont intéressantes.

Introduction

Plusieurs pays africains utilisent le S&E pour améliorer les performances du secteur public (Porter et Goldman, 2013). Trois pays pionniers de la mise en place de systèmes nationaux d'évaluation (SNE) sont l'Ouganda, le Bénin et l'Afrique du Sud, qui travaillent ensemble depuis 2012 pour partager leurs expériences en S&E. Depuis 2016, ce partenariat est formalisé à travers le programme Twende Mbele des gouvernements

africains et des centres de S&E. L'un des projets de Twende Mbele était une enquête concernant l'état de la culture de la performance en S&E au sein des ministères de ces trois pays. Ce chapitre s'inspire de cette recherche ainsi que d'autres contributions qui font une analyse critique du contexte de l'utilisation des données probantes dans les gouvernements africains en se basant sur le cadre analytique de ce livre (voir le chapitre 3, particulièrement la partie du contexte tirée de *Politics and Ideas* (Weyrauch et coll., n. d.).

Avant cette étude, il y avait peu d'informations empiriques systématiques sur la culture de S&E dans la fonction publique en Afrique. Malgré les données probantes indiquant l'importance du S&E dans le secteur public, sa capacité à influencer les politiques, projets, programmes et interventions reste incertaine. L'objectif de cette recherche était d'évaluer l'état de la culture de performance en S&E de ces trois gouvernements en observant la façon dont leurs systèmes de S&E interagissent pour améliorer la performance et la reddition de comptes, avec un accent particulier sur les politiques, approches, concepts, cadres et modalités organisationnelles dans le secteur public. Des rencontres initiales ont été organisées avec 14 gestionnaires en vue de concevoir le questionnaire. Un échantillon probabiliste et représentatif de 490 cadres supérieurs a été sélectionné parmi les 22 ministères et départements nationaux. Au total, 368 gestionnaires dont 149 au Bénin, 127 en Afrique du Sud et 92 en Ouganda ont été interviewés. Un questionnaire a été administré soit sous forme d'entretien, soit par écrit, par voie électronique. Les entretiens ont été menés en français ou en anglais par des chercheurs de chaque pays concerné. Les données quantitatives ont été analysées avec Stata.

Ce chapitre expose les résultats de cette recherche dans les trois pays et identifie quelques barrières et facilitateurs d'une culture de performance.

Qu'est-ce qu'une culture qui promeut la performance ?

« La culture définit l'identité des employés et fournit les lignes directrices non écrites et souvent non dites concernant le vivre-ensemble dans une organisation. Une culture organisationnelle est reflétée par ce qui est valorisé, le style de gestion dominant, les symboles, les procédures, les routines et la définition de la réussite qui rendent unique chaque organisation. »

(Cameron et Quinn, 1999, p. 2-3, traduction libre)

Les cultures de suivi et d'évaluation sont distinctes. Le suivi implique la validation de ce qui a été planifié tandis que l'évaluation est l'analyse rigoureuse et systématique des interventions afin d'apprécier et de renforcer leur performance. Une culture de suivi est souvent fondée sur le conformisme avec des exigences de déclaration, tandis qu'une culture d'évaluation valorise l'apprentissage (Goldman et coll., 2018). Selon Mayne (2010, p. 6), une organisation avec une culture d'évaluation :

« recherche activement des informations empiriques afin de mieux comprendre comment mieux gérer ses programmes et services, et donc améliorer sa performance... [C'est] ce comportement de recherche de données probantes qui caractérise une culture d'évaluation et la distingue d'une culture d'apprentissage plus générale. »

La culture de S&E est composée des perceptions, des présomptions sous-jacentes, des croyances et des valeurs. Elle est reflétée par l'importance qui lui est accordée par les cadres supérieurs, le comportement des individus et des pratiques institutionnelles. Cette culture est intégrée dans les politiques, les lignes directrices, les outils et les procédures (Mayne, 2010). Pour qu'une organisation puisse établir une culture qui aille au-delà du suivi et cherche à promouvoir l'utilisation des données de S&E, elle doit mettre en place un système d'encadrement de l'utilisation des informations. Une organisation qui a une culture d'évaluation forte est susceptible d'utiliser les informations empiriques pour influencer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

Dans ce chapitre, nous définissons la culture de S&E comme un « ensemble d'idées, valeurs, croyances et pratiques partagées au niveau organisationnel concernant le rôle, les fonctions et la pratique de S&E et l'utilisation des connaissances générées pour la gestion, le rapportage, l'apprentissage et la reddition de comptes en vue d'améliorer la performance ».

Comment le contexte organisationnel contribue-t-il à l'utilisation de S&E : un cadre analytique émergent

En Afrique, il y a peu d'études empiriques sur la culture de S&E publiées dans des revues évaluées par des pairs. Beaucoup d'informations proviennent de la littérature grise, qui est difficile d'accès, d'où l'importance de cette recherche menée au Bénin, en Ouganda et en Afrique du Sud. Nous nous inspirons aussi d'autres sources incluant des recherches en Afrique du Sud (Paine et coll., 2015 ; Umlaw et Chitepo,

2015), en Éthiopie (Rogger et Somani, 2018) et au Nigéria (Uneke et coll., 2011).

Le cadre analytique de ce livre, présenté au chapitre 3, identifie les éléments suivants du contexte organisationnel : le macro-contexte, la capacité organisationnelle, la gestion et les processus, la culture, les liaisons intra et interinstitutionnelles, et d'autres ressources. Les deux premiers éléments sont externes et les quatre autres sont internes aux organisations.

L'enquête n'incluait pas beaucoup de questions concernant les deux premières dimensions, soit le macrocontexte et les relations interinstitutionnelles. C'est ce qui justifie l'accent mis sur d'autres sources d'information.

Nous discutons les résultats par rapport aux éléments de ce cadre, indiquons les facteurs facilitants et les barrières rencontrées dans la recherche et dans d'autres sources, avant de conclure.

Résultats

Macro-contexte

Pour Weyrauch et coll. (2016), c'est le macro-contexte qui donne une « vue d'ensemble » des conditions dans lesquelles les politiques sont élaborées, y compris les systèmes économiques, sociaux et culturels. Conséquemment, il détermine les modalités par lesquelles la recherche peut les influencer ou pas.

Dans chacun des trois pays où la recherche a été menée, le développement de systèmes de S&E a été discuté par les défenseurs des données probantes (Goldman et coll., 2018). La volonté politique était à la base du développement des systèmes de S&E. C'était le cas en Afrique du Sud en 2010 (Phillips et coll., 2014). Dans les trois cas, une structure dédiée à la promotion du S&E a été mise en place soit à la Présidence, soit au cabinet du premier ministre, pour faciliter la supervision des ministères sectoriels (voir le tableau 4.1). Ceci a produit des *leadership/défenseurs* sur les plans technique (chefs de département) et politique (ministre) qui promeuvent le S&E au sein de leurs structures et gouvernements respectifs, comme l'attestent les répondants au cours des entretiens (tableau 4.6).

Tableau 4.1 La situation des unités d'évaluation/S&E dans chaque pays

Composants	<i>Afrique du Sud</i>	<i>Bénin</i>	<i>Ouganda</i>
Défenseur institutionnel	DPME à la présidence	Bureau d'évaluation des politiques publiques et de l'analyse de l'action gouvernementale (BEPPAG) à la Présidence	<i>Department of M&E</i> à la <i>Government Evaluation Facility</i> au OPM
Unités d'évaluation et/ou de S&E dans chaque ministère d'exécution	Tous les départements nationaux et provinciaux ont des unités de S&E. Les unités sectorielles de S&E sont liées verticalement.	Tous les ministères ont leur propre système de S&E lié au ministère de la Planification	La politique de S&E a recommandé la création des unités de S&E. Le bureau du Premier ministre (OPM) travaille avec le <i>Ministry of Public Service</i> pour établir des unités de S&E.
Unités d'évaluation et/ou S&E au niveau décentralisé	Toutes les provinces ont des unités de S&E, mais les liens entre le S&E national et provincial ne sont pas systématiques, sauf dans quelques secteurs	Toutes les municipalités ont des unités de S&E, mais elles ne sont pas liées aux unités nationales	Les fonctions de S&E sont remplies par les unités de planification des districts. Des efforts sont en cours pour avoir des agents dédiés à l'évaluation.

Certains événements et transitions ont créé un environnement propice au changement et à l'adoption du système de S&E ; d'autres ont nui à son usage. Au Bénin et en Afrique du Sud, les changements de leadership ont

eu pour impact de varier la motivation nationale de défendre la pertinence du S&E, tandis qu'au Ghana, il y a eu une continuité plus soutenue. Au Bénin, ceci a été causé particulièrement par des changements à la Présidence et par des déplacements entre le ministère et la Présidence, tandis qu'en Afrique du Sud, ce sont plutôt des changements de leadership du défenseur du S&E. Ces changements s'opèrent aussi au niveau sectoriel et peuvent avoir des impacts majeurs sur la performance.

« J'assurais le S&E du gouvernement local en 2008/2009, mais un autre ministre est venu et a démantelé le dispositif de S&E que j'avais mis en place pour la surveillance du travail sectoriel dans tout le pays... Il ne comprenait pas le rôle de l'équipe S&E, il a perçu ces gens comme des personnes qui étaient là simplement pour rédiger des rapports... Cela a provoqué l'effondrement d'un système de S&E performant qu'on n'arrive toujours pas à réhabiliter. »

(Répondant AS 5)

Aucun des pays n'a encore une loi générale encadrant le S&E, bien que le Bénin et l'Afrique du Sud soient en train d'élaborer des projets de loi à cet effet. Tous les trois pays ont des politiques de S&E (Ouganda) ou d'évaluation (Bénin et Afrique du Sud), et leurs législations incluent souvent des fonctions au S&E.

En plus de diriger la fonction de S&E, si un système de S&E à l'échelle du gouvernement est souhaité, il doit être intégré au secteur public par le biais de politiques, de systèmes et de mécanismes de coordination transversaux. Tous les départements nationaux du Bénin et de l'Afrique du Sud ont des unités de S&E, et celles-ci sont en cours de mise en place en Ouganda, comme indiqué dans le tableau 4.1. Pourtant, dans les trois pays, environ 50 % des répondants ont rapporté que les unités de S&E avaient peu d'influence lorsqu'elles étaient localisées dans le bureau du chef du Département/ministère, comme c'est le cas au *South African Department of Trade and Industry*.

Liens intra et interinstitutionnels

Selon Weyrauch et coll. (2016, p. 35) :

« Deux types distincts de relations exercent une influence significative sur la façon dont le savoir interagit (ou pas) avec les politiques. Le premier concerne les relations internes entre le

gouvernement et d'autres agences liées au gouvernement. L'autre relève de l'interaction entre les usagers et les producteurs de connaissance pertinents qui peuvent affecter ou être affectés par l'élaboration et la mise en œuvre des politiques. »

(Traduction libre)

Les facteurs qui influencent l'utilisation de la recherche comprennent les canaux formels d'interaction entre les décideurs et les chercheurs, les forums politiques et l'implication de la société civile dans les processus politiques. Certaines de ces relations peuvent être observées dans le degré de coordination au sein du gouvernement, le niveau de communication entre les parties prenantes et la mesure dans laquelle les parties prenantes utilisent les informations de performance pour *demandeur des comptes au gouvernement*. Nous explorons ces facteurs dans les sous-sections suivantes.

Coordination

La coordination s'avère nécessaire lorsqu'un « résultat ne peut être amélioré ou atteint que par l'action gouvernementale coordonnée et lorsque les bénéfices(...) surpassent les coûts (...) Toutefois, la coordination nécessite du temps, des ressources et de l'énergie, donc elle doit être planifiée et ciblée prudemment pour être efficace » (*New Zealand State Services Commission*, 2008, cité dans DPME, 2014, p. 13).

Les départements ministériels qui travaillent en silos semblent universels. Une des raisons de l'écart entre les intentions énoncées par les gouvernements et la réalité des services administratifs vécue par les citoyens est la faiblesse de la coordination (Gregory, 2006). Une évaluation du système interministériel de grappes en Afrique du Sud a trouvé que :

« Les structures ne remplissent pas leurs rôles et mandats de façon optimale (...) Seulement 50 % des répondants estimaient que la qualité des décisions était bonne, et seulement 32 % pensaient qu'il y avait une bonne reddition de comptes en matière de prise de décisions par les grappes. En moyenne, seulement 6 % du temps des grappes était passé à débloquer la mise en œuvre, tandis que 32 % du temps était passé à diffuser des résultats. » (DPME, 2014)

Les enjeux culturels incluant le leadership, les capacités et les systèmes d'incitation sont des clés pour assurer la coordination. Tous les trois pays

ont créé des structures pour soutenir les systèmes d'évaluation : au Bénin, le Conseil national de l'Évaluation ; en Ouganda, le *National Evaluation Board* ; et en Afrique du Sud, le M&E Forum et le *National Evaluation Technical Working Group*. Ces structures fournissent de la supervision, soutiennent le système et sont impliquées dans la sélection d'évaluations prioritaires (Goldman et coll., 2018). À noter cependant que cette coordination est difficile.

Dans les trois pays, il y a aussi d'autres organisations qui jouent un rôle dans le S&E, mais les rapports de rendement qui devaient être envoyés à ces organisations étaient une source de confusion et de fatigue. La multiplicité de rapports renforce le conformisme malveillant, car les énergies sont focalisées sur les rapports de conformisme et non vers l'apprentissage et l'amélioration continue.

En Ouganda et au Bénin, il y a un niveau beaucoup plus élevé de participation de la société civile aux systèmes de S&E, la société civile et les donateurs étant représentés dans les structures de coordination du S&E, tandis qu'en Afrique du Sud, l'implication de la société civile est faible (DPME, 2018).

Communication avec les parties prenantes

L'indice Mo Ibrahim (2018) d'accès aux informations publiques attribue un score élevé à l'Afrique du Sud, un score moyen à l'Ouganda, et un score très bas et en baisse au Bénin. Dans la recherche, environ 60 % des répondants ont rapporté que les rapports d'évaluation étaient partagés et seulement 45 à 53 % ont indiqué que des sites web étaient utilisés pour partager des rapports d'évaluation. Il y a eu des tentatives de rendre disponibles les informations de performance ; par exemple, tous les trois pays ont un répertoire public de rapports d'évaluation.² L'utilisation d'autres mécanismes de communication auprès du public était beaucoup plus faible.

En général, les ressources consacrées à la communication avec le public et autres parties prenantes sont limitées. Une des recommandations de l'évaluation du système national d'évaluation (SNE) de l'Afrique du Sud était :

« d'allouer des ressources importantes, tant financières qu'humaines, à la communication des évaluations. Ceci prouvera que l'efficacité recherchée est obtenue grâce à l'investissement effectué, et que les parties prenantes sont

informées des résultats. Ceci aidera aussi à renforcer la confiance dans le gouvernement. » (DPME, 2018, p. 13)

Utilisation des informations de performance par les parties prenantes pour exiger des comptes au gouvernement

Les trois pays ont des systèmes de reddition de comptes par le gouvernement. Selon l'indice Mo Ibrahim, l'Afrique du Sud est mieux cotée que d'autres pays africains en matière d'accès aux documents, de reddition de comptes et de sanctions pour abus de pouvoir. Si l'on considère les autres pays africains, le Bénin et l'Ouganda sont dans une position médiane (Mo Ibrahim Foundation).³ L'Ouganda publie un *Annual Performance Report* (rapport de performance annuel) concernant le gouvernement et une *Local Government Performance Assessment* (évaluation de performance des gouvernements locaux).⁴ En Afrique du Sud, les départements ministériels produisent des rapports annuels diffusés sur leurs sites web, mais ils sont produits à des fins de conformisme et de déclarations au Parlement plutôt que de communication avec les parties prenantes. Les comités parlementaires « scrutent nos rapports de performance trimestriellement et il y a même des suivis de la mise en œuvre des recommandations et ceux-ci doivent être présentés par écrit » (Répondant SA 1). En Ouganda et au Bénin, la dépendance aux donateurs pour le financement des programmes et évaluations a des aspects positifs pour l'obtention d'informations sur les performances au cours de la reddition de comptes, mais elle présente aussi des risques liés à la création de systèmes parallèles de déclaration aux agences donatrices et aux instances centrales comme le bureau du Premier ministre.

Culture

Dans les trois pays, les répondants ont estimé que les *apprentissages étaient documentés et utilisés* pour améliorer les résultats, et que les changements intervenaient en conséquence (environ 71 % des gestionnaires) (tableau 4.2). La manière dont les organisations répondent aux résultats négatifs représente un défi. Des répondants dans les trois pays ont indiqué que les organisations réfléchissaient sur les résultats négatifs, que les apprentissages étaient utilisés pour améliorer les résultats futurs, et que des changements étaient mis en œuvre. Dans seulement 25 à 30 % des cas, les gestionnaires rejetaient les résultats et se montraient hésitants à changer (tableau 4.2).

Tableau 4.2 Réponses perçues lorsque la performance du département/ministère est inférieure aux attentes

<i>Quelle est la fréquence des réponses suivantes :</i>	<i>% de répondants qui ont dit « souvent » ou « toujours »</i>		
	<i>AS</i>	<i>Bénin</i>	<i>Ouganda</i>
Les résultats sont ignorés	10,6	26,9	8,0
Les gestionnaires ont tendance à nier l'exactitude des résultats faibles	23,1	24,9	22,7
L'officiel responsable est sanctionné	33,7	28,9	62,7
Le cadre responsable est tenu d'expliquer les résultats et d'identifier une voie d'amélioration	72,1	69,8	80,0
Les apprentissages sont documentés et utilisés pour améliorer les résultats futurs	69,3	72,5	70,7
Des changements sont effectués pour améliorer les résultats	71,2	69,8	74,7

Table 4.3 Valeurs et barrières culturelles à l'utilisation efficace de l'évaluation dans la prise de décision, l'apprentissage et la reddition de comptes dans votre département

<i>Est-ce que les points suivants constituent des barrières ?</i>	<i>% de répondants qui ont dit « souvent » ou « toujours »</i>		
	<i>AS</i>	<i>Bénin</i>	<i>Ouganda</i>
Aucune demande constante pour l'évaluation émanant des ministres et des gestionnaires	23,1	28,2	32,0

Les contraintes de temps mènent souvent à la prise de décision sans diagnostic approprié du problème	42,3	44,3	41,3
Résistance à la prise de décision transparente émanant des cadres supérieurs	27,9	35,6	33,3
Les cadres supérieurs ne prônent pas le S&E ou l'honnêteté au sujet de la performance	41,4	40,3	34,7
Peu de respect dans le département pour la prise de décision fondée sur des données probantes	27,9	30,9	34,7
La hiérarchie rend difficile la discussion ouverte et robuste de la performance	38,5	40,3	42,7
Les gestionnaires ont peur de reconnaître les erreurs ou les problèmes	54,8	49,0	46,7
Les problèmes ne sont pas traités comme des opportunités d'apprentissage et d'amélioration	40,4	45,0	46,7
Le S&E est vu comme la tâche de l'unité et non pas de tous les gestionnaires	54,8	63,8	54,7
L'unité de S&E a peu d'influence sur le département	51,9	45,6	48,0
Le S&E est perçu par les gestionnaires comme de la tutelle et un moyen de contrôler les employés	44,2	43,0	37,3
La dissimulation des résultats est une barrière à l'utilisation efficace du S&E	31,7	24,2	34,7
Les gestionnaires sont préoccupés par les conclusions « peu utiles » sur l'efficacité des politiques	52,9	42,3	50,7

Certains fonctionnaires perçoivent la fonction de S&E comme punitive. Ainsi, 62,7 % des répondants en Ouganda ont déclaré que les responsables sont sanctionnés en cas de contre-performance. Le Bénin et l'Afrique du Sud (tableau 4.2) sont moins sévères en la matière. Environ la moitié des

gestionnaires a indiqué que les hiérarchies bureaucratiques rigides rendaient difficile la discussion ouverte sur la performance, car les gestionnaires craignaient d'admettre leurs erreurs et ne défendaient le S&E que rarement ou jamais (tableau 4.3). Ces éléments indiquent souvent une culture organisationnelle plus fermée. Il est particulièrement préoccupant que 26,9 % des répondants béninois aient indiqué que les résultats étaient ignorés.

La peur de commettre des erreurs peut être observée chez 50 % des gestionnaires, qui ont avoué que « les problèmes ne sont que rarement voire jamais traités comme des opportunités d'apprentissage et d'amélioration ».

« S'il y a un abattement budgétaire, certains pensent d'abord à supprimer le S&E parce qu'ils n'en connaissent pas l'importance pour leur travail. Ils perçoivent la fonction de S&E comme une chasse aux sorcières et ne veulent pas être associés à une telle fonction. » (Répondant Ouganda 3)

Cependant, lorsque la performance dépassait les attentes, les répondants considéraient que 20 % à 30 % des gestionnaires s'en attribuaient le mérite au lieu de reconnaître le travail de l'équipe.

En général, la valeur du S&E pour améliorer la performance organisationnelle est reconnue par la moitié des gestionnaires, qui sont ouverts au changement, à l'utilisation des données d'évaluation et à l'utilisation des problèmes comme des opportunités d'apprentissage. Cependant, l'autre moitié a signalé des résistances au niveau de la hiérarchie, des cultures de conformisme fermées, et un manque d'appréciation pour l'apprentissage expérientiel par les gestionnaires, ce qui est un obstacle sérieux à l'amélioration.

En ce qui concerne les commentaires sur les forces culturelles (tableau 4.6), plusieurs répondants ont indiqué que des systèmes étaient en place et que les gouvernements étaient maintenant capables de fournir des données de performance. Parmi les faiblesses, il a été noté qu'au Bénin, il y a un manque d'appropriation de l'évaluation au niveau national et la culture de S&E n'est pas encore bien installée. C'est le cas aussi en Ouganda, où l'appropriation de la fonction de S&E encore faible de même que le feedback et la prise de décision lente.

Capacité organisationnelle

Weyrauch et coll. (2016, p. 23) définissent la capacité organisationnelle comme « la capacité d'une organisation à utiliser ses ressources pour effectuer son travail (...) pour concevoir et mettre en œuvre des politiques publiques. Ceci inclut les ressources humaines et le cadre juridique qui déterminent les façons dont les ressources peuvent ou ne peuvent pas être utilisées ». Selon cette définition, le leadership et les capacités générales des ressources humaines sont considérés comme importants, ainsi que d'autres éléments comme les politiques, la capacité juridique et les mécanismes de communication internes.

En 2018, CLEAR-AA a trouvé que les instances de coordination centrales de S&E et la planification en Ouganda étaient performants et servaient à fournir des conseils et du soutien aux institutions gouvernementales locales et nationales, tandis que la capacité organisationnelle interne pour le S&E à l'intérieur des autres ministères était jugée comme très faible par rapport aux demandes externes des autres agences. L'évaluation du SNE de l'Afrique du Sud a indiqué aussi que le DPME jouait un rôle critique (DPME, 2018).

Les unités de S&E sont bien dotées en personnel avec une moyenne de 8,47 postes (l'AS ayant 11,6 postes, le Bénin 6,3, et l'Ouganda 10,6). En général, le S&E est perçu comme le rôle de l'unité de S&E plutôt que comme celui de tous les gestionnaires (58,8 % des répondants en AS, 63,8 % au Bénin, et 54,7 % en Ouganda). Ceci peut faire croire que le S&E est du seul ressort des unités de S&E. Il est intéressant de constater qu'un ministère exceptionnel en Afrique, le *Western Cape Department of Agriculture* (Département de l'Agriculture du Cap-Occidental) en Afrique du Sud, n'a pas voulu mettre en place une unité de S&E, reléguant cette fonction au bureau du chef du Département (Joyene Isaacs, cheffe du Département, communication personnelle).⁵

Certains répondants ont rapporté des préoccupations majeures concernant la *capacité des unités de S&E* à accomplir leur mission, par exemple l'analyse et la production de leurs propres rapports ou la gestion et la réalisation des évaluations. 55 % des gestionnaires ont indiqué que la capacité à réaliser des évaluations était faible.

Certaines capacités du gouvernement qui sont nécessaires pour bien utiliser les données probantes incluent la pensée analytique, l'interprétation des données et les connaissances concernant le problème (diagnostic adéquat). Une proportion plus faible a dit que les gestionnaires n'avaient pas les capacités nécessaires pour comprendre et utiliser les

recommandations (33 % en AS, 28 % au Bénin, et 25 % en Ouganda) ou les *capacités de gestion pour comprendre et utiliser les résultats des évaluations*. En pratique, les responsables tendent à utiliser des sources informelles et des experts en lesquels ils ont confiance plutôt que la recherche, l'évaluation ou la synthèse de recherches (Paine, Cronin et Sadan, 2015). Ceci est partiellement un enjeu de capacités, dû en partie au manque d'effectifs au gouvernement pour réaliser la recherche et générer des données, et partiellement le résultat de l'ignorance du personnel vis-à-vis de la présence des données qui pourraient déjà être à leur disposition.⁶

Gestion et processus

Systèmes en place

Plusieurs répondants à l'enquête ont indiqué que des systèmes de S&E étaient institutionnalisés et standardisés (tableau 4.6). Certains d'entre eux sont analysés dans les prochaines sections.

Planification stratégique

Les trois pays ont des plans nationaux de développement suivis par le gouvernement, la société civile et les partenaires au développement, avec une agence nationale responsable du plan national de développement. Cependant, environ 50 % des répondants ont rapporté que le diagnostic des problèmes afin d'informer la planification n'était effectué que rarement ou jamais, ce qui a été confirmé lors des formations des cadres supérieurs du secteur public réalisées dans les trois pays.

Liens entre planification et performance individuelle

Les contrats de performance constituent un lien important entre les plans du ministère et la performance individuelle. Cela est illustré par le point de vue des répondants invités à réagir à l'affirmation suivante : « les attentes en matière de la performance départementale inscrites aux plans stratégiques nationaux sont liées aux attentes individuelles de performance ». En Ouganda, 72,05 % établissent une relation étroite entre les deux, ainsi qu'en Afrique du Sud (75,6 %), contrairement au Bénin (42,9 %) où seulement 10 % ont dit qu'ils ne savaient pas si les objectifs départementaux de performance étaient liés aux contrats de performance.

Conduite des évaluations

Les trois pays font des planifications annuelles fondées sur les priorités nationales. Goldman et coll. (2018) rapportent les caractéristiques de différents systèmes. Bien que les trois pays effectuent des évaluations, environ la moitié des répondants seulement a dit qu'elles étaient toujours ou souvent effectuées dans le cadre des processus de recherche systématique (49,3 % en Ouganda, 47 % au Bénin, et 41,4 % en AS). En général, les répondants ont indiqué que les points forts de l'évaluation portaient sur la mise en œuvre des politiques, les systèmes en place et la capacité à démontrer des preuves de la performance du gouvernement. Les faiblesses étaient axées sur les capacités, le budget et l'utilisation des résultats des évaluations (tableau 4.6).

Informations fournies aux décideurs en temps opportun

Cette question est abordée indirectement par l'item « la pression du temps fait en sorte que les décisions sont souvent prises sans diagnostic approprié du problème ». Environ 41 % à 44 % des répondants dans les trois pays ont rapporté que ceci arrive toujours ou souvent. Ce qui indique qu'il y a un problème concernant la non-disponibilité des données probantes lors de la prise de décision. « Les informations nous parviennent, mais le plus souvent, elles ne sont pas claires » (Répondant Bénin 2). Il est nécessaire que l'information soit transmise plus rapidement pour éclairer la prise de décision, et le programme Twende Mbele a lancé une initiative pour étudier l'évaluation rapide afin de répondre à ce besoin.

Utilisation des données probantes pour informer la prise de décision

L'objectif de la production de données probantes est l'utilisation de celles-ci pour soutenir la prise de décision et la mise en œuvre. En moyenne, 61 % des répondants soutenaient que les données de S&E étaient toujours ou souvent utilisées (58,4 % au Bénin, 63,5 % en AS, et 64 % en Ouganda).

Un répondant en Afrique du Sud a décrit l'importance de l'utilisation des évaluations :

« Nous sommes l'un des pays les plus performants en ce qui concerne la sous-traitance des affaires simplement parce que nous avons un système d'évaluation qui a permis d'améliorer

la conception et la mise en œuvre de celles-ci. » (Répondant SA 6)

Ce point de vue reflète la performance d'un Département qui a été parmi les premiers à adopter l'évaluation en Afrique du Sud. Cependant, des défis subsistent. Un répondant ougandais dans le bureau du Premier ministre a dit :

« Le défi réside dans l'utilisation limitée des résultats (...) nous sommes très contents quand nous voyons adopter au moins 30 % de nos résultats d'évaluation. » (Répondant Ouganda 2)

Dans le tableau 4.4, on observe des prévalences de plus de 60 % d'utilisation instrumentale, conceptuelle, symbolique et procédurale des données probantes. Environ 45 % des gestionnaires ont indiqué avoir noté l'amélioration des pratiques de gestion suite à l'utilisation des données de S&E.

Les données d'évaluation ne sont que rarement utilisées tout au long du cycle des programmes (8 % à 15 % des répondants). Dans la majorité des cas, elles sont utilisées une fois que les évaluations sont terminées (tableau 4.5). Cependant, comme montré dans le tableau 4.4, environ 60 % des répondants estimaient qu'ils avaient appris quelque chose durant le processus d'évaluation, plutôt que simplement à partir des résultats et des recommandations.

Pour 30 % à 40 % des répondants, les mécanismes pour assurer l'utilisation (p. ex. des plans d'utilisation) des données sont inadéquats. Un des défis de l'utilisation de celles-ci réside dans le fait que 25 % à 33 % des gestionnaires n'avaient pas les capacités pour les comprendre et utiliser les recommandations.

Table 4.4 Comment les recommandations d'évaluations sont utilisées

<i>De quelle fréquence sont les recommandations utilisées pour :</i>	<i>% de répondants qui ont dit « souvent » ou « toujours »</i>		
	<i>AS</i>	<i>Bénin</i>	<i>Ouganda</i>
Faire des modifications aux politiques (utilisation instrumentale)	63,5	62,4	61,3
Améliorer la compréhension de l'intervention (utilisation conceptuelle ou dans les processus)	64,4	67,1	72,0
Légitimer une démarche déjà prise (utilisation symbolique)	66,4	63,8	69,3
Accroître la valeur dérivée de la participation des parties prenantes à la planification et la mise en œuvre de l'évaluation	58,7	65,1	61,3

Table 4.5 Stades auxquels les pays utilisent des données probantes provenant des évaluations

<i>Quand utilisez-vous les données d'évaluation ?</i>	<i>% de répondants qui ont dit « souvent » ou « toujours »</i>		
	<i>AS</i>	<i>Bénin</i>	<i>Ouganda</i>
Tout au long de la planification, la conception et la mise en œuvre des programmes et des projets	15,5	12,2	8,0
Une fois l'évaluation terminée	32,0	47,6	42,7

Utilisation des données de S&E pour informer la planification et la budgétisation

Des répondants dans les trois pays ont indiqué qu'il y avait des liens entre le S&E, la planification et le budget.

« Il y a des cadres responsables du système de S&E et ils connaissent les résultats des évaluations. Ils sont aussi les personnes qui amorcent les processus de comptabilité au niveau ministériel, et ils préparent les budgets de tous les ministères. » (Répondant Bénin 1)

En Ouganda, des répondants ont rapporté que le BPM assure que les recommandations énumérées dans les rapports d'évaluation gouvernementaux de l'année précédente soient le point de départ pour tous les plans des départements ministériels.

« Chaque secteur développe un cadre budgétaire et le BPM s'assure qu'ils ont répondu aux recommandations de l'année précédente et s'assure que les recommandations sont respectées. » (Répondant Ouganda 5)

En Afrique du Sud, des répondants ont indiqué que les rapports trimestriels et annuels informent réellement les plans. Plusieurs ont souligné le besoin de justifier les budgets. C'est ce que rapportent ces propos :

« Ces jours-ci, quand vous allez au Trésor national et que vous voulez un financement pour un programme ou une politique, on vous demande (...) « Qu'est-ce qui justifie votre requête ? » (Répondant AS 3)

Cependant, le DPME n'a réussi qu'à utiliser un système simple qui s'appuie sur les résultats d'évaluation pour informer le processus budgétaire national. Le besoin d'améliorer cette liaison a motivé Twende Mbele en 2018 à soutenir un recensement de la littérature internationale concernant les expériences de relation entre le S&E, la planification et la budgétisation, avec l'objectif d'identifier des outils facilitant ce processus dans les pays partenaires de Twende Mbele. Les bons exemples se sont avérés difficiles à trouver.

Autres ressources

Des données n'ont pas été collectées pour corroborer l'existence de budgets adéquats pour l'évaluation dans les départements ministériels. Cependant, les répondants ont rapporté que des ressources inadéquates, tant de nature humaine que financière, constituaient un obstacle à la pratique du S&E et à l'utilisation des données probantes dans la prise de décision (voir le tableau 4.6).

Les facilitateurs et les barrières à l'utilisation du S&E

Facilitateurs

Certains facilitateurs liés aux valeurs et à la culture qui sont ressortis sont liés à la *volonté politique* et à la *demande* pour les données de S&E. La décision de positionner le défenseur du S&E dans un bureau central fort est un exemple de volonté politique. Elle a donné de l'autorité aux départements et à l'unité de S&E qui y est domiciliée, surtout quand elle était rattachée au cabinet du chef du département ministériel. Environ 70 % des répondants ont rapporté qu'il y avait une demande pour les données probantes émanant des ministres et cadres supérieurs et 50 % des gestionnaires reconnaissaient l'importance du S&E. Cela prouve qu'il existe une base de défenseurs potentiels avec laquelle on peut travailler.

D'autres facteurs facilitants systémiques incluent l'existence d'un système national institutionnalisé et standardisé, ce qui est particulièrement important pour les systèmes où le conformisme est le motif principal. Le renforcement des systèmes de S&E gouvernementaux par les donateurs, tel que c'est le cas en Ouganda, est un facilitateur (et son absence est une barrière). En plus, la disponibilité des informations de S&E crée une ressource précieuse pour l'ensemble de la société.

Barrières

Il y a de nombreuses *barrières culturelles* au S&E (tableau 4.3). Les changements du leadership ont entraîné de la perturbation, qui a mené au désir de créer de nouveaux systèmes et à l'instabilité, particulièrement en Afrique du Sud. Environ 50 % des gestionnaires ont rapporté un manque d'appropriation du S&E, perçu comme étant du ressort de l'unité de S&E et non pas de celui des gestionnaires, ainsi qu'un manque de respect pour

la prise de décision fondée sur les données probantes. Environ 40 % des répondants ont indiqué que les cadres supérieurs ne défendaient pas le S&E. La culture dominante est conformiste, ce qui engendre la peur d'erreurs et empêche l'apprentissage.

En ce qui concerne les facteurs systémiques, on observe cinq éléments principaux :

- *Faiblesses dans la fonction publique*, où il y a une capacité limitée à conduire des évaluations (55 % de répondants) et selon 25 % à 33 % des répondants, des gestionnaires qui n'ont pas la capacité de comprendre les recommandations des évaluations ou de les utiliser, ou qui n'ont pas la compétence de gestion pour utiliser les résultats. Ceci est perpétué par les ressources limitées du S&E, particulièrement pour l'évaluation (rapporté par 70 % des répondants), ainsi que les bas salaires de fonctionnaires, peu motivés.
- *Défis dus aux cloisonnements* qui séparent le S&E de la planification et du budget (dans les trois pays) ; la duplication des exigences de déclaration et la lassitude liée à l'établissement de rapport (mentionnée en AS) ; les systèmes manuels de collecte de données dans certains endroits, particulièrement dans les régions rurales, ce qui ne contribue pas à l'obtention de données administratives de qualité dans les tous les pays.
- *Mise en œuvre inefficace* due à la pauvre qualité des évaluations (50 % des répondants ont rapporté que les conclusions n'étaient souvent pas utiles) ou aux faiblesses des réponses aux évaluations reflétées dans le manque de plan d'amélioration (p. ex. au Bénin et en Ouganda), ou encore au suivi inadéquat des plans d'amélioration, comme en Afrique du Sud (DPME, 2018).
- Des gestionnaires qui ne *comprennent pas leur rôle* d'anticipation des besoins de données probantes chez les ministres et les cadres supérieurs et qui sont tenus de fournir des données à la dernière minute, ce qui a pour effet que les décisions sont prises sans diagnostic efficace dû à la pression du temps.
- Donateurs qui exploitent des *systèmes parallèles* (tous les pays).

- *Participation trop faible de la société civile* qui n'exige pas de comptes au gouvernement, les liens avec la société civile étant les plus faibles en Afrique du Sud.

Tableau 4.6. Résumé des forces et des faiblesses

Pays	Élément	Forces	Faiblesses
Bénin	Culture	Volonté politique avec l'introduction de l'évaluation dans un ministère	Manque d'appropriation de l'évaluation au niveau national
	Systèmes	Certains systèmes en place et institutionnalisés avec une certaine uniformité, p. ex., politique nationale d'évaluation, avec des outils de mise en œuvre, lignes directrices	Absence de plan pour l'évaluation sectorielle
	RH		Roulement du personnel et manque de mémoire institutionnelle Capacité d'évaluation inadéquate chez les parties prenantes Manque d'évaluateurs de haute qualité
	Financement		Ressources pour l'évaluation

	Suivi et utilisation	Maintenant capable de documenter nos travaux. Une autre force est l'uniformité.	Certaines recommandations ne sont pas faisables, système inadéquat pour développer et suivre les recommandations
	Actualité		Informations reçues tardivement
Ouganda	Culture		Certains fonctionnaires considèrent le S&E comme une chasse aux sorcières Manque de feedback Partage de données faible La majorité des parties prenantes n'est pas au courant des politiques et procédures existantes Enjeux de coordination à tous les ordres du gouvernement (ministère/district) Prise de décision lente dans le système
	Systèmes	Mise en œuvre de plus de 65 % de la politique nationale de S&E	Système orienté plutôt vers le suivi et non pas l'évaluation

		Notre département se réunit pour discuter les rapports biannuels envoyés à l'OPM Bons outils	Systèmes pauvres dans certains endroits, p. ex. certains gouvernements locaux utilisent encore des systèmes sur papier Accords joints mais les gouvernements et donateurs font parfois encore ce que bon leur semble
	RH	Beaucoup de renforcement de capacités effectué	Déficit de main-d'œuvre. Nécessité de plus de postes de S&E dans tous les ministères et dans les gouvernements locaux Capacité pauvre, avec des formateurs en S&E de piètre qualité Salaires et motivation du personnel faibles
	Financement		Aucun budget clair pour le S&E et manque de ressources pour les évaluations Utilisation limitée des résultats des évaluations

	Données		Bonne qualité et fiabilité des statistiques de l'<i>Uganda Bureau of Statistics</i> (UBOS) Beaucoup de données administratives non crédibles, menant à des données conflictuelles
	Actualité		Statistiques de l'UBOS arrivent souvent très tardivement
Afrique du Sud	Leadership	Nettement meilleur lorsque la fonction du S&E est logée au bureau du directeur général S&E est mené depuis la Présidence	
	Culture	Capable de documenter les types de travaux accomplis	

	Systèmes Parce que mené par le gouvernement, plus prêt à utiliser les résultats Degré de standardisation L'évaluation est devenue très forte. Le NES fonctionne très bien. Présence de cadre politique national d'évaluation, renforcement des capacités, et lignes directrices Accomplissements très forts Politiques et lignes directrices d'évaluation	Évaluations pas complètement indépendantes Plusieurs cadres ne sont pas sous une seule égide La non-réglementation est une faiblesse parce que certains départements ne font pas d'évaluation L'évaluation post programme devrait être obligatoire. Manque de bon système de suivi. Information de suivi ne permet pas nécessairement de bons rapports en lien avec le plan de performance annuel Ne travaille pas assez bien avec les provinces sur la planification et le S&E Évaluations sont faites par les départements séparément de la planification
--	---	--

	RH	Équipe d'évaluation à part entière au DPME	Capacité limitée des décideurs et du personnel technique dans le secteur d'évaluation, avec peu de fournisseurs de services dans le secteur. Au gouvernement, il n'y a aucun évaluateur Bien qu'il soit appelé le S&E, la majorité d'entre nous n'est pas forte en évaluation Besoin de former plus d'évaluateurs noirs. Roulement, avec de nouveaux gestionnaires qui commencent toujours de nouvelles choses
	Financement		Le financement des programmes doit inclure du financement pour l'évaluation
	Suivi et utilisation	Réalisation des évaluations des programmes clés pour améliorer les pratiques	Les gestionnaires utilisent-ils les rapports ? L'utilisation des données d'évaluation ne

			passe pas toujours comme on aimerait.
Actualité			L'évaluation prend du temps

Source : Répondants d’entrevues, étude de base

Conclusions

Le tableau 4.7 fait une présentation générale des éléments contextuels identifiés au début de ce chapitre, et les tendances notées dans les trois pays sont étonnamment similaires. Ce qui est constant dans ces pays, c’est que l’unité de S&E confère au bureau dans lequel elle est logée une certaine autorité. Il semble y avoir une demande importante pour les données de S&E émanant des ministres et cadres supérieurs et dans environ la moitié des cas, les répondants ont rapporté qu’il y avait un environnement propice à l’utilisation des données probantes ; 60 % à 70 % ont rapporté que les données d’évaluation étaient utilisées de façon instrumentale, conceptuelle, symbolique et de processus.

Tableau 4.7 Résumé de caractéristiques contextuelles de l’Ouganda, du Bénin et de l’Afrique du Sud

<i>Dimension du contexte</i>	<i>Résumé</i>
1 Macrocontexte (externe)	Dans les trois cas, il y a d’importants centres d’influence gouvernementaux des rôles de S&E. Dans certains cas, ceci est la conséquence de crises ou de transitions qui ont aussi affecté le leadership. Le rôle des donateurs est capital en Ouganda et au Bénin.
2 Liens intra et interinstitutionnels (externes)	La coordination est généralement faible partout au niveau du gouvernement, et plus forte dans le secteur du S&E. On note une transparence relative ; des rapports sont partagés. Il reste sensiblement

	plus de travail à faire au niveau de la communication. La consultation avec des partenaires non étatiques est faible en Afrique du Sud Des informations sur la performance (p. ex. des rapports d'évaluation) sont utilisées pour favoriser la reddition de comptes.
3 Culture (interne)	Demande élevée de données probantes émanant des ministres. La moitié des gestionnaires est favorable à l'utilisation des données probantes, mais l'autre moitié n'utilise pas les problèmes comme opportunités d'apprentissage. Les données historiques sont utilisées plus souvent que les données en temps réel. Culture encore largement centrée sur le conformisme. Défis liés aux attitudes des gestionnaires, p. ex. la hiérarchie qui affecte la capacité à prendre des risques et à apprendre.
4 Capacité organisationnelle (interne)	Leadership de haut niveau en matière de S&E. Dans une proportion significative des ministères, le responsable du S&E est de haut niveau. Les unités de S&E – niveaux central et ministériels – sont de taille considérable. Il y a des limites à la capacité et à la volonté des gestionnaires d'utiliser les données probantes.
5 Gestion et processus (internes)	Les trois pays ont des plans de développement nationaux et en font le suivi. Le Bénin est faible dans le rapport entre les attentes de performance et les plans nationaux et ministériels. Le suivi est fait, mais généralement par formalisme, et le rapportage est une charge.

	Les trois pays ont des systèmes nationaux d'évaluation. Environ 50 % des gestionnaires utilisent des données probantes, avec >60 % d'utilisation instrumentale ou conceptuelle. Diffusion de base effectuée, mais peu dans les médias plus consultés, ce qui élargirait l'accès.
6 Autres ressources (internes)	Budgets pour l'évaluation et la recherche limités. Infrastructure de connaissances limitée, p. ex. répertoires d'évaluations. Gestionnaires supposent que le système d'information fournissait les informations nécessaires.

Cependant, la moitié des répondants a indiqué qu'il y avait une attitude négative envers le S&E se reflétant à travers la dissimulation des résultats, le fait que les cadres supérieurs ne valorisaient pas une évaluation honnête, le manque de respect pour la prise de décision fondée sur des données probantes, et la peur des gestionnaires d'admettre leurs erreurs. Par ailleurs, la hiérarchie inhibe l'apprentissage et l'importance du S&E n'est pas mise en exergue.

Ceci crée un environnement mixte pour l'apprentissage, où la culture de conformisme de façade domine encore. Certains ministères sont plus performants, ont des systèmes de S&E plus forts, et utilisent des données probantes, contrairement à d'autres.

De nombreux gestionnaires n'appuient pas le S&E aux fins d'apprentissage parce qu'ils manquent d'expertise et d'outils pour gérer le système de S&E et parce que le S&E pourrait affaiblir leur position et leur pouvoir dans l'organisation. Environ 40 % ont indiqué que la hiérarchie rendait difficile la discussion de la performance et qu'ils craignaient d'admettre les problèmes. Ceci suggère la présence d'un style de gestion autocratique créant une culture punitive qui entrave l'apprentissage. Dans près d'un quart des cas, il apparaît que le manque de capacité à comprendre et à utiliser les recommandations constitue un défi. Dans les contextes où

la culture y est favorable, une réponse efficace pourrait être apportée par des interventions de renforcement de capacités.

Le conformisme renvoie à la culture dominante dans la fonction publique et pourtant, près de la moitié des gestionnaires croient qu'un l'apprentissage se produit. Ceci est susceptible d'évoluer en fonction de l'attitude et de la culture des cadres supérieurs. Les gestionnaires autocratiques sont susceptibles de promouvoir les comportements de conformisme, tout comme la domination d'un inspecteur général aurait pour effet que les gestionnaires se conforment au formalisme plutôt qu'à l'innovation. Certains répondants ont rapporté que l'évaluation était perçue comme une chasse aux sorcières. L'évaluation doit être comprise plus largement et perçue comme un outil parmi d'autres pour informer une gestion adaptative.

Une perspective d'action

Ces trois pays ont une bonne base sur laquelle construire des systèmes nationaux d'évaluation qui produisent de résultats utilisables aux fins d'amélioration. Comment élaborer cette base en réduisant les comportements de conformisme négatifs? Plusieurs méthodes sont suggérées :

- Continuer à diffuser le message que l'évaluation n'a pas d'objectif punitif, mais vise l'*amélioration continue*. Réussir à le faire exige des efforts soutenus que les fréquentes mutations de personnel pourraient hypothéquer.
- *Mettre en place des mesures incitatives* en faveur de l'utilisation de l'évaluation comme outil d'apprentissage et pour l'amélioration des compétences des cadres supérieurs ; encourager les ministères des Finances à exiger des données probantes pour informer les nouveaux programmes ; avoir des systèmes de planification et de performance qui obligent les gestionnaires à mettre en œuvre les changements recommandés ; et l'utilisation d'une mentalité d'apprentissage par les donateurs.
- Mettre l'accent sur les *défenseurs* pouvant faire avancer les évaluations comme outil d'apprentissage.

- Bâtir des *coalitions* à travers des départements ministériels afin de soutenir le S&E comme un élément d'une gestion adaptative.
- Fournir un éventail de données probantes de manière réactive, renforçant ainsi la valeur perçue du S&E, par exemple en employant des méthodes rapides de même que des évaluations traditionnelles.
- Partager des exemples de *bonnes pratiques*.
- Former les cadres supérieurs aux données probantes, comme déjà initié dans les trois pays.
- Reconnaître que la *gestion autocratique* amène des effets secondaires néfastes et recruter des cadres supérieurs qui pratiquent des styles de gestion qui autonomisent les employés.
- Ouvrir le processus d'évaluation pour que le Parlement, les médias et le public puissent exercer la pression en faveur des améliorations, mais prudemment, car ceci peut engendrer la peur d'exposition par les évaluations.

Comme dit Mayne (2010) :

« Le développement d'une culture évaluative (...) nécessite des efforts délibérés de l'organisation et particulièrement de ses cadres supérieurs à encourager, mettre en œuvre et appuyer une telle culture. Il doit être clair pour les gestionnaires que les résultats et données probantes doivent être valorisés et systématiquement intégrés à la planification, la mise en œuvre et la révision. » (Mayne, 2010, p. 22, traduction libre)

Ce chapitre avait pour but de présenter le contexte de l'utilisation des données probantes dans trois des cinq pays couverts dans ce livre. En général, la mise en place d'un système de S&E efficace est un élément de création d'une culture de performance, mais il n'est pas exhaustif en soi. Nous avons observé des exemples de systèmes où 50 % des gestionnaires disaient que les données probantes sont appréciées et utilisées. L'utilisation des données probantes doit être partie intégrante du fonctionnement des institutions, mais le développement d'une telle culture n'est pas un travail à court terme. L'évaluation du SNE sud-africain a conclu que l'institution du SNE est un projet de 20 ans (DPME, 2018, p. 11), mais ces trois pays mettent en œuvre le SNE depuis seulement 8 à 12 ans. La réalité est que le développement des systèmes et cultures de S&E propices à l'apprentissage et à l'utilisation des données probantes est un travail continu.

Notes

1 Les Départements nationaux qui ont participé à l'enquête sont la Présidence ; Bureau du Premier ministre ; Agriculture ; Éducation ; Finances ; Santé ; Développement social ; Planification et Développement économique ; Travail, Administration publique et Affaires sociales ; Enseignement supérieur et Recherche scientifique ; Enseignement secondaire et Formation technique et professionnelle ; et le Bureau d'évaluation des politiques publiques et de l'analyse de l'action gouvernementale du secrétaire général de la Présidence (BEPPAAG/SG-PR).

2 L'Ouganda publie tous les rapports de performance sur le site web de l'initiative de transparence budgétaire (www.budget.go.ug) et l'Afrique du Sud maintient un site web contenant des informations budgétaires relatives aux gouvernements nationaux et provinciaux (www.treasury.gov.za) ainsi qu'un site web du budget municipal (<https://municipaldata.treasury.gov.za/>).

3 <http://s.mo.ibrahim.foundation/u/2018/10/26211727/2018-IIAG-country-scorecards.zip?ga=2.132075023.1604460325.1560161521-1633358436.1560161521>

4 Le rapport de performance annuel le plus récent pour le gouvernement date de 2015 et l'évaluation de la performance de gouvernements locaux la plus récente date de 2015.

5 Le Département a effectué 22 évaluations (Dirk Troskie, communication personnelle).

6 Par exemple, African Evaluation Database (AFRED), une base de données d'évaluations développée par CLEAR-AA et CREST, contient 521 évaluations qui couvrent au moins partiellement la Tanzanie. Dans une formation donnée récemment à de hauts fonctionnaires tanzaniens, il a été observé qu'ils n'étaient pas conscients de l'existence de cette ressource. Pareillement, durant la production d'une cartographie de données pour l'Ouganda, White (2019) a trouvé plus de 500 évaluations dans le pays.

7 Une table simple a été développée, qui comprend les résultats des évaluations, les recommandations, le degré de mise en œuvre des recommandations/plans d'amélioration et les implications pour le processus budgétaire.

8 Le rapport est disponible sur :
www.twendembele.org/wp-content/uploads/2018/11/Twende-Mbele-Report-Final-Nov-2018_Budgets-Planning2.pdf, accédé le 17 August 2019.

Références

Cameron, K. S. et Quinn, R. E., 1999. Diagnosing and changing organizational culture. Reading: Addison-Wesley.

DPME. 2014. Impact and implementation evaluation of government coordination systems: Final Report: Policy Summary, Executive Summary and Short Report (Evaluation Report). Department of Performance Monitoring and Evaluation.

DPME. 2018. Report on the evaluation of the national evaluation system: Summary report (Evaluation Summary Report). Department of Planning, Monitoring and Evaluation, Pretoria.

Goldman, I., Byamugisha, A., Gounou, A., Smith, L. R., Ntakumba, S., Lubanga, T., Sossou D. et Rot-Munstermann, K., 2018. The emergence of government evaluation systems in Africa: The case of Benin, Uganda and South Africa. *African Evaluation Journal*, 6, 11. <https://doi.org/10.4102/aej.v6i1.253>

Gregory, R., 2006. Theoretical faith and practical works: De-autonomizing and joining-up in the New Zealand state sector, dans Christensen, T. and Lægreid, P. (Eds), *Autonomy and regulation: Coping with agencies in the modern state*. London: Edward Elgar, pp. 137–161.

Mayne, J., 2010. Building an evaluative culture: The key to effective evaluation and results management. *The Canadian Journal of Program Evaluation*, 24, 1–30.

New Zealand State Services Commission. 2008. Factors for successful coordination: Helping state agencies coordinate effectively. Repéré à : <http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/Factors%20spreadsheet.pdf>, accédé le 23/05/2013

Paine Cronin, G. et Sadan, M., 2015. Use of evidence in policy making in South Africa: An exploratory study of attitudes of senior government officials. *African Evaluation Journal*, 3. <https://doi.org/10.4102/aej.v3i1.145>

Phillips, S., Goldman, I., Gasa, N., Akhalwaya, I. et Leon, B., 2014. A focus on M&E of results: An example from the Presidency, South Africa. *Journal of Development Effectiveness*, 6, 392–406. <https://doi.org/10.1080/19439342.2014.966453>

Porter, S. and Goldman, I., 2013. A growing demand for monitoring and evaluation in Africa. *African Evaluation Journal*, 1, 9. <https://doi.org/10.4102/aej.v1i1.25>

Rogger, D. et Somani, R., 2018. Hierarchy and information. Policy Research Working Paper 8644, World Bank, Washington. Repéré à <http://documents.worldbank.org/curated/en/474061541787560854/pdf/WPS8644.pdf>, accédé le 23/03/2020.

Umlaw, F. et Chitepo, N., 2015. State and use of monitoring and evaluation systems in national and provincial departments. *African Evaluation Journal*, 3. <https://doi.org/10.4102/aej.v3i1.134>

Uneke, C. J., Ezeoha, A. E., Ndukwe, C. D., Oyibo, P. G., Onwe, F., Igbinedion, E. B. et Chukwu, P. N., 2011. Individual and organisational capacity for evidence use in policy making in Nigeria: An exploratory study of the perceptions of Nigeria health policy makers. *Evidence & Policy*, 7, 251–276. <https://doi.org/10.1332/174426411X591744>

Weyrauch, V., Echt, L. et Suliman, S., n.d. Going beyond. *Context Matters*, 73.

Weyrauch, V., Echt, L. et Suliman, S., 2016. Knowledge into policy: Going beyond the context matters framework.

White, H., 2019. The twenty-first century experimenting society: the four waves of the evidence revolution. Palgrave Communications, 5, 47, <https://doi.org/10.1057/s41599-019-0253-6>

5. Utilisation des évaluations pour informer les politiques et pratiques dans un département gouvernemental

Le cas du Department of Basic Education en Afrique du Sud

Nedson Pophiwa, Carol Nuga Deliwe, Jabulani Mathe and Stephen Taylor

Résumé

Le secteur de l'éducation en Afrique du Sud a connu divers problèmes, menant à des résultats scolaires en deçà des attentes. Il a dû surmonter les séquelles de l'apartheid et a peiné à créer un système d'éducation efficace. Le *Department of Basic Education* a été un département innovateur de l'utilisation des évaluations, de la recherche et des données. Deux sur huit évaluations effectuées par le Département sont utilisées comme des mini cas d'utilisation des évaluations : le *Funza Lushaka Bursary Programme* (programme de bourse) et le *National School Nutrition Programme* (programme national de nutrition scolaire). Une variété d'utilisations instrumentales, conceptuelles et de processus peut être observée, appuyée par une gamme d'interventions internes du Département pour accroître l'utilisation des données probantes, soutenues par les mécanismes du système national d'évaluation. Les cas fournissent des exemples de politiques et pratiques informées par des données probantes et des manières dont les Départements gouvernementaux peuvent effectuer des évaluations de manière efficace. Ils démontrent l'importance d'un diffuseur interne de connaissance qui participe aux discussions stratégiques afin de promouvoir et appuyer les données probantes, ainsi que l'utilité d'un système national qui fournit des éléments clés pour encourager l'utilisation.

Contexte

En 1994, le nouveau gouvernement, dirigé par l'*African National Congress* (Congrès national africain), a été confronté à la tâche de surmonter les séquelles des politiques discriminatoires d'apartheid, qui fournissaient une éducation intentionnellement pauvre aux personnes noires.

La qualité de l'éducation primaire en Afrique du Sud a été une priorité du gouvernement depuis l'émergence de la démocratie en 1994. Le nouveau *Department of Education* (DoE) a commencé à élaborer des politiques afin de transformer l'éducation, exiger des réparations et favoriser l'équité et des résultats scolaires de haute qualité pour tous les Sud-Africains. La majorité des personnes a participé au système d'éducation ou en a fait l'expérience, et a des opinions fortes sur ses faiblesses et les manières d'y remédier. La résolution des problèmes a nécessité de concilier des idées populaires et des approches scientifiques et informées par des données probantes.

En 2010, le DoE a été réorganisé en deux départements, le *Department of Basic Education* (DBE) et le *Department of Higher Education And Training* (Département d'Enseignement supérieur et de Formation), qui se concentrent respectivement sur les secteurs pré-universitaire et universitaire. Le DBE est l'une des parties prenantes impliquées dans l'établissement du système national d'évaluation (SNE), et un pionnier de l'utilisation des données probantes pour informer les politiques et la prise de décision.

Ce chapitre étudie le parcours du DBE et analyse deux mini cas de l'utilisation des évaluations : le *Funza Lushaka Bursary Programme* (FLBP) pour les enseignants, et le *National School Nutrition Programme* (NSNP), qui ont été sélectionnés selon l'importance des programmes et l'intention du DBE d'utiliser les produits et les résultats des évaluations afin de renforcer l'appui des politiques et leur mise en œuvre. Ce chapitre décrit des leçons liées à l'utilisation des évaluations et les facteurs qui l'ont facilité ou qui ont nui au DBE.

La méthodologie a été guidée par le cadre analytique au chapitre 3, qui a guidé la sélection des questions de recherche et la collecte de données. Les méthodes de collecte de données incluaient l'analyse de documents publiés et non publiés tels que des rapports annuels, des articles de revues évalués par des pairs, et des rapports d'évaluations. Des entretiens semi-structurés ont été réalisés entre novembre 2018 et mars 2019 auprès de sept officiels du DBE, y compris de hauts décideurs, comprenant ceux qui gèrent les programmes dans les deux cas sélectionnés (le NSNP et le FLBP), ainsi que des cadres responsables de suivi et évaluation (S&E) du DBE et du *Department of Planning, Monitoring and Evaluation* (Département de Planification, de Suivi et d'Évaluation, DPME). La participation des acteurs clés du processus comme des co-auteurs a permis une riche moisson d'informations dans une démarche participative. Le chapitre a été rédigé

par un chercheur, avec d'importantes contributions historiques, structurelles et substantives des co-auteurs au DBE et au DPME.

Survol du secteur et de son processus de données probantes

Contexte du pays

L'Afrique du Sud est une démocratie constitutionnelle avec trois instances de gouvernance : nationale, provinciale et locale. L'éducation est une compétence transférée aux instances nationale et provinciale, les provinces étant responsables de la gestion du système éducatif et le gouvernement national étant responsable des politiques et des fonctions telles que la formation des enseignants et les universités. Il y a eu quatre ministres de l'Éducation depuis 1994, chacun ayant mené des changements significatifs (Motala, 2015). Le présent ministre Motshekga, en poste depuis 2009, a supervisé la création du DBE et du DHET à partir du DoE original.

Les réussites de l'Afrique du Sud en éducation comprennent la provision d'accès universel aux opportunités éducatives pour la majorité des apprenants (97 % de participation pour la population de 7 à 15 ans et 83 % pour celle des 16-18 ans), l'amélioration des infrastructures, l'allocation égalitaire des ressources, l'éducation gratuite aux apprenants des ménages pauvres et l'expansion du programme de nutrition à plus de neuf millions d'apprenants (DBE, 2018b).

Malgré le statut de pays à revenu moyen de l'Afrique du Sud, et la grande proportion de dépenses gouvernementales consacrées à l'éducation, le défaut majeur du système éducatif est la qualité des résultats par rapport à celle des voisins du *Southern African Development Community* (Communauté de développement de l'Afrique australe, SADC). Les principaux facteurs explicatifs de cette déficience incluent les séquelles durables de la pauvreté intergénérationnelle, les faibles niveaux de compétences linguistiques et cognitives des apprenants qui entrent dans le système, les faiblesses structurelles et le manque de reddition de comptes dans l'enseignement, la gestion, le soutien aux écoles au niveau du district et la faible efficacité de la conversion de ressources en résultats. Des tentatives de réponses aux défis en éducation ont été caractérisées par des reproches et un manque de reddition de comptes (*National Planning Commission* [NPC], 2012, p. 302). Malgré la faiblesse des performances dans l'éducation, des examens régionaux et internationaux récents ont démontré une amélioration des résultats des apprenants des ménages

pauvres et de la qualité d'enseignement des premières années d'école, bien que ces résultats soient encore déficients (Reddy et coll., 2016).

La mise en place de structures pour l'utilisation des données probantes au DBE

Le DBE a une longue tradition d'utilisation de données statistiques provenant de sources administratives, statistiques démographiques officielles et d'enquêtes spéciales. Le développement du système de planification éducative a été motivé par la nécessité de comprendre la taille et la forme du système éducatif, et les premiers travaux d'utilisation des données probantes se sont appuyés sur le premier *School Register of Needs* (registre des besoins scolaires), commandité en 1996 afin de fournir des informations de planification concernant la distribution de ressources et l'ampleur des arriérés qui devaient être compensés par le nouveau gouvernement. Un *Education Management Information System –EMIS* (Système d'information pour la gestion de l'éducation – SIGE) a été créé en 2001 pour collecter des données du système d'administration du personnel, suivi par la création d'une petite *Policy Support Unit* (unité d'appui aux politiques) pour accompagner la planification, le suivi et l'évaluation et pour suivre la performance à moyen et long termes.

La *Policy Support Unit* visait à compléter les données administratives dans le système scolaire en incitant et en prônant l'inclusion des données pertinentes pour les politiques en éducation dans la collecte de données existantes, y compris celle entreprise par *Statistics South Africa*. Ceci a permis depuis 2002 l'analyse des tendances au niveau provincial dans la distribution des intrants pour l'éducation captées dans les enquêtes auprès des ménages. Des analyses plus fouillées ont été réalisées à l'aide des données d'éducation collectées lors des enquêtes démographiques. Durant sa première décennie, l'unité a focalisé la production d'analyses des tendances pertinentes pour l'élaboration des politiques en utilisant des données internes ainsi que des enquêtes spécialement commanditées. Des analyses économétriques et autres de la performance des écoles étaient aussi réalisées grâce aux données de performance provenant de l'examen de fin d'études secondaires (*Grade 12 Senior Certificate Examination*) et des données de panel fournies par la *National School Effectiveness Survey* (enquête nationale sur l'efficacité des écoles), réalisée de 2007 à 2010. Ces analyses ont confirmé le peu d'apprentissage fait dans les écoles, même durant les premières années.

Dès 2010, la *Policy Support Unit* avait été regroupée avec l'unité responsable de la planification et du suivi à court et à moyen termes. Elle avait été renommée la *Research Coordination, Monitoring and Evaluation Unit* (Unité de recherche, de suivi, et d'évaluation – RCME) et fait partie de la *Strategic Planning, Research and Coordination Chief Directorate* (Direction générale de la planification stratégique, la recherche et la coordination), avec comme chef l'ancien directeur du de l'unité d'appui à l'élaboration des politiques. La nouvelle unité gardait les fonctions de la *Policy Support Unit* et était maintenant responsable de la coordination intergouvernementale, de la planification stratégie, de la coordination de la recherche et du suivi et évaluation. Ses notes d'information, rapports et analyses des tendances pertinents aux politiques étaient adoptés par les politiques. Les présentations du directeur général et des cadres supérieurs aux instances de surveillance et aux parties prenantes incluait de plus en plus de références aux données probantes au-delà des dépenses ou des comptes-rendus de l'exécution des programmes et des visites de suivi. Les résolutions faites au congrès du parti au pouvoir commençaient à citer cette information.

Dès 2010, malgré la controverse suscitée, les évaluations nationales et internationales des résultats d'apprentissage étaient utilisées afin d'identifier les facteurs associés à la faible performance dans les écoles. Entre 2011 et 2014, des *Annual National Assessments* (examens nationaux annuels – ANA) étaient effectués pour mesurer les résultats scolaires en mathématiques et en lettres de la première à la neuvième année. Ils poussaient les écoles à rendre compte de leur performance en apprentissage et indiquaient les attentes en matière de résultats d'apprentissage pour chaque année scolaire. Cependant, les examens ont été abandonnés en 2015, étant jugés onéreux, trop fréquents et trop axés sur la dénonciation publique.² Dès 2018, malgré la fin abrupte de l'ANA, la participation historique à ces examens a illustré la progression des résultats d'apprentissage, bien que ces résultats soient encore déficients.

Malgré la résistance des syndicats, il y avait une tradition forte de suivi de performance dans le système scolaire à l'aide de données probantes de différentes sources, qui constituaient un contexte propice pour l'adoption d'une approche évaluative d'analyse des politiques. Dès 2012, le *National Development Plan* (Plan national de développement – NDP) avait été lancé. Le plan du *Basic Education Sector* (Plan sectoriel de l'éducation de base), développé en 2010, a renseigné le chapitre du NDP sur l'éducation, ainsi qu'un examen diagnostic des barrières à l'éducation efficace et à l'apprentissage de qualité (NPC, 2011/2012).

Une crise d'approvisionnement en manuels scolaires en 2012 a suscité des critiques du leadership politique et administratif du département national et du ministre responsable. Le traumatisme de la crise a touché le système entier. Il y avait un examen accru, par le public et les médias, des rôles et responsabilités des départements provinciaux et nationaux dans la prestation de services, les systèmes de suivi et les données nécessaires pour suivre les progrès. Les informations des enquêtes auprès des ménages étaient perçues par les parties prenantes politiques et syndicales et par le public comme étant plus objectives que les données administratives fournies par le secteur d'éducation, et donc plus crédibles.

La crise a été un point d'inflexion pour le système scolaire et a galvanisé les départements nationaux et provinciaux responsables de l'éducation. Elle les a poussés à travailler avec des experts afin de développer et documenter des standards nationaux et un système national pour améliorer la gestion des processus, la capacité et le suivi de l'approvisionnement, de la livraison et de la gestion des manuels scolaires.

Des changements d'approche de suivi et évaluation à travers le gouvernement sud-africain étaient aussi critiques dans le renforcement de l'élan du DBE. Un *National Evaluation Policy Framework* (cadre nationale de la politique d'évaluation – NEPF) a été approuvé en Conseil des ministres en novembre 2011, avec des experts du DBE comme co-auteurs (Davids et coll., 2015, p. 1 ; Phillips et coll., 2014). Dans ses efforts de bâtir une coalition pour soutenir le système d'évaluation, le DPME a établi un *Evaluation Technical Working Group* (groupe de travail technique d'évaluation – ETWG) « en tant que lieu de discussion et défenseur du système » (Goldman et coll., 2015, p. 3). Le DBE était parmi les premiers utilisateurs et membres du ETWG, car il avait déjà réalisé des évaluations.

En 2012, à la suite de l'adoption du NEPF, le système national d'évaluation (SNE) était en cours d'élaboration. Cependant, le souvenir des événements marquants et de notoriété publique de la crise des manuels scolaires restait vif dans l'esprit des décideurs ; le contexte de la mise en œuvre des évaluations du système scolaire était donc politiquement sensible. Les résultats d'évaluations trop critiques, trop publics ou non favorables auraient pu être classés sans suite. Des résultats trop positifs auraient pu être rejetés par les médias, comme de la propagande, dans un pays caractérisé par un scepticisme envers la prestation des services. Face au défi de la coordination des évaluations sectorielles, les préoccupations de l'unité d'évaluation du DBE n'étaient pas uniquement techniques.

L'unité a adopté une approche de soutien à l'amélioration en offrant son appui technique et en collaborant étroitement avec les gestionnaires qui évaluaient les programmes, avec le soutien du DPME. L'unité de S&E communiquait sur l'utilité des évaluations pour améliorer la qualité, l'efficacité et l'efficience des programmes. S'appuyant sur les expériences de la crise des manuels scolaires, ce discours d'amélioration trouvait un écho auprès des gestionnaires de programmes et était utilisé durant et après évaluation au cours des discussions et débats, ainsi que durant les rencontres stratégiques et les présentations.

Une gamme de programmes a été identifiée pour l'évaluation. Tous les programmes sélectionnés ont reçu du financement significatif, incluant des programmes de développement de petite enfance, de nutrition, de bourses pour la formation initiale des enseignants, et concernant les meilleures pratiques d'enseignement de la lecture. Six présentations sur huit étaient des évaluations de mise en œuvre, en partie parce que l'impact ne pouvait pas être déterminé du fait du manque de données.

Le SNE a nécessité l'établissement de nombreux systèmes y compris les comités de pilotage d'évaluation, auxquels participaient les départements responsables et le DPME, l'engagement à publier les évaluations comme un mécanisme volontaire de reddition, le développement d'une réponse de gestion et la mise en œuvre d'un plan d'amélioration, avec des rapports d'avancement sur les deux années suivant l'approbation du rapport.

Début des évaluations sous le système national d'évaluations

Avant 2011, les activités de suivi et évaluation au DBE (et l'ancien DoE) étaient généralement limitées au suivi et à des formes standard de rapportage (Samuels et coll., 2015, p. 3). Le tableau 5.1 fournit une liste des recherches et évaluations réalisées depuis 2011. La première évaluation sous le SNE concernait le développement de la petite enfance (DPE) et a été effectuée en partenariat avec les *Departments of Social Development and Basic Education and Health* (Départements du Développement social et de l'Éducation de base et de la Santé). Cette évaluation, rapportée en 2012, a recommandé l'exécution d'autres évaluations sur deux composants du DPE : une année d'immersion supplémentaire à l'école (l'année R) et les interventions nutritionnelles pour les enfants de moins de 5 ans. En 2012/2013, une évaluation d'impact de l'introduction de l'année R a été effectuée par un groupe de chercheurs de l'université de Stellenbosch, s'appuyant sur les données relativement bonnes du DBE concernant les

résultats d'apprentissage provenant des ANA, et des données administratives au sujet des inscriptions à l'année R.

Avec la fin de l'ANA à la suite de la contestation par le principal syndicat des enseignants, le DBE ne possédait plus de bonnes données sur les résultats d'apprentissage et se concentrait alors sur les évaluations de mise en œuvre ou d'impact de grands programmes. Ces données ont été utilisées pour générer des leçons pour aider les gestionnaires de programme à améliorer leurs programmes.

Tableau 5.1 Liste des évaluations et des recherches du DBE jusqu'à présent

<i>Nom</i>	<i>Type/objectif</i>	<i>Année</i>
<i>School Monitoring Survey</i>	Enquête sur les avancées dans le secteur à assumer le mandat d'éducation	2011/2012
<i>Independent Workbook and Textbook Evaluation</i>	Évaluation formative d'un échantillon de livres scolaires approuvés par le DBE	2011/2012
<i>The Impact of the Introduction of Grade R*</i>	Évaluation pour apprécier l'effet de l'année scolaire R sur les résultats d'apprentissage subséquents à l'école primaire	2012/2013
<i>The Mind the Gap Impact Assessment</i>	Essai contrôlé randomisé pour mesurer l'impact des cahiers d'activités sur les résultats scolaires	2012/2013
<i>The Funza Lushaka Bursary Programme*</i>	Mise en œuvre de l'évaluation du programme de bourse Funza Lushaka	2014-2016
<i>The Early Grade Reading</i>	Évaluation d'impact portant sur trois interventions de formation d'enseignants à Setswana, avec	2015-2018

<i>Study I North West*</i>	une méthodologie d'essai contrôlé randomisé	
<i>The Early Grade Reading Study II*</i>	Évaluation d'impact portant sur deux interventions de formation d'enseignants de « <i>English First Additional Language</i> » (anglais en premier avec langue additionnelle)	2016-2018 (préparation en 2015)
CAPS*	Évaluation de la mise en œuvre du système du <i>Curriculum Assessment Policy Statement</i> (CAPS) (déclaration de la politique d'évaluation du curriculum)	2015-2017
NSNP*	Évaluation de la mise en œuvre du <i>National School Nutrition Programme</i> (NSNP) (programme national de nutrition scolaire)	2014-2016

Note : *évaluations inscrites dans le plan national d'évaluation

L'appropriation des évaluations était critique et l'idée d'améliorer la mise en œuvre par l'évaluation était intéressante pour des fins politiques et pratiques (Répondant 4). Une fois que les gestionnaires de programmes avaient accepté la réalisation des évaluations, il devenait plus facile pour le DBE de travailler avec le DPME pour poursuivre les travaux d'évaluation.

Sont discutées en détail dans ce chapitre deux évaluations réalisées dans le cadre du *National Evaluation Plan* et donc en partenariat avec le DPME. Ce chapitre mentionne aussi d'autres évaluations et données probantes qui aident à comprendre les facilitateurs et barrières contextuelles, institutionnelles et culturelles relatifs à l'utilisation des données probantes dans le cadre des politiques éducatives.

L'évaluation du Funza Lushaka Bursary Programme (FLBP)

Le FLBP a été établi en 2007 et fournit des bourses complètes aux étudiants très performants qui suivent des programmes de formation initiale d'enseignant (ITE) pour enseigner dans les matières fondamentales telles que les mathématiques, les sciences physiques, la comptabilité, dans les formations de base et dans les régions rurales. C'est un programme de grande envergure, qui a touché 23 392 étudiants durant la période évaluée (2007-2012), soit une moyenne de 15 % des étudiants inscrits à l'ITE durant cette période (DPME/DBE, 2016b). Vu l'importance du programme, le chef d'unité responsable de la planification, du suivi, de l'évaluation et de la recherche a réussi à convaincre les responsables clés d'utiliser l'évaluation aux fins d'améliorer la mise en œuvre du programme de bourse.

Il a été décidé que l'évaluation porterait sur la mise en œuvre plutôt que sur l'impact. L'évaluation a été commanditée par le DPME, qui a accordé un contrat à JET Educational Services pour la réaliser.

Les résultats globaux indiquaient que le FLBP performait bien et était généralement efficace (et coût-efficace) pour attirer les étudiants très performants, qui terminent le programme ITE dans le temps prévu et sont embauchés pour des postes payés par le gouvernement dans les écoles publiques (DPME/DBE, 2016b). Cependant, l'évaluation a identifié de l'inefficacité en matière de répartition des éducateurs dans les différents services de gouvernement. Le rapport final, la réponse de la gestion et le plan d'amélioration pour remédier aux enjeux identifiés ont été approuvés par le Cabinet en mars 2017.

Des mesures ont été prises pour donner suite au plan d'amélioration du programme Funza Lushaka. Le gestionnaire du programme s'était conformé aux recommandations et était donc désireux de les appliquer. Pour d'autres programmes, la mise en œuvre des recommandations était plutôt perçue comme un surcroît de travail (Répondant 1).

Il existe différents moyens de comprendre l'utilisation des données probantes ; ici, nous appliquerons l'utilisation instrumentale, conceptuelle, symbolique et de processus, comme décrite par Johnson et coll. (2009) et Patton (1998). Cette distinction a été discutée au chapitre 1.

En ce qui concerne l'utilisation des résultats et des recommandations, un aspect clé était de repenser les critères de sélection afin de cibler des domaines spécifiques d'enseignement spécialisé. Avant l'évaluation, on disait simplement aux étudiants : « Si vous voulez devenir enseignant, nous

allons vous donner une bourse » (Répondant 2). Le rapport d'évaluation a suggéré que le DBE, de concert avec les universités, développe un système efficace pour le suivi des domaines prioritaires auxquels sont inscrits les étudiants, et que ces domaines soient fixés entre la demande d'admission et la sélection (DPME/DBE, 2016a, p. 36). Depuis lors, ils ont produit un ensemble de lignes directrices et des critères de sélection des étudiants fondés sur la localisation géographique, le domaine d'études et le niveau d'enseignement exigé dans les critères du FLBP. La sélection des bénéficiaires est devenue également plus stricte (utilisation instrumentale).

La *ITE Directorate* a été en mesure d'utiliser les recommandations liées au suivi et à la gestion de données pour obtenir le financement nécessaire à la modernisation du système de gestion d'information, ayant convaincu le gouvernement d'octroyer des fonds pour un système en ligne pratiqué depuis octobre 2018. Ceci a été un volet important de la gestion efficace des données concernant le programme (Répondant 2) – utilisation instrumentale.

L'évaluation a recommandé que le DBE, en collaboration avec les départements d'éducation provinciaux (PED), renforce les méthodes d'affectation efficace des étudiants diplômés. L'*ITE Directorate* a commencé à rendre compte de l'emploi des diplômés en ce qui concerne la distribution géographique de leur affectation après leurs études plutôt que de l'administration du placement (Répondant 2) – utilisation instrumentale.

Le processus d'évaluation a été très important en soi – utilisation de processus. Il a permis des apprentissages considérables. Par exemple, l'atelier sur la théorie de changement a rassemblé des responsables des universités membres de la *National Student Financial Aid Scheme* (programme national d'aide financière aux étudiants – NSFAS), des organisations de la société civile et des départements nationaux et provinciaux afin d'arriver à une compréhension des composantes clés du programme de bourse – utilisation conceptuelle. Ceci a été révélateur pour le Répondant 2 parce que c'était la première fois qu'il voyait des acteurs avec un intérêt partagé pour le programme de bourse se rassembler pour délibérer constructivement sur le sujet.

Un autre exemple était le renforcement de relations fructueuses. En octobre 2018, le DBE a organisé une *indaba* (une concertation importante avec des représentants des populations noires d'Afrique du Sud) pour amorcer un dialogue concernant la professionnalisation des enseignants, les normes d'enseignement et les modèles de formation initiale des

enseignants. La réussite de cet événement a été attribuée à la nature collaborative de l'évaluation du programme Funza Lushaka : « Il ne se serait pas aussi bien déroulé si nous n'avions pas collaboré dans l'élaboration du programme Funza Lushaka » (Répondant 2). Les relations établies durant l'évaluation, particulièrement dans le cadre de l'atelier sur la théorie du changement, sont considérées comme un facilitateur important de cet événement (DBE, 2018a) – utilisation de processus).

Il y a d'autres exemples d'utilisation imprévue. Le Parlement souhaitait comprendre davantage le placement des diplômés passant par le FLBP dans les secteurs ciblés plutôt que les données administratives logistiques concernant la gestion des placements (Répondant 2). La Direction responsable du FLBP a négocié un cadre de partenariat avec des rôles, responsabilités et activités pour tous les secteurs du gouvernement. Elle a aussi utilisé les résultats concernant les placements pour solliciter des conseils externes en matière de moyens d'améliorer l'efficacité de l'unité, par exemple en optimisant la rapidité de placement des diplômés.

L'évaluation du National School Nutrition Programme

Dans un pays tel que l'Afrique du Sud, caractérisé par de hauts niveaux de pauvreté et d'inégalités, où plusieurs enfants arrivent à l'école sans avoir pris de petit-déjeuner, le NSNP a pour but d'améliorer la santé et le statut nutritionnel des apprenants les plus pauvres. Il s'appelait auparavant le *Primary School Nutrition Programme* (programme nutritionnel des écoles primaires) (PSNP) et était administré par le *Department of Health* (Département de la Santé). Il fournissait au moins un repas par jour aux écoliers. En 2002, il a été décidé que le programme soit déplacé du *Department of Health* au *Department of Education* et étendu au-delà de la septième année.

À la suite d'une enquête, en 2006, le besoin d'étendre le programme à l'école secondaire était confirmé. Les écoles sud-africaines étaient divisées en 5 quintiles, le quintile 5 étant composé des écoles les plus aisées et le quintile 1, des écoles les plus pauvres. Le nouveau *National School Nutrition Programme* (NSNP) a été mis en œuvre, premièrement, dans les écoles du quintile 1 en 2009, et a été introduit aux écoles des quintiles 2 et 3 respectivement en avril 2010 et 2011 (NSNP Annual Report, 2009). Le NSNP a reçu un financement gouvernemental significatif (5,3 milliards de rands) et touché plus de neuf millions d'apprenants. En plus de nourrir des enfants à l'école, le NSNP inclut des campagnes de sensibilisation à l'alimentation et aux habitudes de vie saine auprès des apprenants.

En considérant les types d'évaluation permettant d'étudier le NSNP, le DBE/DPME a commandité une étude exploratoire en 2012, qui a trouvé les données insuffisantes pour évaluer l'impact. Le Comité d'orientation de l'évaluation a décidé d'abandonner l'idée d'une évaluation d'impact. Cependant, en 2014, le Cabinet a demandé au DBE d'entreprendre une évaluation du NSNP. Il a été décidé de réhabiliter l'évaluation en tant qu'évaluation de mise en œuvre, faisable avec les données disponibles. L'évaluation a été commanditée par le DPME et le DBE, et a été réalisée par JET Education Services.

Les objectifs principaux de l'évaluation étaient de déterminer si le NSNP était mis en œuvre de manière à apporter vraisemblablement des améliorations sensibles à la santé et l'éducation des apprenants et d'établir comment améliorer l'efficacité du programme. Le rapport d'évaluation a été approuvé en octobre 2016.

Dans la réponse de la gestion, le DBE était d'accord avec 80 % des recommandations et a indiqué que certains étaient déjà en cours de mise en œuvre (DPME, 2017, p. 19). Un plan d'amélioration a été développé. Les rapport et plan ont été approuvés en Conseil des ministres.

Les gestionnaires de programme continuent de mettre en œuvre le plan d'amélioration et de rapporter les progrès. L'évaluation du NSNP a été utilisée de façon instrumentale à apporter des changements directs au déploiement du programme de nutrition scolaire. Il semble y avoir aussi une adhésion sensible des PED à la mise en œuvre des recommandations, ce qui « constitue une preuve que l'évaluation a un potentiel remarquable pour aider à façonner et influencer l'exécution du NSNP dans le futur proche » (DPME, 2017, p. 19).

Les recommandations ont abordé l'introduction du ciblage individuel dans certaines provinces et écoles où il y avait des étudiants qui ne mangeaient pas régulièrement les repas du NSNP et qui comptaient des élèves de statuts socio-économiques mixtes. Des équipes de travail ont été créées, ayant de facto comme mandat les recommandations du NSNP pertinentes au thème de l'équipe (communication personnelle, M^{me} K. Maroba, *Department of Basic Education*, 8 octobre 2019). Une équipe, établie pour déterminer les critères de ciblage des efforts pour augmenter la participation au programme, a recommandé que la distribution des repas soit ciblée selon les besoins nutritionnels des apprenants dans la mesure des moyens (Répondant 4) – utilisation instrumentale.

L'une des recommandations était que les lignes directrices du NSNP spécifient à qui les repas sont destinés, qu'elles dictent la manière de gérer les repas non mangés et les réserves, et qu'elles exigent le suivi de la mise en œuvre. Les recommandations indiquent que si les repas ont pour but d'encourager la cohésion sociale et d'être mangés en compagnie des bénévoles, des enseignants et du personnel administratif, les lignes directrices devraient mentionner cette attente et des fonds prévus à cet effet devraient y être consacrés. Dans le plan d'amélioration, le DBE s'est engagé à revoir les lignes directrices concernant les repas et à développer des procédures de contrôle des réserves et des plans pour gérer les préférences alimentaires des apprenants, les repas non mangés et le gaspillage. Par exemple, le DBE était obligé de faire une demande d'approbation au Trésor national pour l'achat de soja des producteurs prédéterminés par le biais du système centralisé d'approvisionnement. Par conséquent, le DBE a évalué la qualité de l'émincé de soja et a développé une liste de fournisseurs agréés, qui a été ensuite approuvée et diffusée aux PED à la fin de 2017 pour guider les décisions en matière d'approvisionnement – utilisation instrumentale.

Le Département a également mis en place un groupe de travail pour étudier l'utilisation de protéines autres que le soja dans les repas, en consultation avec des experts en nutrition. Enfin, le *Quality Assessment Report* (rapport d'évaluation de la qualité) du DPME a souligné que le processus d'évaluation a approfondi la compréhension par les parties prenantes des activités du NSNP, des opportunités d'amélioration et de l'utilité du programme (DPME, 2017, p. 19) – utilisation conceptuelle.

L'évaluation a fourni au DBE une connaissance robuste des réussites, des barrières et éléments inefficaces de la mise en œuvre du programme et une idée des perceptions et préoccupations des parties prenantes impliquées dans sa mise en œuvre. Ces informations ont confirmé les idées des décideurs et les ont aidés à continuer le développement du plan d'action pour le NSNP bien après la fin du processus de planification et de rapportage.

Conclusions concernant l'utilisation

Dans les deux évaluations, on voit une variété considérable de formes d'utilisation, y compris les types soulignés dans ce livre. Lors d'un des ateliers de planification qui ont influencé les sujets prioritaires de ce chapitre, un commentaire particulièrement marquant a dit que le DBE

était parmi les rares départements ayant « institutionnalisé l'utilisation des données probantes » produites par la recherche et les évaluations.

Interventions d'utilisation appliquées et mécanismes de changement

Le but principal de ce livre est de comprendre dans chaque cas comment l'utilisation des données probantes a été accomplie et quelles interventions ont été effectuées pour promouvoir cette utilisation. Le tableau 5.2 résume et donne des précisions concernant les interventions, dont celles entreprises par le biais des systèmes du DBE. Il présente aussi les caractéristiques du SNE qui ont contribué à en assurer l'utilisation.

Tableau 5.2 Interventions liées à l'utilisation et comment elles ont influencé l'utilisation

<i>Intervention</i>	<i>Effet et mécanisme de changement activé</i>
<i>Systèmes du DBE</i>	
Rôle de diffuseur de connaissance de la Strategic Planning, Research and Coordination Chief Directorate	L'unité s'est « vendue » aux gestionnaires de programme afin de les aider à apprécier la valeur de l'amélioration de la mise en œuvre à l'aide des évaluations et de l'identification des thèmes possibles. Elle a communiqué en interne pour informer les gestionnaires et le ministre des résultats et des recommandations. Les travaux avec des gestionnaires ont aidé à <i>sensibiliser</i> le Département aux évaluations et aux résultats, à accroître la <i>confiance</i> en la crédibilité des résultats et à assurer l'<i>institutionnalisation</i> des mécanismes de réponse à l'évaluation.
Présence de membres de capacité technique élevée	Ceci a permis au DBE de jouer un rôle influent dans le volet technique de l'évaluation et en a renforcé la crédibilité et la légitimité au sein du DBE, et donc la <i>confiance</i> accordée aux résultats.

Présentation et mise en valeur des résultats des évaluations à différents forums	Les évaluations ont été présentées au <i>Council of Education ministers</i> , au <i>HeadCom</i> des chefs techniques des Départements d'éducation des provinces et représentants du gouvernement national, à divers sous-comités interprovinciaux, p. ex. sur le développement, le programme scolaire, la planification et le S&E. Ceci a aidé à établir la confiance dans les résultats d'évaluation.
<i>Éléments de la NES</i>	
Groupe de travail technique et Comité de pilotage des évaluations	Le groupe de travail et le Comité de pilotage ont permis le développement conjoint de toutes les étapes de l'évaluation, de la conception à la finalisation. Ceci a facilité l' <i>accord</i> , l' <i>appropriation</i> et la <i>confiance</i> entre le DPME et le DBE et la conviction que les résultats des évaluations soient utiles.
Développement de la théorie de changement avec les parties prenantes	Ceci a aidé à établir une <i>compréhension</i> commune du fonctionnement du programme, qui est de valeur en soi, et à susciter l'intérêt des parties prenantes à participer au processus.
Atelier de validation avec les parties prenantes	Cet élément a <i>sensibilisé</i> les parties prenantes aux résultats et ensuite, des recommandations ont été développées avec elles de façon <i>interactive</i> . Ceci a donné aux parties prenantes l'opportunité de réfléchir aux recommandations et donc d'être d' <i>accord</i> avec elles, se les approprier et avoir confiance dans les résultats.
Rapport d'évaluation simple	A amélioré l' <i>accessibilité</i> et a aidé dans la promotion et la diffusion des résultats.
Réponse des gestionnaires	La réponse des gestionnaires a fourni un mécanisme <i>formel</i> par lequel les

	différents Départements ont dû reconnaître les recommandations et indiquer leur <i>accord/désaccord</i> et leur raisonnement. Elle a permis d' <i>institutionnaliser</i> les recommandations.
Plans d'amélioration	Ils ont été élaborés pour les deux évaluations et mis en œuvre en collaboration étroite avec le FLBP et le NSNP. Ils ont aussi fourni un mécanisme formel pour arriver à un consensus autour de la pérennité et de l' <i>institutionnalisation</i> des recommandations.
Évaluation de la qualité	Les deux évaluations ont été validées par le DPME au moyen de l'examen des rapports d'évaluation gouvernementaux afin d'assurer la crédibilité et la <i>confiance</i> dans les résultats des évaluations.
Rapport public sur le site web du DPME	Une fois approuvés en Conseil des ministres, les rapports ont été rendus publics sur les sites web du DBE et du DPME. Ceci a facilité l' <i>accès</i> des acteurs à ces informations et les a <i>sensibilisés</i> aux résultats.
Approbation par le Conseil des ministres	L'approbation en Conseil des ministres a été efficace pour convaincre les acteurs de prendre les résultats au sérieux et pour générer l'impulsion de passer à l'action. Elle a aussi encouragé l' <i>accord</i> du Conseil et l' <i>appropriation</i> des résultats.
Rôle du directeur d'évaluation du DPME	A fourni l'appui technique, les conseils et le soutien logistique aux processus liés aux évaluations, et une facilitation pour les communiquer en Conseil.

En général, il est évident que la Direction générale responsable de la planification, de la recherche, de suivi et de l'évaluation a joué un rôle clé dans la promotion de l'utilisation des évaluations et dans la diffusion de connaissance auprès des gestionnaires de programme, des cadres supérieurs du DBE et du DBE, et du prestataire de services d'évaluation. Cette activité de promotion a suppléé au travail technique de l'unité de suivi et d'évaluation. Globalement, le travail de la Direction de recherche et d'évaluation a été pris de plus en plus au sérieux au cours des années. Il y a eu une évolution perceptible de l'attitude des cadres supérieurs, qui reconnaissent maintenant l'importance des données probantes qu'ils produisent et utilisent.

Différents forums importants ont été organisés dans le cadre de la sensibilisation à l'évaluation et à son appropriation par la communauté.

« Au cours de certaines rencontres avec des cadres supérieurs (...) quand je fais des présentations, ils sont souvent pressés ; ils ont des calendriers très remplis. Ils essayent de terminer les choses en un jour. Quand on s'assoit pour présenter, ils te demandent d'essayer de faire un résumé de cinq minutes. Mais récemment, ils en demandent davantage ; j'ai beaucoup de temps. Je présentais au Parlement hier. Il y a plus d'intérêt pour ce type de travail d'amélioration, pour les résultats de recherche. C'est très encourageant à voir. »
(Répondant 1)

Idéalement, les organisations réalisent des évaluations à des stades critiques du cycle de vie des interventions où des décisions importantes doivent être prises. Le *moment choisi pour l'évaluation* est donc critique pour faciliter l'utilisation, tandis que les retards de finalisation des évaluations peuvent poser des défis, car les résultats peuvent arriver trop tard pour être incorporés dans les révisions des politiques et des programmes. Malgré quelques retards, la plupart des recommandations émises dans les deux évaluations étaient encore pertinentes et utiles immédiatement après le processus d'évaluation.

Les trois quarts des recommandations d'évaluation en éducation primaire et secondaire depuis 2013 portaient sur la promotion de meilleures opérations internes plutôt que sur des ressources additionnelles. En général, les évaluations réalisées par le DBE, loin d'être des exercices de

conformisme, ont été utilisées dans l'amélioration des processus et l'examen des politiques.

Les facteurs contextuels qui peuvent favoriser ou inhiber l'utilisation des données probantes

Facteurs favorisant l'utilisation

Le tableau 5.1 montre la croissance de la recherche et des évaluations commanditées par le Département au cours des années récentes, ce qui reflète la volonté politique de soutenir l'évaluation indépendante, les informations, et les données probantes. La ministre a démontré au cours des années une appréciation du besoin d'utiliser les données dans la planification et l'élaboration des politiques. La durée de son mandat a assuré la *stabilité de la Direction* du DBE, car les priorités clés du Département sont restées les mêmes. Ceci a permis au Département d'avoir suffisamment de temps pour mettre en œuvre des changements politiques de façon graduelle, contrairement à la période de changements fréquents de ministre avant 2009. Un autre élément clé mentionné lors des entretiens était la présence non seulement de volonté politique de la ministre ou du DBE, mais aussi de la part des gestionnaires de projets au DBE. Les gestionnaires de projets et programmes qui adhèrent aux évaluations et à l'utilisation des données probantes peuvent consacrer des ressources et de l'énergie à la réalisation des activités prescrites par les recommandations des évaluations.

Des *crises* liées à la prestation des services éducatifs, telles que la crise des manuels scolaires de 2012, ont créé l'impulsion pour le Département de considérer des changements. Cette crise a mis en relief le besoin d'informations intégrées pour le suivi et l'évaluation du secteur.

Le *Chief Directorate : Strategic Planning, Research and Coordination* (Direction générale : Planification stratégique, Recherche et Coordination), qui comprend la *Research and Evaluations Directorate* (Direction de la Recherche et des Évaluations), a été un défenseur de la production et de l'utilisation des données probantes au DBE. Ces Directions ont joué un rôle important dans l'accompagnement de leurs pairs gestionnaires de projets et de programmes à apprécier la valeur des leçons d'évaluation. Elles ont accès à des discussions stratégiques au DBE et apportent de fortes capacités techniques en tant que partenaires du DPME lors des travaux d'évaluation. Elles ont aussi joué le rôle de diffuseur de connaissance au DBE afin de maximiser la probabilité d'utilisation.

« C'est encore un peu fragile en ce que cela dépend encore un peu des personnalités (...) Il y a deux ou trois membres très perspicaces du personnel de la Direction qui ont une bonne compréhension des évaluations. Je suppose que, dans leur cas, c'est un pas vers l'institutionnalisation, car ces types de personnes seraient, espérons-le, retenus au Département, et pourraient devenir des gestionnaires après un certain temps (...). Les défenseurs font partie de notre histoire... sans avoir été surpris par le besoin d'utiliser des données probantes, ou formés par le DPME pour le faire... Alors, c'était un terrain propice de travail pour le DPME. Mais aussi, peut-être que certains membres moins expérimentés du personnel vont devenir plus haut placés au fil du temps. C'est peut-être une évolution vers l'institutionnalisation. » (Répondant 1)

« Comme des défenseurs, ils ont été capables de convaincre les gestionnaires de ne pas se préoccuper des résultats négatifs d'évaluations, mais plutôt d'utiliser les recommandations et les leçons pour comprendre comment renforcer le programme. » (Répondant 2)

Des cadres supérieurs du DBE ont aussi apprécié la *facilitation du DPME*, qui a impulsé le système d'évaluation, l'a mené, et a fourni des conseils techniques. Ils ont aussi apprécié la présence du SNE, qui met l'accent sur la qualité et l'utilisation des évaluations.

Barrières à l'utilisation

Hors du contexte de ces deux évaluations, des obstacles ont émergé durant l'application des plans d'amélioration lorsque les activités proposées avaient des implications politiques négatives, étaient contraires à la loi, trop chères ou compliquées à mettre en œuvre, manquaient de soutien de la part des gestionnaires ou nécessitaient la modification des politiques et étaient donc non applicables. Pour assurer la mise en œuvre, les plans d'amélioration doivent aussi être mieux arrimés aux plans opérationnels, car les acteurs sont tenus de respecter ces plans (Répondant 1). L'intégration des activités prescrites par les plans d'amélioration aux plans

opérationnels et plans annuels de performance des Départements est importante pour s'assurer que les fonds nécessaires y sont accordés et que les plans sont donc concrétisés.

Mohohlwane (2018) explique *l'hésitation potentielle des gestionnaires à effectuer des évaluations* par le manque de confiance dans la valeur des évaluations, les préoccupations concernant les résultats insatisfaisants et les répercussions possibles. Elle donne un exemple :

« Un gestionnaire de programme peut être tenu responsable du programme en cours d'évaluation ; pourtant, il ou elle pourrait ne pas avoir le contrôle de tous les processus sous-jacents en raison de la complexité structurelle, la disponibilité des ressources, et l'échelle des programmes. Ces complexités incluent les fonctions concurrentes du niveau central ainsi que des Départements nationaux et provinciaux d'éducation ; le financement versé directement par le Trésor national ou le Trésor provincial aux neuf Départements d'éducation provinciaux, qui entre quand même dans la reddition de comptes nationale ; et le nombre d'écoles qui participent à un programme. »

Concernant l'évaluation de l'Année R, Samuels et coll. (2015) font valoir que l'on ne devrait pas être naïf au sujet des incitations qui influencent les gouvernements dans le cadre des évaluations, car les résultats peuvent signaler des problèmes importants et des impacts réduits des programmes.

« Dans un environnement où les médias sont susceptibles de noter des résultats négatifs et de générer des informations négatives concernant le Département responsable, ceci inspire chez les officiels du gouvernement un ressentiment à l'égard d'une évaluation plutôt qu'une volonté de l'accepter et donc d'en apprendre. » (Samuels et coll., 2015, p. 9, traduction libre)

Ces observations suggèrent que le DPME aura besoin de trouver des moyens d'aider les Départements partenaires à communiquer leurs résultats

au public en assurant que le processus soit constructif. Dans le cas du NSNP, le rapport a fuité et la principale chaîne de télévision voulait en faire un reportage.

Leçons pour l'avenir du pays

Comment le contexte et l'intervention ont-ils influencé l'utilisation de données probantes au DBE ?

L'analyse réaliste discutée au chapitre 1 suggère que dans différents contextes, des interventions particulières aboutiront à des résultats différents. Dans le contexte de l'utilisation de données probantes, les interventions incluent un processus de génération de données (p. ex. une évaluation), des interventions appliquées pour promouvoir l'utilisation (p. ex. le Comité de pilotage des évaluations), qui influencent certains mécanismes comportementaux (accès à l'information, renforcement de confiance, etc.) et causent certains résultats d'utilisation (les manières dont les données probantes influencent les politiques et pratiques). Le fait de savoir quels mécanismes fonctionnent dans quels contextes peut aider à comprendre les conditions qui augmentent la probabilité d'utilisation de recherche et donc nous permettre de les reproduire.

Les deux cas dans ce chapitre présentent des programmes nécessitant des réformes significatives. Du financement significatif avait été accordé, et il était nécessaire de démontrer son utilisation efficace. De multiples parties prenantes aux niveaux national et provincial sont impliquées dans la mise en œuvre des programmes éducatifs, mais avec une certaine confusion des rôles. Il y a une tradition d'utilisation de données probantes en éducation, et il y avait un défenseur important des données probantes, la *Direction générale : Planification stratégique, Recherche et Coordination*, ayant de l'expérience en utilisation de données pour informer l'élaboration des politiques. Ceci a été appuyé par un système national d'évaluation qui mettait en valeur l'évaluation, ainsi que par des systèmes qui soutenaient la mise en œuvre.

En ce qui concerne la production de données probantes, le Département avait de la capacité interne à produire des données probantes et utilisait des sources variées, y compris des évaluations, de la recherche et des données administratives.

On voit de nombreuses *interventions d'utilisation de données probantes*, y compris la diffusion de connaissance par la Direction générale qui promouvait les données probantes. Ceci a permis d'identifier les

éléments à évaluer et à maximiser l'appropriation des résultats et des recommandations. Les *systèmes* et *l'appui technique* du SNE, ainsi que l'accent mis sur la collaboration, ont contribué à l'appropriation et à l'apprentissage durant le processus. Les systèmes d'*assurance de qualité* ont été déterminants pour le renforcement de la crédibilité des évaluations, même dans les cas – comme celui du NSNP – où il n'y avait pas de budget suffisant pour faire l'évaluation approfondie désirée par le DBE. Le plan d'amélioration a été une étape importante pour assurer l'utilisation des données probantes.

On observe des exemples d'interventions qui mènent à la *sensibilisation*, à *l'accord/appropriation* et à la *confiance* dans les résultats et recommandations, ainsi que l'institutionnalisation des recommandations, qui aident à susciter des changements organisationnels et systémiques. Cependant, certains gestionnaires demeuraient sceptiques, nécessitant davantage d'institutionnalisation des plans d'amélioration dans les plans opérationnels et des plans départementaux annuels de performance et dans les budgets.

Plusieurs *résultats* ont été atteints. Au niveau individuel, on voit dans les deux processus des parties prenantes qui deviennent déterminées à réaliser des changements, ayant développé la motivation à utiliser les résultats de l'évaluation et à utiliser les évaluations plus généralement. Sur le plan organisationnel, on observe le développement des capacités au DBE, où la Direction de la Recherche et du S&E a acquis une expertise considérable en évaluation, une motivation forte à l'exploiter, et une panoplie de changements organisationnels émanant directement des deux évaluations.

Quelques leçons apprises :

- La pérennité d'un *leadership* est gage de stabilité. Elle donne le temps de produire des données probantes et de les utiliser pour susciter le changement.
- Les *crises* peuvent donner l'opportunité d'utiliser des données probantes — et le développement d'une base de données peut faciliter une réponse rapide lorsque le besoin de données s'impose.
- Avec la croissance de la recherche et les évaluations commandées par le Département, la *volonté politique* de

soutenir l'évaluation indépendante, l'information et les données est critique.

- La présence en interne des *militants des données probantes* est importante. Au DBE, ils ont travaillé fort pour promouvoir la valorisation des données et pour servir de diffuseurs de connaissance, faisant le lien entre les décideurs et les gestionnaires de programmes.

- Les données probantes étaient parfois perçues de façon négative par les gestionnaires de programmes ; la *promotion* est nécessaire. Le rôle de ces militants est essentiel pour remédier à ce problème.

- Le rôle du *système national d'évaluation* et d'un défenseur national pour le stimuler, le mener et fournir des conseils techniques, est crucial.

- L'importance d'une approche qui soutient la *participation des parties prenantes* tout au long du processus, afin qu'elles puissent s'approprier le produit et le processus, par exemple, le développement d'une théorie de changement en collaboration avec les parties prenantes, ou des recommandations développées de façon itérative lors d'un atelier plus large de validation par les parties prenantes.

- L'importance de la perception de *légitimité des communicateurs*. Dans une évaluation, le choix du fournisseur de services était considéré comme problématique, car un critique renommé des politiques du gouvernement a été nommé après l'appel d'offres compétitif, compromettant ainsi potentiellement la légitimité des résultats et des conclusions.

Conclusions

Les cas présentés dans ce chapitre sont des évaluations dans lesquelles les données probantes et les recommandations des évaluations ont été utilisées. Malgré les réserves initiales concernant l'évaluation, le rôle de diffuseur de connaissance que jouait la Direction générale était important pour assurer l'utilisation des évaluations. Le besoin constant d'insister sur l'utilité des évaluations constituait un obstacle, mais il a été surmonté par le rappel constant de ses bienfaits. Les deux évaluations ont éventuellement renforcé la position des gestionnaires de programmes en révisant et en renforçant la

mise en œuvre des politiques, malgré la compréhension limitée du besoin d'évaluation chez les gestionnaires et l'hésitation initiale de rendre publics les résultats.

Ainsi, ce chapitre décrit la façon dont un Département peut mener des évaluations de manière efficace et l'importance d'un diffuseur interne de connaissance pour les défendre et les soutenir. Il montre aussi l'utilité d'un système national d'évaluation qui en encourage l'utilisation.

Notes

1 Année terminale d'école

2 Pour une histoire des examens, voir Thulare (2018) et Nuga-Deliwe (2017).

Références

Davids, M., Samuels, M.-L., September, R., Moeng, T. L., Richter, L., Mabogoane, T. W. et coll., 2015. The pilot evaluation for the National Evaluation System in South Africa – A diagnostic review of early childhood development. *African Evaluation Journal*, 3(1), Art. #141, 7 pages. <http://dx.doi.org/10.4102/aej.v3i1.141>

DBE. 2009. National School Nutrition Programme (NSNP) 2009/10. Annual Report. Department of Basic Education.

DBE. 2010. Curriculum news. Department of Basic Education. Pretoria.

DBE. 2018a, October. Teacher indaba evaluation report. Research Coordination, Monitoring & Evaluation Directorate. Department of Basic Education.

DBE. 2018b. General Household Survey (GHS): Focus on Schooling 2017. Department of Basic Education.

DPME. 2014. Evaluation guideline 2.2.6. How to develop an improvement plan to address evaluation recommendations. Department of Planning, Monitoring and Evaluation.

DPME. 2017. Report on the assessment of government evaluations – Implementation evaluation of the national school nutrition programme. Department of Planning, Monitoring and Evaluation.
DPME/DBE. 2016a. Implementation evaluation of the national school

nutrition programme: Evaluation report. Department of Planning, Monitoring and Evaluation, and Department of Basic Education.

DPME/DBE. 2016b. Implementation evaluation of the Funza Lushaka Bursary Programme: Evaluation report. Department of Planning, Monitoring and Evaluation, and Department of Basic Education.

Goldman, I., Mathe, J. E., Jacob, C., Hercules, A., Amisi, M., Buthelezi, T., *et al.*, 2015. Developing South Africa's national evaluation policy and system: First lessons learned. *African Evaluation Journal*, 3(1), 107, 9 pages. <http://dx.doi.org/10.4102/aej.v3i1.107>

Johnson, K., Greenseid, L. O., Toal, S. A., King, J. A., Lawrenz, F. and Volkov, B., 2009. Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005. *American Journal of Evaluation*, 30, 377–410. <https://doi.org/10.1177/1098214009341660>

Mohohlwane, N., 2018. Implementing evaluations: Successes and challenges from a DBE perspective, available at: <https://www.zenexfoundation.org.za/programme/thought-leadership/m-e/item/363-implementing-evaluations-successes-and-challenges-from-a-dbe-perspective>, accessed 15 March 2019

Motala, S., 2015. Equity, access and quality in basic education: A review. *Journal of Education*, 61. National Planning Commission (NPC). 2012. *National development plan 2030: Our future—make it work*. Pretoria: Presidency of South Africa.

National Planning Commission, Diagnostic Overview. 2011. Retrieved 20 September 2018, Repéré à www.nationalplanningcommission.org.za/Downloads/diagnosticoverview.pdf

Nuga Deliwe, C.O. 2017. An analysis of the measurement of the progress in learning outcomes at country level: the case of South Africa. University of Wits, South Africa [http://](http://wiredspace.wits.ac.za/handle/10539/25944)

wiredspace.wits.ac.za/handle/10539/25944

OECD. 2008. Reviews of national policies for education: South Africa. *Reviews of National Policies for Education*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264053526-en>.

Patton, M. Q., 1998. Discovering process use. *Evaluation*, 4, 225–233. <https://doi.org/10.1177/13563899822208437>

Phillips, S., Goldman, I., Gasa, N., Akhalwaya, I. and Leon, B., 2014. A focus on M&E of results: An example from the Presidency, South Africa. *Journal of Development Effectiveness*, 6, 392-406. <https://doi.org/10.1080/19439342.2014.966453>

Reddy, V., Visser, M., Winnaar, L., Arends, F., Juan, A. et Prinsloo, C. H., 2016. *TIMSS 2015: Highlights of mathematics and science achievement of grade 9 South African learners*. Pretoria: Human Sciences Research Council.

Samuels, M., Taylor, S., Shepherd, D., Van der Berg, S., Jacob, C., Deliwe, C. N., *et al.*, 2015. Reflecting on an impact evaluation of the Grade R programme: Method, results and policy responses. *African Evaluation Journal*, 3b(1), Art. #139, 10 pages. <http://dx.doi.org/10.4102/aej.v3i1.139>

Thulare, T. D., 2018. A policy analysis of the annual national assessments in South Africa. In Wiseman, A.W. and Davidson, P.M. (eds.), *Cross-nationally comparative, evidence-based educational policymaking and reform* Emerald Publishing Limited, pp. 71-100. <https://doi.org/10.1108/S1479-367920180000035004>

6 Utilisation des données probantes dans le cadre d'un programme social complexe

Le cas d'une évaluation de la réponse étatique à la violence faite aux femmes et aux enfants en Afrique du Sud

Matodzi M. Amisi, Thabani Buthelezi et Siza Magangoe

Résumé

Ce chapitre se concentre sur l'utilisation des données provenant du *Diagnostic Review* (revue diagnostique) de la réponse sud-africaine à la violence faite aux femmes et aux enfants (VFFE), réalisé par le *Department of Planning, Monitoring and Evaluation* (Département de la Planification, du Suivi et de l'Évaluation) et le *Department of Social Development* (Département du Développement social) entre 2014 et 2016. La revue diagnostique a établi la nécessité pour le gouvernement de développer un nouveau plan pour contrer la VFFE, augmenter le budget alloué à la prévention de la violence, et mieux coordonner les réponses à la VFFE figurant toutes dans le *National Strategic Plan* (Plan stratégique national) sur la violence basée sur le genre. Plusieurs interventions pour promouvoir l'utilisation des données probantes viennent du système national d'évaluation, telles que les Comités de pilotage et les plans d'amélioration. Elles se sont révélées efficaces pour susciter leur appropriation et leur utilisation probables. Les interventions ont été optimisées à l'aide de la diffusion de connaissance par l'unité gouvernementale d'évaluation et de la création d'espaces de dialogue intersectoriel pour faciliter l'utilisation des données probantes. Ce chapitre renforce la base de connaissances sur les facteurs qui facilitent ou freinent l'utilisation des données probantes dans le cadre des interventions complexes et multisectorielles.

Introduction

Les femmes et les enfants en Afrique du Sud vivent sérieusement différentes formes de violence : les violences entre partenaires intimes, l'abandon, le viol, le féminicide, l'infanticide et l'agression sexuelle. La recherche réalisée par le *Medical Research Council* (Conseil de recherche en médecine) de l'Afrique du Sud révèle que 25 % des femmes ont subi une forme de violence physique au cours de leur vie (Gender Links et The

Medical Research Council, 2010). De même, la violence faite aux enfants (VFE) est prévalente dans le pays. Des études ont montré que 1 enfant sur 3 en Afrique du Sud a vécu au moins une forme de violence (Ward et coll., 2018).

Ces violences persistent malgré les investissements significatifs par le gouvernement, les partenaires au développement et les organisations de la société civile (OSC) qui participent à la production des données probantes, à la création d'institutions, à l'allocation de ressources et à la prestation de services visant à réduire la violence. Ce chapitre utilise le parcours de la revue diagnostique de la réponse de l'Afrique du Sud à la violence faite aux femmes et aux enfants (VFFE) afin de comprendre les facilitateurs et les barrières à l'utilisation des données probantes pour informer les politiques publiques. La revue diagnostique a été réalisée entre 2014 et 2016 par le *Department of Planning Monitoring and Evaluation* (Département de la Planification, du Suivi et de l'Évaluation – DPME) et le *Department of Social Development* (Département du Développement social – DSD). Ce chapitre fournit aussi un survol des opérations du système national d'évaluation (SNE) sud-africain, qui est en soi une expérience politique importante en promotion de la production et de l'utilisation des données d'évaluation. Les leçons partagées dans ce chapitre devraient améliorer l'exploitation des données de recherche dans le secteur de la VFFE en Afrique du Sud et offrir un éclairage et des suggestions pour améliorer l'exploitation des données pour d'autres interventions multisectorielles qui répondent aux problèmes sociaux complexes.

Ce chapitre s'appuie sur une étude de cas réalisée dans le cadre d'un projet de recherche intitulé *Evidence in Practice : Documenting and Sharing Lessons from Evidence – Informed Policy Making and Implementation in Africa* (Données probantes en pratique : documentation et partage de leçons concernant l'élaboration et la mise en œuvre de politiques informées par des données probantes). Les données de l'étude de cas ont été collectées entre novembre 2018 et mars 2019. Elles proviennent d'entrevues semi-structurées menées auprès de 14 informateurs clés, de l'analyse documentaire et de l'observation participative. L'auteure principale était l'évaluatrice principale du DPME dans le cadre de ce projet, le deuxième auteur était le chef de suivi et évaluation (S&E) au DSD au temps de l'évaluation, et la troisième auteure a mené le processus politique. Les répondants ont été échantillonnés intentionnellement en fonction de leur connaissance du secteur et leur participation active et bien connue aux politiques et à la prestation de services pertinents. L'étude de cas recourt au cadre analytique décrit au chapitre 3 pour guider la collecte et l'analyse de

données. En outre, les auteurs ont appliqué la conception réaliste en disant que les changements (ou résultats) découlent de l'interaction entre les interventions et les contextes dans lesquels elles ont lieu. Conséquemment, l'étude de cas a visé à comprendre quelles interventions peuvent accroître l'utilisation des données probantes avec quels impacts (décisions/politiques) et dans quels contextes.

Contextes national, institutionnel et politique

La démocratie sud-africaine est naissante, parce qu'intervenue seulement en 1994 après plusieurs années de lutte contre le règne de la minorité blanche. Bien que le pays ait investi significativement dans la protection sociale, les résultats de développement humain n'ont pas amélioré à la vitesse attendue un état de fait attribuable partiellement à des problèmes sociaux tels que la haute incidence de la violence, les multiples décennies de sous-investissement dans le capital humain et la malnutrition pauvre. Ceci a contribué à un taux de chômage élevé et au sous-développement. 76 % de la population, majoritairement des Sud-Africains noirs, vivent sous la menace constante de la pauvreté (World Bank, 2018). Les structures ménagères et familiales ont aussi été influencées fortement par les politiques restrictives de l'apartheid en matière de migration de main-d'œuvre, qui imposait la séparation des hommes migrants et leurs familles. Bien que ces politiques aient été assouplies au début des années 1990 et abolies après 1994, le résultat est que la famille nucléaire n'est pas la norme en Afrique du Sud, ce qui a une incidence sur les dynamiques familiales et la capacité des familles à protéger les enfants. Effectivement, les conjoints vivant avec leurs propres enfants constituent seulement 19 % des ménages et 62 % des enfants vivent avec des membres de la famille élargie (Hall et Mokomane, 2018, p. 31-32). Les familles monoparentales représentent 11 % des ménages.

Bien que la Constitution et la législation du gouvernement soient considérées comme progressistes, les valeurs sociétales sont conservatrices. Le *2016 Community Survey* (enquête communautaire de 2016) a rapporté que plus de 80 % de la population sud-africaine est religieuse, dont 78 % se disent chrétiens, 4 % pratiquent des religions africaines, et 2,6 % sont musulmans ou hindous (Statistics South Africa, 2016, p. 42). Le patriarcat est imbriqué dans les traditions, les coutumes et les valeurs de la plupart des cultures africaines, et durant l'apartheid, il était sanctionné par l'État, qui accordait le plus de droits aux hommes blancs et le moins de droits et de protection aux femmes noires (Meer, 2016 ; Ademiluka, 2018). D'autres

ont fait valoir que c'est cette confluence du patriarcat profondément ancré, du conservatisme religieux, de l'inégalité, de la pauvreté, de l'effondrement de la famille nucléaire et de la violence sanctionnée par l'État sous l'apartheid qui a laissé une Afrique du Sud aux prises avec un niveau élevé de traumatismes non traités qui reproduisent la violence. Cette complexité rend très difficile la remédiation de cette problématique (Lamb et Warton, 2011).

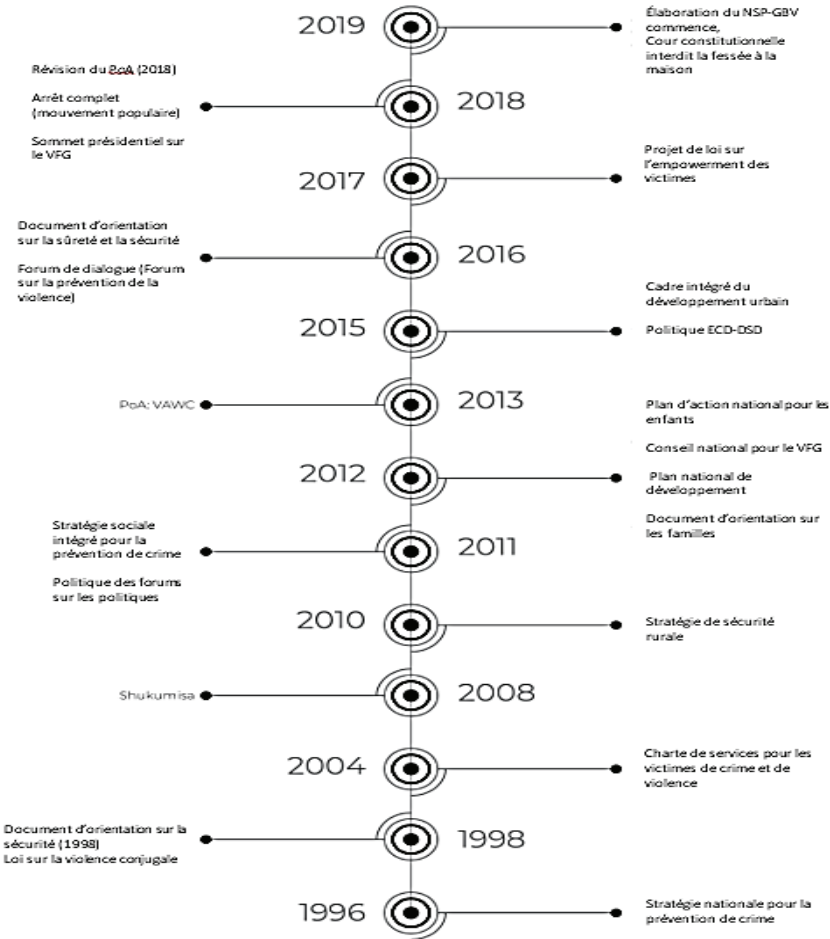
Un facteur important de la réponse de l'Afrique du Sud à la violence repose sur la configuration et la capacité du gouvernement. Le système politique démocratique aux ordres de gouvernance nationale, provinciale et locale est le résultat de l'intégration en 1994 des administrations racialement fragmentées de l'État d'apartheid. Les directives constitutionnelles désignent des éléments de la fonction publique comme des compétences exclusives des ordres national, provincial et local, ou comme des compétences partagées entre des ordres. Les gouvernements provinciaux et locaux sont des sphères indépendantes et peuvent déterminer leurs propres priorités, développer des plans, et mettre en œuvre des programmes (Amisi et Vawda, 2017). Ils ont des capacités et des ressources variées (Chipkin et Meny-Gibert, 2011). Cette fragmentation réduit la capacité du gouvernement à collaborer et à offrir des services intégrés. Cet enjeu est évident dans la réponse gouvernementale à la VFFE. Par exemple, bien que la plupart des Départements aient relativement bien rempli leurs mandats respectifs en matière de VFFE, ils n'ont pas collaboré efficacement pour optimiser leur efficacité cumulative et réduire le niveau de violence et ses impacts (DPME et DSD, 2016 ; Gould et coll., 2019).

L'Afrique du Sud a un secteur actif d'ONG qui sont critiques sur la réponse du pays à la VFFE. Près de 40 % des ONG enregistrées travaillent dans le secteur des services sociaux (DPME et DSD, 2017). Plus de 90 % des services d'aide sociale, y compris les services liés à la VFFE, sont fournis par les ONG (Barberton et coll., 2018, cités dans Gould et coll., 2019). Les analyses faites par le Trésor national démontrent que les budgets gouvernementaux consacrés aux services sociaux sont faibles et que les ONG font face à un sous-financement de l'ordre de 71 % (Barberton et coll., 2018, p. 1). Par rapport aux ONG, le gouvernement agit en tant que décideur, législateur, bailleur de fonds, et dans quelques cas, co-fournisseur de services. L'interaction de ces différents rôles et les défis de financement ont généré un conflit dans le secteur (DPME et DSD, 2017 ; Barberton et coll., 2018), ce qui a également influencé le flux d'information entre le gouvernement et les OSC.

L'évolution des politiques en matière de VFFE

Au cours des années, le paysage des politiques en matière de VFFE a changé rapidement, ce qui reflète un changement de paradigme et de leadership politique au sein de différents ministères et dans le pays en général. La figure 6.1 fournit une représentation visuelle de la chronologie des politiques présentées dans les sections précédentes.

Figure 6.1 Parcours de l'évolution des politiques en matière de VFFE



Source : Créée par les auteurs

Bien que la figure semble illustrer une progression linéaire des politiques, les avancées n'étaient pas réellement continues. Le processus à

été ponctué par des changements de leadership qui, dans la plupart des cas, ont entraîné des changements d'orientation politique. Par exemple, Rauch (2000) soutient que le changement de priorité en matière de prévention du crime prônée dans le *National Crime Prevention Strategy* (stratégie nationale de prévention de crime) face à la lutte contre le crime a été précipité par le changement de ministre. Un des aspects saisissants des politiques en matière de VFFE est la disparité des compréhensions de la VFFE qui prévalent dans les Départements de justice pénale et de services sociaux et les réponses différentes qui en résultent. Les Départements de services sociaux sont susceptibles de percevoir la VFFE comme un enjeu social qui nécessite des interventions socio-économiques, tandis que les Départements de justice pénale risquent de suivre une approche de répression de la criminalité (DPME et DSD, 2016). Les tentatives de rapprocher ces approches politiques comprennent le développement de l'*Integrated Social Crime Prevention Strategy* (stratégie sociale intégrée de prévention du crime) en 2011, menée par le DSD. Plus récemment, le Comité interministériel (IMC) sur la VFFE, le *Programme of Action on Violence Against Women and Children* (programme d'action contre la violence faite aux femmes et aux enfants) – PoA:VAWC – et le *White Paper on Safety and Security 2016* (document d'information sur la sûreté et la sécurité) ont couvert des programmes des Départements de justice pénale et de services sociaux.

Identification du besoin de données

Un élément clé du cadre analytique d'utilisation des données présenté au chapitre 3 est la demande de données probantes. Cette section explore les sources de demande de données.

Lorsque l'IMC sur la VFFE a été établi en 2010, il avait comme mandat de déterminer les causes profondes de la VFFE et de concevoir des stratégies pour mettre fin à toutes les formes de violence contre les femmes et les enfants. Le gouvernement sud-africain a une culture d'utilisation de données probantes, donc il n'était pas surprenant de voir qu'en établissant l'IMC, il a aussi commandé deux études pour guider son travail. L'une des études est connue maintenant comme la revue diagnostique. L'unité d'évaluation du DSD a recommandé que la revue soit conduite dans le cadre du *National Evaluation Plan* (Plan national d'évaluation – NEP) mis en œuvre par le DPME et régi par le *National Evaluation Policy Framework* (Cadre national de la politique d'évaluation – NEPF). Selon l'unité d'évaluation, l'implication du DPME aiderait parce que l'évaluation

nécessitait l'implication de plusieurs Départements. Deuxièmement, le NEPF assurerait que la revue diagnostique soit présentée au Conseil des ministres. Les deux unités d'évaluation et des politiques du DSD percevaient la soumission au Parlement comme un déclencheur de changement, car le Cabinet a le pouvoir de donner des directives/instructions aux départements.

La revue diagnostique a été conduite à la demande des utilisateurs potentiels des données probantes au sein de l'IMC afin de répondre à une question politique existante. Ceci a été fait avec la participation des décideurs politiques afin qu'ils puissent faire partie de l'élaboration du projet de recherche. Les données provenant des entretiens indiquent que tel n'est pas toujours le cas dans ce secteur.

Un des répondants a dit :

« Il y a presque une attitude parmi les chercheurs qui font de la recherche pure ; si on trouve une application au gouvernement ou non, on ne semble pas vraiment s'en soucier. » (Répondant 8 — partenaire de développement).

Un autre répondant a dit :

« Je regarde beaucoup les données concernant le travail [nécessaire] pour prévenir la VFFE (...) Cette information n'est pas utile pour les exécutants. Les questions concernant les coûts, l'applicabilité, etc., sont laissées sans réponse. Sans le vouloir, les chercheurs abandonnent les décideurs parce que nous ne répondons pas aux bonnes questions. » (Répondant 4 — centre d'études)

Le rôle des partenaires au développement était important pour la demande de données probantes. L'étude sur les causes profondes de la VFFE et la revue diagnostique ont été toutes les deux financées par l'UNICEF. Ceci a donné à l'UNICEF un certain pouvoir d'influencer la conceptualisation et l'utilisation des deux études, comme décrit dans les prochaines sections.

Le processus d'évaluation

Le NEPF stipule que toutes les évaluations doivent être administrées par un *Technical Working Group* (groupe de travail technique – TWG) et un *Evaluation Steering Committee* (Comité de pilotage de l'évaluation – ESC). Le TWG comprenait des représentants du DSD et de l'UNICEF. Le TWG a élaboré les termes de référence et a géré l'évaluation, tandis que l'ESC, dirigé par le chargé des politiques du DSD, a supervisé l'évaluation. Dans le cas de la revue diagnostique, le Comité technique du DSD (IMC TTT) a joué un rôle additionnel en tant que Comité de pilotage de l'évaluation. La présence de ces structures transversales était importante afin que l'évaluation puisse intégrer les réalités de différents sous-secteurs et susciter le soutien et le sens d'appropriation des départements clés.

Il était difficile d'arriver à un consensus entre les différents Départements au sujet de l'objet de la revue diagnostique, ce qui a démontré la dissonance politique résiduelle dans le secteur. Au cours de l'évaluation, de nombreuses discussions ont émergé entre le TWG et l'ESC (IMC TTT) quant à savoir si la question centrale portait sur les violences faites aux femmes, les violences basées sur le genre ou les violences faites aux femmes et aux enfants. Le fait d'orienter l'évaluation comme devant traiter des violences basées sur le genre excluait les violences faites aux enfants, particulièrement les formes de violence qui ne sont pas liées au genre, telles que la fessée à la maison, le châtiment corporel à l'école et les violences entre enfants. La *Children's Unit* (Unité des enfants) au DSD et l'UNICEF n'ont pas accepté cette proposition. L'ESC n'a pas approuvé la séparation des enfants et des femmes. La concentration sur la VFF et la VFE démontrait la reconnaissance de l'intersection entre la violence vécue par les femmes et les enfants. Ainsi, la décision sur l'objet de l'évaluation était en soi le signal d'une décision politique du gouvernement. Le processus a été long pour arriver à un consensus autour des questions d'évaluation et de la portée de l'évaluation. Les termes de référence ont connu 14 révisions entre octobre et décembre 2013 avant l'approbation finale de l'ESC. La création d'une ambiance de confiance propice à bâtir le consensus s'est révélée un rôle important joué par l'ESC.

Le processus d'évaluation était piloté par l'ESC. Il a influencé le processus de recherche et les recommandations de manière substantive et a approuvé le rapport final. Ceci a entraîné l'appropriation des recommandations par les Départements et aussi l'élaboration de recommandations qui comblaient des lacunes dans la réponse gouvernementale à la VFFE. La revue diagnostique n'a pas produit de

conclusion radicalement nouvelle, mais comme l'un des répondants l'a indiqué : « La différence était qu'elle ait été conduite par le gouvernement, et le gouvernement lui-même a reconnu les enjeux » (Répondant — centre d'études).

Exploitation des résultats

À la suite de l'approbation du rapport final par le Comité de pilotage, le chef du Comité formule habituellement une *réponse pour la gestion* des recommandations qui énumère les mesures qui seront prises. Dans ce cas, le plan a été développé lors d'un atelier auquel ont participé des OSC, des Départements gouvernementaux et des partenaires au développement. Le plan d'amélioration a été approuvé par l'IMC TTT en avril 2017 et a été déposé pour validation officielle du chef de l'IMC TTT (en n'étant que directeur général du DSD) en juillet 2017.

Les résultats de la revue diagnostique ont été traduits en messages destinés à différents publics cibles. Le DPME, en collaboration avec les unités de politiques et l'unité d'évaluation du DSD, a rédigé à partir du rapport d'évaluation et du plan d'amélioration une note au Conseil des ministres de sept pages. Les résultats clés ont été soigneusement sélectionnés par le DSD et le DPME pour insertion dans la note. Cette dernière a été présentée aux différentes structures de coordination au sein du gouvernement, d'abord à un noyau de directeurs généraux et ensuite à un sous-comité du Conseil des ministres. En raison de la nature transversale de la VFFE, la revue diagnostique a été présentée aux responsables des services sociaux et de la justice pénale et à leurs Directions respectives.

Ce processus a été géré soigneusement en tenant compte des pressions politiques et techniques. Les tractations ont duré un an. Par manque de consensus entre les ministères, il a été requis du DPME d'accorder davantage de temps pour mieux étudier le rapport et ses recommandations aux Directions des ministères qui n'étaient pas membres du Comité de pilotage mais qui se retrouvaient interpellées par les conclusions de la revue. La soumission en Conseil des ministres a permis que les responsables des secteurs des affaires sociales et de la justice pénale ainsi que tous les ministres soient au courant des résultats et recommandations importantes de la revue diagnostique, ce qui induisait leur responsabilité dans la mise en œuvre du plan d'amélioration. Tout comme les discussions de l'ESC, le processus de soumission a offert un cadre d'échange dans lequel les cadres supérieurs et les ministres pouvaient débattre de la manière dont le gouvernement pouvait améliorer sa réponse à la problématique. L'adoption en Conseil

des ministres a facilité une diffusion plus large du rapport. Selon les procédures du Système national d'évaluation, une fois approuvé sans réserve par le Conseil des ministres, un rapport peut être rendu public et envoyé au Parlement.

Comme exigé par le NEPF, des efforts significatifs ont été faits pour *vulgariser les résultats*. Tous les documents importants ont été publiés sur les sites web du DPME et du DSD, y compris le rapport complet, la réponse de la Direction du DSD aux recommandations, le plan d'amélioration et les rapports d'avancement du plan d'amélioration. Ceci a facilité l'accès au rapport par le secteur et permis la transparence en matière d'apprentissage par le gouvernement, ce qui est important dans un secteur marqué par la méfiance et les relations conflictuelles entre les parties prenantes.

Deux notes de politique sont issues de l'évaluation, l'une rédigée par le DME et les unités de politiques et d'évaluation du DSD et l'autre par l'Institut d'études de sécurité et *Save the Children South Africa*. Cette coproduction des notes de politique avait pour but de promouvoir l'appropriation et la diffusion plus large des résultats. Les résultats ont été aussi présentés par des représentants gouvernementaux du DPME et du DSD lors de plus de dix différents ateliers et séminaires, ce qui a familiarisé le secteur avec les résultats et recommandations de l'évaluation et le plan d'amélioration qui en a résulté. Ceci a démontré l'appropriation des résultats par le gouvernement et son engagement à s'attaquer aux enjeux identifiés, ce qui répond à un défi prévalant dans ce secteur, dans lequel les chercheurs parlent souvent du manque de réponse de la part des agences étatiques, qui mène à l'exacerbation des divisions et des conflits.

Les unités internes de S&E au gouvernement ont facilité l'utilisation de la revue diagnostique à l'aide de la diffusion continue de connaissance au sein du gouvernement et auprès des parties prenantes externes. À l'intérieur du DSD, l'unité d'évaluation a joué le rôle du *diffuseur interne de connaissance* en traduisant le rapport de recherche en mémoire interne afin de communiquer aux directeurs les résultats et les implications de la revue diagnostique et du plan d'amélioration. L'unité s'est également assuré que le ministre soit informé avant la présentation de l'évaluation en Conseil ; de même, l'équipe qui en a fait la présentation était au courant de ce qui était acceptable ou pas sur le plan politique. Le DPME a joué un rôle fort en tant que diffuseur de connaissance en travaillant avec le DSD et d'autres Départements pour assurer que les résultats et les leçons de la revue diagnostique et du plan d'amélioration soient intégrés au Programme

d'action (POA) sur la VFFE et son cadre de S&E. Le DPME continue de jouer un rôle important dans le *Plan stratégique national sur les violences basées sur le genre*. Comme démontré dans les commentaires suivants, il a exercé une influence considérable :

« La considération accordée au DPME, fondée sur le rôle crucial du département, le mandat confié au département, et la qualité de travail qu'il a exécutée dans le cadre de la revue diagnostique, ont contribué au ralliement des départements. L'impulsion venant du DPME était très précieuse. Ils ne sont pas venus comme Big Brother [dictateur totalitaire fictif du livre 1984], mais ont guidé les départements avec délicatesse. »
(Répondant 1 — partenaire de développement)

« Le DPME est rattaché à la Présidence, et ceci nous a donné une certaine influence. C'est l'avantage politique de relever de la Présidence. C'est la dénomination *DPME* qui nous confèrait la capacité d'appliquer une partie du travail. »
(Répondant 2 — gouvernement)

Analyse de l'utilisation et des facteurs qui y ont contribué

Ce livre a pour but de promouvoir les stratégies d'utilisation des données probantes. Dans cette section, nous cherchons premièrement à comprendre les types d'utilisation qui ont eu lieu durant la revue diagnostique, et ensuite à décortiquer comment les différentes interventions et autres facteurs ont contribué à cette utilisation (ou non utilisation).

Utilisation des résultats de la revue diagnostique

Il y a diverses manières de comprendre l'utilisation et les chapitres 1 et 2 discutent de l'utilisation instrumentale, conceptuelle, symbolique et de processus. L'utilisation instrumentale réfère aux cas où les recommandations sont mises en pratique, tandis que l'utilisation conceptuelle réfère aux cas où l'information produite par la recherche crée un nouvel éclairage et une compréhension qui influencent les façons de faire des individus et des organisations. Très souvent, les organisations qui

suivent l'utilisation des évaluations documentent les réponses aux recommandations individuelles (c.-à-d. l'utilisation instrumentale). Comme le démontre ce chapitre, dans le contexte d'une intervention complexe et multisectorielle, l'utilisation conceptuelle peut être un facilitateur important des changements de politiques à plus grande échelle ; elle reste importante à la PDIDP.

Utilisation instrumentale de la revue diagnostique

Voici quelques exemples d'utilisation de la revue diagnostique :

1 L'examen du programme d'action a été informé par les résultats de la revue diagnostique.

En 2017, le DSD, avec le soutien de l'UNICEF, a lancé un processus d'examen et d'élaboration d'un nouveau programme d'action. Ceci répondait à la première recommandation de la revue diagnostique. Bien que ce processus ait été interrompu en attendant l'achèvement du plan stratégique national, la revue diagnostique et d'autres études ont été des sources importantes dans le processus de la revue et le NSP, comme évoqué dans le commentaire :

« Le présent programme d'action tente d'embrasser les données probantes produites lors de l'évaluation ; ce pilier qui renforce le système a été informé par la revue diagnostique. La majorité des enjeux évoqués dans le programme d'action provenait de la revue diagnostique, de la structure coordinatrice, de la question de la gestion de l'information et de celle de la mobilisation sociale. » (Répondant 1 — partenaire au développement)

2 L'induction des voix des OSC et des gouvernements provinciaux dans la révision du PoA

La révision du programme d'action a suivi le processus recommandé par la revue diagnostique, qui a mis l'accent sur la participation des OSC et des

gouvernements provinciaux. Le poste de consultant à la révision du programme d'action a été affiché par l'UNICEF en mentionnant spécifiquement le besoin de consultation avec des OSC et les gouvernements provinciaux dans le cadre de la revue. Cependant, les modalités de participation des OSC ont fait ressortir certaines limites du suivi et de la mesure de l'utilisation instrumentale des résultats. Le DSD a mis en œuvre quelques recommandations articulées dans le rapport, mais sans la prise en compte effective des intentions sous-jacentes. Conséquemment, les changements qui surviendront dans la mise en œuvre des recommandations au cours des années restent hypothéqués.

3 Établissement d'une structure coordinatrice pour la VFFE

La revue diagnostique a recommandé qu'une structure soit mise en place pour coordonner le travail des divers Départements compétents en matière de VFFE et qu'elle intègre les ONG. Ceci a été mentionné dans le PoA révisé et dans le *Victim Empowerment Bill* (loi sur l'autonomisation des victimes – 2017) et a été appuyé par le DSD lors du processus d'élaboration du plan stratégique national sur les violences fondées sur le genre.

4 Augmentation du budget alloué à la prévention de la violence

En 2018, le Trésor national a annoncé une allocation budgétaire additionnelle aux DSD provinciaux pour les programmes de VFFE. Le budget a été augmenté de 206 millions de rands pour l'exercice financier 2018/2019, tandis que 309 millions de rands ont été ajoutés pour l'année financière de 2019/2020. Cette augmentation était très nécessaire pour les budgets restreints et répondait à une préoccupation majeure émise durant la revue. Cette augmentation est venue en conséquence d'une conjonction d'interventions. La revue diagnostique a trouvé des déficits importants dans le financement des services d'intervention. Le DSD a utilisé ce constat dans sa proposition de budget au Trésor national afin de susciter l'intérêt pour une allocation budgétaire additionnelle. Cependant, ceci a été appuyé par le Trésor national seulement parce que d'autres facteurs ont fait croire aux officiels du Trésor que la violence était évitable et que les ressources accordées aux services d'intervention étaient inadéquates, entre autres. Ces facteurs sont illustrés dans la prochaine section.

Utilisation conceptuelle

Les répondants ont rapporté quelques cas d'utilisation conceptuelle. Par exemple, l'UNICEF a indiqué que les données de la revue diagnostique ont été utiles pour informer d'autres travaux, dont des discussions qui ont mené à la désignation de l'Afrique du Sud comme pays pionnier en matière de violence envers les enfants (« *pathfinding country* »).

« Nous sommes capables d'utiliser la revue diagnostique pour appuyer notre demande de financement, afin d'influencer les investissements des autres bailleurs de fonds sud-africains dans le secteur de la VFFE. Quand nous avons pris contact avec des partenaires au niveau global, nous avons utilisé la revue diagnostique et l'étude sur les causes profondes pour obtenir du soutien pour le travail en Afrique du Sud. Nous avons aussi utilisé cette information dans nos travaux préparatoires au congrès de Stockholm, et pour prôner la sélection de l'Afrique du Sud comme pays pionnier ; les rapports ont été partagés avec des partenaires. » (Répondant 1 — partenaire au développement)

L'ouverture évidente au partage du rapport et des résultats a aidé à tisser des liens entre le gouvernement et les OSC. Elle a créé un large espace d'échanges sur les raisons qui sont à la base des interventions gouvernementales qui n'avaient pas réussi à réduire la VFFE et sur les moyens de renforcer la réponse gouvernementale à la VFFE.

« Ce qui était utile, c'est que lorsque la revue diagnostique a été rendue publique, elle est devenue l'objet d'échanges, et surtout d'échanges constructifs. La revue diagnostique a révélé des choses difficiles, mais de manière à ne blâmer personne. Les constats étaient durs et pénibles, mais ils n'étaient pas perçus comme accusatoires. » (Répondant 4 — centre d'études)

La répondante du DPME a indiqué aussi la manière dont la revue diagnostique, en plus de ses recommandations spécifiques, a été utilisée dans la préparation du prochain *Medium-Term Strategic Framework* – MTSF

(cadre stratégique à moyen terme) du gouvernement. Toutefois, elle s'est abstenue de revendiquer son rôle influent sur le MTSF, car le processus n'était pas encore terminé.

Une autre utilisation conceptuelle était l'exploitation des données probantes par le DPME pour répondre à des préoccupations connexes survenues. Par exemple, la revue diagnostique a été très importante lorsque le gouvernement s'est trouvé obligé de répondre au mouvement #TotalShutdown (« Arrêt total ») :

« Lorsque le mouvement #TotalShutdown s'est produit, nous avions du matériel pour nous aider à répondre. La revue diagnostique a façonné la contribution du gouvernement au Sommet de la VFF organisé en novembre 2018. Nous avons quelque chose à dire et nous l'avons utilisé pour contrer ce que les lobbyistes auraient pu prôner à l'aide de la recherche. » (Répondant 2 — gouvernement)

Que pouvons-nous apprendre des interventions mises en œuvre pour promouvoir l'utilisation des données probantes provenant de la revue diagnostique et des décisions qui en ont résulté ? Le tableau 6.1 présente les interventions et les décisions qu'elles ont influencées comme des activités distinctes pour faciliter la lecture.

Il est important de noter que, bien que présentées dans le tableau 6.1 comme des activités distinctes, les différentes interventions n'ont pas fonctionné de façon linéaire pour promouvoir l'utilisation des données probantes. En fait, les intervenants ont interagi et certaines actions en ont stimulé d'autres dans un effet boule de neige. La prochaine section décrit comment ces interactions ont fonctionné dans un contexte plus large pour faciliter l'utilisation des données.

Tableau 6.1 Interventions pour promouvoir l'utilisation et leurs effets

<i>Intervention</i>	<i>Effet</i>
Éléments du SNE	
Groupe de travail technique et Comité de pilotage des évaluations comprenant des parties prenantes des	Les interactions entre le groupe de travail et le Comité de pilotage ont facilité l'élaboration conjointe des éléments d'évaluation, p. ex., des termes de référence, la collaboration et la confiance mutuelle entre le DSD, le DPME et l'UNICEF. Elles ont fourni un cadre propice à un dialogue constructif. Dans cet espace, les chercheurs pouvaient mieux comprendre l'univers de politiques qu'ils évaluaient, et les décideurs pouvaient être sensibilisés au processus de recherche, informer le processus et examiner les résultats et les analyses. Le Comité de pilotage a été également utile pour l'établissement d'un consensus autour de la définition de la problématique.
Rapport d'évaluation simple	Le rapport d'évaluation complet était de 206 pages. Les présentations en une, cinq ou 25 pages utilisées pour les rapports sommaires ont facilité l' <i>accessibilité</i> aux résultats.
Réponse des gestionnaires	La réponse des gestionnaires a fourni un mécanisme <i>formel</i> par lequel les différents Départements ont dû reconnaître les recommandations.
Plan d'amélioration	Le plan d'amélioration a fourni un plan sur lequel tous les acteurs s'étaient mis d'accord pour assurer la mise en œuvre et l' <i>institutionnalisation</i> des recommandations.
Rapport public sur le site web du DPME	La disponibilité du rapport, le plan d'amélioration, etc., ont favorisé la transparence et l'accès et ont augmenté l'adhésion des parties prenantes.

Éléments à l'extérieur du NES	
Rôle de diffuseur de connaissance de l'Unité départementale de S&E	La communication interne a sensibilisé les gestionnaires et le ministre du Département aux résultats et aux recommandations et a créé l'opportunité de manifester leur <i>accord/désaccord</i> avec les recommandations. L'approbation formelle autorise le Département et les unités individuelles responsables à agir en fonction des résultats de recherche.
Rôle de diffuseur de connaissance du DPME	Un rôle important a été joué par le DPME en tant que commanditeur et diffuseur de connaissance en soutenant l'utilisation de la revue diagnostique jusqu'à plus de deux ans après l'évaluation. Ce rôle dans l'évaluation allait au-delà du rôle joué habituellement par les directeurs d'évaluation du DPME.
Facilitation des processus et gestion des relations	La VCFE est vécue principalement par les communautés noires. Cependant, les chercheurs principaux sont souvent blancs, et ceci était le cas pour la revue diagnostique. Ceci a le potentiel de créer des tensions empêchant l'utilisation des résultats. Cet enjeu affectait également la revue diagnostique. La gestionnaire de projet a joué un rôle de gestionnaire des relations en sensibilisant l'équipe de recherche aux dynamiques pertinentes, les conseillant notamment d'intégrer des chercheurs noirs expérimentés dans l'équipe. L'équipe plus équilibrée a été bien accueillie et ses travaux mieux reçus.
Espaces de dialogue continu dans le secteur	La présentation de la revue diagnostique dans des espaces sectoriels pour le dialogue intersectoriel continue (facilité par les OSC) tels que le <i>Dialogue Forum</i> (appelé maintenant le <i>Violence Prevention Forum</i>) et le <i>Soul City Social Lab</i> ont

	permis des conversations difficiles entre des OSC, le gouvernement, les partenaires de développement et les académiciens concernant les raisons pour lesquelles les interventions n'avaient pas fonctionné et comment elles pouvaient être renforcées, ce qui a raffermi les partenariats entre le gouvernement et les OSC. Ceci a établi la confiance et a consolidé les relations qui ont assuré que le plan d'action révisé et le plan stratégique national sur les VBG étaient informés par des données probantes.
Promotion par les OSC	Les OSC sud-africaines ont une longue histoire de promotion des réformes politiques. Quelques utilisations de la revue diagnostique ont été influencées ou permises par la promotion par les OSC. Ceci inclut les OSC qui ont participé au <i>Soul City Social Lab</i> et au <i>Shukumisa Campaign</i>.

Facilitateurs et barrières à l'utilisation des données probantes dans le secteur de la VFFE

Dans leurs commentaires au sujet des barrières à l'utilisation des données probantes, la majorité des répondants tendait à mettre l'accent sur les tendances observées dans le secteur plus généralement au lieu de se concentrer sur la revue diagnostique. Conséquemment, l'analyse suivante ne se limite pas à la revue diagnostique, mais inclut plutôt des expériences avec d'autres recherches et évaluations dans le secteur de la VFFE. Elle a recours à des éléments du contexte du cadre analytique présenté au chapitre 3. Ils sont résumés dans le tableau 6.2 et décrits en détail suivant le tableau.

Table 6.2 Résumé des facteurs facilitants et des barrières contextuelles

Élément du contexte	Facteur facilitant	Barrière
Macrocontexte	Législation progressiste	Valeurs conservatrices au sein de la bureaucratie ne reflètent pas la législation progressiste
	Demande émanant des décideurs pour la revue diagnostique	Perception que dans plusieurs cas, la recherche est influencée par les chercheurs et non pas par les décideurs et ne répond pas aux questions de mise en œuvre comme celle du coût
Liens intra et interinstitutionnels	Là où elles existent, de bonnes relations entre le gouvernement et les chercheurs	Les interactions entre les chercheurs, le gouvernement, les ONGs, etc., sont souvent hostiles, caractérisées par la méfiance sérieuse, l'abus du pouvoir, les dynamiques du pouvoir, la politique des personnalités, etc.
	Le rôle du DPME dans l'établissement de la confiance et la	La compétition entre les départements limite

	compréhension mutuelles entre le fournisseur et les utilisateurs gouvernementaux	le consensus sur les politiques, la collaboration et la co-administration des politiques
	Plusieurs engagements qui ont renforcé les messages et les relations	Silos organisationnels au sein de et entre les départements
Capacité organisationnelle		Manque de temps et de capacité à absorber la recherche
Lien entre la recherche et d'autres données probantes	Processus de recherche qui donnent une voix aux expériences vécues par les femmes et non pas simplement au chercheur	Faiblesse dans la facilitation des liens entre la recherche et l'expérience d'une gamme plus large de parties prenantes

Le macrocontexte

Une barrière importante à l'utilisation de la recherche et de la pleine mise en pratique des conclusions de recherche évoquées et discutées par les répondants était l'écart apparent entre les *valeurs des fonctionnaires et celles des chercheurs*. Cet écart est apparu dans des contestations soulevées autour de la question de la modification de la Constitution pour décriminaliser les relations sexuelles entre jeunes enfants. Il est aussi apparu dans les discussions concernant le droit d'interruption de grossesse, et plus récemment, dans la criminalisation de la fessée, ce qui a suscité la réaction des communautés religieuses, les parents ayant revendiqué le droit de châtier leurs enfants :

« Nous sommes une société conservatrice, mais nos politiques sont très libérales. Nous avons essayé d'imposer des

politiques aux personnes qui n'en veulent pas. Nous devons travailler en collaboration étroite avec les personnes qui doivent mettre en œuvre les politiques. Car si on est forcé de mettre en œuvre des politiques auxquelles on ne croit pas, qui vont à l'encontre de nos croyances, qui blâmera-t-on, à part l'utilisateur ? Nous n'avons pas été informés par ce qui se passe sur le terrain, mais plutôt par ce qui vient d'en haut. Nous avons imposé des politiques aux populations qui n'avaient pas leur mot à dire. » (Répondant 9 — institut de recherche)

Lorsque la recherche semble prôner des idées libérales, ou qu'une position politique n'est pas conforme aux valeurs des personnes qui la mettent en pratique, la position est moins susceptible d'être assimilée ou d'être mise en pratique dans la prestation de services. Kahan (2007) nomme ce phénomène « la cognition protectrice de l'identité ». Les gens sont plus susceptibles d'utiliser les données, appuyés par leurs pairs, que d'être guidés par la fiabilité des données probantes. Les engagements idéologiques et culturels partagés sont souvent intimement liés à l'appartenance à une communauté telle qu'une église, un lieu de travail, etc., qui fournit aux individus une importante base de soutien. La plupart des individus prendront rarement une position contraire à celle des institutions, qui contribuent à définir leur identité et leur offrent le soutien social.

La revue diagnostique n'a abordé aucun sujet controversé dans le secteur. Elle s'est concentrée sur les systèmes et les réponses gouvernementales au problème. Bien qu'elle ait soulevé la question des croyances et des valeurs des fonctionnaires, ceci n'était pas l'objet principal. Conséquemment, il était plus facile pour différents secteurs et Départements de s'entendre sur les résultats et les recommandations.

Liens intra et interinstitutionnels

Selon Weyrauch et coll. (2016, p. 35) :

« Il y a deux types particuliers de relations qui exercent une influence significative sur les manières dont la connaissance interagit (ou pas) avec les politiques. L'un est lié aux relations internes entre les institutions gouvernementales et d'autres agences gouvernementales connexes. L'autre concerne

l'interaction avec les utilisateurs et producteurs pertinents du savoir qui peuvent affecter, ou être affectés, par la conception et la mise en œuvre des politiques. »

Nous réfléchissons ici sur les relations entre le gouvernement et les chercheurs et les relations à l'intérieur du gouvernement.

Les relations entre les chercheurs et le gouvernement ou les ONG qui mettent en œuvre les programmes ont été citées comme étant des facilitateurs ou des barrières à l'utilisation des données probantes. Certains répondants ont fait valoir que les traumatismes non reconnus ou inadéquatement traités sont évidents dans le comportement des décideurs (au gouvernement et dans les ONG) et dans la nature de relations dans le secteur. D'autres ont estimé que les interactions entre les chercheurs, le gouvernement et les ONG sont souvent hostiles, parce que caractérisées par une sérieuse méfiance, l'abus du pouvoir et le conflit interpersonnel, ce qui empêche les discussions autour des politiques informées par les données probantes dans le secteur.

Un autre enjeu important qui influence les relations dans le secteur est l'ethnie. Comme déjà mentionné, les chercheurs sont habituellement blancs, et les décideurs et exécutants des politiques au niveau national sont habituellement noirs, spécifiquement des Africains noirs. Ceci soulève fréquemment des enjeux d'imposition des valeurs et des différences entre les chercheurs et les fonctionnaires ou les communautés qui font l'objet de leurs recherches.

« Nous (en tant que personnes blanches) ne pouvons parler aucune langue africaine. C'est perçu comme irrespectueux ; même les communautés ont souvent soulevé l'enjeu de l'ethnie. Nous rencontrons souvent des personnes qui sont ouvertement dédaigneuses parce que nous sommes blancs. Tu entres dans une rencontre et les gens te regardent de haut en bas et font des commentaires dans une autre langue. Tu peux anticiper qu'il est peu probable qu'ils t'écoutent, qu'ils répondent en disant que tu ne comprends pas le contexte culturel ; ils vont faire des commentaires sur le fait que tu es étranger et différent. C'est bien, je reconnais que je suis un produit de l'apartheid et que mon altérité est un défi. »
(Répondant 11 — spécialiste en développement)

Ce phénomène était apparent lors de la réalisation de la revue diagnostique et il illustre l'importance du rôle de diffuseur interne de connaissance joué par les unités de S&E. Lorsque KMPG a été sélectionné pour effectuer les travaux, il y avait des réserves parce que la chercheuse principale était une femme blanche récemment installée en Afrique du Sud et l'équipe était majoritairement blanche. Il y avait des questions autour de la capacité de l'équipe à comprendre les expériences vécues par les femmes et les communautés noires. Pour faire face à ce défi, le gestionnaire de projet de DPME et le directeur en chef du S&E au DSD ont conseillé à KMPG de diversifier leur équipe et ont sensibilisé l'équipe de recherche aux éléments susceptibles de provoquer la résistance de l'ESC. Par conséquent, KMPG a intégré des experts noirs du secteur dans l'équipe. Deuxièmement, le gestionnaire de projet du DPME gère les relations avec l'ESC, ayant souvent des discussions hors des rencontres officielles de l'ESC avec des responsables clés des Départements pour apaiser leurs craintes à propos de l'équipe ou du processus de recherche. La majorité de la communication auprès des parties prenantes externes a été faite par le DPME et le DSD et non pas par les évaluateurs. De cette manière, la relation entre le gouvernement et les chercheurs était maintenue, et en dépit de certains constats difficiles qui soulignaient des échecs gouvernementaux, l'évaluation n'a pas été rejetée par le gouvernement.

L'étude de cas a aussi montré que lorsqu'une donnée est produite, elle devient partie du savoir existant et circule entre des réseaux d'individus et d'institutions. Les entrevues ont révélé que c'étaient souvent les connexions existantes entre personnes et le renforcement sur différentes plateformes qui promouvaient les conversations continues qui favorisaient l'utilisation de la revue diagnostique. Le répondant du Trésor national a indiqué que sa participation au dialogue soutenu dans le secteur par le biais du *Dialogue Forum* (appelé maintenant le *Violence Prevention Forum*) a donné un sens aux différentes études, y compris la revue diagnostique. Le même cadre a participé à un voyage d'étude en Ouganda pour observer les modèles de prévention de la violence qui s'étaient révélés efficaces. Il a tenu le propos suivant :

« Le voyage d'étude a élargi mes perspectives sur les interventions disponibles pour prévenir la violence. Je regardais les interventions pratiquées en Ouganda et j'y ai vu ce que nous pouvons en apprendre. » (Répondant 3 — gouvernement).

Ceci est un bon exemple de la manière dont une combinaison de facteurs peut souvent agir de concert pour influencer l'utilisation des données probantes. Dans ce cas, la participation à un dialogue continu avec des OSC, le gouvernement et des chercheurs, et la participation à un voyage d'étude, ont préparé un cadre à recevoir et utiliser l'information. Le fait que ce responsable du Trésor ait été convaincu a rendu possible l'appui de la demande de financement pour le DSD dans une ère de réductions budgétaires au niveau de la fonction publique. De plus, ce cas souligne l'importance des *espaces de dialogue* pour l'utilisation des données probantes, particulièrement dans un secteur sujet à de hauts niveaux de contestation, fragmentation, enjeux lourds de valeurs, etc. Les espaces de dialogue offrent des opportunités de production de sens qui peuvent remettre en question les croyances fortes, contrairement à d'autres approches de communication. Ceci peut améliorer l'interaction entre les différentes parties prenantes, promouvoir l'accord avec les données de recherche et motiver les parties prenantes à agir sur les données, ce qui est primordial pour la modification des comportements.

La fragmentation organisationnelle et la compétition entre les Départements ont été mentionnées comme des défis importants dans le secteur de la VFFE. Les programmes de VFFE s'étendent sur plusieurs domaines de politiques qui relèvent de la responsabilité de plusieurs Départements. Les mandats morcelés créent des divisions artificielles dans le secteur de la VFFE qui limitent le flux d'information entre Départements :

« Beaucoup des processus décisionnels du gouvernement sont fondés sur la politique et sur une certaine forme de compétition et non pas sur des enjeux techniques. Et c'est à ce niveau que se situe le problème. Cela crée d'énormes problèmes. La compétition survient entre les départements, les unités, les individus, et même à l'intérieur d'un même parti. Les gens ne s'entendent pas et les bonnes décisions ne sont pas prises. » (Répondant 7 — consultant indépendant)

D'autres répondants ont vécu des expériences similaires et ont fait valoir que la révision du plan d'action était entravée par les enjeux de relations interdépartementales.

La fragmentation survient aussi à l'intérieur des départements, où il est possible d'avoir plusieurs unités distinctes qui travaillent sur différents aspects de la VFFE. Le DSD, par exemple, comprend l'Unité des enfants, qui travaille principalement dans la perspective du système de protection de la jeunesse, le *Victim Empowerment Programme* (programme d'autonomisation des victimes – VEP), orienté par ses propres politiques, l'Unité des familles, dont le travail est guidé par le Document d'orientation sur les familles, et l'Unité de prévention sociale des crimes, entre autres. Un répondant a discuté des contestations à l'intérieur du DSD, où il n'y avait aucun accord sur certains enjeux politiques entre l'Unité des enfants et celle du VEP :

« Durant la révision du programme d'action, le directeur en chef a quitté le processus. Ceci a créé une crise de pouvoir. Les deux Directions ne travaillent pas bien ensemble, ne prennent pas de décision, et n'utilisent pas les matériaux développés pour le projet. »
(Répondant 2 — consultant)

« Le fait que la VFFE soit répartie entre de nombreuses unités a été un problème. Personne n'en assume la pleine responsabilité dans le département. Il n'y a aucun département qui peut être tenu responsable du plan d'amélioration. Je posais des questions sur les progrès à une unité et on vient de me dire d'aller demander à une autre. Et cette unité n'a pas répondu. »
(Répondant 14 — gouvernement)

Les différents Départements travaillant sur la VFFE ont tendance à s'identifier à leur sous-secteur et à la recherche dans ce sous-secteur. Ceci exacerbe la fragmentation politique dans le secteur, car les chercheurs dans les différents sous-secteurs sont susceptibles de prôner certaines réformes sans reconnaître les manières dont ces réformes affectent le secteur entier des politiques et donc la réalisation des résultats politiques plus larges (Gould et coll., 2017). L'ESC a fourni une plateforme pour faciliter le partage d'informations durant le processus de recherche et a tenté de surmonter cette fragmentation.

Équilibrage des différents systèmes de connaissances (connaissances populaires et données de recherche) en politique

Certains répondants ont fait valoir que malgré la mise en œuvre instrumentale des recommandations de la revue diagnostique, il était difficile de maintenir un équilibre entre les connaissances fondées sur des données empiriques et celles des communautés/OSC qui ont été consultées durant la révision du plan d'action et la planification du Sommet présidentiel sur la VFF. La recherche était perçue lors de certaines discussions comme un luxe des élites qui ne représentait pas toujours les besoins de survivantes. Les survivantes de la violence voulaient certaines actions (p. ex. une punition plus sévère des coupables), que les données empiriques ont parfois révélé comme inefficaces.

Conclusions et leçons

Comment le contexte et l'intervention ont-ils influencé l'utilisation des données probantes ?

Une analyse réaliste suggère que dans des contextes différents, les interventions produiront des effets différents (voir le chapitre 1). Le changement n'est pas uniquement attribuable à la nature d'une intervention, car il y a des causes sous-jacentes du changement qui pourraient ne pas être directement observables (Pawson et coll., 2005). Les interventions (I) nécessitent des mécanismes (M) qui induisent des résultats (R) dans certains contextes (C). Dans cette étude de cas, l'intervention a inclus un processus de production de données probantes (une évaluation) et des interventions pour promouvoir l'utilisation (p. ex. les communications), qui ont influencé certains mécanismes comportementaux (p. ex. l'accord, l'accès à l'information, le renforcement de la confiance, etc.), qui ont créé certains résultats en matière d'utilisation (la manière dont les données probantes ont influencé les politiques et pratiques). Le fait de savoir quels mécanismes fonctionnent dans quels contextes peut nous aider à comprendre les conditions qui augmentent la probabilité d'utilisation de la recherche et donc nous permettre de les reproduire. Ici, nous avons ajouté les Interventions au modèle réaliste

Contexte-Mécanisme-Résultats pour promouvoir l'utilisation des données probantes.

Dans cette étude de cas, nous observons plusieurs interventions et mécanismes qui semblent avoir facilité l'utilisation des données probantes (en nous appuyant sur le cadre analytique du chapitre 2) :

1 Dans le cadre des interventions transversales aux silos organisationnels, les activités suivantes sont essentielles :

- L'implication formelle de différentes organisations et parties prenantes dans le processus de production de données probantes. La participation des Départements au processus de recherche et aux structures comme le Comité de pilotage (IMC TTT) était importante pour légitimer le processus de recherche et les résultats. Lorsque les Départements ont rejeté les résultats ou les recommandations sous prétexte qu'ils n'avaient pas été consultés, le DSD et le DPME étaient en mesure de leur rappeler leur implication dans le processus de recherche.
- La diffusion des résultats aux structures coordinatrices formelles du gouvernement est essentielle. Dans cette étude de cas, ces structures comprenaient les grappes et l'IMC (Comité interministériel), qui ont permis aux différents Départements d'examiner les résultats et leurs implications pour leurs Départements (*intervention d'utilisation*). Dans certains cas, ils ont suggéré des modifications à la manière dont les recommandations devraient être mises en œuvre.

2 Dans un secteur où les individus ont des croyances fortes et opposées, et où il y a une histoire de conflit, d'oppression et de subordination fondés sur l'ethnie (ou un autre construit) – *contexte* –, les éléments suivants sont particulièrement importants :

- la représentativité de l'équipe qui produit les données probantes (production de données probantes) ;

- la large diffusion de données probantes menée par le gouvernement (intervention favorisant l'utilisation des données probantes) ;
- le diffuseur de connaissance qui peut faciliter la compréhension mutuelle et la confiance (intervention favorisant l'utilisation des données probantes) ;
- la promotion des espaces de dialogue constructif (intervention d'utilisation) qui peuvent promouvoir l'accord, la compréhension mutuelle et la confiance (mécanismes de changement).

3 Dans un contexte où la communication et les relations intersectorielles sont médiocres, l'introduction de la revue diagnostique (données du gouvernement) dans les interventions d'utilisation de l'écosystème politique dans son ensemble s'est révélée un facilitateur important d'une franche et nécessaire discussion sur la manière de renforcer la réponse du pays à la VFFE et donc à l'utilisation des données probantes. Des exemples d'interventions comprennent le voyage d'étude en Ouganda effectué par le gouvernement, le Forum sur la prévention de la violence (organisé par des OSC), le Laboratoire social (conduit par des OSC), les travaux du Mouvement des centres d'hébergement (*Shelter Movement*) et la diffusion de connaissance par le gouvernement (intervention d'utilisation).

4 Dans le contexte des OSC actives et bien établies avec un historique de mobilisation communautaire et de promotion de la réforme des politiques, ainsi qu'un gouvernement démocratique qui embrasse la participation aux processus politiques, la pression émanant des OSC populaires a incité le gouvernement à mettre en œuvre certaines recommandations.

Leçons en matière d'utilisation des données probantes dans le secteur de la VFFE

Comme l'étude de cas le montre, bien que les interventions pour promouvoir l'utilisation des données probantes soient importantes pour faciliter l'utilisation de celles-ci, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques est un long processus très controversé. En conséquence, les interventions entraînent des changements de façon non linéaire et parfois imprévisible. La diffusion de connaissance est un facilitateur important de

l'utilisation des données probantes ; cependant, ce processus doit être intégré au processus de recherche. En effet, les décisions politiques sont prises à différents stades d'élaboration des politiques — l'identification du problème, l'analyse des options, le choix de l'intervention, la mise en œuvre et le S&E. Il est donc important de comprendre que le pouvoir de déterminer les politiques balance entre les différentes parties prenantes tout au long du processus politique. Nous avons aussi démontré que la contestation et le changement de pouvoir surviennent non seulement entre le gouvernement et les ONG, mais aussi à l'intérieur des institutions gouvernementales, particulièrement dans le contexte des politiques intersectorielles sur des problématiques sociales complexes. Ni les gouvernements ni les Départements ne sont homogènes. À l'intérieur des Départements, les unités peuvent avoir des perspectives différentes sur les politiques ; c'est possible d'avoir de la contestation au sein des Départements ainsi qu'entre Départements.

L'utilisation des données est un processus continu qui vient avant et après le processus de recherche. Si un espace est créé pour des discussions intersectorielles durant le processus de recherche, ceci peut offrir l'opportunité de bâtir un consensus autour des enjeux politiques controversés.

Nous concluons le chapitre par quelques leçons.

Les processus de recherche doivent transcender l'impact des valeurs, croyances et normes établies

Dans un secteur comme la VFFE qui implique des valeurs, des croyances et des normes, l'utilisation des données probantes est plus qu'un effort technique. Ces valeurs peuvent être portées par les décideurs, les politiciens et le personnel des organisations. Dans ce cas, la recherche qui remet en question ces valeurs peut difficilement transformer les politiques et programmes. Les chercheurs et évaluateurs du secteur sont donc impliqués non seulement dans la production de la connaissance pour l'élaboration des politiques, mais aussi dans un processus qui remet en question des valeurs, croyances et normes sociétales. L'ouverture du processus de recherche aux personnes ayant différentes perspectives dans un espace où elles peuvent interagir entre elles et avec le processus de recherche peut ouvrir la recherche à d'autres perspectives, l'enrichissant ainsi et permettant davantage d'opportunités de mobilisation autour des politiques.

La composition des équipes de recherche est importante

Étant donné l'histoire de l'Afrique du Sud, la VFFE a un impact disproportionné sur les communautés noires qui sont souvent les bénéficiaires des programmes ciblant les questions de pauvreté et sont aussi souvent objets ou sujets de recherches. La représentativité des équipes de recherche peut réduire le sentiment d'altérité des communautés. Cependant, la représentativité n'est pas simplement une question d'inclusion des chercheurs de différentes ethnies, genres ou orientations sexuelles (ou autres catégorisations importantes dans un contexte particulier). Il s'agit aussi de la représentation de diverses perspectives du monde, idéologies et expériences liées aux populations à l'étude, ainsi que les personnes que le processus de recherche vise à influencer. Une telle approche dans la composition des équipes de recherche peut enrichir ledit processus et sensibiliser les chercheurs aux enjeux qui peuvent entraver la réception de certains messages par certaines personnes.

Leçons générales

Importance des capacités internes du gouvernement en recherche, en évaluation et en diffusion de connaissance

La capacité interne du gouvernement d'effectuer la recherche et l'évaluation est importante pour l'utilisation efficace des données probantes. Les unités de recherche/évaluation situées dans les Départements doivent avoir la capacité de travailler avec les décideurs en tant que diffuseurs de connaissance afin de développer des programmes en lien avec les données probantes, d'instaurer des systèmes d'accès à la recherche non gouvernementale et assurer la capacité d'interpréter la recherche externe, et de conseiller les décideurs. Les unités doivent créer des espaces de dialogue entre leurs Départements et les chercheurs externes. Lorsque la recherche est commanditée, elles doivent cependant avoir la capacité d'influencer et de guider le processus de recherche afin de s'assurer qu'il reste pertinent et que les données sont utilisables. Lorsque le gouvernement a la capacité forte en évaluation/recherche, il est mieux placé pour déterminer le programme de recherche, poser les bonnes questions en matière de politique, et guider la production de données probantes en veillant à ce qu'elles répondent aux besoins politiques.

Complexité des processus gouvernementaux internes d'élaboration des politiques

Certains défis liés à l'utilisation de données concernaient la démarche d'élaboration des politiques au sein du gouvernement sud-africain. La majorité des discussions politiques n'est pas ouverte à la participation externe. Elle se passe entre les Départements et entités publics aux forums des gestionnaires, dans les grappes départementales, en Conseil des ministres, etc. La consultation avec les parties prenantes se passe seulement après la fin du processus. Il peut être difficile pour un décideur de faire passer une idée à travers les différentes structures de gouvernance simplement parce qu'elle est évidente dans la recherche, particulièrement si l'idée remet en question des valeurs et perspectives dominantes. Le gouvernement doit être plus ouvert à l'inclusion des perspectives diversifiées plus tôt durant le processus et les décideurs doivent être épaulés au cours d'un processus politique souvent long.

Les données probantes doivent être utilisées non seulement pour se conformer aux recommandations mais aussi pour comprendre les implications plus profondes

Cette étude de cas démontre qu'il est possible aux Départements de mettre en pratique des recommandations et donc de cocher la case de l'utilisation instrumentale sans affecter le sens plus large des politiques, et donc le vrai contenu ou la mise en œuvre de politiques. Les organisations peuvent utiliser les données de recherche pour effectuer des changements mineurs aux politiques et programmes sans transformer leurs approches. Dans le cas de la revue diagnostique, les répondants ont reconnu que les recommandations mises en œuvre étaient les moins controversées et donc les plus aisées à engager. Le secteur d'élaboration des politiques informées par des données probantes a besoin de mieux comprendre comment soutenir les décideurs et les institutions et comment développer de meilleures façons de mesurer l'utilisation des données probantes pour relever ce défi.

Et finalement

Ce chapitre s'est concentré sur une évaluation dans un secteur complexe, avec des affinités et des rivalités inter et intra-organisationnelles,

marqué par des valeurs fortes et opposées parmi les décideurs et entre les décideurs et les chercheurs. Il souligne la méfiance et la faible communication entre plusieurs chercheurs et décideurs et les mesures prises pour rapprocher leurs positions. Ce chapitre met en valeur une évaluation réalisée soigneusement et avec délicatesse, en faisant bien attention au processus plutôt qu'au produit seulement. Ceci a entraîné des utilisations instrumentale et conceptuelle notables. L'évaluation a été assistée par un système national d'évaluation bien établi qui a formalisé plusieurs éléments susceptibles de promouvoir l'utilisation. L'accent mis sur les systèmes pouvant renforcer la copropriété est critique. Nous voyons aussi l'importance de faciliter le dialogue constructif à l'intérieur des Départements, entre Départements, et avec les parties prenantes plus générales — des capacités de facilitation qui sont rares au gouvernement. Ceci nécessite plus de travail pour savoir bâtir les capacités et systèmes qui peuvent promouvoir de tels dialogues, créer la confiance et l'ouverture aux données probantes, et aider à changer les perspectives, créer de la motivation pour changer les pratiques, et donner les capacités de le faire.

Note

1 Depuis son lancement en juillet 2016, le *Global Partnership to End Violence Against Children* promeut le concept de pionniers, qui vise à sensibiliser, stimuler l'engagement au leadership, galvaniser l'action et établir un standard de prévention de violence partout dans le monde (www.end-violence.org/pathfinding-countries).

Références

Ademiluka, S. O., 2018. Patriarchy and women abuse: Perspectives from Ancient Israel and Africa. *Old Testament Essays*, 31(2), 339–362.

Amisi, M. M. et Vawda, A., 2017. Strengthening democratic governance in the building of integrated human settlements through evaluations. In Podems, D. (ed.), *Democratic evaluation and democracy: Exploring the reality*. Charlotte: Information Age Publishing, pp. 127–138.

Barberton, C., Abdoll, C., Ragwala, L., Budlender, D. and Mohamed, Z., 2018. *Performance and expenditure review: Cost implications of funding for NPOs following the Nawongo court judgements*. Government Technical Advisory Centre, National

Treasury, Cornerstone Economic Research. Reperé à www.gtac.gov.za/perdetail/Cost%20implications%20of%20funding%20NPOs%20following%20the%20NAWONGO%20court%20judgements.pdf

Chipkin, I. and Meny-Gibert, S., 2011. *Why the past matters: History of the public service in South Africa*. Reperé à <https://pari.org.za/past-matters-histories-public-service-south-africa/>

DPME. 2017. *The evaluation of the non-profit regulatory system*. Department of Planning, Monitoring and Evaluation and the Department of Social Development. Unpublished report.

DPME and DSD. 2016. *Diagnostic review of the state response to violence against women and children*. Department of Planning, Monitoring and Evaluation, and the Department of Social Development. Reperé à <https://evaluations.dpme.gov.za/images/gallery/>

DPME%20-%20VAWC.pdf

Gender Links et The Medical Research Council. 2010. *The war@home: Findings of the GBV prevalence study in Gauteng, Western Cape, KwaZulu Natal and Limpopo Provinces of South Africa*. Reperé à <https://genderlinks.org.za/programme-web-menu/publications/the-warhome-findings-of-the-gbv-prevalence-study-in-south-africa-2012-11-25/>

Gould, C., Mufamadi, D., Amisi, M. M., Dartnall, E., Moruane, S., Abdoll, C., Connors, J., Naicker, S., Shai, N., Malek, E., Rezant, B., Edelstein, I., Mabunda, A., Mayet, Y., Frost, K., Dippenaar, W., Kader, Z., Iewaks, A. et Moeketsi, J., 2019. *What will it take to prevent interpersonal violence in South Africa?* Institute for Security Studies (ISS) policy brief, Pretoria. Reperé à <https://issafrica.org/research/policy-brief/what-will-it-take-to-prevent-interpersonal-violence-in-south-africa>

Gould, C., Mufamadi, D., Hsiao, C. and Amisi, M. M., 2017. *Preventing violence in South Africa: From policing to prevention*. Institute for Security Studies (ISS) policy brief, Pretoria. Reperé à <https://issafrica.org/research/policy-brief/reducing-violence-in-south-africa-from-policing-to-prevention>

Hall, K. and Mokomane, Z., 2018. The shape of children's families and households: A demographic overview. In Hall, K., Richter, L.,

Mokomane, Z. and Lake, L. (eds.), *Children, families and the state*. South African Child Gauge, Children's Institute, University of Cape Town. Reperé à

www.ci.uct.ac.za/sites/default/files/image_tool/images/367/Child_Gauge/South_African_Child_Gauge_2018/Chapters/the_shape_of_childrens_families_and_households.pdf

Kahan, D. M., 2007. *Culture and identity-protective cognition: Explaining the white male effect in risk perception*. Faculty Scholarship Series. 101. Reperé à https://digitalcommons.law.yale.edu/fss_papers/101

Lamb, G. et Warton, G., 2011. *Why is crime in South Africa so violent? A rapid review*. Programme to Promote Pro Poor Policy Development, Pretoria. Reperé à www.pspdknowledgerepository.org/search/adsearch/send/62-rapid-evidence-reviews/275-why-is-crime-in-south-africa-so-violent-a-rapid-review

Meer, F., 2016. *Women in the apartheid society*. Reperé à www.sahistory.org.za/archive/women-apartheid-society-fatima-meer-0

Pawson, R., Greenhalgh, T., Harvey, G. et Walshe, K., 2005. Realist review: A new method of systematic review designed for complex policy interventions. *Journal of Health Services Research & Policy*, 10(1), 21–34. <https://doi.org/10.1258/1355819054308530>.

Rauch, J., 2000. *The national crime prevention strategy*. Reperé à www.csvr.org.za/docs/crime/1996nationalcrime.pdf

Statistics South Africa. 2016. *Community survey 2016-in brief*. Reperé à http://cs2016.statssa.gov.za/wp-content/uploads/2017/07/CS-in-brief-14-07-2017-with-cover_1.pdf

Ward, C. L., Artz, L., Leoschut, L., Kassanje, R. et Burton, P., 2018. Sexual violence against children in South Africa: A nationally representative cross-sectional study of prevalence and correlates. *Lancet Global Health*, 6, e460–e468. Reperé à www.thelancet.com/action/showPdf?pii=S2214-109X%2818%2930060-3

Weyrauch, V., Echt, L. et Suliman, S., 2016. *Knowledge into policy: Going beyond 'Context matters'*. Reperé à www.inasp.info/sites/default/files/2018-04/Going%20beyond%20context%20matters%20%E2%80%93%20framework.pdf

World Bank. 2018. *Overcoming poverty and inequality in South Africa: Assessment of drivers, constraints and opportunities*. Reperé à <http://documents.worldbank.org/curated/en/530481521735906534/pdf/124521-REV-OUO-South-Africa-Poverty-and-Inequality-Assessment-Report-2018-FINAL-WEB.pdf>

7 L'influence de l'appropriation locale et de la politique d'utilisation des évaluations dans l'élaboration des politiques

Le cas de l'évaluation des marchés publics en Ouganda

Ismael Kawooya, Timothy Lubanga, Abdul Muwanika,
Edwin Muhumuza et Rhona Mijumbi-Deve

Résumé

Cette étude de cas avait pour but de comprendre les mécanismes menant à l'utilisation des données probantes issues d'une évaluation des systèmes de marchés publics en Ouganda. Réalisée en 2012-2013, elle a été menée par le Bureau du Premier ministre (BPM) et le *Public Procurement Development Authority* (Autorité de développement des marchés publics – PPDA). Le secteur des marchés publics a connu des changements majeurs durant les années récentes. L'impulsion de l'évaluation était le besoin d'augmenter l'efficacité et l'efficience du système ; elle a été approuvée par le Cabinet et soutenue par la Banque mondiale par le biais de son Unité d'appui à l'assistance technique. Un consultant indépendant a réalisé l'évaluation, en collaboration étroite avec la PPDA. Diverses structures ont surveillé l'évaluation, incluant le BPM et le sous-comité d'évaluation. Le consultant a été réactif aux demandes de conseils faites par le gouvernement et est resté en communication régulière en produisant des rapports mensuels. Enfin, ce processus a abouti à une évaluation qui a été appropriée par le gouvernement et jugée de haute qualité. L'évaluation a mené à la révision des seuils d'achat et à davantage de flexibilité pour les secteurs ayant besoin d'un marché public spécialisé. Elle a démontré à la PPDA l'importance de la révision et la mise à jour régulière des règlements, standards et lignes directrices.

Contexte

L'Ouganda s'est doté de mécanismes gouvernementaux visant à améliorer la qualité des politiques à l'aide de données probantes. Le BPM mène depuis 2005 des efforts de renforcement du système national de suivi et évaluation (S&E), incluant l'établissement d'un système national d'évaluation, avec un sous-comité d'évaluation (ESC), un Bureau

gouvernemental d'évaluation (GEF), des unités de S&E dans chaque ministère, Département ou agence (MDA), et le renforcement de la capacité de S&E. Jusqu'à présent, plus de 30 évaluations ont été réalisées, qui ont fait diverses contributions aux politiques. Cependant, on en sait peu sur les procédures d'évaluation utilisées dans l'élaboration des politiques.

Cette étude de cas porte sur les données d'une évaluation réalisée en 2012 dans le but d'examiner et de comprendre l'impact des réformes des marchés publics. L'évaluation a pris fin après la promulgation des modifications au *Public Procurement and Disposal* (PPD) Act (loi sur les marchés publics et sur la liquidation des biens publics) par le chef de l'État, l'entrée en vigueur des nouveaux règlements et standards. Bien que le processus de modification ait débuté, trop peu était connu sur la performance de la loi précédente et il a été jugé nécessaire d'envisager comment fonctionnerait la nouvelle loi. Ceci a motivé la requête d'évaluation de l'efficacité des réformes des marchés publics en Ouganda. Ce cas a pour but de comprendre comment les données d'évaluation ont été utilisées durant le processus de modification du PPD Act et les facteurs qui ont influencé leur utilisation. Il fait ressortir des leçons sur l'utilisation possible des données dans des cas similaires dans d'autres pays africains. Il porte spécifiquement sur les relations complexes et les interactions entre les acteurs, les institutions et les processus dans le cadre des marchés publics et les façons dont ils ont affecté l'utilisation des données probantes durant le processus.

La recherche a été réalisée entre octobre 2018 et août 2019 par des méthodes de collecte et d'analyse de données qualitatives incluant l'analyse documentaire et des entretiens semi-structurés. Les documents analysés comprenaient des documents publiés et non publiés. Les entretiens semi-structurés ont impliqué des informateurs clés venant (1) d'institutions gouvernementales : le BPM, le *Ministry of Finance, Planning and Economic Development* (ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique – MoFPED), le *Uganda National Roads Authority* (l'Autorité ougandaise des routes), et la PPDA ; (2) de la communauté de donateurs ; et (3) d'un évaluateur représentatif. Les participants ont été identifiés à l'aide d'une liste de parties prenantes incluse dans les annexes des rapports d'évaluation et par l'échantillonnage en boule de neige. Parmi les 12 informateurs potentiels, neuf ont répondu et ont été inclus.

Contexte

Contexte ougandais

Tous les cinq ans, le gouvernement ougandais détermine ses priorités stratégiques clés dans un Plan national de développement (NDP). Le NDP II actuel introduit un objectif ambitieux, Vision 2040, qui établit des stratégies pour faire progresser l'économie ougandaise au statut de pays à revenu moyen dès 2040 à l'aide du développement de l'infrastructure de l'énergie, du pétrole et des routes (European Commission et coll., 2015 ; National Planning Authority & National Planning Authority, 2009).

L'Ouganda reçoit un soutien budgétaire substantiel des partenaires au développement (PD) ; la Banque mondiale est le plus grand contributeur avec des financements estimés à 4,8 % de son PIB en 2012/2013 (European Commission et coll., 2015). Par conséquent, les intérêts des PD ont une influence importante sur les réformes des finances publiques entreprises par le gouvernement.

Les critiques remarquent que malgré les cadres politiques apparemment bons, la mise en œuvre est déficiente. Par exemple, selon l'évaluation des politiques et des institutions nationales par la Banque mondiale, l'Ouganda s'est vu attribuer une cote de 3,6 par rapport à la moyenne subsaharienne de 3,1.¹ Cependant, en matière de transparence, de reddition de comptes et de corruption dans le secteur public, la cote du pays a chuté à 2,0 par rapport à la moyenne de 2,7 pour l'Afrique subsaharienne (World Bank & Government of Uganda, 2004).

Le contexte institutionnel des marchés publics

On estime que 60 % du budget du pays est exécuté au travers des marchés publics, ce qui de l'ordre de 40 % à 70 % des dépenses des pays en voie de développement (Khi V. Thai, 2009). Les marchés publics ougandais sont organisés par le PPDA Act 2003, qui définit les marchés publics comme « l'acquisition par l'achat, la location, la concession, ou d'autres moyens contractuels, de tout type de travaux, de services, ou d'approvisionnements ou toute combinaison » (Government of Uganda, 2003).

Les marchés publics sont décentralisés, c'est-à-dire que les entités gouvernementales centrales et locales sont responsables de leurs propres processus d'achat, de la planification jusqu'à la mise en œuvre (Government of Uganda et coll., 2003 ; Procurement and disposal of assets authority,

2004, 2005). Les processus des marchés publics dans les MDA sont gérés à travers un cycle de passation par l'Entité de passation de marchés et de liquidation (*Procurement and Disposal Entity*), une équipe gouvernementale qui a la compétence de faire des achats. Ce cycle implique un Département utilisateur qui amorce le processus d'achat d'un bien ou d'un service et une unité de passation et de liquidation qui coordonne le processus administratif. Un chef comptable est désigné par le Fondé du Trésor comme responsable de la reddition de comptes pour les fonds versés à l'Entité de passation de marchés et de liquidation.

De nombreuses enquêtes ont conclu que la corruption gouvernementale est un moyen reconnu pour « faire des affaires » (*Procurement and disposal of assets authority*, 2011). La Banque mondiale a estimé qu'annuellement, avant 2011 (*Procurement and disposal of assets authority*, 2011), l'Ouganda a perdu environ 500 millions USD du fait de la corruption. Durant les scandales du BPM et du barrage de Kuruma en 2009 et 2012, les PD ont retiré ou gelé l'aide au gouvernement (Harold, 2012 ; Michael, 2002 ; Walubiri, 2012).

Acteurs et parties prenantes influents

Acteurs et parties prenantes étatiques

Le Président de l'Ouganda est un grand défenseur des réformes des marchés publics. Il a fait à plusieurs reprises des proclamations politiques qui ont créé des précédents pour des réformes (Nabyonga-Orem et coll., 2014).

La gestion des finances publiques, incluant les marchés publics, relève du MoFPED, qui est responsable de la formulation des politiques, tandis que la PPDA a été établie comme une instance réglementaire autonome qui régit et suit la conformité avec le PPDA Act par tous les ministères, Départements et agences (MDA) gouvernementaux. Le *Procurement Policy and Management Department* (Département des politiques et de la gestion des marchés publics) est responsable de la gestion et de la coordination des réformes des marchés publics à l'aide des examens des politiques sur les marchés publics.

Dans le cadre du *PPDA Act*, la *PPDA Authority* a pour mandat de réguler et de suivre la conformité et l'efficacité des marchés publics et de s'assurer que les capacités nécessaires sont en place. L'Autorité recrute et

soutient les responsables de passation de toutes les entités gouvernementales, assurant ainsi l'interaction entre le régulateur et les entités exécutantes par le renforcement des capacités (Government of Uganda, 2003). La *PPDA Authority* possède une unité de recherche qui s'implique dans de nombreuses activités de recherche pour améliorer l'efficacité et l'efficacité des réformes des marchés publics. Des mécanismes structurels ont été établis afin de s'assurer que les rapports de l'unité de recherche sont discutés et que des décisions sont prises par le *Procurement Performance Monitoring System* (système de suivi de la performance des marchés publics).

Le BPM coordonne et met en œuvre le renforcement du système national de S&E. Le sous-comité d'évaluation (ESC) est une initiative au sein du BPM pour soutenir les évaluations du secteur public en proposant une orientation technique. Il est composé d'experts représentant les partenaires au développement (DFID et la Banque mondiale), le BPM, le MoFPED, le *Uganda Bureau of Statistics* (Bureau ougandais de la statistique) et le *Economic Policy Research Centre* (Centre de recherche en politiques économiques) à l'université Makerere. Les sujets d'évaluation sont identifiés par les secrétaires permanents ou directeurs des entités gouvernementales. Ils sont ensuite présentés en Conseil des ministres, et discutés dans le *Joint Budget Support Framework* (Cadre conjoint de soutien budgétaire – JBSF). L'implication du Conseil participe à ce qu'il y ait l'adhésion gouvernementale à un haut niveau. La liste d'évaluation priorisée est ensuite acheminée à l'ESC. Les objectifs, les méthodes et le financement des évaluations sont discutés au niveau de l'ESC.

« Je pense que la politique de S&E du secteur public est importante aussi parce que dans cette politique, nous (le BPM) articulons des exigences, par exemple l'exigence que les évaluations soient indépendantes. En conséquence, nous procurons des évaluateurs au secteur public. Nous sommes obligés de suivre les lois et règlements relatifs aux marchés publics. » (Répondant 7 — gouvernement)

En raison de la décentralisation du système, toutes les entités gouvernementales ont toute compétence sur leurs acquisitions. Les secteurs ayant des pratiques spécifiques (tels que l'ingénierie, les routes et la santé) ont des standards et règlements distincts. Ces institutions ont le pouvoir

d'initier des réformes en consultation avec la PPDA, pour s'assurer que les règlements et lignes directrices nécessaires soient mis en place.

Acteurs et parties prenantes non étatiques

Les services et les biens sont fournis aux MDA par le secteur privé sous l'autorité de la PPDA. Ces fournisseurs peuvent influencer le processus de passation en faisant pression sur les MDA ou sur la PPDA en faveur des politiques et standards plus souples en matière de reddition de comptes, de corruption et de fraude.

Les organisations de la société civile telles que les organisations non gouvernementales et les groupes religieux et communautaires sont très importantes parce qu'elles présentent des opinions sur la corruption et les magouilles dans les marchés publics. Elles le font sous l'égide de l'*Anti-Corruption Coalition Unit* (Unité de la coalition contre la corruption) ainsi que d'autres lois telles que l'*Access to Information Act* (loi sur l'accès à l'information) de 2005, qui stipule le droit d'accès à l'information.

Les communautés exercent aussi une influence au moyen des *barazas* communautaires introduits par le BPM en 2009. Ce sont des événements ouverts organisés par les gouvernements locaux auxquels les fournisseurs de services des districts font des rapports d'avancement et où le public peut discuter des questions liées à l'exécution de services et d'infrastructures dans leur région. La PPDA leur fait également recours pour fournir et recevoir de l'information concernant des processus spécifiques de passation.

« Ces *barazas* (...) tiennent les comptes pour responsables. La PPDA présente ses constats aux organisations de la société civile qui se plaignent quand les contrats ne sont pas conclus. » (Répondant 6 — gouvernement)

Partenaires au développement

Divers PD apportent un appui budgétaire substantiel dans le cadre du *Poverty Eradication Action Plan* (Plan d'action d'éradication de la pauvreté) et le *Poverty Action Fund* (Fonds d'action sur la pauvreté). Ce sont la Banque mondiale, DFID, la Banque africaine de développement (BAD), le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), l'*United States Agency for International Development* (USAID)

et *Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit* (GIZ). Les DP s'intéressent particulièrement à la façon dont leurs fonds sont dépensés, parce qu'ils doivent rendre des comptes aux contribuables de leurs pays respectifs. En conséquence, ils s'intéressent beaucoup à la reddition de comptes et à la transparence financière, d'où la pression soutenue en faveur de l'instauration des réformes de gestion financière, dont celles relevant des marchés publics. Les PD soutiennent aussi l'évaluation par le financement, une activité maintenant formalisée par les fonds cumulés du GEF.

« Ils (les PD) ont leurs propres règles et lignes directrices (...) ils ont des accords de financement — ils peuvent prendre certaines décisions politiques. C'est pour ces raisons qu'ils (les DP) ont une grande influence sur les marchés publics dans les pays bénéficiaires de leur financement. » (Répondant 5 — gouvernement)

La chronologie des politiques

Les règlements financiers de 1977 (élaborés par le *Tender Board*, ou Régie d'appels d'offres) ont été promulgués conformément au *Public Finance Act* (loi sur les finances publiques) de 1964, qui a remplacé le système colonial sous lequel les marchés publics s'exécutaient par une régie centrale d'achats (Dza et coll., 2013 ; Khi V. Thai, 2009 ; Sabiiti et Muhumuza, 2012). Toutefois, la promulgation d'une nouvelle Constitution en 1995 a augmenté la taille du gouvernement :

« La première chose qui est arrivée était la politique de décentralisation. Un grand nombre d'instances constitutionnelles a été créé et ensuite, des actes du Parlement ont créé tellement d'agences, de la privatisation, tellement de régulateurs (...) Donc il n'était plus faisable (...) de faire parvenir des requêtes à une certaine unité dans le ministère des Finances afin d'acquérir un téléphone, une voiture, un bâtiment. Ce n'était simplement plus possible. » (Répondant 5 — gouvernement)

En 1997, un groupe de travail établi par le MoFPED a affirmé que le modèle centralisé de marchés publics avait des règlements désuets et était

caractérisé par des processus fragmentés, de la corruption et de la fraude. Le groupe de travail a émis quatre recommandations relatives aux marchés publics : l'adoption d'un cadre légal et réglementaire pour les marchés publics, la décentralisation des marchés publics vers des entités de passation et de liquidation, l'établissement d'une instance autonome qui fixe les règles, fait le suivi de la passation et assure l'examen des plaintes, et l'harmonisation des politiques et pratiques des marchés publics aux niveaux locaux et centraux de gouvernance.

En 2001, a été adopté le règlement des finances et des marchés publics qui a dissous la Régie centrale d'appels d'offres (Khi V. Thai, 2009 ; Sabiiti et Muhumuza, 2012). Cette même année, la Banque mondiale a soutenu le premier *Country Procurement Assessment Review 2001* (Revue nationale des marchés publics – CPAR) afin d'harmoniser des critères clés de performance et de l'organisation du système des marchés publics, ce qui a formé la base des indicateurs de S&E dans le secteur. Ceci a culminé dans l'adoption et l'entrée en vigueur du *Public Procurement and Disposal of Public Assets Act*, 2003, des règlements, des lignes directrices et des politiques – Loi 1 de 2003 – (Government of Uganda et coll., 2003). La loi prévoyait l'établissement d'une instance autonome dénommée *Public Procurement and Disposal of Public Assets Authority* (Autorité de passation des marchés publics et de la liquidation des biens publics – PPDA). La loi a prescrit les objectifs, les fonctions et les pouvoirs de l'Autorité, mais sans disposition pour les gouvernements locaux. En conséquence, en 2006, le *Local Government Act* (loi sur la gouvernance locale) a été modifié pour les inclure.

En 2009, le gouvernement a amorcé la modification du PPDA Act 2003 pour inclure les modifications au *Local Government Act* ; cette modification a été adoptée par le Parlement en 2011. Les règlements, standards, lignes directrices et circulaires ont été complétés en 2014, date à laquelle la loi est enfin entrée en vigueur.

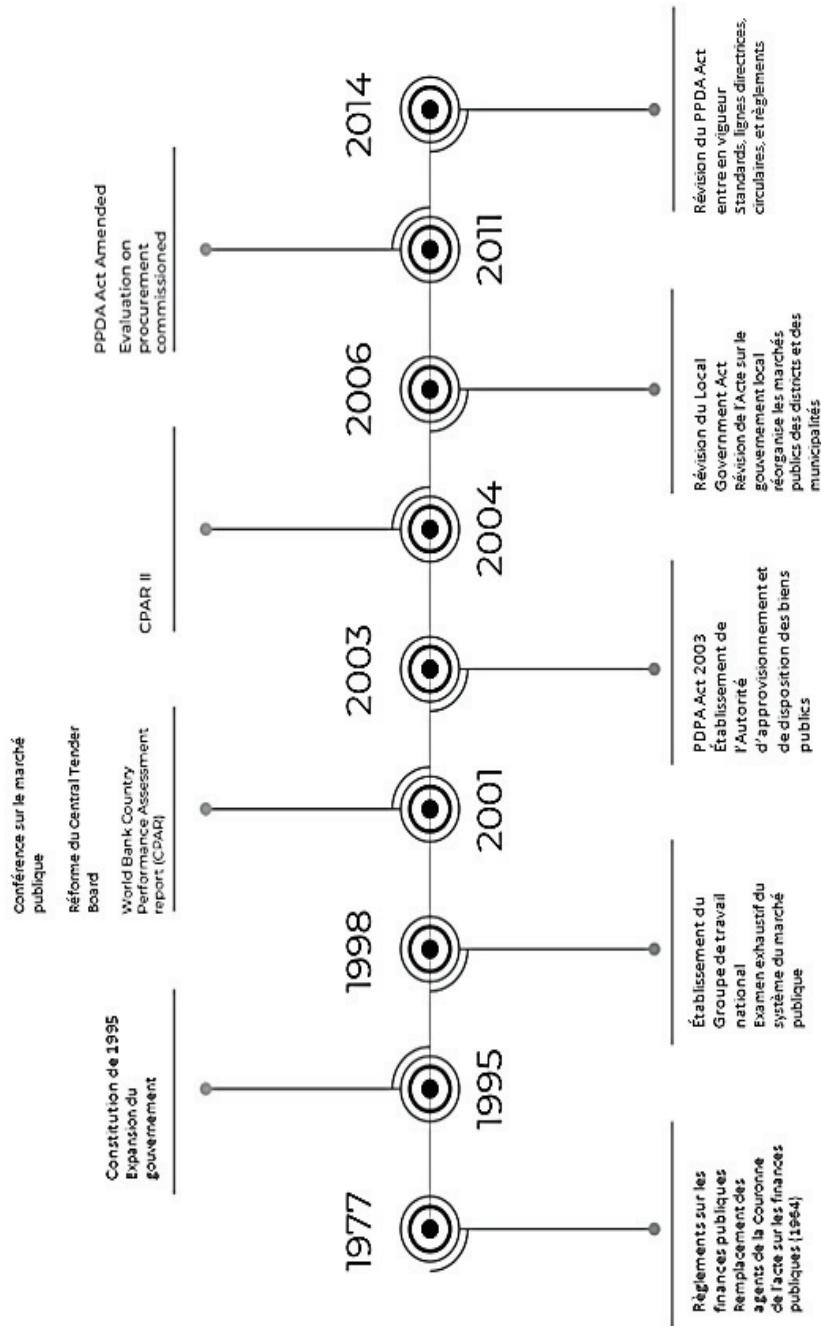


Figure 7.1 Ligne de temps de la réforme du marché public

Source : Créée par les auteurs

Le processus des données probantes

En 2010, le gouvernement et les DP avaient déjà arrêté les objets prioritaires d'évaluation alors que les modifications du *PPDA Act* de 2003 étaient en cours. Quelques acteurs ont manifesté des préoccupations au sujet de la réponse potentiellement inadéquate aux défis existants des marchés publics. Par exemple, la Banque mondiale a fait valoir qu'il y avait besoin d'évaluer le secteur des marchés publics pour mieux comprendre ces défis. L'évaluation a été commanditée en 2001 par le gouvernement de l'Ouganda par l'entremise du BPM, avec l'appui technique de la *Technical Administration Support Unit* (Unité de soutien technique à l'administration – TASU) de la Banque mondiale et avec le financement de la Banque mondiale et de DFID. En octobre 2012, un cabinet de conseil indien a été engagé par la TASU au moyen d'un appel d'offres public pour effectuer l'évaluation.

L'objectif de l'évaluation était d'examiner l'efficacité de la *PPDA Authority* en matière de pratiques de passation de marchés publics, avec un accent particulier sur les routes et le secteur de l'énergie. L'évaluation avait trois objectifs spécifiques :

- examiner l'efficacité, l'efficience et la durabilité des réformes et des interventions entreprises auprès des marchés publics en Ouganda depuis 2003 ;
- identifier les leçons apprises et émettre des recommandations pour informer les interventions de GEF auprès des marchés publics ;
- tirer des leçons des résultats attendus et non attendus et proposer des solutions/mesures pour rendre durables les résultats obtenus.

Un système de gestion tripartite a été établi pour soutenir et suivre les consultants durant l'évaluation. Il comprenait un Comité de gestion, un groupe de référence et un sous-comité d'évaluation pour soutenir et orienter les évaluateurs. Ces comités comprenaient des experts en marchés publics et en évaluation de la PPDA et du BPM. Le Comité de pilotage a joué le rôle de superviseur en collaboration avec la TASU.

L'évaluation a débuté par la détermination de sa portée par les consultants et les parties prenantes clés. Un objectif clé était d'assurer l'adhésion de la *PPDA Authority*, celle-ci étant l'agence gouvernementale

principale de mise en œuvre des résultats de l'évaluation. Ceci a été fait à l'aide des rencontres et d'échanges personnels entre les consultants et les responsables du BPM et du *PPDA Authority*. L'Autorité a désigné des interlocuteurs pour agir en tant que personnes-ressources auprès des consultants, et un espace de bureau a été fourni.

Au début, les consultants ont été invités à faire des commentaires sur la modification du PPDA 2003 avant son adoption (concernant par exemple les définitions et les précisions en cas de confusion), car le processus de modification était déjà en cours.

« Si la PPDA Authority n'était pas d'accord avec l'objectif de l'évaluation ou ne le considérait pas comme utile (...) les résultats auraient peu de chance d'être acceptés. En d'autres mots, (...) les consultants présentaient leurs constats toutes les semaines et ces acteurs choisissaient ceux auxquels ils s'intéressaient. » (Répondant 3 — gouvernement)

Les consultants ont effectué un examen initial pour comprendre le contexte des marchés publics ougandais à partir duquel un rapport initial a été rédigé. Le Comité de pilotage et la PPDA ont émis des commentaires le concernant. Ensuite, ils ont procédé à la réalisation de l'évaluation en tenant le Comité d'orientation et la TASU au courant des constats sur le terrain, de manière mensuelle. Le rapport final a été rédigé et approuvé en 2013. Des commentaires ont été émis et des discussions et révisions ont été guidées par la PPDA et la TASU.²

Globalement, l'évaluation a été reçue positivement. Le Département de S&E du BPM a considéré que l'évaluation a utilisé une méthodologie rigoureuse qui a produit des résultats robustes.

« Nous la comptons parmi les très bonnes évaluations réalisées. Elle a été faite correctement — nous sommes satisfaits de la qualité des résultats. C'était un appel d'offres compétitif et international — un cabinet indien s'est montré le meilleur. Le sous-comité a approuvé le rapport d'évaluation avec plusieurs commentaires, mais a été satisfait du résultat final. » (Répondant 8 — gouvernement)

Utilisation des résultats de l'évaluation

Dans cette recherche, l'utilisation a été catégorisée comme conceptuelle, instrumentale, de processus ou symbolique (voir le chapitre 2). L'utilisation instrumentale implique la réponse aux constats ou aux recommandations particulières, tandis que l'utilisation conceptuelle réfère généralement aux cas où l'évaluation est utilisée pour édifier, pour influencer, pour informer, ou pour éclairer indirectement un enjeu politique (Amara et coll., 2004). L'utilisation symbolique négative implique l'exploitation des résultats afin de légitimer une décision ou une politique prédéterminée (Amara et coll., 2004), tandis que l'utilisation symbolique positive sensibilise le public au secteur ou au sujet.

En ce qui concerne l'utilisation instrumentale, le rapport d'évaluation a inclus des recommandations spécifiques qui ont été adoptées sous forme de lignes directrices, standards et circulaires adoptés par le Parlement en 2014, au nombre desquels :

- la révision des seuils d'achat pour différentes méthodes d'appels d'offres et la création d'un système pour les mettre à jour ;
- la flexibilité pour les secteurs tels que les routes, l'électricité et la santé ayant besoin de procédures spécialisées de passation des marchés publics ;
- l'approbation de la juridiction financière était requise pour tout achat de valeur supérieure à 50 millions UGX, mais ceci entraînait trop de retards inutiles, particulièrement dans les secteurs à très grands budgets (p. ex. la construction). Le seuil a été changé à 200 millions UGX, mais il y avait encore des demandes d'augmentation de ce seuil pour certains secteurs.

La *PPDA Authority* était en cours de modification de la loi et des règlements ; cette évaluation a enrichi l'argumentaire en faveur de cette modification (Informateur clé 8).

En matière d'utilisation conceptuelle, l'évaluation a démontré à la PPDA l'importance de l'examen et de la mise à jour régulière des règlements, standards et lignes directrices. Le gouvernement avait entrepris la modification du *PPDA Act* sans évaluer son efficacité ou son efficience. En réalité, on pourrait soutenir que cette évaluation aura influencé

l'utilisation future des données probantes dans la révision de la loi sur les marchés publics. En fait, les législateurs réfléchissent présentement à la réalisation de nouvelles évaluations pour informer les prochaines modifications du *PPDA Act*. La présente évaluation a aussi eu un impact significatif sur la réalisation d'autres évaluations en Ouganda et a été incorporée au programme d'études suivi par les étudiants en évaluation.

Compréhension des facteurs qui ont influencé l'utilisation de l'évaluation

Demande pour l'évaluation

Les priorités d'évaluation avaient été identifiées préalablement et n'incluaient pas les marchés publics. En outre, le processus de modification du PPDA 2003 était déjà en cours (Répondant 8 — gouvernement). Il est peu probable que l'évaluation ait eu lieu sans pression de la Banque mondiale ou sans l'influence des PD sur le gouvernement en raison de l'appui budgétaire qu'ils fournissaient. Par ailleurs, il y avait un consensus parmi les acteurs clés autour de la complexité des défis du secteur et le besoin de collecter des données probantes pour éclairer les raisons sous-jacentes des défis.

Il est important aussi de noter que, bien que les PD fussent la source clé de la demande, l'existence d'une culture d'évaluation ainsi que des cadres et mécanismes bien développés ont fourni un mécanisme pour agir sur la demande. Cette culture comprend :

- l'existence d'un comité et d'une politique nationale d'évaluation qui comprend des exigences et des conseils relatifs à l'évaluation ;
- un processus d'identification et priorisation des objets d'évaluation mené par les cadres supérieurs gouvernementaux (le Conseil des ministres et les secrétaires permanents ou directeurs des entités gouvernementales) ;
- le *Joint Budget Support Framework* (Cadre conjoint de soutien budgétaire – JBSF), qui intègre des représentants des instituts gouvernementaux et des partenaires au développement clés et fournit une plateforme importante pour discuter et influencer les objets d'évaluation.

Interventions qui ont promu et assuré l'utilisation des données probantes

Cette section présente des hypothèses concernant les mécanismes médiateurs qui font le lien entre les approches et interventions (avant, durant, et après l'évaluation) et les impacts sur l'utilisation des résultats et recommandations. Ces éléments sont résumés dans le tableau 7.1 et utilisés pour informer les leçons et les réflexions de la section finale.

Tableau 7.1 Interventions d'utilisation et leurs effets

Intervention	Effets et mécanismes de changement activés permettant l'utilisation de l'évaluation
Politique nationale de S&E et National Evaluation Board	Articulation des exigences et fourniture des conseils afin d'assurer la crédibilité des évaluations
Indépendance de l'agence de mise en œuvre par rapport à l'agence bénéficiaire	Lors de la planification de l'élaboration, il a été décidé qu'une agence indépendante en assurerait le suivi afin de minimiser les biais pouvant résulter des conflits d'intérêts. L'agence de mise en œuvre était le BPM et l'agence bénéficiaire, la PPDA, a fourni des conseils tout au long de l'évaluation. Ceci a été crucial à l' <i>accord</i> éventuel avec les résultats, et donc la probabilité qu'ils seront utilisés.
Comité d'orientation, qui a sélectionné les évaluations et la JBSF	Fourniture des mécanismes clairement définis pour l'identification et la priorisation collaborative des thèmes d'évaluation impliquant les dirigeants du gouvernement à travers différents secteurs, branches du gouvernement, et PD. Ceci a permis l' <i>accord</i> entre des acteurs clés, notamment le BPM et la PPDA, sur le besoin de données probantes pour mieux comprendre et agir sur les défis politiques dans le secteur des marchés publics.

Structures et processus pour la commande et la gestion de l'évaluation	Ceci a assuré la crédibilité (indépendance, engagement de consultants hautement expérimentés, et utilisation des méthodes rigoureuses et robustes, etc.), et ainsi la <i>confiance</i> dans les données générées par l'évaluation.
Rencontres régulières entre l'équipe d'évaluation et la PPDA	Ceci a créé une plateforme pour l'établissement de la <i>confiance</i> et de l' <i>accord</i> sur les objectifs d'évaluation, la méthodologie, l'approche et le chemin à suivre à chaque stade de l'évaluation, facilitant l' <i>appropriation</i> et l' <i>acceptation</i> des résultats.
Rencontres régulières avec les parties prenantes de l'évaluation	<i>Sensibilisation, confiance et capacité</i> accrues des parties prenantes à s'engager dans le processus d'évaluation et les résultats.

Un des facteurs clés qui a influencé l'utilisation était le sentiment d'appropriation du processus et des résultats. L'appropriation peut être affectée par plusieurs choses : les sources de demande, l'atteinte d'un consensus et d'une compréhension partagée des finalités, des objectifs, et des méthodes, l'entité qui a commandité l'évaluation (particulièrement si cette entité n'est pas l'usager visé), le degré d'implication du leadership politique et technique, la manière de mener la consultation et les discussions, etc.

« Un des défis importants était la question de l'appropriation. Les évaluations sont habituellement choisies par un intervenant externe. Cette personne gère les fonds, choisit un évaluateur et l'envoie sur le terrain. Par ce fait, on trouve rarement le type de leadership nécessaire pour mettre en œuvre certaines choses. Oui, j'aurais pu être impliqué à mon niveau, mais nous avons souvent le sentiment que nous fournissons au propriétaire des informations sommaires, comme s'il était un second parti. Si on fait une évaluation de l'impact des réformes des marchés publics, le directeur général et les cadres du plus haut niveau devraient être au centre. Mais

si on ne vient que leur en faire des exposés — c'est comme si je venais vous dire des choses à propos de votre propre maison. Vous m'écoutez l'air de me dire que je n'ai aucune idée de ce que je dis. La question de l'appropriation reste à régler. » (Informateur clé 5)

Barrières et facilitateurs dans l'utilisation des données probantes

Cette section identifie et réfléchit à certains éléments contextuels ayant influencé l'utilisation des données probantes.

Capacité de comprendre et d'agir en fonction des réalités de l'environnement politique et social plus large

L'élaboration des politiques est un processus dans lequel on considère les intérêts de divers groupes. Ces intérêts doivent être pondérés par rapport à l'intérêt général par les décideurs, en prenant en compte des facteurs tels que l'éthique, la culture, les coûts et la politique. Bien que l'Ouganda ait un système politique multipartite depuis 13 ans, le parti au pouvoir dirige le pays depuis 30 ans. Les politiques relatives aux secteurs sensibles sont souvent élaborées au bénéfice du parti au pouvoir, indépendamment des données probantes disponibles. Certains répondants ont indiqué que les responsables des secteurs politiquement sensibles sont hésitants à utiliser des données probantes, car leurs décisions peuvent être infirmées par des acteurs politiques.

« Bien sûr, on ne peut pas éliminer l'ingérence politique parce que ce sont des décisions politiques. Les données sont utilisées uniquement pour informer ces décisions. Il faut être conscient de la situation politique du pays et de ce qui est considéré comme politiquement sensible — par exemple, l'évaluation agricole était tellement sensible. Ceci aurait pour effet que les données seraient ignorées malgré tout. » (Répondant 2 — non gouvernemental)

Les événements politiques tels que les élections, les grèves et les manifestations créent souvent des environnements où les individus sont réticents à partager des informations qui pourraient être utilisées contre eux. Un autre facteur qui influence la volonté qu'ont les individus à fournir des informations est le risque perçu à la confidentialité. Dans le cas d'un secteur comme les marchés publics, qui implique plusieurs acteurs, il est facile de tracer l'information jusqu'aux individus lorsque l'évaluation porte sur les districts. Ceci a posé des défis à l'exhaustivité et à la précision de données, qui sont essentielles à la crédibilité et donc à l'utilisation des données.

La familiarité avec le contexte est cruciale pour que les résultats soient pertinents et que les recommandations soient applicables.

« Elle a été réalisée par des étrangers de l'Inde (...) Ils ont bien fait preuve de compétence, mais (...) toute recommandation devrait prendre en compte le contexte. Il faut (...) comprendre tous les contextes sociaux, politiques, et technologiques auxquels on fait face. » (Répondant 5 — gouvernement)

Le *moment* ainsi que le temps pris pour effectuer et finaliser une évaluation sont importants à cet égard. L'évaluation a duré deux ans, ce qui aurait pu affecter la qualité des discussions durant le processus politique.

« Si, par exemple, on fait une évaluation du secteur de l'énergie à un moment proche d'une élection, on ne collectera pas beaucoup de données. On se demandera même pourquoi on le fait durant cette période préélectorale. Ainsi, le moment devient critique. Par exemple, dans ce cas, le PPDA était en vigueur depuis un certain nombre d'années et peut-être que les résultats feraient ressortir le besoin d'une révision mineure ou exhaustive de la loi. Malgré le fait qu'elle se concentrait sur les deux secteurs, les principes sont transversaux. » (Répondant 3 — gouvernement)

Systèmes nationaux et processus qui orientent la production des données probantes

Au niveau national, il existe des systèmes bien établis de S&E dans le secteur public, tels que le GEF au BPM, les discussions des rapports de suivi de performance du BPM, l'unité de S&E du Conseil des ministres, etc. Les lignes directrices pour les évaluations d'impact réglementaire utilisées par les décideurs lors de la considération d'une révision des politiques constituent aussi un système similaire (Ministry of Finance Planning and Economic Development, 2004).

Influence des PD

Les PD ont exercé une importante influence de nature tant positive que négative sur l'utilisation. D'une part, leur intérêt pour un environnement avec des contrôles financiers appropriés et un niveau d'influence étaient déterminants pour assurer que l'évaluation soit commanditée et utilisée. D'autre part, des répondants ont rapporté que certains donateurs imposaient leurs propres programmes qui n'étaient pas nécessairement dans l'intérêt du pays hôte (tels que les réformes d'ajustement structurel). Dans un contexte de confiance limitée entre le pays hôte et les donateurs, l'hôte pourrait simplement accepter une évaluation appuyée par le donateur dans le but de l'apaiser. Cependant, ceci mène souvent à un manque d'appropriation et à la mise à l'écart du rapport sans discussion des résultats.

« La Banque mondiale s'intéressait aux marchés publics et a financé l'évaluation. Il y avait beaucoup de pression de la part de la Banque mondiale durant le processus. Ceci aurait pu introduire un biais (...) Mais je ne pense pas que cela doive importer, parce que les marchés publics sont très importants. »
(Répondant 2 — non gouvernemental)

Cultures, systèmes et capacités

Les structures décisionnelles au sein de la PPDA ont établi une culture de réflexion sur les données probantes. Ces instances prennent en considération les données générées par les rapports de l'Entité de passation

des marchés et de liquidation, les rapports d'audit ou le portail gouvernemental des marchés publics, et utilisent les données à différents niveaux de gestion. La PPDA comprend une unité de recherche responsable de la collection de données probantes sur les marchés publics à l'aide de rapports mensuels faits à l'Autorité, des investigations et des audits, ainsi que de la coordination avec des instituts de recherche afin de réaliser des recherches en politiques publiques (p. ex. les enquêtes sur l'intégrité). Les rapports sur les activités de collecte de données sont discutés dans le cadre des structures établies à l'intérieur de la PPDA, telles que les rencontres et présentations faites à chaque niveau de la hiérarchie, jusqu'au Conseil administratif.

Il a été suggéré que les organisations ayant des mécanismes de production de données soient plus en mesure de bâtir une culture qui valorise l'utilisation des données pour informer l'élaboration des politiques (Goldman, 2018). Tel était le cas de la PPDA, qui a établi le PPMS en 2009 en tant que mécanisme de collecte régulière des données quantitatives. Les données collectées font l'objet de rapports mensuels qui sont partagés avec le MoFPED, qui élabore les politiques sur les marchés publics.

La capacité des décideurs à utiliser les données a été soulevée, ainsi que l'idée que les parcours personnels des décideurs influencent leur capacité à interpréter les données probantes. Les décideurs devraient comprendre la valeur des données pour la prise de décision politique et savoir les interpréter afin de motiver leur utilisation.

« Le PS à l'époque venait de commencer et pensait que c'était une tâche difficile. Ensuite, il a examiné ce qu'il pouvait utiliser comme levier et a découvert que le BPM était responsable de la coordination des activités du gouvernement. Il a renforcé le BPM. Il a étudié le mandat et s'est demandé comment le faire. C'est alors qu'ainsi, il s'est penché sur les évaluations. » (Répondant 2 — non gouvernemental)

L'expérience du secteur des marchés publics a démontré que les consultations adéquates et exhaustives auprès des parties prenantes exercent une influence positive sur l'utilisation des données probantes dans le processus d'élaboration des politiques. L'implication d'un assez grand nombre de parties prenantes accroît les possibilités d'utiliser les données probantes dans la prise de décision. Durant le processus d'engagement, certaines parties prenantes pourraient défendre l'utilisation des données

probantes ou parfois utiliser les données directement dans la prise de décision politique.

Des répondants ont aussi identifié des risques associés à l'utilisation des données probantes par les individus influents. Par exemple, les décideurs voulant promouvoir leurs propres priorités pourraient utiliser les données pour appuyer des positions prédéterminées (un exemple d'utilisation symbolique négative).

La nature des données probantes elles-mêmes

Les répondants ont aussi noté que la fiabilité des données (réelle ou perçue) affecte l'utilisation des données dans l'élaboration des politiques. Les données gouvernementales sont souvent incomplètes ou imprécises, menant à un manque de confiance dans les données ou les sources de données chez les décideurs (Répondant 5 — gouvernement).

La diffusion des résultats est également importante. Les chercheurs doivent assurer qu'ils soient présentés en format accessible et facilement obtenus et compris. Ceci inclut des considérations de langue, d'accessibilité et de communication aux médias. Les recommandations doivent aussi être spécifiques, assurant la clarté des constats et des conseils. Les recommandations plus génériques sont moins susceptibles d'être utilisées.

Réflexions et apprentissages de l'expérience

Influence du contexte et de l'intervention sur l'utilisation des données probantes

Le *contexte* est primordial, tout comme les mécanismes qui mènent aux résultats dans un contexte donné. Nous résumons cette confluence de facteurs en utilisant le modèle Contexte-Mécanisme-Opportunité. Nous définissons les mécanismes comme incluant la production de données, les interventions appliquées pour accroître l'utilisation, et les mécanismes de changement que ces interventions visent à promouvoir (tels que le consensus et la sensibilisation). Les *résultats immédiats* étaient des changements de capacité, d'opportunité ou de motivation pour utiliser des données probantes, tandis que les *résultats plus globaux* étaient des changements réels dans les politiques et les pratiques.

Les éléments contextuels clés dans cette étude de cas comprenaient un système d'évaluation plutôt bien établi qui fournissait un cadre pour les évaluations nécessaires et qui a informé les processus décisionnels. Il y avait aussi un besoin reconnu de réformes du secteur des marchés publics et la pression émanant de la Banque mondiale pour engager l'évaluation afin de soutenir le processus de réforme. Le processus de production de données a été jugé robuste et crédible, étant mené par un consultant bien qualifié et indépendant guidé par les clients de l'évaluation et l'agence bénéficiaire, la PPDA.

Les mécanismes critiques pour assurer l'utilisation des résultats incluaient les processus et les structures qui ont permis l'appropriation du processus et la confiance accordée. Ceux-ci incluaient le recours aux comités de supervision et de conseils techniques et la participation des parties prenantes et des consultants crédibles à toutes les étapes du processus. De plus, des rencontres régulières avec le client, les bénéficiaires et les parties prenantes ont renforcé la sensibilisation, la confiance et les capacités nécessaires pour que les parties prenantes puissent participer pleinement à l'évaluation et interpréter les résultats. La qualité de l'évaluation et la confiance accordée au processus ont assuré la motivation d'utiliser les résultats, et la démarche de réforme a offert l'opportunité de sa mise en œuvre.

Finalement, ceci a entraîné la modification de la loi et des règlements (c.-à-d. l'utilisation instrumentale des résultats de l'évaluation). L'évaluation a donc démontré la valeur et l'importance des données probantes dans la prise de décision ; elle informe actuellement la réalisation des évaluations dans le pays.

Leçons pour le pays et pour l'étranger

Assurance de l'indépendance

Pour un secteur tel que les marchés publics ayant un financement élevé et qui affecte plusieurs autres secteurs et parties prenantes, l'indépendance réelle ou perçue est critique pour maintenir la crédibilité et la confiance du public, et donc pour assurer l'utilisation des résultats. Dans ce cas, l'indépendance était maintenue par la division des rôles entre l'agence qui commande l'évaluation, celle qui la met en œuvre et celle qui l'utilise en fin de compte. La structure organisationnelle de l'évaluation a donné au processus une indépendance de l'ingérence politique, ce qui a aussi libéré les répondants pour participer à l'évaluation. Un facilitateur clé était

l'entente sur l'objectif et sur la pertinence de l'évaluation parmi les décideurs du Conseil des ministres et au JBSF. La PPDA a joué un rôle précieux en offrant des conseils techniques, assurant que l'évaluation était appropriée aux besoins de politiques du secteur, et en fournissant un feedback utile.

Appropriation

Le rôle et l'influence des PD sont puissants dans de nombreux pays africains, en raison de l'appui budgétaire et autres contributions qu'ils apportent. Dans les cas où les PD s'impliquent dans la production et l'utilisation des données probantes, il est important de prioriser l'appropriation locale du processus et des résultats. Cette étude de cas a démontré l'importance d'un processus d'évaluation dont la PPDA pouvait s'approprier. Les parties prenantes ont tenu des rencontres préparatoires avec les consultants du GPCL, dirigées par le directeur général de la PPDA. Une personne-ressource a été sélectionnée pour travailler dans le bureau avec les consultants et la PPDA à cet effet. Lors des rencontres initiales, les parties prenantes ont convenu des objectifs de l'évaluation et des moyens pour y arriver. Il y avait de l'interaction constante entre les consultants et la PPDA. La nature positive de la relation s'est reflétée dans l'invitation faite aux consultants à présenter leurs commentaires concernant la modification avant son adoption par le Parlement. Cependant, il y avait aussi un sentiment qu'en raison de l'initiation de l'évaluation par le BPM au lieu de la PPDA, elle avait été imposée à la PPDA sans participation significative des cadres supérieurs. Globalement, ces mesures ont eu un effet positif sur l'ouverture de l'Autorité à l'évaluation et sur sa volonté d'utiliser les résultats dans élaboration des règlements, lignes directrices et standards.

Crédibilité et confiance

Les données probantes auxquelles on ne se fie pas, qui ne sont pas perçues comme crédibles, risquent de ne pas être utilisées. Les efforts pour assurer la crédibilité de l'évaluation incluaient l'emploi d'une agence indépendante pour surveiller l'évaluation (le BPM), ainsi que l'engagement des consultants compétents pour la tâche et l'emploi des méthodes robustes. Les consultants ont entrepris une étude d'envergure pour comprendre le contexte, ainsi que des enquêtes de base sur les marchés publics. Durant l'évaluation, les consultants ont participé à des rencontres mensuelles avec le sous-comité d'évaluation pour fournir des mises à jour

sur l'avancement du projet et convenir des prochaines étapes. Ces rencontres tenaient les parties prenantes au courant du processus et permettaient un feedback précieux. En plus des rencontres, les consultants ont rédigé des rapports – un rapport initial, des rapports d'avancement, des rapports sur l'envergure de l'évaluation, et un rapport final – qui ont fait l'objet de commentaires de la PPDA et du sous-comité d'évaluation avant d'être acceptés. Ces efforts ont permis aux parties prenantes de se fier aux résultats de l'évaluation et de les considérer durant la modification des règlements, des lignes directrices et des standards.

« Le feedback continu tout au long du processus a été important en ce qu'il a fait ressortir les défis émergeant tout au long du processus d'évaluation. Cela a aidé à déterminer des stratégies pour y répondre avant d'arriver au produit final. Mais plus encore, les briefings hebdomadaires ont permis aux parties prenantes et aux bénéficiaires de savoir si l'évaluation était sur la bonne voie et si elle était susceptible d'atteindre son objectif. » (Répondant 3 — gouvernement)

Capacités

Indépendamment de la crédibilité ou de la robustesse d'une évaluation, elle doit être reçue par des institutions capables d'en utiliser les données probantes. Cette capacité est déterminée par la culture, les structures, les processus, les compétences et l'expérience technique. La PPDA a mis en place des structures et processus tels que le système de gestion des marchés publics (PPMS) afin de collecter en continu des données et statistiques concernant la situation et la passation des marchés publics et discuter ces résultats à différents niveaux de gestion. L'Autorité a commandé précédemment des enquêtes, particulièrement sur la corruption dans le système des marchés publics, et avait en place des structures pour discuter et apprécier les résultats de toute activité de collecte de données. L'évaluation a été réalisée conjointement par les consultants et des membres de la PPDA. Ceci a renforcé les compétences de la PPDA en évaluation ainsi qu'en interprétation et en communication des données probantes auprès des décideurs.

Une réflexion finale

Le gouvernement ougandais a pris des mesures pour institutionnaliser l'utilisation des données probantes à l'aide des structures et politiques qui

soutiennent la production de données probantes, leur utilisation aux fins politiques, et la mise en œuvre de ces politiques. Le BPM a été à l'avant-garde de l'utilisation des données probantes grâce au GEF, au sous-comité d'évaluation et à la Direction du JBSF. Il y a aussi un cadre de S&E et un guide d'évaluation d'impact réglementaire parmi d'autres politiques qui guident les entités gouvernementales dans la mise en œuvre de l'élaboration des politiques fondées sur des données probantes au sein de leurs Départements. Cependant, en pratique, l'élaboration des politiques fondées sur des données probantes en Ouganda sera toujours un défi parce que plusieurs décisions sont surtout politiques, prises sans considération des données probantes. Cette étude de cas représente une opportunité de comprendre quelques raisons sous-jacentes et, espérons-le, les données générées aideront à faire face aux défis et obstacles persistants qui entravent l'utilisation.

Notes

1 Un score pondéré qui mesure la croissance durable d'un pays et la réduction de la pauvreté selon 16 critères. Le score minimum est de 1 et le maximum est de 6.

2 Quelques exemples de blocages et d'enjeux identifiés par l'évaluation sont :

- les seuils de passation n'ont pas été mis à jour depuis 2003 ;
- le plan de passation de marchés n'est pas utilisé systématiquement comme outil de suivi ;
- l'absence des documents standard pour les appels d'offres spécialisés dans le secteur des infrastructures tels que la conception, la construction et la passation de marchés axés sur le rendement ;
- retards d'approbation par le Comité contractant à presque toutes les étapes du cycle d'approvisionnement ;
- retards d'approbation du juge financier pour les contrats de plus de 50 millions UGX.

Références

Amara, N., Ouimet, M. et Landry, R., 2004. New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research

in government agencies. *Science Communication*, 26(1), 75–106.
<https://doi.org/10.1177/1075547004267491>

Dza, M., Fisher, R. et Gapp, R., 2013. Procurement reforms in Africa: The strides, challenges, and improvement opportunities. *Public Administration Research*, 2(2). <https://doi.org/10.5539/par.v2n2p49>

European Commission, Independent Evaluation Group, & Government of Uganda. 2015. *Joint evaluation of budget support to Uganda final report*. Kampala: European Commission, Independent Evaluation group, Government of Uganda.

Goldman, I., 2018. *Baseline on performance M&E culture in the public sector in Uganda, Benin and South Africa*. Wits.

Government of Uganda, Ministry of Health, & Ministry of Agriculture, F. et A.I. 2003. *Uganda food and nutrition policy*.

Harold, E. A., 2012. What lies beneath the corruption in the office of the Prime Minister? *Daily Monitor*.

Khi, V. T., 2009. *International handbook of public procurement*. 6000 Broken Sound Parkway NW, Suite 300 Boca Raton, FL 33487–2742: Taylor and Francis.

Michael, P., 2002. AES uncovers bribery in Bujagali Dam Project. *NewVision*.

Ministry of Finance Planning and Economic Development 2004. A guide to good regulation. Dans: PROGRAMME, R. B. P. (ed.). Kampala: Government of Uganda.

Nabyonga-Orem, J., Sengooba, F., Mijumbi, R., Kirunga Tashobya, C., Marchal, B. and Criel, B., 2014. Uptake of evidence in policy development: The case of user fees for health care in public health facilities in Uganda. *BMC Health Services Research*, 14(1), 639. <https://doi.org/10.1186/s12913-014-0639-5>

National Planning Authority, & National Planning Authority. 2009. *National development plan 2010/11–2014/15*.

Procurement and disposal of assets authority. 2004. *Annual report (Year Ended 2004)* Procurement and Disposal of Assets Authority.

Procurement and disposal of assets authority. 2005. *Report of the fifth procurement sector review*. Workshop held on 29 June 2005 at Speke Report Munyonyo.

Procurement and disposal of assets authority. 2011. *Annual report for financial year 2010/11*. Kampala: Procurement and Disposal of Assets Authority.

Sabiiti, C. K. et Muhumuza, E., 2012. *Second generation procurement. Moving from compliance to results in public procurement. Trends, challenges and opportunities from the Uganda experience*. Presented at the International Public procurement conference, Seattle, USA.

Walubiri, M., 2012. Nsibambi regrets OPM scandal. *New Vision*.

World Bank & Government of Uganda. 2004. *Country procurement assessment report (CPAR)*. Kampala: The World Bank.

8 Réponse rapide aux requêtes de politiques à l'aide des données probantes

Leçons du *Rapid Response Service* en Ouganda

Ismael Kawooya, Isaac Ddumba, Edward Kayongo
et Rhona Mijumbi-Deve

Résumé

Le Service de réponse rapide (RRS) – en anglais *Rapid Response Service* – est un service d'application de connaissances. Il répond au besoin de données des décideurs en matière de données probantes synthétisées, contextualisées et résumées en format accessible. Le RRS a été créé en 2010 par l'Initiative régionale sur les politiques de santé des pays de la Communauté de l'Afrique de l'Est (REACH-PI), Section Ouganda, à l'université Makerere. Le RRS a facilité l'élaboration de plus de 65 politiques au niveau national et des districts. Ce chapitre fait le point sur trois cas où ces données probantes ont été utilisées pour informer des politiques ou pratiques ; l'une impliquant le RRS au niveau national pour la politique d'enrichissement obligatoire des aliments, et deux autres au niveau du district de Mukono sur la distribution communautaire du misoprostol aux femmes et sur la réduction du temps d'attente pour les résultats du test Gene Xpert. Les données du RRS ont été utilisées de manière différente dans chaque cas pour la politique d'enrichissement obligatoire des aliments (un programme auparavant facultatif), la sensibilisation des parties prenantes et la mise en œuvre d'un programme controversé de distribution du misoprostol visant à réduire l'incidence des hémorragies du post-partum et la réduction du temps d'attente pour un diagnostic sur la tuberculose.

Introduction

Cette étude s'appuie sur trois mini cas distincts mais liés, pour partager des expériences et des leçons sur le RRS et les facteurs qui favorisent ou empêchent son utilisation. Le premier cas concerne l'utilisation nationale du RRS pour une réponse aux questions politiques sur le programme volontaire d'enrichissement des aliments. Les deux autres cas décrivent son

utilisation pour étayer des décisions de l'Équipe de santé du district (District Health Team – DHT) de Mukono.

Les chercheurs ont utilisé des méthodes de collecte de données qualitatives, y compris l'analyse documentaire et des entretiens semi-structurés. L'analyse documentaire a couvert des documents publiés et non publiés du programme d'enrichissement des aliments et les prestations des services de santé au district de Mukono. Neuf informateurs clés ont été sélectionnés pour des entretiens semi-structurés portant sur leur implication dans les trois cas sus-visés.

Contexte

Le secteur de la Santé

L'Ouganda a une population estimée à 42 millions en 2018 (World Bank, 2019) dont la majorité vit en zone rurale. C'est un pays à faible revenu qui a connu une croissance de 5,3 % du PIB en 2018 (African Development Bank, 2019). Le financement des soins de santé est inadéquat, les dépenses totales en santé étant estimées à 7,2 % du PIB. Le secteur est caractérisé par des dépenses de personnel d'environ 41 % des budgets domestiques (WHO, 2017).

Le système de santé ougandais est décentralisé, la plupart des soins primaires étant fournis par les gouvernements locaux au niveau du district ou, plus localement, par les sous-comtés. Ces gouvernements prennent en charge la mise en œuvre et la prestation des soins primaires (Bossert et Beauvais, 2002). Le financement et la planification des soins, la prise de décision, la mobilisation des ressources et la coordination relèvent principalement de la responsabilité du ministère de la Santé – MOH – (Ministry of Environment, Water and Natural Resources, 2015).

Les prestations des services de santé sont organisées à plusieurs niveaux, notamment les équipes de santé des villages (VHT) et des centres de santé qui réfèrent les patients aux hôpitaux des districts (*Health Centres* – HC IV), responsables des soins primaires et de la supervision des installations de santé de niveaux plus bas. Les gouvernements de district coordonnent, surveillent et mettent en œuvre les services de santé dans les hôpitaux des districts (Ministry of Health, 2013). Enfin, les hôpitaux régionaux et nationaux assurent les services médicaux auxquels les patients peuvent être référés par les structures de niveau inférieur.

Les instances sanitaires locales incluent les équipes de santé des districts (DHT) et les équipes de gestion des sous-districts de santé (*Health Sub-District* – HSD), responsables de la planification, de l'organisation et de la coordination des services de santé dans les districts et les HSD. Ces équipes forment les DHTs qui se réunissent tous les trois mois dans chaque district pour discuter des questions de mise en œuvre et de coordination des programmes de santé dans le district.

L'élaboration des politiques peut être influencée par de nombreux acteurs, tels que le Conseil des ministres, le Bureau du Premier ministre, le ministère des Finances, de la Planification et du Développement économique, et d'autres ministères et agences. Sont aussi considérés comme influenceurs le Parlement, la société civile ou les organisations non gouvernementales (p. ex. le *Uganda National Health Consumers Organisation* [Organisation nationale ougandaise des usagers des services de santé]), le secteur privé, les partenaires au développement (PD) et les institutions académiques tertiaires privées et publiques qui participent à la recherche.

Le Rapid Response Service

L'histoire du RRS en Ouganda commence avec REACH-PI, créé il y a 15 ans afin de reproduire la réussite du *Tanzania Essential Health Interventions Project* (Projet tanzanien d'interventions essentielles en santé – TEHIP). Ce projet, réalisé dans deux districts tanzaniens en 1999, a démontré que l'utilisation des données de recherche avait des effets positifs sur la mise en œuvre des politiques dans les communautés (Kammen et coll., 2006 ; Kasale et coll., 2004). REACH-PI a été créé pour rapprocher les chercheurs et les décideurs de façon dynamique et itérative à l'aide des mécanismes innovateurs tels que la création du RRS en 2010 (Kammen et coll., 2006). Durant sa phase pilote (de 2010 à 2012), le RRS a appuyé des décideurs au ministère de la Santé, des organisations de la société civile et des partenaires au développement dans l'élaboration de plus de 65 politiques (Mijumbi-Deve et coll., 2017). Ce succès a poussé le Centre de recherche pour le développement international du Canada (CRDI) à accorder un financement à REACH-PI à partir de 2015 afin d'élargir le RRS aux niveaux national et district. Il y avait un intérêt particulier à inclure le niveau district parce qu'il n'était pas représenté dans la phase pilote, malgré l'enthousiasme des instances des districts. Il était donc important de comprendre les facteurs pouvant faciliter ou empêcher

l'utilisation du RRS au niveau des districts (Mijumbi et coll., 2014 ; Mijumbi-Deve et coll., 2017).

Le RRS est axé sur la demande et s'engage à répondre au besoin de données probantes pour informer des décisions en situation de crise (réelle ou perçue) dans un délai de 28 jours. Le service bénéficie à un ensemble d'utilisateurs dans le secteur de la santé allant des cadres moyens aux cadres supérieurs. Sont aussi bénéficiaires de ce service les décideurs gouvernementaux à tous les niveaux, les acteurs de la société civile, les chercheurs, les partenaires au développement multilatéraux et bilatéraux, et le secteur privé. Il porte sur la gouvernance, les modes de prestation, le financement et l'évaluation des technologies de santé (Mijumbi et coll., 2014). Les chercheurs engagés par le RRS soutiennent l'élaboration des politiques en cherchant, évaluant, synthétisant et contextualisant les données de recherches existantes. Ils restent en contact régulier avec les décideurs tout au long du processus.

Le modèle de service a été développé en 2010 pour subvenir aux besoins particuliers du pays. Premièrement, un décideur identifie un besoin de données en lien avec une préoccupation ou défi politique. Ce besoin peut concerner la clarification d'un problème politique, l'identification des politiques possibles ou le développement des stratégies pour mettre en œuvre une option politique (Mijumbi et coll., 2014). Ensuite, le décideur communique avec le RRS, ce qui déclenche une série d'activités qui commencent par la clarification et l'opérationnalisation des questions sur les modes d'organisation, le financement en santé, la gouvernance, les stratégies de mise en œuvre ou les technologies de santé. Les requêtes ne relevant pas de la compétence du RSS peuvent être soit rejetées, soit acceptées après des amendements.

À la suite de la clarification de la question, les chercheurs recensent les revues systématiques pertinentes. Ils évaluent, synthétisent et contextualisent les données existantes dans un maximum de quatre pages, sans jargon et avec un vocabulaire accessible aux décideurs (Mijumbi et coll., 2014 ; Mijumbi-Deve et Sewankambo, 2017). Le document d'information sommaire est ensuite revu par des experts locaux et externes, souvent des membres du réseau du RRS ou les auteurs des études citées (Mijumbi et coll., 2014). Une fois que le RRS répond aux corrections et commentaires des réviseurs, le document d'information est acheminé au décideur dans les délais. Il est ensuite utilisé pour présenter les données lors des discussions des politiques, notamment les dialogues et les débats entre

parties prenantes. Les recommandations émergeant du dialogue des parties prenantes ou d'autres forums constituent un produit secondaire du RRS.

Présentation des cas

La question du règlement de l'enrichissement obligatoire des aliments

REVIREMENT DES INITIATIVES FINANCÉES PAR LES PARTENAIRES AU DÉVELOPPEMENT

L'enrichissement des aliments vise à accroître l'apport en micronutriments dans les aliments ou suppléments les plus courants au niveau local (Harvey et coll., 2010 ; WHO Regional Office for Africa, 2013). C'est une priorité actuelle de l'*Ugandan MOH Health Sector Strategic Plan*² imposée par la loi. L'enrichissement se fait pour des produits sélectionnés, y compris l'huile, le sel, le maïs et le blé, avec des micronutriments tels que les vitamines, le fer, le zinc et l'acide folique.

En 1996, l'Ouganda est devenu signataire des engagements des Nations unies pour mettre fin à la carence en micronutriments. Ceci a donné l'impulsion à une série d'initiatives dont des projets financés par des partenaires au développement, particulièrement l'USAID. En 2004, des règlements encadrant l'enrichissement volontaire des aliments ont été adoptés par le Parlement et une campagne pour leur enrichissement lancée. Seule une entreprise a participé au programme en ajoutant des micronutriments à l'huile et à la farine (Fiedler et Afidra, 2010). En 2012, un groupe de travail national (*National Work Group – NWG*) sur l'enrichissement des aliments a été créé au ministère de la Santé pour diriger ce programme.

Les lignes directrices relatives à l'enrichissement des aliments de l'Afrique centrale, orientale et australe ont été développées en 2007, ce qui a poussé les pays de l'Afrique de l'Est à garantir l'enrichissement standard des aliments. Peu après, la *Global Alliance for Improved Nutrition* (Alliance globale pour l'amélioration de la nutrition – GAIN)¹ a octroyé au ministère de la Santé un financement pour renforcer le programme d'enrichissement des aliments. Un groupe national de

² Plan stratégique du ministère de la Santé de l'Ouganda pour le secteur de la santé (Government of Uganda, 2005 ; Ministry of Health, 2019).

travail multisectoriel² a été créé au ministère de la Santé avec l'appui du directeur général des Services de santé. En 2008, une enquête appuyée par l'USAID a examiné la consommation alimentaire dans différentes régions de l'Ouganda. Cette enquête a servi de référence pour la détermination des aliments pouvant être enrichis le plus efficacement. Le programme a impliqué l'essai et l'acquisition, pour le secteur privé, de machines et fortifiants tels que la vitamine A, le zinc et le fer. Ceci a stimulé les entreprises privées pour enrichir l'huile, la farine et le blé. Plus de 80 % des entreprises ont participé au programme et se sont conformées aux règlements et standards d'enrichissement. Sur cette base, le programme a été considéré comme un succès (WHO Regional Office for Africa, 2013).

« Les entreprises étaient prêtes à le faire et cela l'a rendu possible. Ceci était un projet très coûteux et c'est là où le partenaire au développement est intervenu. Nous avons dû importer la majorité du matériel utilisé. Les fortifiants étaient très coûteux. » (Répondant 7 — non gouvernemental)

RECHERCHE DE DONNÉES PROBANTES POUR INFORMER LE DIALOGUE ET L'ÉLABORATION DE STRATÉGIES POUR LA DURABILITÉ

En 2011, la subvention tirait à sa fin et des préoccupations ont émergé au sujet de la durabilité du programme d'enrichissement qui était encore volontaire avec un coût fortement subventionné. Ces coûts allaient désormais être assumés par les entreprises privées, donc on craignait que ces établissements abandonnent le programme. Ainsi, un partenaire au développement collaborant avec l'Alliance globale pour l'amélioration de la nutrition est entré en contact avec un chercheur du RRS pour requérir des données probantes sur les étapes nécessaires allant dans le sens d'assurer la pérennité du programme après la fin de la subvention.

Le RRS a fourni les deux documents d'information suivants :

- Le premier document affirmait que l'enrichissement des aliments était une stratégie éprouvée et bien appréciée pour réduire la carence en micronutriments parce qu'elle s'est montrée coût-efficace et a couvert une population plus importante selon des études de haute qualité.

- Le second résumait les données probantes sur les manières de maintenir un programme de santé publique (l'enrichissement des aliments). Un message clé énoncé dans le document était que la mise en œuvre réussie et l'attention particulière portée à la pérennité dès la conception des programmes étaient des facteurs essentiels.

Documents à l'appui, le partenaire au développement a demandé à REACH-PI de coordonner un dialogue politique avec le ministère de la Santé et toutes les parties prenantes autour de la pérennité du programme. Les parties prenantes du NWG ont été consultées en premier lieu. Leurs commentaires ont été intégrés à un rapport préliminaire qui a été déposé et discuté lors du dialogue. Avec la participation active du partenaire au développement qui finançait l'enrichissement, un consensus a été trouvé sur le besoin des règlements obligatoires pour remplacer les règlements volontaires.

Le partenaire au développement a remarqué qu'il y avait un risque de remettre en cause la réussite du programme si les coûts d'enrichissement étaient imposés à certaines entreprises volontaires. Elles seraient forcées de répercuter ces coûts sur les consommateurs, ce qui rendrait leurs produits plus coûteux et moins attrayants. Une politique obligatoire était donc nécessaire pour s'assurer que tous les acteurs de l'industrie seraient tenus d'enrichir les aliments sélectionnés.

Distribution communautaire du misoprostol aux femmes du district de Mukono

MISE EN PLACE D'UNE STRATÉGIE CONTROVERSÉE EN SANTÉ

En 2009, la mortalité maternelle en Ouganda était élevée, atteignant une moyenne de 438 décès pour 100 000 naissances vivantes (Uganda Bureau of Statistics [UBOS] et ICF International Inc, 2012). On estimait que près d'un décès maternels sur quatre était attribuable à l'hémorragie post-partum (HPP). Les femmes enceintes accouchaient à domicile sans soutien médical à cause des déficiences des structures sanitaires telles que le manque de personnel, l'absence de réfrigérateurs et l'épuisement des réserves en utérotoniques telles que l'ocytocine.

Durant cette période, l'OMS a émis une recommandation afin que le misoprostol soit utilisé durant la troisième phase de l'accouchement en l'absence de meilleurs utérotoniques tels que l'ocytocine (WHO, 2009). Une chronique dans le *Lancet* en 2011 a prôné la distribution du misoprostol afin de mettre fin à la morbidité et à la mortalité dues à la HPP (Potts et coll., 2010). De nombreux PD, incluant la *Population Service Initiative* (PSI) du *Maverick Collective* ont appuyé cette recommandation et plusieurs pays à faible revenu ont commencé à distribuer le misoprostol dans les structures périphériques de santé.

Le Programme pour l'accès à la communication et l'éducation en santé (en anglais : *Programme for Accessible Health Communication and Education* – PACE Uganda), une organisation non gouvernementale locale, a réalisé un programme pilote au district de Mubende en 2012, qui a démontré la faisabilité de la distribution du misoprostol aux femmes enceintes durant le dernier trimestre. Avec le financement du PSI, PACE Uganda a préconisé la distribution communautaire du misoprostol auprès du ministère de la Santé et a demandé d'évaluer sa faisabilité dans cinq districts sélectionnés. PACE, quelques experts du ministère de la Santé et un expert indépendant de l'université de Makerere ont conçu une stratégie de mise en œuvre. Ils ont mis l'accent sur le contrôle de l'approvisionnement et sur une stratégie robuste de communication pour garantir la bonne utilisation du misoprostol. Une fois que le ministère a donné son aval, PACE Uganda est entré en communication avec les DHT des districts sélectionnés.

RECHERCHE DE DONNÉES PROBANTES POUR MINIMISER LES RISQUES

Lors de la mise en œuvre de cette politique, PACE Uganda a approché le DHT du district de Mukono pour obtenir leur feedback et leur approbation pour un programme d'étude pilote pour la distribution du misoprostol dans les trousse d'urgence destinées aux femmes enceintes, appelées les « *mama kit* » (« trousse des mamans »). Les personnes rencontrées ont toutefois relevé plusieurs problèmes.

L'indication la plus fréquente du misoprostol est l'avortement, ce qui le rendait controversé dans la communauté. Son utilisation pour des avortements créerait un conflit d'intérêt pour le partenaire de mise en œuvre, PACE Uganda, qui était actif en santé reproductive et sexuelle, particulièrement la planification familiale. En outre, le misoprostol n'est accessible que sur ordonnance dans les pharmacies. L'étude pilote proposait

plutôt sa distribution par les VHT, qui n'avaient qu'une faible qualification professionnelle.

« Le misoprostol présentait des enjeux conflictuels. Nous avions un partenaire travaillant dans la planification familiale, soit PACE, qui présente ensuite un projet consistant à travailler avec les VHTs pour la distribution des « *mama kit* » contenant le misoprostol, ce qui n'était pas conforme aux politiques en place. Alors, puisque cette disposition n'était pas une politique en vigueur, il nous a paru plus prudent de demander l'avis du district de Mukono sur la question. » (Répondant 1 — gouvernement)

Avant d'approuver le programme pilote, le district avait besoin de s'assurer que le misoprostol serait utilisé de façon adéquate et de données fiables sur les effets de la distribution communautaire du misoprostol. La DHT a demandé l'aide du RRS pour recenser les données probantes concernant les mécanismes optimaux de distribution de ce médicament en vue d'une rencontre entre le DHT et PACE Uganda, lors de laquelle seraient déterminées les prochaines étapes.

« Mon responsable local de Santé (*District Health Officer* – DHO) est proactif et il a peur d'être incriminé. Alors, il m'a dit : "[Nom], tu devrais poser la question au RRS et voir ce qu'ils nous disent. Si on distribue du misoprostol et qu'il y a des problèmes, c'est moi qui devrai en répondre". C'est-à-dire que le DHO est pleinement responsable de ce que font ses agents. » (Répondant 2 — gouvernement)

La question de recherche a été posée en ces termes : « Comment la distribution du misoprostol aux femmes enceintes pour prévenir la HPP peut-elle être optimisée ? ». Le document d'information a décrit trois modèles de distribution du misoprostol, selon la personne qui le distribue. Il a aussi mis l'accent sur les données qui montraient que la distribution du misoprostol aux femmes enceintes n'a pas réduit le nombre d'accouchements dans les installations de santé.

Réduction du temps d'attente des résultats du test Gene Xpert de dépistage de la tuberculose dans le district de Mukono

En 2012, l'Ouganda a commencé à utiliser le test Gene Xpert MTB/RIF³ dans des centres de santé sélectionnés pour améliorer le diagnostic et réduire le fardeau de la tuberculose en augmentant le taux de détection des cas (Hanrahan et coll., 2016). Cependant, en raison du coût prohibitif d'achat et d'entretien des machines et des cartouches, seulement quelques installations à hauts volumes de patients ont été désignées comme centres de dépistage Gene Xpert MTB/RIF pour plusieurs installations périphériques. Des livreurs à motocycles se sont vu attribuer des horaires et des routes réguliers pour transporter les échantillons d'expectoration depuis les structures centrales.

Les répondants ont noté que ce système causait des retards de livraison et provoquait un abandon de la part des patients.

« Parce que nous avons des livreurs entre les centres, le problème à l'époque était que les motocyclistes n'étaient pas en mesure de livrer les résultats en temps utile. Nous avions des cas où les patients attendaient leurs résultats pendant environ deux mois. L'équipe de réponse rapide nous a guidés. Nous avons augmenté le nombre de livreurs. » (Répondant 8 — gouvernement)

La DHT tenait des rencontres d'amélioration de qualité en 2015 pour identifier des opportunités de renforcement de l'efficacité, par exemple en augmentant le nombre de livreurs et de voyages entre les centres. Cette mesure n'a toujours pas permis de relever les défis.

« Ils essayaient d'augmenter le nombre de livreurs et ils voulaient aussi engager quelqu'un pour s'asseoir et trier les résultats. Les résultats étaient envoyés par erreur aux mauvais centres et il y avait encore d'autres problèmes. Même si on faisait trier les résultats par quelqu'un, il y avait toujours des erreurs, l'erreur étant humaine. On a improvisé l'idée de faire le ZN⁴ en attendant les résultats du Gene Xpert MTB/RIF. » (Répondant 1 — gouvernement)

Le DHT de Mukono a approché le RRS pour avoir des données probantes pertinentes à une rencontre avec l'IP où ils réfléchiraient aux moyens de réduire le temps de traitement des résultats du Gene Xpert MTB/RIF. La question était : « Comment peut-on améliorer le système de renvoi des échantillons d'expectoration en vue de réduire le temps de traitement au district de Mukono ? ». Le document d'information préparé pour le décideur résumait les données probantes pertinentes, qui étaient rares à l'époque. Cependant, sur la base des expériences du système de transmission des échantillons dans le cadre du dépistage précoce du VIH chez les bébés, trois options ont été suggérées : l'adoption de technologies innovatrices telles que les imprimantes SMS/GPRS, l'utilisation des VHT pour référer les patients au service de dépistage, et la réalisation d'un examen systémique afin de trouver une cause locale des retards.

Utilisation des données probantes

Il n'est pas toujours possible de cerner une relation linéaire entre la production des données probantes obtenues par le RRS et leur utilisation conceptuelle, symbolique et instrumentale. L'utilisation conceptuelle renvoie à l'exploitation de données probantes afin d'éclairer une politique lors des discussions. L'utilisation symbolique concerne l'exploitation de données probantes pouvant légitimer ou appuyer une décision prédéterminée. L'utilisation instrumentale porte sur l'utilisation directe et spécifique lors de l'élaboration des politiques (Amara et coll., 2004).

Utilisation conceptuelle

Les données probantes du RRS sont souvent utilisées par les décideurs pour stimuler un débat et éclairer les problématiques et les données lors des forums d'élaboration de politiques. Les données probantes en lien avec le programme national d'enrichissement des aliments concernaient la durabilité du programme et ont été versées au dialogue politique national. Les parties prenantes du NWG sur l'enrichissement des aliments ont discuté des défis de la durabilité en l'absence d'appropriation du ministère de la Santé et face à l'importance d'avoir des ressources adéquates. Au début, on craignait que le programme ne soit pas durable pour les entreprises privées participantes, car les coûts d'enrichissement rendraient leurs produits plus coûteux et moins compétitifs que ceux des entreprises non participantes. Certaines entreprises, écartées des discussions précédentes, mais nécessaires à la réussite du programme, ont été incluses

dans le dialogue politique national auquel ont été associés les ministères de la Justice et du Commerce.

« Ceci devait être fait correctement afin de convaincre les entreprises privées. Il était important que celles-ci fassent partie du processus dès le début. Je dois reconnaître l'importance des efforts du secteur privé pour l'enrichissement. » (Répondant 1 — gouvernement)

Un exemple d'utilisation conceptuelle au niveau du district se rapporte au fait que les données fournies au district ont éclairé les perspectives initiales sur le potentiel d'utilisation hors indication du misoprostol et la méfiance à l'égard du dispositif de distribution. Les données probantes confirmaient qu'il n'y a eu aucun cas d'avortement rapporté parmi les femmes enceintes qui ont reçu du misoprostol après 12 semaines de gestation, et que cette distribution a en fait augmenté le nombre d'accouchements dans les centres de santé. Le district a aussi utilisé des données concernant la distribution réussie du misoprostol pour sensibiliser la communauté et les professionnels de santé.

« J'étais réellement surpris que cela ait fonctionné. Dans vos informations, il y avait un essai à Mubende dont je ne savais rien. Nous l'avons fait dans notre propre contexte. Nous l'avons modifié pour l'adapter à notre contexte. » (Répondant 1 — gouvernement)

Utilisation symbolique

Les données probantes du RRS peuvent être utilisées pour appuyer des positions prédéterminées des décideurs. Par exemple, les responsables au niveau district ont émis des réserves autour de la distribution du misoprostol dans la communauté, anticipant les répercussions potentielles en cas d'effets indésirables sur les femmes. Les données synthétisées ont clarifié de nombreuses perceptions de ces effets secondaires potentiels.

Utilisation instrumentale

Les données probantes peuvent aussi être utilisées directement dans la formulation des options des politiques ou des stratégies de mise en œuvre. Par exemple, le document d'information fourni par le RRS aux autorités sanitaires du district a identifié des stratégies pour augmenter l'efficacité et diminuer le temps de traitement des tests Gene Xpert MTB/RIF.

Certaines suggestions ont été mises en pratique, par exemple l'utilisation d'imprimantes GPRS et des téléphones cellulaires dans tous les centres de traitement.

« Le retard constituait le problème. Alors quand les imprimantes furent installées, il ne restait plus qu'à connecter les serveurs du CPHL aux serveurs de Mukono. Alors une fois qu'ils sont disponibles, les résultats sont envoyés immédiatement. On peut aussi envoyer les résultats des patients a, b et c par des messages textes aux centres éloignés. Dans d'autres cas, on imprime les résultats. Ainsi, le patient est aussitôt traité au bout de trois jours. » (Répondant 1 — gouvernement)

Compréhension des facteurs qui ont facilité ou inhibé l'utilisation des données probantes

Demande pour les données du RRS

Les stimulateurs importants de demande de données probantes du RRS sont le besoin de données et la présence des défenseurs de la prise de décision fondée sur des données probantes. Le RRS est axé sur la demande et répond aux besoins identifiés par les décideurs. Les trois exemples cités précédemment étaient difficiles ou controversés et donc peu susceptibles d'être résolus sans données pour informer ou rapprocher les perspectives différentes.

Une autre source de demande est le besoin de justifier le financement auprès du partenaire au développement. Les utilisateurs font souvent recours aux données probantes pour renforcer leur justification du financement.

« Il y avait une information crédible à laquelle on devait se fier et qui a aussi motivé les partenaires au développement à continuer le financement. En fait, le programme d'enrichissement des aliments se poursuit. » (Répondant 7 — non gouvernemental)

Interventions ayant déclenché l'utilisation

Les documents d'information du RRS ne déclenchent pas automatiquement l'utilisation des données qu'ils contiennent. De nombreuses interventions sont souvent utilisées simultanément pour renforcer l'assimilation et l'utilisation éventuelle. Celles-ci sont illustrées dans les sous-sections suivantes.

Visibilité

L'équipe de l'université de Makerere investit des efforts pour s'assurer que les décideurs soient au courant de l'existence, de la valeur ajoutée et de l'importance du RRS. Elle le fait par le biais de l'interaction régulière, formelle et informelle, avec les réseaux des districts et le ministère de la Santé lors des formations, des rencontres, etc. Par exemple, dans le cas du programme d'enrichissement des aliments, la responsable avait entendu parler du RRS par une connaissance qui avait reçu un document d'information sur ce service. Elle a demandé ensuite des données en lien avec la durabilité du programme d'enrichissement. Dans un autre exemple, à Mukono, le RRS a sensibilisé les dirigeants sur son travail en 2016 alors qu'il conduisait la phase pilote dans les districts.

L'équipe fait aussi de la promotion des résultats de ses recherches à l'aide du marketing social. La recherche est aussi réalisée pour comprendre le public cible et les meilleures manières de garantir l'efficacité de la communication, des efforts de sensibilisation et de la promotion.

Ces efforts ont sensibilisé le public et ont inspiré des attitudes positives envers le RRS, ce qui favorise l'utilisation des données probantes dans la prise de décision.

Cultures de prise de décision

Les répondants ont noté une demande accrue de données probantes dans les unités où les décisions sont prises à l'issue de consultations exhaustives et inclusives, ce qui permet l'utilisation des données. Au niveau district, les revues de suivi se sont avérées des opportunités de demandes de données probantes.

« Les données probantes existaient dans le district, mais de manière très rudimentaire. Nous avons un comité d'assurance-

qualité qui faisait des analyses (...) et proposait des stratégies, mais ces stratégies n'étaient pas informées par des données. Alors, quand les données probantes ont été disponibles, elles ont comblé ces lacunes. » (Répondant 1 — gouvernement)

Accessibilité

Le RRS offre au décideur des données probantes contextualisées. Celles-ci sont résumées dans un vocabulaire simple et en format accessible en vue de faciliter la prise de décision. La pertinence et l'accessibilité permettent la compréhension des données probantes et leur utilisation pour répondre aux questions et besoins politiques.

Dialogue et interaction

Le processus du RRS comprend une interaction entre les chercheurs, les décideurs et le public qui sont intéressés par une question politique particulière. Des répondants à l'enquête ont aussi noté que l'utilisation des données probantes est renforcée lorsque les personnes qui produisent et utilisent ces informations sont impliquées dans la prise de décision. Par exemple, dans les cas observés dans le district de Mukono, le directeur adjoint de la Santé du district a participé à une formation en lien avec le RRS et communiquait régulièrement avec l'équipe du RRS à propos des différentes préoccupations politiques avant de déposer une demande formelle de données probantes.

L'interaction régulière permet de *tisser des liens* et de renforcer la *confiance* mutuelle entre les décideurs, les parties prenantes et les chercheurs. Elle facilite aussi la *compréhension* des réalités et des attentes des autres acteurs. Tous ces éléments peuvent être cruciaux pour l'utilisation des données probantes.

Approches axées sur la demande

Le RRS répond aux questions et demandes des décideurs. Des données probantes spécifiques sont habituellement demandées en lien avec une préoccupation politique. Par le biais d'échanges itératifs entre le décideur et le chercheur, la question est clarifiée et définie, ce qui promeut l'appropriation des données et augmente la probabilité de leur utilisation.

Processus crédibles

La production de données probantes par des experts connus et fiables dans le domaine concerné permet une confiance aux résultats et augmente ainsi la probabilité de leur utilisation. Les décideurs perçoivent les processus systématiques et transparents comme étant importants pour l'utilisation des données probantes. Selon un répondant :

« Le moment charnière est venu quand nous avons engagé [nom d'un chercheur] qui a fait ses études dans le domaine. C'est un chercheur de renom en santé de la mère et de l'enfant en Ouganda. Il a apporté des contributions appréciables sur la manière dont nous devrions sélectionner les mères. Nous devrions exclure, par exemple, celles qui avaient des complications de grossesse, parce qu'elles étaient à risque élevé de HPP. » (Répondant 5 — non gouvernemental)

Une autre stratégie visant à assurer la crédibilité des données était de soumettre les documents d'information aux dirigeants des secteurs concernés, qui les présentent personnellement aux parties prenantes.

Changements en matière de capacité, de motivation et d'opportunité

Le RRS fournit de la formation aux décideurs en vue de les sensibiliser à la valeur de la prise de décision informée par les données probantes et aux manières de trouver et d'évaluer des données. Par le biais de leur travail avec les chercheurs, les décideurs développent la capacité d'articuler leurs besoins en matière de données. Étant plus aguerris au processus de clarification des questions, ils sont plus en mesure de formuler leurs requêtes de politiques.

Le RRS promeut l'utilisation des données probantes en répondant promptement aux besoins des décideurs. Ceci les motive à chercher plus de données probantes à l'avenir et renforce leur confiance lors des discussions politiques.

Facilitateurs et barrières à l'utilisation des données probantes

La production de données probantes et les interventions qui promeuvent l'utilisation de ces données ont lieu dans un contexte particulier. Ce contexte peut faciliter ou nuire à l'utilisation subséquente des données. Les facteurs facilitant ou inhibant l'utilisation des données du RRS sont énumérés dans les sections suivantes.

Contexte macro

NIVEAUX DE PRIORITÉ

L'importance d'une question de politique peut dépendre des influences externes soit régionales, soit globales. Par exemple, la *East, Central and Southern Africa Community* (Communauté de l'Afrique orientale, centrale, et australe) a incité l'Ouganda à mettre en place un programme d'enrichissement des aliments qui respectait les normes en vigueur. Cette initiative a nécessité le recueil de données probantes concernant la durabilité du programme. Le programme pilote de distribution communautaire de misoprostol fait suite à une recommandation de l'OMS qui a justifié sa mise en œuvre.

Cette étude de cas révèle que les données probantes relatives à un programme particulier sont plus facilement utilisées lorsque le programme est une priorité nationale. À titre d'exemple, le programme d'enrichissement des aliments a été évoqué dans le Plan stratégique du secteur de la santé et le Plan national de développement. Ceci a rendu les données pertinentes plus conformes aux objectifs du ministère de la Santé, et a donné au RRS l'opportunité de stimuler un dialogue national sur la politique (MOH, 2019).

« Les répondants ont noté que la décentralisation permet aux responsables des plus bas niveaux du système de santé de chercher des données probantes de façon indépendante, parce qu'ils ont l'autorité de prendre des décisions. Une partie prenante a noté que la capacité de prendre des décisions importantes permet d'étudier des données probantes qui pourraient influencer un programme de santé publique dans leur territoire. » (Répondant 1 — gouvernement)

INFLUENCE POLITIQUE

Certains répondants ont noté que les politiciens peuvent influencer l'opinion publique, contrecarrant ainsi une ligne d'action. Dans ces cas, les hauts fonctionnaires cherchent des données probantes pour se couvrir et justifier leurs actions. Cette dynamique a été mise en évidence dans le cas de la distribution du misoprostol, où l'appréhension des effets adverses rendait les politiciens réticents à aller de l'avant en l'absence de données probantes.

« Nous travaillons avec des politiciens. Si l'on montait en épingle la nécessité d'utilisation du misoprostol et qu'une femme vienne à décéder, même si l'on avait une lettre du ministère de la Santé, le directeur de Santé du district devrait en rendre compte. On pourrait même accuser le directeur de l'avoir fait tuer. Ce dernier préférerait avoir des données probantes comme éléments de justification si les circonstances venaient à le dépasser. » (Répondant 2 — gouvernement)

Un répondant a fait valoir que, lorsqu'il y a de l'appui politique ou une demande pour des données probantes émanant des politiciens :

« On constate que le soutien politique est important. Mukono travaille d'habitude avec nos dirigeants politiques qui nous ont toujours accompagnés, notamment en matière de mobilisation, en appuyant certaines mesures qui devaient être approuvées par le Conseil local. »

(Répondant 2 — Gouvernement)

Contexte institutionnel

RELATIONS ET CONFIANCE

Des répondants aux entretiens ont discuté de l'impact de bonnes relations et de la confiance entre le diffuseur de connaissance et l'administration du district sur l'accueil et les perspectives favorables aux données probantes. Selon un répondant, « Le fait d'avoir une bonne relation professionnelle et sociale peut aider dans la prise de décision... mais

si la relation n'est pas harmonieuse, la prise de décision devient problématique » (Répondant 8 — Gouvernement).

Cultures et capacités organisationnelles

RESPONSABILITÉ DE LA PRISE DE DÉCISION

Certains répondants ont affirmé que la manière dont les individus perçoivent leurs responsabilités peut affecter leur demande de données probantes et leur utilisation éventuelle. Par exemple, lorsque les responsables du district se considéraient comme des agents de mise en œuvre plutôt que des décideurs, ils n'utilisaient pas de données probantes (Répondant 1 — Gouvernement). Ces répondants ont indiqué qu'une fois un département de santé ou autre institution a le pouvoir de prendre des décisions politiques, il est plus susceptible d'étudier des données probantes pour les appuyer. Au niveau local de gouvernance, la Direction de santé du district a le pouvoir de prendre des décisions en matière de santé et doit simplement en informer le Directeur administratif en chef, qui est responsable de la reddition de comptes pour le district.

De plus, des parties prenantes ont aussi noté l'importance de l'autonomisation individuelle, particulièrement chez les petits fonctionnaires, en lien avec la prise de décision et la recherche de données probantes.

STRUCTURES ET PROCESSUS

Les acteurs ont noté que les données probantes sont plus susceptibles d'être prises en compte dans un département qui exige des comptes à son personnel. Des répondants ont fait valoir que les *Health District League Tables* (« Classements des districts de santé »), publiés et présentés annuellement aux *revues conjointes*, constituent un outil de reddition des comptes qui encourage les décideurs à utiliser les données probantes en vue d'améliorer leur performance.

Les parties prenantes ont aussi relevé que l'organisation du secteur pour présenter les résultats de leurs évaluations affecte l'utilisation des données probantes. Les décideurs dans le secteur de la santé sont obligés de produire des rapports de performance selon certains indicateurs, notamment quantitatifs. Ainsi, ils prennent en compte les données probantes afin d'améliorer les indicateurs, mais pas la mise en œuvre dans son ensemble.

Les mécanismes de feedback ont aussi été considérés comme importants. Les répondants ont fourni l'exemple du District de Mukono qui a utilisé le feedback pour guider son assurance-qualité du document d'orientation du RRS. Ce mécanisme a encouragé la discussion à propos des données probantes.

Quelques répondants ont soutenu que l'existence de mécanismes de production de données probantes en stimule la demande et créer ainsi une culture dans laquelle les données probantes sont recherchées lorsque des questions politiques sont en jeu. Par exemple, les biostatisticiens des districts utilisent le Health Management Information System (« Système de gestions des informations de santé ») pour appuyer la prise de décision au district. Dans un cas comme celui du Mukono District, où les décideurs utilisent activement un tel système pour mieux apprécier les performances du système de santé et développer des stratégies d'amélioration, ils sont souvent désireux de rechercher des données probantes pouvant appuyer ces stratégies.

FACTEURS INCITATIFS ET DISSUASIFS

Les décideurs ont noté qu'ils pourraient envisager l'utilisation des données probantes s'il y avait des incitations personnelles, telles que la mise en valeur de leurs réalisations en lien avec cette utilisation, et si leur milieu de travail était ouvert à de nouvelles initiatives. Par exemple, un décideur au District de Mukono a rapporté que l'utilisation des données du RRS était possible grâce à l'ouverture d'esprit des dirigeants.

En revanche, d'autres parties prenantes ont indiqué que certains décideurs percevaient l'utilisation de données probantes comme une tâche supplémentaire et donc ne cherchaient pas de données. Ils préféreraient réutiliser les plans des années précédentes parce que ceci était moins exigeant.

« En fait, la plupart des districts utilisent des données probantes, mais si l'on demandait à des responsables des districts, "Donnez-moi vos plans annuels de travail," les plans seraient tous les mêmes. Pensez-vous que les choses changent? Non, parce que le [responsable] crée les plans uniquement parce qu'il est obligé de le faire. Il ne fait pas l'effort nécessaire pour savoir ce qui a fonctionné et ce qui n'a pas fonctionné durant l'année précédente. Dans ce cas comment les choses peuvent-elles changer? »

(Répondant 1 — Gouvernement)

Des répondants ont souligné que les retombées de l'utilisation précédente des données pourraient en affecter la demande à l'avenir. Une fois que les données se montrent utiles pour résoudre des situations, les décideurs sont plus favorables à leur exploitation future.

DÉFENSEURS ET DIRIGEANTS

Les acteurs ont noté que les défenseurs de la pertinence des données probantes jouent un rôle important, tant dans leur appropriation que dans leur utilisation. Ces défenseurs sont des personnes influentes qui prônent l'utilisation des données probantes pour informer les politiques et qui emploient des stratégies bien réfléchies pour encourager cette utilisation. L'efficacité de leur influence a été démontrée par des études sur les facteurs de nature à augmenter l'utilisation des données probantes dans la prise de décision (Basaza et coll., 2018). Par exemple, dans le cas du programme national d'enrichissement des aliments, un acteur a noté l'importance d'avoir des cadres supérieurs au ministère de la Santé qui promeuvent les données probantes (Répondant 7 — non gouvernemental).

Ces défenseurs peuvent aussi être des hommes politiques. Dans quelques cas, ils ont exigé des comptes des technocrates. Ceci à son tour a suscité la demande de données probantes afin d'améliorer la performance des programmes gouvernementaux. Un répondant a noté :

« Il est important d'avoir des chefs politiques exigeants. Si on a des chefs politiques qui réclament publiquement de bonnes performances et nous demandent quels nouveaux projets sont en cours et on n'a rien à montrer — mon cher, il vaut mieux que tu partes.

(Répondant 1 — gouvernement)

Capacités

CAPACITÉS ET CONNAISSANCES LIÉES À L'UTILISATION DES DONNÉES PROBANTES

Les répondants ont noté que certaines capacités sont importantes pour permettre la prise en compte et l'utilisation des données probantes. Par exemple, une partie prenante a souligné que les décideurs ont besoin des compétences de recherche de données à l'aide d'un ordinateur. Selon lui, les décideurs doivent être capables : « d'accéder à l'internet, de parcourir les différentes sources, et de trouver des connaissances existantes » (Répondant 1 — gouvernement).

Selon plusieurs interlocuteurs, les capacités à générer et analyser des données et à rechercher des données probantes existantes sont importantes également, car elles stimulent la demande pour ces données. Un décideur a mentionné que beaucoup de décideurs n'utilisent pas les données probantes parce qu'ils ne savent pas où les trouver. Conséquemment, leur sensibilisation au RRS a été essentielle.

Ressources

Des parties prenantes ont rapporté qu'un Département a besoin d'accès à l'internet et aux services de soutien informatique pour être capable d'accéder aux données et aux services du RRS, et que cet accès leur permet de rechercher des données probantes après la formation (Répondant 1 — gouvernement).

Réflexions et apprentissages en lien avec l'utilisation des données probantes

Comment le contexte et les interventions ont influencé l'utilisation des données probantes

L'utilisation des données probantes décrites dans cette étude de cas a eu lieu dans un contexte où (1) les services sont largement décentralisés ; (2) les décisions sont prises à plusieurs niveaux ; et (3) les partenaires au développement jouent un rôle significatif en influençant et en motivant l'utilisation des données probantes. Les mécanismes pour encourager l'utilisation des services du RRS comprenaient le renforcement des

capacités d'analyse de données probantes et la sensibilisation à l'utilité de cette analyse. La création de liens de confiance entre les décideurs, les parties prenantes et les chercheurs par le dialogue était aussi importante. La crédibilité et l'appropriation des résultats ont été promues par l'implication des individus connus et de confiance, l'utilisation d'une méthodologie éprouvée, la réactivité du RRS vis-à-vis des besoins exprimés par les décideurs, et la collaboration du RRS avec les décideurs en vue de bien clarifier les questions de recherche. Les données probantes ont été ensuite présentées aux décideurs de façon pertinente et accessible, souvent accompagnées par une discussion permettant la participation de toutes les parties prenantes.

Dans les trois cas décrits dans ce chapitre, les interventions ont mené à l'utilisation instrumentale des données probantes. D'autres cas illustrent l'utilisation symbolique, par laquelle les données probantes sont employées pour valider le parti pris d'un décideur.

Leçons pour le secteur de la santé

Le secteur de la santé en Ouganda a déployé plusieurs initiatives en vue de soutenir l'utilisation des données probantes. Cependant, plusieurs facteurs font obstacle à l'intégration de ces données dans la prise de décision au sein du système de la santé, dont l'accès limité aux données, le manque d'intérêt des décideurs et la pénurie de ressources financières et humaines. Les diffuseurs de connaissance tels que le RRS augmentent l'accès des décideurs aux données probantes. Néanmoins, il est important que ces diffuseurs comprennent suffisamment le contexte afin de présenter des conclusions et des recommandations qui sont socialement et culturellement acceptables.

L'adoption de la prise de décision informée par des données probantes est encore émergente ; le RRS fait partie d'un petit nombre d'initiatives visant à soutenir les décideurs au niveau des districts. Évidemment, l'accès et la disponibilité accrue des données probantes répondent à une très forte demande, ce qui augmente les possibilités de prise de décision informée par des données probantes dans les districts. Pourtant, la familiarité limitée du RRS auprès des décideurs demeure un problème entier. Il y a encore besoin d'accroître la visibilité et la pertinence du service et ainsi promouvoir son application continue, particulièrement au niveau national.

Leçons pour le pays

Les expériences du RRS démontrent que les données de recherche peuvent contribuer à l'utilisation efficiente et efficace des ressources. Cependant, l'utilisation des données probantes dans l'élaboration des politiques en Ouganda et ailleurs reste insuffisante, malgré les efforts de rapprocher la recherche et l'action. Il est important de réfléchir et d'apprendre par l'expérience, car même les petits changements peuvent faire de grandes différences. Par exemple, une mesure qui renforcerait l'utilisation des données probantes au niveau du district serait d'exiger que la présentation de ces données appuie toute nouvelle stratégie lors d'une rencontre trimestrielle de la Direction de santé du district.

Une réflexion finale

La leçon clé des trois études de cas est que l'utilisation de données nécessite un défenseur qui soit capable d'intéresser les décideurs. Des efforts de la part des défenseurs de données probantes sont nécessaires pour préparer les utilisateurs à demander et utiliser les données. Ces efforts pourraient inclure la sensibilisation à l'existence et à l'utilisation des données et le renforcement des capacités nécessaires pour évaluer et utiliser les données. Au cours du processus, d'autres activités parallèles, dont la sensibilisation du public aux enjeux politiques et à la valeur de la recherche, l'établissement de relations productives entre les chercheurs et les décideurs, et le renforcement de la confiance du public dans le processus et les résultats de recherche peuvent faire la différence de manière sensible.

Notes

1. La *Global Alliance for Improved Nutrition* est une fondation des Nations unies basée en Suisse qui lutte contre la malnutrition partout au monde.

2. Le groupe de travail a impliqué le ministère de la Santé, le Département des sciences alimentaires de l'université Makerere, le ministère de l'Agriculture, des Industries animales et de la Pêche, la *National Agriculture Research Organisation*, le Bureau ougandais de la statistique (UBOS), le *Uganda National Bureau of Standards*, le ministère du Commerce, la *National Drug Authority* (NDA), le ministère de la Justice, et le *Food Biosciences Research Centre* (WHO Regional Office for Africa, 2013).

L'enrichissement des aliments est une réponse multisectorielle à la carence en micronutriments chez les femmes et les enfants en Ouganda. Brazzaville, Republic of Congo : Regional Office for Africa.

3. TB/RIF signifie *Mycobacterium tuberculosis complex/Resistance to rifampicin*.

4. Le ZN est un dépistage de la tuberculose, aussi appelé la coloration Ziehl-Neelsen.

Références

African Development Bank. 2019. Uganda economic outlook [WWW Document]. *African Development Bank – Build. Today Better African Tomorrow*. Retrieved 15 August 2019, from www.afdb.org/en/countries/east-africa/uganda/uganda-economic-outlook.

Amara, N., Ouimet, M. et Landry, R., 2004. New evidence on instrumental, conceptual, and symbolic utilization of university research in government agencies. *Science Communication*, 26, 75–106. <https://doi.org/10.1177/1075547004267491>

Basaza, R., Kinegyere, A., Mutatina, B. et Sewankambo, N., 2018. National framework for the sustainability of health knowledge translation initiatives in Uganda. *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 34, 120–128. <https://doi.org/10.1017/s0266462317004482>

Bossert, T. J. et Beauvais, J. C., 2002. Decentralization of health systems in Ghana, Zambia, Uganda and the Philippines: A comparative analysis of decision space. *Health Policy Plan*, 17, 14–31. <https://doi.org/10.1093/heapol/17.1.14>

Fiedler, J.-L. et Afidra, R., 2010. Vitamin A fortification in Uganda: Comparing the feasibility, coverage, costs, and cost-effectiveness of fortifying vegetable oil and sugar. *Food and Nutrition Bulletin*, 31, 193–205. <https://doi.org/10.1177/156482651003100202>

Government of Uganda. 2005. *Food and drugs (Food Fortification) regulations, 2005*. Government of Uganda, Kampala, Uganda.

Hanrahan, C. F., Haguma, P., Ochom, E., Kinera, I., Cobelens, F., Cattamanchi, A., Davis, L., Katamba, A. et Dowdy, D., 2016.

Implementation of Xpert MTB/RIF in Uganda: Missed opportunities to improve diagnosis of tuberculosis. *Open Forum Infectious Diseases*, 3, ofw068–ofw068. <https://doi.org/10.1093/ofid/ofw068>

Harvey, P., Rambeloson, Z. and Dary, O., 2010. *The 2008 Uganda food consumption survey: Determining the dietary patterns of Ugandan women and children*. Kampala: USAID.

Kammen, J. (van), Savigny, D. and Sewankambo, N., 2006. Using knowledge brokering to promote evidence-based-policy making: The need for support structures. *Bulletin of the World Health Organization*, 84, 608–612.

Kasale, H., Mbuya, C. et Lobulu, W., 2004. Case study confirms TEHIP's lead role in better health. *TEHIP News*.

Mijumbi, R. M., Oxman, A. D., Panisset, U. et Sewankambo, N. K., 2014. Feasibility of a rapid response mechanism to meet policymakers' urgent needs for research evidence about health systems in a low-income country: A case study. *Implementation Science*, 9, 114. <https://doi.org/10.1186/s13012-014-0114-z>

Mijumbi-Deve, R., Rosenbaum, S. E., Oxman, A. D., Lavis, J. N. et Sewankambo, N. K., 2017. Policymaker experiences with rapid response briefs to address health-system and technology questions in Uganda. *Health Research Policy and Systems*, 15, 37. <https://doi.org/10.1186/s12961-017-0200-1>

Mijumbi-Deve, R. et Sewankambo, N. K., 2017. A process evaluation to assess contextual factors associated with the uptake of a rapid response service to support health systems' decision-making in Uganda. *International Journal of Health Policy Management*, 6, 561–571. <https://doi.org/10.15171/ijhpm.2017.04>

Ministry of Health. 2013. *Guidelines for governance and management structures*. Kampala: Government of Uganda.

Ministry of Health. 2019. Nutrition [WWW Document]. Retrieved 28 March 2019, from <https://health.go.ug/departments/nutrition>.

Potts, M., Prata, N. et Sahin-Hodoglugil, N. N., 2010. Maternal mortality: One death every 7 min. *Lancet*, 375, 1762–1763. [https://doi.org/10.1016/s0140-6736\(10\)60750-7](https://doi.org/10.1016/s0140-6736(10)60750-7)

Uganda Bureau of Statistics (UBOS), ICF International Inc. 2012. *Uganda demographic and health survey 2011*. Kampala, Uganda: UBOS, Calverton, MD: ICF International Inc.

WHO. 2009. *WHO guidelines for the management of postpartum haemorrhage and retained placenta (No. 978 92 4 159851 4)*. Geneva, Switzerland: WHO.

WHO. 2017. *Primary health care systems (PRIMASYS): Case study from Uganda, abridged version*. Geneva, Switzerland:WHO.

WHO Regional Office for Africa. 2013. *Food fortification: A multisectoral response to micro- nutrient deficiency in women and children in Uganda*. Regional office for Africa, Brazzaville, Republic of Congo.

World Bank. 2019. The World Bank in Uganda [WWW Document].

9. Le potentiel et les défis des évaluations à éclairer les réformes : la collaboration avec les producteurs agricoles au Bénin

Bonaventure Kouakanou, Dossa Aguemon, Marius S. Aina, Abdoulaye Gounou et Emmanuel M. David-Gnahoui

Résumé

En 2006, le Bénin a élu un nouveau Président qui a mis l'accent sur la bonne gouvernance. Il considérait que l'évaluation des politiques publiques était cruciale à cette fin et a donc créé un Bureau d'évaluation des politiques publiques et un système national d'évaluation (SNE). Ce chapitre porte sur une évaluation des politiques de développement du secteur agricole béninois réalisée en 2009 au début du système national d'évaluation. Il décrit aussi les manières dont les données générées ont été utilisées pour informer des politiques. La recherche décrite dans cette étude de cas a employé des méthodes qualitatives et participatives, dont l'analyse documentaire, 20 entretiens et trois ateliers. L'évaluation de 2009 n'a pas été utilisée de façon instrumentale, mais elle a contribué significativement à la compréhension des besoins du secteur. Entre 2008 et 2009, la fonction de la société civile et des organisations des producteurs agricoles a évolué. Ces acteurs ont commencé à jouer un rôle important dans la gestion du secteur. Ce cas démontre le potentiel des évaluations à influencer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques au Bénin ; il expose aussi les défis rencontrés. Le rôle des organisations des producteurs était crucial pour promouvoir l'utilisation des données probantes au processus politique. Leur participation a créé une dynamique de production et d'utilisation de données plus inclusif et plus efficace.

Contexte

En 2006, le Bénin a élu le Président Boni Yayi. Il considérait que l'évaluation était essentielle pour la bonne gouvernance et a donc instauré le Bureau d'évaluation des politiques publiques (BEPP), renommé plus tard le Bureau d'évaluation des politiques publiques et d'analyse de l'action gouvernementale (BEPPAAG) et un système national d'évaluation (SNE). Le Bénin est aujourd'hui l'un des trois pays africains, avec l'Ouganda et

l'Afrique du Sud, qui ont un système national d'évaluation des politiques publiques et des programmes.

Ce chapitre porte sur l'évaluation d'une politique de développement du secteur agricole qui a été réalisée en 2009. La recherche a utilisé des méthodes qualitatives et participatives, dont l'analyse documentaire, 20 entretiens, et trois ateliers. Parmi les participants aux ateliers et aux entretiens, on comptait le ministre, des cadres supérieurs, des gestionnaires du suivi et d'évaluation (S&E) au ministère de l'Agriculture et d'autres ministères, des partenaires au développement (PD), des représentants des organisations de la société civile (OSC) et des membres des organisations de producteurs et de professionnels d'agriculture. Y ont également pris part le directeur de Cabinet et des cadres supérieurs du ministère.

L'utilisation des données probantes dans le cadre des politiques agricoles au Bénin

Contexte

Les parties prenantes principales du secteur agricole comprennent la présidence, le ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche (MAEP) et les ministères connexes (Finances, Développement, Environnement, Eau et Assainissement, Santé, Éducation, etc.). La décentralisation des activités liées à l'agriculture vers les communes fait aussi jouer aux gouvernements locaux un rôle important dans les projets dans leurs régions (MDGLAAT, 2010, p. 25).

Parmi les acteurs non gouvernementaux, la plateforme des associations de la société civile du Bénin est une organisation nationale qui exerce une grande influence sur la prise de décision dans le secteur agricole. La Plateforme nationale des organisations de paysans et de producteurs agricoles (PNOPPA) est également influente. Les syndicats de producteurs sont fédérés au sein de la PNOPPA, qui dispense à ses membres des services tels que des achats, des études de marché, un soutien au marketing et une facilitation de l'accès au financement.

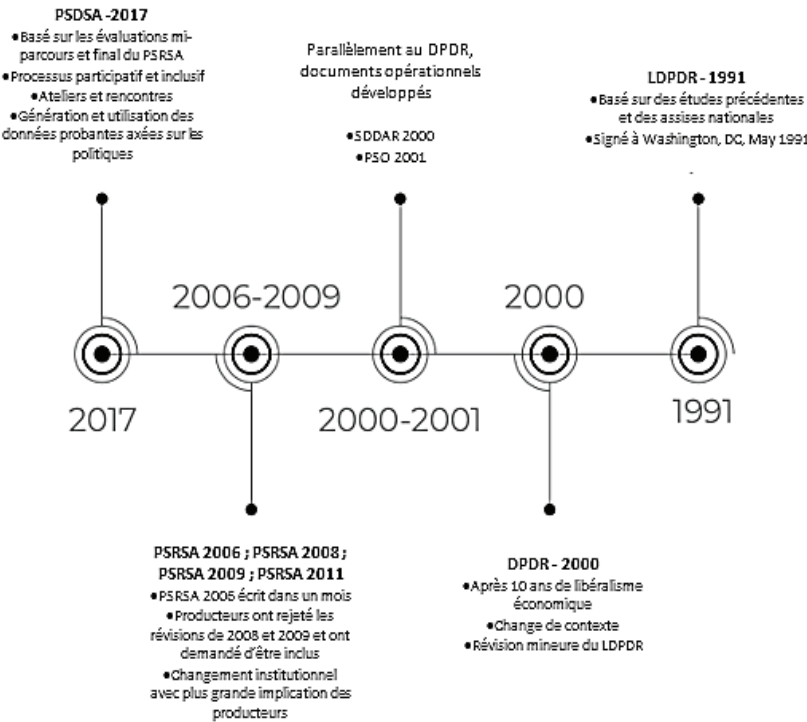
Les partenaires au développement ont été des catalyseurs et des facilitateurs dans l'élaboration et même la mise en œuvre des politiques agricoles au Bénin. Ils soutiennent les évaluations et la recherche et la plupart des évaluations sont financées par leurs soins. Dans plusieurs cas, les PD ont soutenu les organisations professionnelles ou de la société civile, ce

qui a renforcé leur influence dans la prise de décision. À l'heure actuelle, ils ont une grande influence sur l'élaboration des politiques du secteur public.

L'évolution de la politique de développement du secteur agricole

De 1990 à 2019, le secteur agricole du Bénin a connu divers changements de politiques. Dans cette section, nous suivons cette évolution et mettons en évidence les mécanismes qui ont influencé leur développement.¹ La figure 9.1 en donne un aperçu.

Figure 9.1 Parcours de la politique du secteur agricole



Source : créée par les auteurs

En juillet 1990, le gouvernement militaire marxiste a été remplacé par un gouvernement démocratiquement élu. La Lettre de déclaration de la

politique de développement rural (LDPDR) de mai 1991 a été le premier document politique de la période dite « de renouveau démocratique » au Bénin et a initié le retrait de l'État des activités de production, de commercialisation et de transformation. Elle a aussi consacré le transfert de ces rôles à d'autres parties prenantes, notamment les organisations de producteurs et le secteur privé (MDR, 2000, p. 4).

Le deuxième document de politique, la Déclaration sur la politique de développement rural (DPDR), est entré en vigueur en juillet 2000.

En mars 2006, un nouveau gouvernement a été élu sous la présidence de Boni Yayi, qui s'est dit préoccupé par le manque de capacités du secteur agricole et par la nécessité de les renforcer rapidement. Le ministère de l'Agriculture a élaboré le Plan stratégique pour la relance du secteur agricole (PSRSA) 2006–2015. Le ministère a développé le plan en interne en seulement un mois.

Le PSRSA constituait une grande amélioration par rapport aux anciens documents de politique. Cependant, il a été rejeté par les syndicats de producteurs et les PD en raison de leur exclusion de sa formulation. Après de longues et intenses discussions, un processus de révision plus inclusif a été lancé. La deuxième version du PSRSA a fait l'objet d'un séminaire gouvernemental le 12 juin 2008. Les recommandations de ce séminaire ont été suivies par un groupe de personnel technique du ministère de la Planification et du ministère de l'Agriculture. La validation du « nouveau » PSRSA a eu lieu le 30 juillet 2008 à l'issue d'un atelier regroupant toutes les parties prenantes. Les PD ont émis des réserves sur le contenu (Mongbo et Aguemon, 2015, p. 8), qui avait été approuvé par la PNOPPA. La PNOPPA, à son tour, avait critiqué le personnel du ministère pour avoir « traité les autres acteurs du secteur agricole comme leurs sujets » (*ibid.*, p. 8).

Pour certains fonctionnaires, la révision du PSRSA a remis en question les compétences du groupe technique qui l'a rédigé. Cependant, la dépendance du secteur agricole vis-à-vis des PD pour le financement de ses activités et le soutien financier des PD au processus de révision (*ibid.*) ont motivé une relance de la révision du PSRSA en avril 2009. Plusieurs ateliers ont été organisés, qui étaient inclusifs et participatifs et ont conduit à une réduction critique de l'influence du ministère. Le rôle de la PNOPPA dans les ateliers a été significatif du fait de la qualité de ses propositions et la contribution de ses représentants au sein du groupe de travail élargi et des sous-comités techniques (*ibid.*, p. 13).

Malgré cette évolution vers une inclusion plus large, un décret ministériel de février 2010 a établi un Comité d'orientation pour finaliser la politique sans consultation préalable et avec un seul représentant des acteurs non étatiques dans un sous-comité (Mongbo et Aguemon, 2015, p. 10). Après avoir consulté les représentants de la société civile, la PNOPPA a fait une contre-proposition reconnaissant l'importance croissante accordée aux organisations de producteurs dans la politique agricole de la CEDEAO. Par conséquent, les acteurs non gouvernementaux ont assumé un rôle plus important et le sous-comité technique a été présidé par un haut fonctionnaire technique du ministère de l'Agriculture plutôt que par un politicien (Mongbo et Aguemon, 2015).

L'évaluation de 2009 se déroule en parallèle

Entre-temps, le Bureau d'évaluation des politiques publiques mettait en place le nouveau système d'évaluation et une évaluation des politiques dans le secteur agricole était prévue pour 2008 comme l'une des premières évaluations du nouveau système. L'objectif de l'évaluation était de réaliser un diagnostic et de proposer des approches pour la relance du secteur. L'évaluation était gérée par un Comité de pilotage qui a validé le cadre méthodologique et a veillé à ce que l'évaluation soit menée de manière indépendante. Les membres du Comité de pilotage étaient issus de la Présidence de la République et des ministères de la Planification, des Finances et de l'Agriculture, et comprenaient des professionnels de l'Association béninoise du S&E.

L'évaluation a été menée par un consultant indépendant et était de bonne qualité. Des professionnels de l'évaluation, d'autres agents du ministère, de la Présidence de la République et les PD ont largement contribué aux discussions alimentées par les données probantes fournies par les évaluateurs. Ces échanges ont permis à un grand nombre de parties prenantes de tirer des enseignements de l'évaluation. Un atelier de validation par celles-ci et auquel ont participé un grand nombre d'acteurs, s'est tenu durant trois jours en décembre 2009 pour l'adoption du rapport d'évaluation final.

Pendant ce temps, en 2008-2009, des remaniements institutionnels avaient lieu dans le secteur agricole. Le rapport d'évaluation a été publié en décembre 2009, au moment où des changements dans le cadre institutionnel ont permis aux producteurs de participer plus facilement aux processus d'élaboration des politiques et à l'utilisation des résultats de l'évaluation.

Les résultats et les recommandations de l'évaluation (tableau 9.1), dont beaucoup étaient axés sur le PSRSA, ont mis en évidence des données nécessaires au bon moment, et les recommandations ont aidé à concevoir des politiques efficaces pour le secteur qui sont toujours en vigueur.

Ainsi, après l'évaluation de 2009 et dans le cadre de la révision du PSRSA, le cadre institutionnel pour l'orientation et le suivi des politiques a adopté les principes directeurs suivants pour la gouvernance du secteur agricole :

- la participation de tous les acteurs ;
- une répartition claire des rôles et des responsabilités entre les principales parties prenantes ;
- l'établissement de partenariats public-privé pour le développement agricole ;
- le recentrage et le renforcement de l'État dans ses fonctions réglementaires ;
- l'autonomisation de tous les acteurs en fonction de leurs mandats ;
- la responsabilisation.

(MAEP, 2017a, p. 3).

L'adoption de ces principes a renforcé la participation des parties prenantes à l'élaboration de la politique agricole, rendant ainsi plus probable une large appropriation et mise en œuvre.

La révision du PSRSA

La révision du PSRSA a non seulement introduit pour la première fois des acteurs non gouvernementaux dans l'élaboration des politiques, mais elle a également lancé un processus d'amélioration de la production et de l'utilisation des données. Les données probantes issues de l'évaluation de 2009 représentent une contribution importante dans l'élaboration des politiques sectorielles ultérieures (MPD, 2016, p. 6). Cela a donné une plus grande visibilité à l'évaluation en tant que méthode de production de données probantes et a stimulé la demande de données probantes. Ainsi, avec le PSRSA, la demande de données probantes est devenue moins axée sur le conformisme, à la demande des PD ou du ministère, et plus orientée vers l'utilisation en fonction des besoins réels des producteurs sur le terrain.

La version finale du PSRSA (2011-2016) a été adoptée en septembre 2011 (MAEP, 2011). Des évaluations à mi-parcours et finales du PSRSA ont été réalisées en interne par le MAEP en 2014 et 2016, ce qui démontre l'engagement du ministère au processus (MAEP, 2016). Les évaluations ont été appuyées fortement par les PD. Elles ont constitué une base solide pour la rédaction de l'actuel Plan stratégique pour le développement du secteur agricole (PSDSA 2017-2025) et du Plan national d'investissement pour l'agriculture, la sécurité alimentaire et la nutrition (PNIASAN) pour 2017-2021 en découlant.

Le plan stratégique pour le développement du secteur agricole – PSDSA 2017²

En 2016, un nouveau chef d'État a été élu. Ce chef d'État souhaitait concrétiser sa vision du secteur et a donc demandé au secteur agricole d'élaborer un nouveau plan stratégique pour le développement du secteur agricole (PSDSA). Le président de la PNOPPA a fait remarquer à quel point les fonctionnaires du ministère avaient été influencés par le PSDSA : « Dès qu'une nouvelle vision est annoncée, les fonctionnaires du ministère sortent de leurs laboratoires une version recyclée des anciens documents et la mettent en œuvre. Ce n'est plus le cas maintenant ».

La mise en place d'un cadre institutionnel inclusif a créé un environnement dans lequel l'élaboration des politiques publiques n'est plus du seul ressort du ministère. Comme l'a fait remarquer un répondant de la Coopération belge, l'autonomisation des organisations de producteurs a eu un impact énorme. Qu'il s'agisse de la Chambre nationale d'agriculture, du PASCiB ou de la PNOPPA, ces organisations sont devenues indispensables et prennent même l'initiative sur plusieurs questions.

Le PSDSA 2017 a eu l'avantage d'être élaboré à l'aide de données probantes de l'évaluation indépendante de 2009 et des évaluations ministérielles de 2014 et 2016 du PSRSA. Selon le directeur de la Planification, l'intégration des données probantes dans l'élaboration du PSDSA a permis de systématiser l'approche et de renforcer la pertinence et l'appropriation par les parties prenantes. Le premier PSRSA de 2006 a été produit en un mois seulement. Il a fallu 18 mois pour finaliser le PSDSA 2017 dans le cadre d'un processus beaucoup plus efficace et inclusif. Toutefois, le rôle prépondérant des acteurs non étatiques offre la possibilité d'une plus grande appropriation et d'une mise en œuvre plus efficace.

La nécessité des évaluations et le rôle de la production de données probantes

De la production de données probantes à leur utilisation

L'évaluation du secteur agricole, achevée en 2009, était de bonne qualité et très crédible. Dans un premier temps, le personnel du MAEP a rejeté les résultats de l'évaluation en raison de leur caractère jugé trop critique. Ensuite, le ministère de la Planification et du Développement a pris en charge la gestion de l'évaluation et la présidence du Comité de pilotage. La validation finale a eu lieu après un processus laborieux. Le rapport reste l'une des meilleures évaluations béninoises à ce jour et a été largement cité.

Le tableau 9.1 présente les recommandations du rapport d'évaluation (2009) et le degré de mise en œuvre de ces recommandations.

Tableau 9.1 Recommandations de l'évaluation de 2009 et ce qui a été réalisé

Recommandations	Politiques subséquentes
1. Que le MAEP développe une nouvelle politique du secteur agricole en lien avec la nouvelle orientation de développement du Bénin	La politique existante du PRSPA a été révisée et adoptée par le gouvernement en octobre 2011. À la fin du PSRPS 2011-2015, les évaluations de mi-parcours et finale ont été utilisées lors de l'élaboration du PSDSA 2017-2025 et de son plan opérationnel. Les deux ont été adoptées par le gouvernement en novembre 2017.
2. Que le gouvernement prépare et le Parlement adopte une loi sur l'agriculture adaptée à la vision de l'économie émergeant et à l'approche stratégique de développement du Bénin	• Le projet de loi est en cours de finalisation, appuyé par les syndicats des producteurs et les acteurs de la société civile et soutenu par les DP. • Le Parlement a exigé une évaluation préalable avant l'introduction de la loi.

	• L'approbation de la loi est une condition pour un financement clé de l'UE. L'adoption de la loi est prévue pour septembre 2019. L'UE surveillera les progrès.
3. Que le gouvernement considère la version 2006 du PSRPA comme un plan par intérim en attente de l'élaboration d'une nouvelle politique du secteur agricole et l'adoption d'une loi sur l'agriculture	Voir la recommandation 2. En plus de l'élaboration de la nouvelle politique du secteur agricole, d'autres documents ont été produits, incluant : l'établissement d'un système de financement efficace pour le secteur agricole ; la mise en œuvre de la réforme institutionnelle et organisationnelle du ministère ; l'établissement de l'Agence béninoise de promotion des filières agricoles (ABePROFA).
4. Que le gouvernement finance adéquatement le secteur agricole (selon les engagements de Maputo et de Malabo)	Non mise en œuvre. En moyenne, durant la période de 2011-2017, 7 % des dépenses gouvernementales ont été investies dans le secteur agricole, sans atteindre l'objectif recommandé de 10 % (MAEP, 2017e).
5. Que le MAEP développe la synergie entre les réformes des politiques d'éducation et agricoles	Ceci n'a pas été réalisé. Il existe encore de la fragmentation institutionnelle (DPP MAEP, 2015).
6. Que le ministère mette en œuvre des stratégies pour faciliter l'accès aux intrants spécifiques au secteur agricole autres que le coton	Quelques initiatives liées à la mise en œuvre des intrants spécifiques ont été réalisées sans mener à un mécanisme approprié de distribution des intrants spécifiques.
7. Que le ministère établisse un cadre consultatif pour la	En 2013, le Conseil national d'orientation et de suivi (CNOS)

mise en œuvre synergétique des projets et des programmes	a été créé pour la mise en œuvre du PSRSA, mais seulement en décembre 2015, un mois avant la fin du PSRSA. Conséquemment, la coordination et le suivi du PSRSA au niveau stratégique n'étaient pas efficaces durant cette période. Cependant, la réforme du CNOS a été bien mise en œuvre et aujourd'hui, il a 12 branches régionales et 77 locales, une pour chaque région et commune.
8. Que le ministère adopte des outils de gestion axés sur les résultats avec un système de S&E bien fonctionnant ayant des indicateurs de performance et d'impact pour chaque programme et projet	Un nombre d'exécutifs a été formé, mais la majorité a pris la retraite. Le processus de renforcement des capacités pour les nouveaux gestionnaires aux niveaux central et décentralisé a été poursuivi avec le soutien des donateurs. Présentement, le financement de l'UE et le renforcement de capacités sont en utilisation dans la chaîne de Programmation, Planification, Budgétisation et Suivi pour différentes parties prenantes dans le secteur agricole. Ceci aidera la production en temps réel de données de mise en œuvre des projets phares.

Source : Les recommandations sont tirées du rapport sur l'évaluation des politiques de développement du secteur agricole (décembre 2009) et les politiques subséquentes s'appuient sur des entrevues avec des informateurs clés.

Les résultats de l'évaluation de 2009 ont été partagés lors d'un atelier de validation de trois jours, qui a permis aux parties prenantes de prendre connaissance des conclusions. Le SNE du Bénin ne prévoyait pas de processus formel, tel qu'un plan d'amélioration, pour donner suite aux recommandations. Toutefois, comme les parties prenantes avaient participé à l'atelier de validation, elles ont internalisé les résultats et ont pu les utiliser lorsque l'occasion s'est présentée. Il existe désormais un mécanisme de suivi pour savoir où les recommandations ont été mises en œuvre et par qui.

Au milieu de l'année 2010, les parties prenantes du secteur agricole ont eu la tâche urgente d'achever la révision du PSRSA. Les données les plus accessibles et les plus fiables à ce moment-là étaient les résultats récemment validés de l'évaluation sectorielle de 2009. Les parties prenantes se sont réunies pour revoir la méthodologie d'élaboration du PSRSA à la lumière des résultats et des recommandations de l'évaluation. Ces réunions comprenaient des rencontres formelles, des ateliers et groupes de travail thématiques, du lobbying et du plaidoyer par différentes catégories d'acteurs du secteur agricole. Une feuille de route a été définie et approuvée, ainsi qu'une liste de thèmes sur lesquels différents groupes devraient travailler. Des responsables ont été désignés pour chaque thème sur la base de leurs compétences plutôt que de leur position dans l'administration publique (Mongbo et Aguemon, 2015, p. 10). Ainsi, les acteurs non étatiques, y compris les syndicats de producteurs, les OSC et les chambres de commerce, ont pleinement participé aux processus d'élaboration des politiques publiques dans le secteur agricole, avec le soutien des PD.

Depuis 2011, la PNOPPA a initié de nombreuses études, dont les plus importantes sont celles qui ont donné naissance au Mémoire paysan, un document de consensus produit après plus de 40 réunions aux niveaux local, régional et national, qui a synthétisé les attentes des parties prenantes en matière de contenu et de l'orientation de la loi sur le secteur agricole (PNOPPA, 2016, p. 4). Selon l'ancien président de la plateforme, « la transparence et l'utilisation de données probantes sont devenues systématiques dans les activités [de la PNOPPA] ; pour maintenir une bonne réputation, chaque décision doit être fondée sur des données probantes ».

Un Conseil national d'orientation et de suivi (CNOS) a été créé en février 2013 pour orienter et encadrer la politique nationale de développement du secteur agricole. Il s'agit d'un partenariat public-privé formalisé par une convention-cadre, spécialement établi pour encourager

le secteur privé à investir dans le secteur agricole. Il est présidé par le Président du Bénin et compte 25 membres, dont dix ministres et des représentants de la Chambre d'agriculture du Bénin, la Chambre de commerce et d'industrie du Bénin, la PNOPPA, la PAS-CIB et l'Association nationale des collectivités locales du Bénin (ANCB). Il dispose de structures régionales et communales dotées d'une autonomie décisionnelle. Celles-ci fournissent des avis raisonnés sur toutes les questions liées aux politiques et stratégies du secteur agricole (Gouvernement du Bénin, 2013). Le CNOS a joué un rôle essentiel dans le développement et le maintien d'une culture de planification, de suivi et d'évaluation dans l'ensemble du secteur agricole. Ses antennes locales impliquent les acteurs de terrain dans le suivi des informations agricoles. Elles produisent des données sur les terres à cultiver, les intrants nécessaires et le rendement à l'hectare, et proposent des mesures correctives pour améliorer la production. Ce faisant, le CNOS a renforcé les capacités des producteurs et leur participation à la collecte de données de base pour la production de données, en particulier au niveau local. Ces informations constituent la pièce maîtresse des données traitées et consolidées par la Direction des statistiques agricoles (DSA).

La qualité des données de l'évaluation de 2009 a contribué à stimuler la demande d'études supplémentaires. Depuis 2011, la PNOPPA a lancé de nombreuses études, allant d'une analyse de la performance des chaînes de valeur ajoutées de la filière maïs (juin 2011) à une étude sur l'achat au comptant d'engrais par les producteurs (octobre 2011). Ces études ont répondu aux besoins sur le terrain et ont conduit à l'élaboration des politiques pour les secteurs du maïs, du manioc, du riz, de la noix de cajou, de l'ananas, de l'aquaculture, du lait, des œufs, de la viande et du maraîchage.

Conséquences imprévues

L'évaluation de 2009 a été réalisée en même temps qu'une transformation majeure du cadre institutionnel, avec le renforcement du rôle de la PNOPPA. Grâce à cette collaboration renforcée entre les parties prenantes, les données produites par l'évaluation de 2009 ont été utilisées pour informer de nouvelles politiques, notamment l'introduction de la législation sectorielle et l'élaboration du PSDSA, qui était inclusive et fondée sur des données probantes. En outre, à partir de ce moment, les données probantes ont été utilisées plus largement dans la prise de décision. Le tableau 9.1 résume l'état de concrétisation des recommandations de

l'évaluation. Comme le montre le tableau, les données probantes ont informé plusieurs changements notables, y compris des modifications de la loi, la réalisation d'études ultérieures sur le maïs (qui ont abouti à une nouvelle politique en la matière), et la création du CNOS et des programmes de renforcement des capacités. L'évaluation de 2009 a donc eu une influence considérable sur les progrès du secteur agricole.

La révision du PSRSA a été un événement marquant qui a profondément modifié le statu quo dans le secteur agricole. Le cadre institutionnel en vigueur aujourd'hui est basé sur une proposition de la PNOPPA qui, jusqu'en 2008, n'avait jamais joué un rôle significatif dans l'élaboration des politiques mais qui est aujourd'hui un acteur influent dans le processus d'introduction de la loi pour le secteur agricole. Cette évolution est la conséquence imprévue la plus importante découlant de la mise en œuvre de la politique du secteur agricole et des processus connexes.

Qu'est-ce qui a favorisé ou empêché l'utilisation de l'évaluation ?

Cette section explore la manière dont l'utilisation des résultats de l'évaluation et d'autres données probantes a été encouragée à l'aide du cadre analytique du chapitre 2. Nous analysons les types d'utilisation qui ont eu lieu, les interventions qui ont encouragé l'utilisation, et les facteurs qui ont aidé ou entravé l'utilisation.

Comment comprendre les types d'utilisation des données probantes ?

Dans le cadre analytique, nous faisons référence à l'utilisation instrumentale, conceptuelle, procédurale et symbolique. En matière d'*utilisation instrumentale*, les recommandations 1 et 2 de l'évaluation de 2009 (voir le tableau 9.1) ont été directement mises en œuvre et la révision du PSRSA a été achevée comme prévu en 2011. Le processus menant à l'adoption de la loi d'orientation du secteur agricole est en cours. Les recommandations prônant l'inclusion des producteurs ont été prises en compte.

Cependant, l'impact le plus important a été l'utilisation conceptuelle. Le rapport d'évaluation constitue un jalon important en raison de la qualité et de la quantité d'informations qu'il a fournies et qui ont contribué à clarifier les enjeux du secteur. Il a alimenté des discussions ultérieures sur l'élaboration du PSRSA. Presque toutes les informations de base utilisées dans l'élaboration du Mémoire paysan provenaient du rapport

d'évaluation. L'analyse croisée des documents politiques précédents a montré leurs limites et a facilité l'utilisation de l'évaluation pour éclairer la révision du PSRSA.

Les politiques publiques précédentes dans le secteur agricole béninois étaient des exemples d'*utilisation symbolique négative*, parce qu'étant élaborées par le ministère à des fins de conformisme, sans impliquer les parties prenantes. En ce qui concerne l'*utilisation symbolique positive*, l'une des premières évaluations commandées par le BEPP, soit l'évaluation du secteur agricole de 2009, a renforcé l'importance des évaluations qui fournissent les données probantes pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

On peut également constater l'*utilisation de processus* à travers le processus d'apprentissage et l'appropriation accrue du processus d'élaboration des politiques. L'expérience de la révision du PSRSA a sensibilisé les acteurs du secteur agricole à l'importance d'une plateforme plus collaborative et plus inclusive des parties prenantes. Cette plateforme a favorisé l'utilisation de données probantes et a stimulé une demande accrue de données probantes axée sur l'utilisateur. De nombreuses études, en particulier celles portant sur 13 filières agricoles ciblées, ont été réalisées par des associations de producteurs pour leur propre usage, sur la base des recommandations de l'évaluation.

Quelles sont les interventions qui ont favorisé l'utilisation ?

Le tableau 9.2 résume certaines interventions que nous voyons fonctionner dans ce cas d'étude.

Tableau 9.2 Interventions quoi ont influencé l'utilisation

<i>Intervention</i>	<i>Effet</i>
<i>Éléments du SNE émergeant</i>	
Accent mis sur la crédibilité de l'évaluation	L'approche adoptée dans le cadre du SNE consistait à externaliser les évaluations et à faire appel à un consultant en recourant à un processus de recrutement externe, ce qui a permis d'obtenir une évaluation impartiale et de bonne qualité.
Comité de pilotage de l'évaluation comprenant les parties prenantes dès	La participation de principales parties prenantes au Comité de pilotage a facilité <i>l'appropriation</i> ultérieure des résultats de l'évaluation, dont les recommandations ont ensuite servi de base à la révision du PSRSA.
Atelier de validation par les parties prenantes	Un atelier de trois jours s'est tenu en décembre 2009 au cours duquel le rapport d'évaluation final a été approuvé. Cet atelier a permis de <i>sensibiliser</i> les participants à l'importance des données probantes, de promouvoir <i>l'interaction</i> et l'implication des parties prenantes, et de parvenir à un <i>accord</i> sur les conclusions émergentes.
Rôle de l'unité de S&E du MAEP	L'unité de S&E du MAEP a organisé l'atelier de validation qui a joué un rôle clé dans <i>l'interaction</i> , la <i>sensibilisation</i> et <i>l'accord</i> entre les parties prenantes.
La publication du rapport	Le rapport est disponible et <i>accessible</i> en ligne. En tant que l'un des premiers rapports d'évaluation du nouveau SNE, il a servi de référence aux utilisateurs.

<i>D'autres éléments ayant contribué à l'utilisation</i>	
Diffusion des résultats	Après l'atelier des parties prenantes, il y a eu une <i>opportunité</i> immédiate d'utilisation des résultats dans la révision du PSRSA. Les mêmes parties prenantes étaient également celles qui travaillaient sur la révision du PSRSA, ce qui a beaucoup contribué à <i>l'appropriation</i> des résultats et à leur utilisation conséquente.
Comités de pilotage pour l'élaboration des politiques	Après la controverse sur l'élaboration du PSRSA, des acteurs non étatiques ont joué un rôle clé dans les Comités de pilotage pour l'élaboration des politiques, ce qui a favorisé <i>l'appropriation</i> et la <i>motivation</i> de ces acteurs à défendre les nouvelles politiques.
Processus de dialogue	Différents types de réunions ont été organisés avec les parties prenantes du secteur agricole, au cours desquelles la méthodologie d'élaboration du PSRSA a été examinée à la lumière des résultats et des recommandations de l'évaluation, des étapes prochaines planifiées, et des thèmes abordés.
Plaidoyer par les PD	Le mécontentement des PD face au contenu de la première version du PSRSA a donné la <i>confiance</i> nécessaire à d'autres parties prenantes pour faire part de leurs préoccupations, notamment en ce qui concerne le rôle dominant du MAEP.
Renforcement des capacités des producteurs par les PD	Le renforcement de la PNOPPA, en particulier, a donné aux producteurs la <i>capacité</i> de jouer un rôle important dans le processus politique.
Voyage d'étude au Mali	Un voyage d'étude au Mali a permis de <i>sensibiliser</i> et <i>d'engager</i> les acteurs.

Un facteur clé dans l'utilisation de l'évaluation a été la *qualité et l'impartialité* des données probantes dans l'évaluation de 2009 qui ont montré la valeur des évaluations robustes telles que promues par le SNE.³ Lorsque la révision du PSRSA est devenue une tâche urgente, les données crédibles les plus facilement disponibles étaient les résultats récemment validés de l'évaluation de 2009. Les mêmes parties prenantes qui avaient validé les résultats de l'évaluation de 2009 ont pu utiliser leurs connaissances pour informer l'élaboration de la politique subséquente.

Qu'est-ce qui a facilité ou inhibé l'utilisation des données probantes ?

Facteurs facilitants de l'utilisation des données probantes

La mise en place d'un système national d'évaluation : la présence du BEPP (Bureau d'évaluation des politiques publiques) a permis de réaliser une évaluation qui n'aurait peut-être pas eu lieu autrement et d'en assurer la qualité et l'indépendance. Le SNE s'est progressivement imposée et une théorie du changement est désormais un critère obligatoire d'admissibilité des projets ou programmes au Programme d'investissement public (BEPPAAG, 2017).

L'engagement des acteurs non étatiques et leur pression sur le gouvernement : l'ouverture de l'espace politique à des acteurs non étatiques comme la PNOPPA, la PASCiB et les chambres d'agriculture et de commerce a créé une révolution dans l'élaboration des politiques agricoles au Bénin.

Rôle actif joué par les PD : la participation des acteurs non étatiques a été soutenue par les PD. Les PD ont fourni une assistance financière et technique et un renforcement des capacités aux ministères, à la société civile, aux syndicats de producteurs, aux chambres d'agriculture et aux ONG.

Conditions des bailleurs de fonds : les conditions de la Banque mondiale et de l'UE en matière d'aide budgétaire stipulent que certains indicateurs de performance doivent être atteints avant que des montants additionnels soient versés. En 2017, une allocation de 11 millions d'euros de l'UE était rendue conditionnelle à la réalisation de l'indicateur suivant : « Le gouvernement a adopté les documents de politique sectorielle pour la période 2017-2021 (PSDSA/PNIASAN) ».

Le besoin de données probantes pertinentes : plusieurs participants aux entretiens ont souligné le besoin de données probantes plus pertinentes. Au Bénin, la production de données n'est pas un maillon faible dans l'élaboration des politiques, mais c'est plutôt la pertinence des données. Dans ce cas, la production de données probantes a pris de l'ampleur parce que (1) la demande de données probantes a augmenté ; et (2) les politiques sont plus ciblées et ont besoin d'une base plus diversifiée de données plus fiables.

Les règles exigeant la production et l'évaluation de données probantes : il est devenu obligatoire d'utiliser des données fiables pour informer les politiques et les programmes. À partir des discussions parlementaires concernant le budget de 2014, le Parlement du Bénin a rendu obligatoire la réalisation d'évaluations avant la soumission de tout projet ou programme au Parlement.⁴ Cette disposition favorise la production de données et stimulera la demande future.

Facteurs inhibant l'utilisation des données probantes

Des réformes structurelles répétées et trop rapides : après chaque élection, les gouvernements changent et les politiques aussi. Dans le domaine de l'agriculture, il y a eu 10 ministres en 10 ans, ce qui a sérieusement compromis la continuité institutionnelle. De nombreux ministres réinventent des programmes et des politiques et ignorent les politiques publiques bien fondées initiées par leurs prédécesseurs. Les réformes fréquentes font en sorte que les programmes émergents n'ont pas le temps de porter leurs fruits, ce qui fait que les nouvelles politiques repartent de zéro.⁵

La peur de l'inconnu et la réticence à abandonner les habitudes : le refrain : « C'est comme ça qu'on fait » exprime l'expérience et le savoir-faire, mais il peut aussi entraver l'adaptation à la situation actuelle. La peur de perdre le pouvoir et la volonté de contrôle des interventions dans le secteur explique la nomination d'un Comité de pilotage du PSRSA qui était composé presque exclusivement de fonctionnaires, malgré une décision préalable d'impliquer les producteurs.

Le manque de communication entre les parties prenantes : la collaboration dans le cadre d'un processus politique est parfois difficile en raison des positions opposées des acteurs. Les acteurs gouvernementaux ont tendance à revendiquer une légitimité officielle et à se considérer comme supérieurs aux autres acteurs.

La bureaucratie : l'administration publique peut être lourde et lente à tous les niveaux. Même une étude prometteuse peut être abandonnée faute de défenseurs dans la fonction publique. Après l'évaluation de 2009, il y a eu beaucoup de réunions improductives de hauts fonctionnaires qui ne furent pas suivies d'action concrète.

Les ressources insuffisantes : le PSRSA devait être révisé en 2009, les contraintes budgétaires ont empêché cette révision. L'insuffisance des ressources affecte la capacité des acteurs à planifier ou à mettre en place des mécanismes fiables de S&E. Cependant, l'inverse se produit également, c'est-à-dire que des ressources raisonnables sont disponibles, mais que la planification n'est pas réaliste.

Conclusions et leçons émergentes

Des évaluations sommaires aux politiques et pratiques fondées sur des données probantes

Dans le passé, bien que la révision des politiques agricoles ait inclus des consultations avec les parties prenantes, les documents politiques étaient rédigés par le personnel du ministère. Les secteurs concernés (p. ex. les producteurs) n'étaient pas en mesure d'apporter leur expérience. Historiquement, la rédaction des politiques visait davantage à satisfaire l'exigence de produire un document qu'à élaborer une politique bien pensée à mettre en œuvre systématiquement. Peu d'acteurs, y compris les hauts fonctionnaires, lisaient réellement les documents de politique. Aucun de ces documents n'a réussi à transformer le secteur avant l'implication des producteurs, des OSC et des chambres d'agriculture dans la prise de décision du secteur. Les parties prenantes ont revendiqué leur droit de participer. « Il s'agit de nous, les producteurs ; vous ne nous accordez pas de faveur en nous faisant participer ! » (président de la PNOPPA, février 2019).

Comment le contexte et l'intervention ont-ils influencé l'utilisation des preuves ?

Que pouvons-nous apprendre sur l'utilisation des données probantes dans le cas du Bénin ? Dans le contexte de l'évaluation de 2009, l'espace politique a été dominé par le gouvernement, les politiques étant

fréquemment révisées sur une base théorique, sans diagnostic empirique et trop rapidement pour bien mettre en œuvre les modifications.

Une évaluation crédible a été réalisée (*production de données probantes*), menant à des conclusions et à des recommandations pertinentes. La présence d'un SNE a contribué à garantir la qualité de l'évaluation (*intervention pour promouvoir l'utilisation des données probantes*). La plupart des parties prenantes qui ont validé le rapport final de l'évaluation a ensuite participé à la restructuration du cadre institutionnel du secteur. Elles ont saisi l'occasion créée par les données probantes disponibles pour achever la révision du PSRSA, et le PSRSA de 2011 porte une forte empreinte de l'évaluation de 2009.

Le contexte a changé après 2010 grâce à l'implication des producteurs. Il est désormais mieux pris en compte, le gouvernement travaillant en étroite collaboration avec les acteurs non étatiques, et les producteurs sont beaucoup plus déterminés à garantir la pertinence des politiques et la mise en œuvre de stratégies appropriées. Dans ce cadre, nous voyons davantage d'exemples de *production de données probantes*, par exemple des études pour le développement de 13 chaînes de valeur sectorielles. Un plus large éventail d'*interventions favorisant l'utilisation des données probantes* a été appliqué, y compris la participation de toutes les parties prenantes dans une série de dialogues, des voyages d'étude, la systématisation de la collecte de données et l'utilisation pour les campagnes liées au coton, le développement de la chaîne de valeur pour augmenter la production de cultures vivrières, et l'amélioration de la gestion des données probantes par la création d'une Direction des statistiques agricoles. Nous constatons des niveaux plus élevés de *capacité* et de *motivation* aux niveaux individuel et organisationnel. En ce qui concerne les *résultats*, on peut noter : les politiques convenues avec les parties prenantes, une loi sur le secteur agricole, la création du CNOS, des programmes de renforcement des capacités pour le personnel du ministère et les producteurs, un accord entre les parties prenantes sur les prochaines étapes, une plus grande sensibilisation aux données probantes, et à terme, l'utilisation de celles-ci.

Leçons émergentes

Le processus de recherche et de rédaction de ce chapitre a été en soi une occasion d'apprentissage pour le secteur agricole, tant pour le MAEP et les autres parties prenantes que pour le SNE. L'expérience a montré :

- L'importance de mener des *évaluations de haute qualité*. La rigueur et la qualité des données générées par l'évaluation de 2009 ont motivé les parties prenantes à déclencher un changement structurel dans le cadre institutionnel du secteur.

- L'importance du *moment choisi pour l'évaluation*. Le fait de disposer de données probantes à un moment où le changement est en cours motive l'utilisation. Il est donc nécessaire d'anticiper ces moments charnières et de développer une base de données avant qu'elles ne soient réellement nécessaires, afin que les politiques et les décisions puissent être prises relativement rapidement.

- L'importance d'un système national d'évaluation. Un SNE peut garantir la participation des parties prenantes, élaborer des plans d'amélioration, promouvoir un dialogue efficace dans le secteur, et garantir l'existence d'un diffuseur de connaissance au sein du ministère et/ou du BEPP qui veillera à ce que les résultats soient utilisés.

- L'importance de l'implication et de l'*engagement des principales parties prenantes*, y compris les clients du système, qui peuvent stimuler l'utilisation efficace des données probantes, ce qui contribue à créer une dynamique de changement.

- L'importance des *partenaires au développement*. Les PD apportent un soutien essentiel aux parties prenantes et à la poursuite des processus. L'assistance technique et les ressources financières pour les acteurs non étatiques sont extrêmement importantes. Cependant, les activités des PD sont axées sur les projets individuels, ce qui peut être contraignant, car les projets ont une durée de vie limitée. Une dépendance excessive sur des PD peut menacer la durabilité des programmes. Les PD ont également leurs propres intérêts qui doivent être gérés.

Remarques finales

Quelles réponses la coalition avec les producteurs apportera-t-elle aux enjeux du secteur ? Plusieurs questions s'imposent quant à la planification, au suivi et évaluation, au financement, aux ressources humaines, à l'accès à des intrants de qualité, à la normalisation et à la relance de la production, transformation et commercialisation des produits agricoles. Le rôle du MAEP est devenu plus complexe et il s'efforce de trouver le meilleur mode de collaboration entre le gouvernement central et les producteurs. Les

syndicats de producteurs et les OSC ne sont pas encore suffisamment implantés pour remplir leurs rôles dans le secteur.

Le système d'évaluation béninois s'institutionnalise de plus en plus. Cette évolution a été reconnue dans la décision en 2019 d'exiger une évaluation préalable à la soumission de tout projet, programme ou plan d'action au Parlement.⁶ L'obligation de développer une théorie du changement pour les nouveaux programmes et politiques devrait aider à leurs planification et mise en œuvre.

Dix ans après l'évaluation de la politique de développement du secteur agricole de 2009, le secteur porte l'empreinte des changements qui se sont produits. Les recommandations de l'évaluation constituent un événement marquant dans l'utilisation des données probantes sur les changements dans le secteur. Une leçon notable est la nécessité d'inclure les producteurs dans la prise de décision. Sans leur implication, il est peu probable que la production de données se traduise par leur utilisation.

Annexe 9.1 Fait marquants principaux du secteur agricole béninois

<i>Année</i>	<i>Faits marquants</i>
1991	La Lettre de Déclaration de Politique de Développement Rural (LDPDR)
1993	Mise en place du Système National de Vulgarisation National (SNVA)
1994	Élaboration d'un document de stratégie et d'un plan d'action pour le sous-secteur de l'Élevage avec l'appui de la FAO
1995	Programme de Restructuration du Secteur Agricole (PRSA)
1995	La Table ronde sur le secteur rural (septembre)
1999	La Déclaration de Politique de Développement Rural (DPDR)
2000	Le Schéma Directeur du Développement Agricole et Rural (SDDAR), avril 2000
2001	Le Plan Stratégique Opérationnel (PSO)
2001	Les plans d'action sous sectoriels et transversaux

2001	La création du Réseau des chambres d'agriculture du Bénin (RéCAB)
2001	Le document de Stratégie Nationale de Développement de la filière coton
2001	Politique de Promotion de la Femme dans le secteur agricole et rural (PPFR)
2001	Adoption et mise en œuvre de l'approche budget-programmes
2001	Les Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD en agriculture)
2004	Réforme des centres locaux pour le développement en agriculture
2006	Le Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole (PSRSA), juin-juillet 2006
2006	Élaboration du Document Stratégique de Croissance et de Réduction de la pauvreté (DSCR), 2007-2009
2007	Recrutement de nouveaux agents contractuels (près de 2000) au profit des CeRPA
2007	Les APE (Accords de Partenariat Économique) avec l'UE
2007	Politique de Consultation pour l'Agriculture Familiale
2007	Mise en place d'un nouveau système de représentativité au sein des OPA
2007	La promulgation de la loi portant régime foncier rural au Bénin
2007	Adoption de la Stratégie Nationale de Formation Agricole et Rurale (SNAFAR)
2008	Révision du Plan Stratégique pour la Relance du Secteur Agricole

Source : MPDEPP-CAG. 2009, Évaluation de la politique de développement du secteur agricole au Bénin, p. 28.

Notes

1. Le rapport d'évaluation de 2009 comporte une section entière consacrée à l'analyse de l'historique des différentes politiques (p. 24-46). Une grande partie des informations présentées dans le parcours de la politique provient de ce rapport.
2. Le Plan stratégique de développement du secteur agricole (PSDSA) a été adopté par le gouvernement en novembre 2017.
3. De nombreuses autres politiques publiques ont été évaluées depuis lors. Elles sont disponibles sur le site web de la Présidence de la République (www.presidence.bj/evaluation-politiques-publiques).
4. Cette décision a été prise après que le ministre en charge de l'Évaluation des politiques publiques eut fait sa présentation budgétaire soulignant l'importance de l'évaluation.
5. Un exemple typique est celui des réformes des centres régionaux responsables de la promotion agricole pour lesquelles la recherche n'a pas identifié d'étude ou de preuve indiquant leur bien-fondé.
6. Cela s'est produit après que le ministre de l'Évaluation des politiques publiques a fait une présentation pour appuyer la demande de budget de son ministère au Parlement.

Références

BEPPAAG. 2017. *Guide méthodologique nationale d'évaluation*. UNICEF. 124 pages. Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques et de l'Analyse de l'Action Gouvernementale, Bénin.

Government of Benin. 2013. *Request from the Government of Benin for financing of the food production support project in Alibori, Borgou and Collines Departments (PAPVI-ABC)*. Retrouvé le 23 août 2019 à www.gafspfund.org/sites/default/files/inline-files/4.%20Benin_GAFSP%20proposal%20EN.pdf.

MAEP. 2011. *Plan stratégique de relance du secteur agricole (PSRSA)*. 107 pages. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Bénin.

MAEP. 2015. *Document actualisé de politique nationale des semences végétales – Bénin*. 20 pages. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Bénin.

MAEP. 2016. *Rapport d'évaluation du plan stratégique de relance du secteur agricole 2011–2015*. 88 pages. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Bénin.

MAEP. 2017a. *Cadre institutionnel d'orientation et de suivi du secteur agricole*. 24 pages. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Bénin.

MAEP. 2017b. *Cadre programmatique du secteur agricole*. 148 pages. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Bénin.

MAEP. 2017c. *Plan Stratégique de Développement du Secteur Agricole (PSDSA) 2025 et Plan National d'Investissements Agricoles et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle PNIASAN 2017–2021*. 131 pages. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Bénin.

MAEP. 2017d. *Stratégie nationale de promotion des filières agricoles intégrant l'outil clusters agricoles*. UFAI. 73 pages. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Bénin.

MAEP. 2017e. *Rapport de performance du secteur agricole, Gestion 2016*. 54 pages. Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche, Bénin.

MDGLAAT. 2010. *Recueil de lois sur la décentralisation*. 107 pages. Ministère de la Décentralisation, de la Gouvernance locale, de l'Administration et de l'Aménagement du Territoire, Bénin.

MDR. 2000. *Déclaration de Politique de Développement Rural*. 27 pages. Ministère du Développement Rural, Bénin.

Mongbo, R. et Aguemon, D. 2015. *Action publique, acteurs, ressources et pouvoir : cas de la relecture du Plan Stratégique de Relance du Secteur Agricole au Bénin*. Communication au Colloque 2015 de l'APAD.

MPD. 2016. *Synthèse de l'étude sur l'utilisation des résultats des évaluations réalisées au cours de la période 2010–2013*. Direction Générale de l'Évaluation. 8 pages. Ministère du Plan et du Développement, Bénin.

MPDEPP-CAG. 2009. *Évaluation de la Politique de Développement du Secteur Agricole au Bénin*. Rapport Final. 137 pages. Ministère du Plan, du Développement, de l'Évaluation des Politiques publiques et du Contrôle de l'action gouvernementale, Bénin.

PNOPPA. 2016. *Imaginons et construisons ensemble le devenir de notre agriculture : Plaquette de mobilisation pour la collecte de fonds pour la réalisation du Mémoire Paysan*. 6 pages. Plateforme Nationale des Organisations de Paysans et de Producteurs agricoles, Bénin.

10. Le Parlement et la participation publique au Kenya Le cas de la Wildlife Conservation and Management Act 2013

Mine Pabari, Yemeserach Tessema, Amina Abdalla,
Judi Wakhungu, Ahmed Hassan Odhwa et Ali Kaka

Résumé

Ce chapitre explore le rôle du Parlement dans l'élaboration des politiques avec l'engagement des citoyens et la participation publique. Il s'appuie sur les expériences de l'examen et de la promulgation du *Wildlife Conservation and Management Act 2013* (loi sur la conservation et la gestion de la faune) au Kenya. Le chapitre identifie et examine les facteurs contextuels particuliers qui ont favorisé ou entravé l'utilisation des données probantes générées par les processus participatifs publics. Nous concluons en énumérant des leçons et des réflexions en vue de renforcer l'implication du grand public dans l'élaboration des politiques au Kenya et au-delà.

Introduction

En 2013, les problèmes de gestion du secteur de la faune au Kenya ont atteint un point culminant. Le niveau de braconnage n'avait cessé de s'élever au fil des ans. Le Kenya, ainsi que la Tanzanie et l'Ouganda, étaient fortement critiqués par la Communauté internationale pour leurs lois trop faibles pour contrôler la chasse illégale. D'ailleurs, la loi kenyane, élaborée en 1976 et modifiée en 1989, n'était pas conforme à la nouvelle Constitution du pays qui est entrée en vigueur en 2010. Il était donc urgent de mettre en place une législation mieux adaptée à la situation et aux besoins du secteur de la faune du pays.

La loi sur la conservation et la gestion de la faune de 2013 (WCMA 2013) a pour titre complet *Act of Parliament to Provide for the Protection, Conservation, Sustainable Use and Management of Wildlife in Kenya and for Connected Purposes* (République du Kenya, 2014). Adoptée par le Parlement en décembre 2013, la loi est entrée en vigueur le 10 janvier 2014, remplaçant ainsi la *Wildlife Act, Cap 396* de 1976. Le

WCMA 2013 a été réalisé grâce à un processus intense d'engagement des citoyens et de participation du public.

Ce chapitre examine le rôle d'un organe parlementaire qui dirige la participation du public à l'élaboration des politiques au Kenya, utilisant comme exemple illustratif le cas du WCMA 2013. Le chapitre explore l'utilité de l'engagement citoyen comme source de données et identifie les facteurs critiques qui ont influencé le processus et ses résultats dans le contexte kenyan.

La méthodologie utilisée pour ce chapitre est une étude de cas utilisant des données tirées d'une analyse documentaire et d'entretiens. L'analyse a couvert des documents publiés et non publiés tels que la correspondance, les articles publiés, les rapports du Parlement kenyan et d'autres rapports thématiques, entre autres. Des entretiens semi-structurés ont été menés en novembre 2018 avec 22 informateurs clés issus d'institutions gouvernementales, d'organisations non gouvernementales (ONG), d'organisations à base communautaire (OBC) et des particuliers directement et indirectement impliqués dans le processus d'élaboration du WCMA 2013. La liste des personnes interrogées a été établie sur la base d'une analyse documentaire et d'entretiens avec les décideurs politiques impliqués dans le processus d'examen. L'échantillonnage en boule de neige a également été utilisé.

Le contexte

Une histoire mouvementée

La gestion de la faune au Kenya est un enjeu à forte charge émotionnelle, caractérisé par des tensions qui remontent à l'indépendance du Kenya en 1963.

La législation officielle sur la faune au Kenya a commencé sous le régime colonial, les premiers règlements sur la chasse remontant à 1898. Pendant la période coloniale, un certain nombre de zones protégées ont été créées sur des terres autrefois utilisées et habitées par des communautés. De nombreuses communautés, particulièrement des paysans, ont été dépossédées des zones de pâturage du bétail, des routes de migration saisonnière et, peut-être le plus important, des points d'eau. Cela a provoqué un profond ressentiment et une ambivalence envers les zones protégées (E. Barrow et Fabricius, 2002). Ces systèmes ont été décrits

comme une gestion étatique et descendant des zones protégées (E. G. C. Barrow *et al.*, 2000 ; Kabiri, 2010a ; Western, 2000). Après l'indépendance en 1963, le Kenya a conservé un grand nombre de systèmes créés par le régime colonial.

Le document post-colonial *Sessional Paper n°3, Statement on the Future of Wildlife Policy in Kenya* (Kenya, 1975) reste à ce jour le document politique fondamental pour la gestion de la faune et a été mis en vigueur par le *Wildlife Conservation and Management Act* (1976), *Cap 376* (Kabiri, 2010). Le *Wildlife Conservation Act* de 1976 permettait aux propriétaires des terres de gérer et tirer des profits de la chasse commerciale. Cependant, cette loi a été rapidement remise en cause par l'interdiction de la chasse en 1977, qui aurait été motivée par les groupes de défense des animaux et l'industrie du tourisme (Nelson, 2010). Cette décision politique a été un obstacle central dans les diverses tentatives au fil des ans pour déléguer l'autorité sur la faune (*ibid.*). Depuis lors, les débats ont été multiples, avec des points de vue souvent très polarisés, issus d'idéologies de conservation très différentes. Une des principales critiques de la législation sur les ressources naturelles au Kenya porte sur l'exclusion des communautés locales, ce qui a eu un impact négatif sur la conservation des ressources environnementales du Kenya, y compris sa faune.

Une modification du *Wildlife Conservation Act* en 1989 a créé un organisme parapublic sous l'égide du ministère du Tourisme et de la Faune, le *Kenya Wildlife Service* (KWS), pour la conservation et la gestion de la faune du Kenya. Avant la création de cette institution, le gouvernement exerçait une autorité centralisée et une approche descendante sur la protection et la gestion de la faune, avec une participation minimale des acteurs non étatiques. Avec l'introduction du KWS, un certain nombre de modèles alternatifs de gestion a été mis en place afin de permettre une plus grande participation des communautés dans la gestion de la faune (Anyonge-Bashir et Udoto, 2012 ; Western *et al.*, 2015). Cependant, comme de nombreuses institutions gouvernementales, le KWS a dû faire face à un financement inadéquat et à une instabilité de leadership et de vision, et a subi de multiples changements au fil des ans.

Les limites de la capacité du gouvernement à gérer la faune ont permis à d'autres parties prenantes de s'engager dans la conservation des ressources de la faune à travers le pays. Les ONG, avec le soutien des partenaires au développement, ont largement contribué à promouvoir différents types de régimes de gestion de la faune en dehors des zones protégées. Elles ont également joué un rôle important dans les processus des politiques de la

faune au Kenya à tous les stades, soit individuellement, soit par le biais d'alliances et de réseaux formels et informels.

La participation des communautés locales et du secteur privé à la gestion de la faune a toujours été localisée autour de zones communautaires ou privées appelées « réserves ».¹ Il s'agissait de zones mises en réserve par des individus ou des communautés pour conserver des espèces menacées ou accroître les bénéfices tirés de la faune grâce au tourisme, souvent avec le soutien d'ONG ou d'entreprises privées (Kenya Wildlife Conservancies Association, 2016). En avril 2013, la *Kenya Wildlife Conservancies Association* (KWCA) a été créée pour faire entendre la voix des groupes communautaires dans tout le pays. Depuis sa création, la KWCA a été un acteur clé dans les processus de révision législative affectant le secteur et a participé activement au processus de révision de la WCMA 2013.

Tentatives précédentes de révision de la législation relative à la faune

En 2006, un Comité d'orientation technique composé de différentes parties prenantes a examiné la politique du gouvernement à l'égard des espèces sauvages décrite dans le *Sessional Paper n° 3* de 1975, *Statement on Future Wildlife Management Policy* (Déclaration sur la gestion future de la faune), et le *Wildlife Conservation and Management Act, Cap 376*. Cette initiative a été financée par l'*United States Agency for International Development* (USAID) et le *World Wildlife Fund* (WWF). Le Comité d'orientation technique a mené de vastes consultations auprès des parties prenantes et a recensé la littérature et les recherches disponibles, en particulier dans les pays d'Afrique australe, aux États-Unis et en Australie. On estimait à l'époque que les études locales n'étaient pas assez bonnes. Malgré le manque de données locales, le Comité a estimé que les deux documents résultant du processus consultatif élargi présentaient fidèlement les aspirations des populations pour le secteur de la faune. En 2007, un projet de loi sur la faune a été finalisé et soumis au ministère de la Faune, de l'Environnement, de l'Eau et des Ressources naturelles (MEWNR). Malheureusement, le calendrier coïncidait avec une année d'élections générales très mouvementée, et le document a été mis en suspens.

En 2010, une autre ONG, l'*East Africa Wildlife Society* (EAWLS), a également obtenu un financement de l'USAID par l'intermédiaire de l'ONG *Pact Kenya*, pour réviser le projet de loi en collaboration avec le ministère et le KWS. Ce processus a été mené par un groupe de travail technique composé d'experts du secteur et a principalement consisté en un examen par des experts et une réunion finale de révision et de validation

par des parties prenantes. En janvier 2012, l'équipe a soumis le document révisé au MEWNR. Le ministère a approuvé le projet de loi soumis par le Comité technique et l'a publié au journal officiel en juillet 2013 pour obtenir les commentaires du public. Le projet de loi a suscité de nombreuses réponses. Les personnes interrogées dans le cadre de cette étude de cas ont déclaré qu'il manquait des sections essentielles dans la version présentée au Parlement en 2013. De nombreuses personnes interrogées ont déclaré que les modifications étaient motivées par des intérêts particuliers. Les inquiétudes soulevées par le manque de mécanismes et de processus clairs et transparents entre la rédaction technique et la présentation au Parlement ont conduit à la mise en suspens des deux documents.

Les catalyseurs du changement

En 2010, le Kenya a adopté une nouvelle Constitution qui a constitué un tournant décisif pour le pays sur de multiples fronts. Les points suivants sont particulièrement pertinents dans ce cas : (1) l'accent mis sur le développement durable (article 10) et l'environnement (article 69) ; (2) les changements apportés aux rôles du Parlement (article 94) ; (3) la participation du public à l'élaboration des politiques.

Le rôle renforcé du pouvoir législatif dans l'élaboration des politiques est décrit avec justesse par l'une des personnes interrogées :

« La Constitution de 2010 a notamment instauré un système de gouvernement présidentiel. Dans ce système, l'exécutif propose et le législatif prend l'initiative de manière très concrète pour conduire indépendamment le processus politique. Nous avions auparavant un système de gouvernement hybride où certains membres de l'exécutif siégeaient au Parlement. Alors, le processus a été dirigé par le Parlement une fois que le document avait été déposé à la Chambre. » (Répondant 14 – gouvernement)

La participation du public est un pilier essentiel de la Constitution kenyane de 2010. L'Assemblée nationale la définit comme étant un « processus d'interaction entre une organisation et le public dans le but de prendre une décision acceptable et meilleure » (The Clerk of the National

Assembly, 2017). Divers articles de la Constitution kenyane de 2010 garantissent la participation du public. L'article 118(1)b, par exemple, exige que le Parlement « facilite la participation et l'implication du public dans les affaires législatives et autres du Parlement et de ses comités ». L'article 118(1)a prévoit en outre que le Parlement « mène ses travaux de manière ouverte et que ses séances et celles de ses comités soient ouvertes au public ». Les comités compétents du Parlement facilitent la participation du public par des mécanismes qui comprennent des pétitions, la présentation de mémorandums, des auditions publiques, des consultations avec les parties prenantes concernées, et des consultations avec des experts sur des sujets techniques. La Constitution de 2010 garantit spécifiquement la participation du public dans le secteur de l'environnement par le biais de l'article 69(1) qui stipule que : « L'État doit – (d) encourager la participation du public à la gestion, la protection et la conservation de l'environnement ».

Les années précédant 2013 ont été marquées par une recrudescence du braconnage, les populations d'éléphants et de rhinocéros étant décimées dans de nombreuses régions d'Afrique. En mars 2013, la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES) a identifié le Kenya, la Tanzanie et l'Ouganda comme membres du « Gang des huit » qui alimentaient le commerce illégal de l'ivoire. Ces trois pays ont été vivement critiqués pour leurs lois insuffisantes pour freiner l'augmentation de la criminalité liée aux espèces sauvages. Au Kenya, la loi de l'époque traitait le braconnage comme un « délit mineur » et, selon les termes de l'un des participants aux entretiens, « offrait presque des incitations au braconnage » (Répondant 12 – gouvernement). Le gouvernement subissait donc une pression importante de l'intérieur et de l'extérieur du pays pour qu'il mette fin au commerce illégal mondial.

Révision de la loi

Le processus

Les premières élections organisées dans le cadre de la nouvelle Constitution ont eu lieu en mars 2013. Étant l'une des premières lois du nouveau Parlement, le processus d'élaboration du WCMA 2013 a été le premier à prévoir des dispositions pour la participation du public au processus législatif.

En 2013, le MEWNR a soumis un projet de loi au Parlement pour examen et débat. La loi a ensuite été confiée au Comité sur l'environnement et les ressources naturelles (DCENR), qui a mené le processus de participation citoyenne. Le DCENR est une commission parlementaire composée de 29 membres et qui a pour mandat d'examiner toute la législation relative au changement climatique, à l'environnement et aux ressources naturelles.

Le DCENR a été soutenu par le Service de recherche parlementaire (PRS). Le PRS est composé depuis 2019 de 30 chercheurs. L'unité soutient le Parlement en fournissant des informations de base, des briefings, des analyses politiques et des rapports, entre autres, pour soutenir la législation et la prise de décision fondées sur des données probantes. Le PRS fournit également un soutien aux commissions de la Chambre, comme le DCENR, qui comprend la collecte et l'analyse des contributions du public (répondant 1 – gouvernement).

En septembre 2013, les réponses du public au projet de loi soumis en 2012 ont été discutées lors d'une retraite convoquée par le DCENR en collaboration avec le ministère, sous la direction du secrétaire du cabinet.

Conformément à l'article 118 de la Constitution, le DCENR a invité le public, par l'intermédiaire de la presse nationale, à présenter ses observations sur la loi. Les réponses du public ont été reçues par le biais de propositions écrites et d'appels téléphoniques au PRS. Les propositions provenaient de plusieurs organisations, notamment de coalitions et d'associations communautaires telles que la KWCA, d'ONG et de membres du public. Les propositions écrites faisaient référence à des recherches publiées, à de la littérature grise et à des expériences personnelles. Le PRS a recueilli et analysé les propositions des parties prenantes et a assuré la communication entre le DCENR et les parties prenantes (République du Kenya [RoK], s.d.). Les soumissions faites au DCENR allaient de propositions visant à renforcer les cadres institutionnels (comme l'inclusion de représentants des communautés au Conseil d'administration de la KWS) à la création de nouvelles dispositions (comme les mesures d'incitation à la gestion de la faune dans l'utilisation des terres).

Le DCENR s'est réuni sept fois pour discuter du projet de loi, dont deux fois où les parties prenantes ont eu la possibilité de présenter personnellement leurs propositions et leurs arguments. En outre, le DCENR a invité des personnes représentant les parties opposées au débat

sur l'utilisation alimentaire d'espèces sauvages à assister à une séance à huis clos avec les membres du Comité.

Lors d'une deuxième lecture au Parlement, la Commission présente normalement un simple rapport sur le processus d'examen de la loi. Dans ce cas, la Commission a présenté à la fois le rapport et les modifications proposées sur ce texte. Ceci a permis d'en débattre au sein du Parlement et a donné lieu à des modifications supplémentaires qui ont été intégrées par le président du Comité. Une décision sur toutes les modifications a été prise lors de la troisième lecture du projet de loi, présentée au Comité plénier composé de tous les membres du Parlement. La loi a été approuvée par le Parlement en décembre 2013 et est entrée en vigueur le 10 janvier 2014, remplaçant le *Wildlife Act Cap 396* de 1976.

Modifications de l'acte

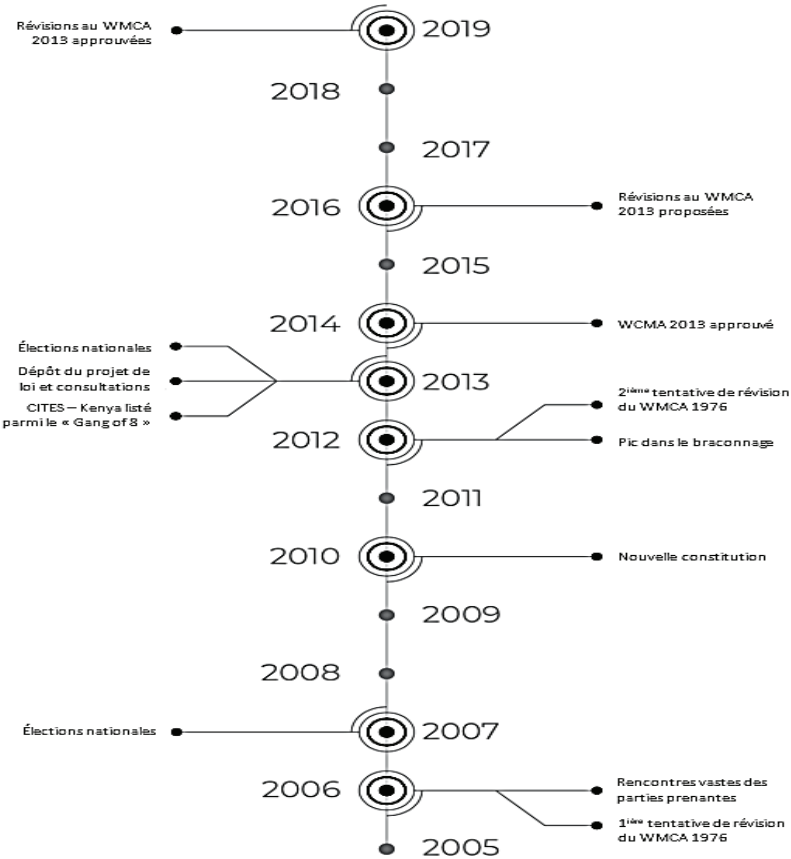
Un large consensus s'est dégagé parmi les personnes interrogées sur le fait que, compte tenu de la crise du braconnage, la loi devait être adoptée d'urgence et qu'elle était adéquate dans les circonstances. Cependant, ils ont reconnu aussi que la législation comportait des lacunes et, au mérite du DCENR, le Comité a suivi l'application de la loi avec des contributions périodiques du PRS. Les questions signalées par le PRS étaient transmises au ministère pour qu'il donne sa réponse officielle au Comité.

Le PRS a utilisé les informations disponibles dans les médias traditionnels et sociaux, ainsi que les informations fournies directement par les parties prenantes engagées dans les processus de consultation antérieurs. Il a compilé sur les tendances du braconnage un dossier qui a déclenché une enquête du Comité sur la menace constante du braconnage dans le pays. En outre, dans le cadre du processus d'amendement du WCMA en 2016, le DCENR a organisé des petits-déjeuners de travail avec les parties prenantes et d'autres organismes gouvernementaux concernés, y compris le pouvoir judiciaire, pour discuter de propositions de modifications spécifiques. De plus, peu après l'adoption du WCMA 2013, l'ONG *Africa Network for Animal Welfare* (ANAW) et le *Judiciary Training Institute* et *Kenyans United Against Poaching* (KUAPO) ont formé un groupe de travail pour proposer des modifications du projet de loi. Le groupe de travail a présenté le document révisé au DCENR lors d'une réunion en décembre 2014.

Le président du DCENR a assuré le suivi de la procédure de première lecture au Parlement en publiant l'appel à la participation du public. En

réponse à son appel, le DCENR a reçu des propositions d'un certain nombre d'organisations de la société civile. Malheureusement, après la première lecture, le processus s'est bloqué car le pays a tenu des élections générales et le Parlement a été dissout. Le processus d'approbation a ainsi été réinitialisé et le projet d'amendement a dû subir de nouveau toute la démarche législative. Au départ, il y avait une réticence à relancer le processus tant que la nouvelle politique de la faune n'était pas en place. Cependant, le processus a été relancé, et certaines sections du WCMA 2013 ont été modifiées par *Miscellaneous Amendment Bill* (Projet de modifications diverses) en décembre 2018. Le long chemin menant à la promulgation et à la modification du WCMA 2013 est résumé dans la figure 10.1.

Figure 10.1 Le parcours du WCMA 2013



Source : Générée par les auteurs

Résultats

Les personnes interrogées dans le cadre de l'étude de cas ont unanimement reconnu que la simple mise en place de la loi après 16 ans était une prouesse. L'une des plus grandes réussites de ce processus a peut-être été le fort sentiment d'appropriation de la loi par les différents groupes de parties prenantes – des différents organes du gouvernement aux ONG et aux organisations communautaires, en passant par les membres des communautés concernés par la gestion de la faune. Cependant, les lacunes de la loi sont également très critiquées. Le pays continue de se battre pour élaborer une législation qui assure un équilibre entre la protection des espèces sauvages et la contribution du secteur aux moyens de subsistance et à l'économie dans ce qui est, aujourd'hui, un environnement macro-économique très dynamique et complexe.

Certains des résultats les plus significatifs du processus d'examen, tels qu'identifiés par les personnes interrogées, sont discutés dans la sous-section suivante.

Utilisation instrumentale

La loi entre en vigueur et reflète l'opinion des citoyens sur les nouvelles orientations du secteur : les personnes interrogées ont été unanimes pour dire que l'engagement d'un large éventail de citoyens a joué un rôle essentiel pour garantir l'adoption de la loi, et que la loi reflète un grand nombre de soumissions et de contributions faites par les parties prenantes. Les changements fondamentaux apportés à la loi à l'issue du processus de révision sont les suivants :

- *Le Kenya Wildlife Service* : en plus de renforcer le rôle et le mandat du KWS, la loi prévoit une restructuration importante du puissant Conseil d'administration du KWS, qui doit être plus représentatif du secteur en incluant des représentants des ministères en charge de la faune, des finances et des gouvernements de comté ainsi que des ONG, des zones communautaires et privées de faune. En outre, le Conseil d'administration est obligé, pour la première fois, de veiller à ce que les représentants de la communauté comprennent à la fois des hommes et des femmes. La composition du Conseil au moment de la rédaction de cette étude de cas satisfaisait à ces exigences.
- *Indemnisations* : l'indemnisation pour la destruction de biens, les blessures et les pertes de vie dues à un conflit entre

l'homme et la faune était toujours controversée et était inadéquate, voire inexistante, avant la loi. Par exemple, la loi prévoit une compensation monétaire pour la perte de vie humaine de 5 millions KES (50 000 USD), alors qu'elle était auparavant fixée à 200 000 KES (2 000 USD). La loi vise également à rationaliser le processus bureaucratique de compensation. Cependant, l'opérationnalisation de la compensation monétaire a rencontré des difficultés, notamment l'insuffisance de fonds pour répondre à la demande (voir également la section « Obstacles à une participation publique efficace »).

- *Infractions et sanctions* : avant cette loi, les sanctions pour les infractions liées aux espèces sauvages étaient minimales et peu dissuasives pour les contrevenants. La loi a introduit des sanctions plus sévères, en particulier pour l'abattage d'espèces sauvages classées comme menacées par la CITES, y compris de lourdes amendes et des peines de prison importantes. Par exemple, une amende de 20 millions de KES (200 000 USD) ou une peine de prison à vie pour l'abattage d'une espèce de catégorie A (par exemple, l'éléphant et le rhinocéros). Selon une étude réalisée par l'ONG *Wildlife Direct*, à la suite de la promulgation de la loi, « une amélioration substantielle des processus et des résultats des affaires de criminalité liée aux espèces sauvages a été réalisée » (D^r Paula Kahumbu *et al.*, 2017, p. 8).

- *Incitations et partage des bénéfices* : la non-perception de bénéfices conséquents sur la faune pour les propriétaires des terres et pour les communautés a été contre-productive pour les objectifs de conservation à long terme. Étant donné qu'un pourcentage important de la faune réside en dehors des zones protégées, les communautés qui supportent les coûts de celle-ci sur leurs terres ont fait pression en faveur de l'augmentation des bénéfices tirés de la consommation et d'autres utilisations de la faune. Grâce à cette loi, la conservation de la faune est désormais une option rémunératrice reconnue pour les propriétaires.³ Ils peuvent demander des licences pour tirer des bénéfices des activités allant du tourisme à l'élevage de gibier. Au moment de la rédaction de cette étude de cas, le ministère cherchait à mener des recherches supplémentaires sur les moyens pratiques et réalisables d'améliorer le partage des bénéfices et l'engagement des communautés.

Utilisation procédurale

Expériences utilisées pour renforcer les outils et les compétences en matière de participation du public à la gouvernance : les leçons apprises de l'examen du WCMA 2013 ont été utilisées pour développer et renforcer les processus nationaux de participation du public. Une modalité de participation des parties prenantes a été élaborée en s'inspirant de l'expérience du WCMA 2013, qui a été adopté par le DCENR, puis par l'Assemblée nationale. L'ancien président du DCENR a travaillé avec le Parlement et d'autres organes pour intégrer ces outils afin d'informer les futurs comités, notamment en contribuant à l'élaboration d'un manuel de gestion des comités pour l'Assemblée nationale et les assemblées de comté. De nouvelles lignes directrices et listes de contrôle des bonnes pratiques sont utilisées dans des formations sur la participation publique qui se tiennent régulièrement aux niveaux national et local.

Rétablissement de la confiance et des relations entre le gouvernement et la société civile : les processus d'élaboration des politiques pour le secteur de la faune souffraient d'un manque de légitimité. L'engagement des citoyens dans les processus d'élaboration des politiques a permis d'établir des relations entre les différents acteurs et parties prenantes concernés. Ces relations ont été importantes pour la crédibilité et ont aidé le gouvernement à comprendre les causes profondes des diverses perspectives dans le secteur. Elles ont ouvert des espaces pour la création de stratégies collaboratives.

Analyse des succès et des défis

La Constitution exige la participation du public, mais elle n'en a pas été le seul moteur. Les précédentes tentatives de révision de la loi ont montré clairement qu'un engagement *significatif* des citoyens était essentiel pour la réussite de la révision. Les processus publics créent une plus grande transparence et minimisent ainsi les risques de « sabotage politique » (comme cela a été le cas lors du processus de révision de 2010-2013). Peut-être plus important encore, il y avait une forte conviction que la nature même du secteur, avec sa diversité de parties prenantes, d'intérêts et de positions idéologiques, exigeait la participation du public. Ces caractéristiques, ainsi que l'histoire du secteur, ont également rendu les processus participatifs efficaces extrêmement difficiles. Il est donc important de décortiquer, de comprendre et de tirer des enseignements (1) des facteurs qui ont facilité et entravé les processus participatifs publics ; et (2) des résultats qui en ont découlé.

« La faune est une ressource qui appartient à tous les Kenyans ; pour que nous puissions la conserver, tous les Kenyans dans leur diversité doivent être impliqués. »
 (Répondant 12 – gouvernement)

Interventions utilisées pour déclencher les changements nécessaires à une participation efficace du public

La réussite de la révision de la loi ainsi que l’adhésion et l’approbation des parties prenantes ont nécessité un certain nombre de changements. Il s’agissait notamment de rétablir la confiance et d’accroître le soutien et la volonté de s’engager dans les processus participatifs publics. De plus, il était nécessaire de créer la possibilité pour les parties prenantes de s’impliquer et de les sensibiliser. En raison de la nature abstraite de ces éléments, comprendre comment ils sont réalisés (et dans quelles circonstances) peut être extrêmement difficile. Les interventions utilisées par le DCENR, par d’autres branches du gouvernement et par des membres de la société civile qui ont finalement abouti à ces changements, sont résumées dans le tableau 10.1 et discutées plus en détail plus bas.

« Le moment était venu de passer à l’action. Le braconnage et d’autres crises ont toujours eu lieu, et la pression exercée par la crise du braconnage ne présente donc pas l’ensemble du tableau. Le braconnage est une crise mondiale et pas seulement kenyane. » (Répondant 4 – non gouvernemental)

Tableau 10.1 Interventions liées à l’utilisation et mécanismes de changement

Intervention/stratégie utilisée	Effet et changement effectué qui a permis l’utilisation
Les dialogues et débats organisés par le DCENR ont permis la coopération entre les experts intersectoriels (nationaux et internationaux) et les décideurs en	Durant une période de trois mois, le DCENR a mené un processus intensif de consultation comprenant sept rencontres, dont deux forums des parties prenantes,

utilisant des forums stratégiques, tels que les rencontres autour de petits-déjeuners	des discussions en tête-à-tête, et une révision de quelques soumissions du public (Annexe 1). Quelques changements suscités par ce processus qui ont assuré l'utilisation des données probantes dans la révision de l'Acte sont : • Le développement de <i>relations</i> et de la <i>compréhension</i> des perspectives et des réalités les uns des autres ; • des éclairages plus profonds et la compréhension des défis et <i>réalités sectorielles</i> ; • la présentation des informations de manière gérable, qui a aidé les décideurs à comprendre et à mettre les données probantes en relation avec des défis politiques spécifiques ; • davantage d'espaces pour s'assurer que les citoyens sont traités de manière égale, augmentant ainsi le sens d'<i>appropriation</i> du processus
Le DCENR et la société civile ont organisé et géré indépendamment le dialogue, le débat et le conflit dans la recherche des positions de consensus	
Le DCENR a créé des gabarits et des processus de soumission des feedback des parties prenantes de manière organisée et en réponse directe à l'acte	
Des organisations de la société civile ont collaboré afin d'élaborer des soumissions conjointes	
Les rôles de diffuseur de connaissance ont été joués par le PRS et la société civile. Quelques exemples sont : • l'identification proactive, la sensibilisation et les conseils fournis à la société civile pour encourager les soumissions et partager les données et les recherches existantes ; • la consolidation et la synthèse des soumissions et des données probantes obtenues et la communication de celles-ci au DCENR en format accessible. Ceci a inclus la production des rapports préliminaires concernant des	

thèmes spécifiques nécessitant plus de débat.	
Le DCENR a créé des espaces pour générer des éclairages additionnels liés à des sujets controversés en rassemblant des individus ayant des perspectives directement opposées afin de les débattre en présence des membres du Comité	
La sensibilisation proactive et l'engagement (particulièrement avec les communautés locales vivant dans des régions éloignées riches en faune)	
Rencontres à huis clos avec des acteurs importants pour davantage permettre l'établissement de consensus ainsi que pour minimiser le risque de sabotage et d'influence politique	

Facteurs facilitant et entravant la participation

Facteurs facilitateurs

Circonstances fortuites et timing : le sentiment d'urgence créé par la crise de braconnage et l'obligation constitutionnelle de mettre à jour la législation sont les deux facteurs qui ont joué un rôle important dans la création d'un environnement où les parties prenantes étaient prêtes à s'asseoir à la table des négociations et à travailler ensemble pour faire avancer la législation. Il est également important de noter que le processus de révision s'est déroulé bien après les élections, ce qui a permis aux décideurs d'analyser dans un environnement moins chargé politiquement les données probantes qui leur ont été présentées.

Une société civile bien organisée avec des relations bien établies : les multiples tentatives de révision de la politique au cours des années précédentes étaient loin d'être improductives. Dans chacun des processus de révision, les membres de la société civile ont recensé ou mené des recherches autour de questions politiques qui les intéressaient spécifiquement. Les activités de lobbying et de plaidoyer et les débats qui ont eu lieu leur ont permis de développer leurs positions et de renforcer leurs arguments au fil du temps. Ils ont aussi favorisé l'établissement de relations avec des organisations partageant les mêmes idées et avec des acteurs et institutions influents. Ces actions préparatoires ont toutes été essentielles pour leur permettre de répondre rapidement aux appels à la participation publique de manière collective et organisée. Les acteurs de la société civile ont préparé des soumissions conjointes et ont partagé des éléments clés de recherche et d'autres formes de données probantes avec le DCENR. Un bon exemple à cet égard est celui des relations de travail établies entre le pouvoir judiciaire, les ONG (ANAW, KUAPO), le KWS (sous l'égide du ministère), le DCENR et le PRS, qui ont abouti aux propositions qui ont donné lieu au document de modification du WCMA en 2016.

Représentation des principales parties prenantes dans la communauté : bien qu'il soit reconnu que les communautés locales sont des acteurs importants du secteur, il est difficile de les faire participer aux processus d'élaboration des politiques. Plusieurs vivent dans des régions reculées et n'ont qu'un accès limité au téléphone ou aux journaux. En outre, les communautés ne possèdent pas toutes des systèmes bien organisés de gouvernance. L'un des avantages de la direction du processus par le corps législatif est que la présence de membres du Parlement au sein du DCENR a permis de garantir que les points de vue des communautés qu'ils représentent soient pris en compte lors du processus de revue. L'existence de plateformes et de réseaux tels que le KWCA a également joué un rôle important à cet égard, tout comme les relations que les ONG ont établies grâce à leurs projets sur le terrain et leurs autres initiatives.

Les compétences, l'expérience et l'expertise nécessaires pour tirer parti des facteurs facilitants : les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux impliqués comprenaient des dirigeants et gestionnaires possédant une vaste expérience dans le secteur, ainsi que dans la facilitation de processus multipartites et l'influence sur les politiques. En tant que tels, ils ont pu tirer parti de la situation favorable pour mobiliser et influencer les politiques.

Des *diffuseurs de connaissance efficaces* : un certain nombre d'acteurs concernés avaient les capacités et l'expérience nécessaires pour être des diffuseurs de connaissance. Le PRS a pu jouer un rôle important en tant que « transmetteur, interprète et synthétiseur d'informations » (Draman *et al.*, 2017, p. 27). Les ONG étaient également bien placées pour jouer un rôle de diffuseur de connaissance en réalisant des études pour produire des données probantes autour de questions particulières ou en s'appuyant sur des recherches existantes et en présentant ces données au Comité sous une forme concise.

Obstacles à une participation efficace du public

Manque d'orientation et de réglementation pour une participation efficace : avant l'entrée en vigueur de la nouvelle Constitution, les espaces de participation du public étaient limités et le gouvernement jouissait d'un pouvoir absolu. Lors de la révision du WCMA 2013, il n'y avait pas de règlements ou de directives en place, et les processus participatifs étaient limités. Ceci, ajouté à une énorme pression temporelle, a entraîné un certain nombre de lacunes. Par exemple, il n'y a pas eu de délimitation du champ d'action ni d'analyse pour identifier les parties prenantes qui devaient être impliquées, et la sensibilisation s'est faite uniquement par le biais d'un journal en anglais. Les appels à participation n'ont été publiés que pour une courte période et les audiences n'ont été organisées que dans la capitale. Il est donc très probable que la représentation, et donc les connaissances et les opinions des citoyens recueillies, aient été incomplètes ou biaisées. Un certain nombre de personnes interrogées ont également estimé que le processus a été précipité avec des appels à participation publiés à la dernière minute, ce qui ne leur a pas laissé suffisamment de temps pour se préparer.

« La participation du public est une bonne chose, mais il faut déterminer ce que l'on recherche exactement – la qualité ou la quantité dans la participation. Dans une certaine mesure, le processus de la WCMA a eu une participation d'ampleur, mais pas de bonne qualité, ce qui est en partie normal dans la ruée vers la révision de certaines parties de la loi après sa promulgation. Les législateurs doivent déterminer la qualité des parties prenantes qu'ils engagent dans le processus d'élaboration des politiques. Les sciences sociales peuvent nous aider à la déterminer. La question de la qualité ne signifie pas

que les gens doivent être formellement éduqués, mais ils doivent se sentir concernés par les questions qu'ils représentent. » (Répondant 3 – non gouvernemental)

Ressources limitées et leurs conséquences pour la participation équitable et la qualité des données probantes : les ressources budgétaires et le temps dont disposait le DCENR étaient loin d'être suffisants. Par conséquent, le Comité s'est appuyé sur des individus et des organisations disposant de ressources pour recueillir des données probantes, ainsi que pour mobiliser et recueillir les points de vue de leurs réseaux (en particulier dans les communautés locales), ce qui a suscité des questions et des préoccupations sur l'accaparement du processus par l'élite et la solidité des données qui ont finalement influencé le contenu de la loi.

Au Kenya, les ONG sont animées par diverses positions idéologiques dans leur approche de la gestion de la faune. Les ONG bien financées et organisées exercent souvent une influence sur les décisions prises par les institutions gouvernementales, car ces institutions sont souvent faibles et manquent de ressources (Kabiri, 2010b ; Norton- Griffiths, 2010). Selon un certain nombre de répondants, les querelles pour obtenir l'appui du public et des législateurs (notamment en ce qui concerne l'utilisation alimentaire) semblent être principalement menées par les ONG, les deux parties prétendant représenter les points de vue des communautés. Les personnes interrogées ont exprimé leur inquiétude quant au fait que les groupes communautaires dans les zones de faune adoptent les points de vue et les idéologies de l'ONG dominante dans leur domaine spécifique.

D'autres estimaient que les débats étaient menés en silence par les partenaires au développement qui finançaient différents groupes. Les représentants gouvernementaux interrogés ont exprimé leur frustration d'être entraînés dans de nombreuses directions par de puissantes ONG. Il a également été dit qu'en l'absence d'un gouvernement fort ayant une vision claire du secteur de la faune et la capacité et les moyens de mettre en œuvre ses priorités, les groupes d'intérêt locaux et internationaux influents continueraient à détourner le processus de participation du public. Quelques répondants ont suggéré qu'une approche plus stratégique consisterait à renforcer d'abord les capacités du gouvernement, puis à faire participer le public.

« L'accent est mis en permanence sur la collaboration avec les grands organismes de conservation, en mettant de côté les plus petits. Les organismes de conservation qui ont des liens directs avec les hauts fonctionnaires ont le monopole. Qu'est-ce que cela signifie pour les organisations populaires ? »

(Répondant 22 – Acteur non gouvernemental)

« La participation du public a changé en raison des médias sociaux. De nombreuses initiatives sont menées par des citoyens qui n'ont aucune idée du coût de l'accueil de la faune sur les terres. Les voix les plus fortes dans les discussions sur la consommation viennent des centres urbains. »

(Répondant 11 – Acteur non gouvernemental)

Une mauvaise gestion des connaissances et une culture peu développée de l'apprentissage : les processus précédents ont généré une multitude de points de vue et de données probantes pour éclairer les défis de politiques auxquels le secteur était confronté. Cependant, en l'absence d'un référentiel et de mécanismes obligatoires pour suivre à la fois les décisions, les preuves et les justifications des décisions, chaque nouveau processus décisionnel est retourné à la case départ. Les personnes interrogées ont reconnu qu'il s'agissait là d'une importante occasion manquée.

Connaissance et compréhension par l'ensemble du corps législatif : en fin de compte, les politiques sont finalisées et approuvées par l'ensemble du corps législatif par l'intermédiaire de l'Assemblée nationale. Par conséquent, les décisions politiques finales sont influencées par les personnes qui composent le Parlement, leurs connaissances et leurs relations interpersonnelles. Selon les personnes interrogées, le niveau de compréhension des réalités du secteur par les membres du Parlement a exercé une influence significative sur le document final, comme l'illustre l'exemple des indemnités, fréquemment cité par les personnes interrogées. En 2013, malgré le dialogue et le débat qui avaient déjà eu lieu, des changements ont été apportés aux clauses sur les indemnités afin d'augmenter les montants versés. Certains estimaient qu'il s'agissait d'une décision politique mise en avant par les députés en réponse aux pressions de leurs circonscriptions. Les personnes interrogées ont également souligné qu'étant donné que cette augmentation était irréaliste et impossible à mettre en œuvre, elle a considérablement entravé l'application de la loi et a réduit le soutien public dont la loi bénéficiait au début.⁴

Réflexions et apprentissages de l'expérience de la révision de la WCMA 2013

Influence du contexte et de l'intervention sur l'utilisation des données probantes

Les changements intervenus à la suite du processus de révision du WCMA 2013 se sont produits dans un contexte particulier et parce qu'un ensemble d'interventions délibérées a été appliqué et a déclenché des mécanismes de changement (tels que l'établissement de la confiance, l'engagement, la confiance, etc.). Ces changements étaient des changements de capacité, d'opportunité ou de motivation (résultats immédiats) qui ont finalement entraîné des changements dans les politiques et les pratiques (résultats plus larges).

Le contexte comprenait une Constitution qui avait été récemment révisée et l'obligation d'aligner toute la législation du pays sur celle-ci. En outre, une crise de braconnage a suscité une grande attention internationale et nationale sur le secteur, ce qui a renforcé le sentiment d'urgence. Enfin, le moment a été bien choisi. Une élection avait eu lieu et un nouveau gouvernement a été mis en place, ce qui a permis d'entamer un débat et une discussion.

Les données probantes ont été fournies sous de multiples formes et à partir de multiples sources, notamment par le biais de présentations orales et écrites fournissant des arguments et des recommandations pour des modifications de la loi, en s'appuyant sur l'expérience, les recherches publiées et la littérature grise. Le tout a été consolidé par le PRS qui a également recueilli des données supplémentaires et préparé des dossiers sur des sujets spécifiques, tels que les expériences d'autres pays. De multiples interventions ont été utilisées pour s'assurer que les citoyens étaient désireux et capables de s'engager activement et que les données fournies et recueillies ont fait l'objet de réflexion et ont été utilisées par le Comité.

Les interventions utilisées par le Comité ainsi que par les différents acteurs et parties prenantes ont inclus l'organisation d'un dialogue et des débats impliquant des décideurs politiques, des experts et des praticiens (tels que des petits-déjeuners de travail), la soumission négociée de déclarations communes par les OSC, des réunions en tête-à-tête pour gérer les conflits, l'utilisation de gabarits et de processus structurés pour s'assurer que les preuves ont été soumises de manière organisée et en réponse directe à la loi, et une sensibilisation et un engagement proactifs avec les parties

prenantes en dehors de la ville, en particulier dans les communautés locales vivant dans des zones éloignées et riches en faune sauvage.

Ces mesures ont renforcé les espaces permettant de faire entendre la voix de tous les citoyens de manière égale, ce qui a permis d'établir et de consolider la confiance et les relations. Cela a permis aux parties prenantes participantes de mieux comprendre les perspectives, les défis et les réalités des uns et des autres ainsi que du secteur de la faune. Les décideurs politiques ont reçu des informations d'une manière gérable qui leur a permis de comprendre et de mettre en relation les données probantes avec des changements politiques spécifiques.

Les résultats ont pris en compte la *motivation accrue* de la société civile à s'impliquer dans les processus d'élaboration des politiques et du gouvernement, à continuer de recueillir des données probantes pour relever d'autres défis politiques. Les expériences et les relations développées ont également augmenté les *possibilités* pour les parties prenantes de s'impliquer dans les processus d'élaboration des politiques dans le pays, en fournissant des points de vue et des données de recherche. En outre, cela a permis d'*accroître les capacités*, notamment les compétences et les outils de gestion des processus participatifs, et d'améliorer la compréhension des réalités et des défis du secteur et des différents groupes de parties prenantes.

La loi elle-même a été révisée et nombreux sont ceux qui ont estimé qu'elle reflétait leurs observations et contributions, ce qui a finalement conduit à des changements dans la pratique et la politique du secteur, qui se poursuivent aujourd'hui avec l'évolution continue de la politique et des règlements.

Considérations pratiques concernant la participation du public et le rôle du Parlement

Les ingrédients importants pour un engagement et une participation efficaces

La volonté de toutes les parties de s'engager de manière constructive ainsi qu'un environnement propice (caractérisé, par exemple, par un calendrier approprié et l'appui législatif), sont absolument essentiels, mais il est peu probable qu'ils débouchent tout seuls sur une participation publique efficace à l'élaboration des politiques.

D'après les expériences du processus de révision du WCMA 2013, les éléments de base pour un processus efficace sont les suivants :

1. des lignes directrices et règlements visant à garantir les meilleures pratiques à toutes les étapes du processus ;
2. une compréhension partagée des processus d'élaboration des politiques dans le pays ;
3. des relations positives et la confiance entre les parties prenantes et les acteurs concernés ;
4. des stratégies et outils de communication appropriés pour transmettre et recevoir des informations avec et entre les différents types de parties prenantes et d'acteurs ;
5. des processus de gestion des connaissances pour recueillir, organiser et partager les informations de manière accessible et utilisable par les parties prenantes concernées.

Un certain nombre de ces éléments de base prennent du temps à s'établir (par exemple, les relations positives et la confiance). Conséquemment, les processus de participation et d'engagement devraient idéalement devenir des normes institutionnelles (gouvernementales et non gouvernementales).

« Nous devons parler de la propriété des animaux sauvages, des droits, et des avantages, et faire de ces dialogues des activités routinières, et les faire mener par le gouvernement. »

(Répondant 5 – gouvernement)

Pour que la participation du public contribue à un processus robuste d'élaboration des politiques, il faut que de multiples fonctions et rôles soient exercés avec succès. Parmi ces fonctions et rôles, on peut citer la collecte et la diffusion des données, la demande et l'utilisation de données probantes pour la prise de décision, et la diffusion et la facilitation entre fournisseurs et utilisateurs. Il est tout aussi important de veiller à ce que les compétences et les connaissances appropriées soient en place que de reconnaître les lacunes et d'atténuer les risques associés.

« Les politiciens aiment les données, mais les gens doivent comprendre que c'est à eux [les politiciens] d'interpréter les faits ! »

(Répondant 12 – gouvernement)

Le bon leadership était absolument essentiel dans le contexte complexe du processus de révision du WCMA 2013, avec son histoire mouvementée

et la multiplicité de valeurs, croyances et besoins des acteurs. Dans le cas présent, la Direction était composée de deux défenseurs de l'évaluation (le secrétaire de cabinet du MEWNR et le président du DCENR), qui ont travaillé ensemble pour faire avancer l'examen jusqu'à sa conclusion. Les caractéristiques du leadership identifiées comme étant déterminantes pour leur permettre d'y parvenir sont les suivantes :

- des personnes de confiance et respectées ;
- des résultats positifs dans l'élaboration des politiques et dans le secteur ;
- la connaissance des réalités du secteur ;
- des relations et réseaux bien établis ;
- un savoir-faire politique avec des capacités à comprendre et à naviguer dans la politique et le pouvoir.

Quelques réflexions finales sur la participation du public à l'élaboration des politiques

La valeur de l'engagement des citoyens et de la participation du public à la révision de la loi en 2013 a été incontestée au cours de cette étude. Elle a permis de l'appropriation de la loi, ce qui était essentiel pour sa progression jusqu'au Parlement et sa promulgation finale. Cependant, il a également été reconnu qu'une dépendance des contributions du grand public comporte un risque important. Les personnes ayant participé à cette étude ont souligné que tous les acteurs et groupes ont des priorités personnelles et des partis pris. Dans le cas du secteur de la faune au Kenya, ces préjugés sont souvent profondément ancrés et difficiles à modifier. Les personnes interrogées ont fait remarquer que les acteurs avaient tendance à utiliser de manière sélective les recherches et autres formes de données pour défendre leurs positions. En même temps, les questions qui ne relevaient pas de ces intérêts avaient tendance à être ignorées. Cela a été dit être partiellement attribuable à la bande passante limitée disponible pour s'engager efficacement dans tous les débats. En outre, des répondants ont fait remarquer que le lobbying et le plaidoyer comportent des risques tangibles, en particulier lorsqu'ils s'opposent à des acteurs influents (tels que les donateurs et le gouvernement). Ces risques ne sont susceptibles d'être pris qu'en cas de questions et d'enjeux de la plus haute importance. Le secteur de la faune au Kenya est animé par de fortes valeurs idéologiques qui ont entraîné « beaucoup de commentaires dans les médias sociaux et de fausses nouvelles » avec de multiples « arguments émotionnels et scientifiques » (répondant 12 – gouvernement).

En fin de compte, il y a donc eu un consensus parmi ceux qui ont contribué à l'étude sur le fait que la participation du public était précieuse et essentielle, mais insuffisante. Il a été estimé qu'il aurait valu mieux utiliser les multiples sources et types de données, y compris les recherches indépendantes.

Ces expériences, y compris les succès et les défis, ont généré de riches enseignements et des idées qui ont continué à renforcer la participation dans la politique et la prise de décision au Kenya. On espère que ces leçons seront utiles pour les autres pays africains qui cherchent à renforcer leur propre développement en impliquant davantage les citoyens.

Références

Anyonge-Bashir, M. et Udoto, P., 2012. Beyond philanthropy: Community nature-based enterprises as a basis for wildlife conservation. *The George Wright Forum*, 29(1), 67–73. Retrouvé de JSTOR.

Barrow, E. G. C. et Fabricius, C., 2002. Do rural people really benefit from protected areas – Rhetoric or reality? *Parks*, 12(2), 67–79.

Barrow, E. G. C., Gichohi, H. et Infield, M., 2000. *Rhetoric or reality? A review of community conservation policy and practice in East Africa*. London: International Institute for Environment and Development and International Union for Conservation of Nature.

The Clerk of the National Assembly. 2017. *Public participation in the legislative process. Fact sheet No. 27*. The National Assembly of Kenya.

Draman, R., Titriku, A., Lampo, I., Hayter, E. et Holden, K., 2017. *Evidence in African parliaments*. Oxford:INASP.

Kabiri, N., 2010a. Historic and contemporary struggles for a local wildlife governance regime in Kenya. In *Community rights, conservation and contested land: The politics of natural resource governance in Africa*. <https://doi.org/10.4324/9781849775052>

Kabiri, N., 2010b. The political economy of wildlife conservation and decline in Kenya. *Journal of Environment and Development*. <https://doi.org/10.1177/1070496510384463>

Kahumbu, P., Karani, J. et Muriu, E., 2017. *On the right path? An analysis of Kenya's law enforcement response to wildlife crime* (No. 2016 & 2017). WildlifeDirect.

Kenya. 1975. *Statement on future wildlife management policy in Kenya*. Retrouvé de <https://books.google.co.ke/books?id=NmBJGwAACAAJ>

Kenya Wildlife Conservancies Association. 2016. *State of wildlife conservancies in Kenya report 2016*. Nairobi: Kenya Wildlife Conservancies Association (KWCA).

Ministry of Environment, Water and Natural Resources. 2015. *Status Report on the compensation of victims of human-wildlife conflict, and alleged irregularity in the recruitment of Kenya Wildlife Service Rangers and efforts by KWS in the fight against poaching of elephants and rhinos*.

Nelson, F. (ed.), 2010. *Community rights, conservation and contested land: The politics of natural resource governance in Africa*. London: Earthscan.

Norton-Griffiths, M., 2010. The growing involvement of foreign NGOs in setting policy agendas and political decision-making in Africa. *Economic Affairs*, 30(3), 29–34. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0270.2010.02018.x>

Republic of Kenya (RoK). 2014. *The wildlife conservation and management act*. kenyalaw.org/lex//index.xql.

Republic of Kenya (RoK), K.N.A. n.d. *Report on the consideration of the wildlife conservation and management bill, 2013*. The fourth report of the first session.

Western, D., 2000. Conservation in a human-dominated world. *Issues in Science and Technology*, 16(3). <https://doi.org/10.1017/CBO9781139047791.010>

Western, D., Waithaka, J. et Kamanga, J., 2015. Finding space for wildlife beyond national parks and reducing conflict through community-based conservation: The Kenya experience. *Parks*, 21(1), 51–62. <https://doi.org/10.2305/IUCN.CH.2014.PARKS-21-1DW.en>

11. La contribution des données probantes générées par la société civile dans l'amélioration des services d'assainissement au Ghana

*Laila Smith, Dede Bedu-Addo, Mohammed Awal
et Anthony Mensah*

Résumé

En réponse aux insuffisances du gouvernement ghanéen, la société civile a joué un rôle important dans le financement, la recherche et la conception de processus et de projets de prestation de services, contrairement à plusieurs de ses homologues africains. Cette étude de cas explore le rôle des outils de la société civile dans la présentation des services d'assainissement au niveau des districts, notamment l'initiative *I Am Aware* (« Je suis conscient » – IAA) et le *District League Table* (Classement des districts – DLT), plus synthétique, promu par une ONG, le *Ghana Centre for Democratic Development* (Centre ghanéen pour le développement démocratique – CDD-Ghana). Le DLT est un outil qui fournit une évaluation globale du développement social en classant tous les districts du pays. Le chapitre examine comment les différentes parties prenantes ont utilisé le DLT comme donnée probante en vue d'améliorer les performances dans le secteur de l'assainissement. Il met en évidence le renforcement de l'utilisation de ces données dans l'évaluation des performances en matière d'assainissement au niveau local, ce qui est démontré par les citoyens qui font pression sur les assemblées de district pour améliorer les performances en matière d'assainissement, le renforcement des possibilités d'engagement des citoyens qui constitue une source de pression au niveau du district, la société civile qui utilise les données probantes dans la planification de ses propres projets, et la motivation des assemblées de district à améliorer les performances.

Introduction

Cette étude de cas explore le rôle de la société civile dans la production et l'utilisation de données probantes pour influencer les performances dans le secteur de l'assainissement au Ghana, avec un accent particulier sur la contribution de l'initiative *I Am Aware* (IAA), en s'appuyant sur le *District League Table* (DLT) comme source de données. Ces deux outils ont été promus par une ONG, CDD-Ghana. Bien qu'ils portent sur les services

de base en général, le chapitre examine leur rôle par rapport au secteur de l'assainissement en particulier. Bien que l'IAA et le DLT jouent un rôle précieux en aidant à affiner et à améliorer la qualité des indicateurs utilisés pour suivre les performances des districts en matière d'assainissement, il est important de reconnaître qu'ils ne représentent qu'une petite partie de la contribution de la société civile pour faire avancer le secteur de l'assainissement au cours des deux dernières décennies. La dernière partie de ce chapitre abordera brièvement certaines stratégies d'engagement public utilisées par la société civile et la manière dont elles ont contribué cumulativement à des réformes positives dans le secteur de l'assainissement en général.

La collecte de données pour cette étude de cas a eu lieu fin 2018 par l'utilisation des méthodes qualitatives comprenant des recherches primaires et secondaires, une analyse de la documentation publiée sur le secteur en général, et des recherches et évaluations plus spécifiques au Ghana. Treize entretiens ont été menés avec des parties prenantes sélectionnées. Deux groupes de discussion ont été organisés, comprenant 14 représentants de la société civile et des prestataires de services de traitement des boues de vidange du secteur privé actifs dans le secteur de l'assainissement urbain. D'autres entretiens ont été réalisés en janvier 2019 avec des fonctionnaires du gouvernement au niveau du district à Amasaman, dans la région de la *Ga West Municipal Area* du Grand Accra, et en avril et mai 2019 avec le ministère de l'Assainissement et de la Gestion des ressources en eau et le CDD-Ghana.

Parmi les limites de l'étude, on peut citer la difficulté à suivre le travail du grand nombre d'ONG qui contribuent au secteur. Leur travail et leurs réalisations sont rarement documentés (à l'exception des rapports adressés directement à leurs donateurs) et il n'existe pas de mécanisme clair pour compiler et diffuser leurs contributions substantielles à la prestation de services d'assainissement. Ceci a rendu difficile la détermination de leurs efforts qui ont contribué aux progrès globaux de la performance du secteur, bien qu'il soit clair que leurs efforts ont apporté des changements significatifs dans le secteur.

Contexte

Contexte national

Le Ghana a été le premier pays africain à obtenir son indépendance en 1957. Le pays est largement décentralisé, avec 16 régions qui coordonnent

l'essentiel des services publics. En février 2019, le Ghana comptait 260 assemblées métropolitaines, municipales et de district (MMDA) qui mettaient en œuvre les politiques gouvernementales et fournissaient des services sociaux au niveau local.

C'est l'une des économies à la croissance la plus rapide en Afrique, récemment reconnue par le FMI comme un pays à revenu intermédiaire. La population urbaine du Ghana a doublé entre 1984 et 2013, avec une croissance annuelle moyenne de 3,5 %. Aujourd'hui, le pays est l'un des pays d'Afrique qui s'urbanisent le plus rapidement, avec une estimation de 54,8 % de la population vivant dans les villes (WorldoMeters, 2019). Cependant, beaucoup de ces personnes n'ont toujours pas un accès adéquat aux services de base.

Le secteur de l'assainissement

L'assainissement est un défi majeur partout dans le monde en raison d'une priorisation politique faible et des engagements budgétaires modestes. En outre, il y a une compréhension insuffisante des facteurs qui influencent les décideurs de haut niveau à s'engager à améliorer l'assainissement.

Au Ghana, la prestation de services d'assainissement est entachée d'inégalités, le pays ayant l'écart le plus important au monde d'accès à des installations sanitaires améliorées (OMS/UNICEF, 2017). Le fardeau du mauvais assainissement est supporté par les plus pauvres au Ghana où, en 2015 encore, seulement 1 % des habitants avaient accès à des installations sanitaires de base et environ 19 % pratiquaient la défécation en plein air (OMS/UNICEF, 2017, Ntow, 2019). Près de 57 % de la population utilisent des latrines communes, une norme inférieure aux standards acceptables promus par les Nations unies pour un assainissement sûr et efficace.

Le *Joint Monitoring Programme* (programme commun de suivi – JMP) établi par l'UNICEF pour suivre les progrès des pays vers la réalisation des Objectifs du millénaire pour le développement est une source de données reconnue pour suivre la couverture des pays en matière d'eau et d'assainissement. En 2015, le JMP a classé le Ghana comme l'avant-dernier pays au monde, avec 15 % de la population couverte par des services d'assainissement de base, après le Sud-Soudan (*ibid.*), ce qui a mis le leadership politique du Ghana dans l'embarras au niveau international et a constitué un important catalyseur de changement, au même titre que les

campagnes de sensibilisation fondées sur des données probantes menées par de grandes ONG actives au Ghana, telles que WaterAid, Trend, SNV et la *Coalition of NGOs in Water and Sanitation* (Coalition des ONG pour l'eau et l'assainissement – CONIWAS). Selon les dernières statistiques nationales disponibles, on constate une amélioration de l'assainissement de base, qui est passé de 15 % en 2015 à 21 % en 2018 (Services statistiques du Ghana, 2018).

Institutions et acteurs influents du secteur

ACTEURS ÉTATIQUES

À la suite d'un lobbying soutenu de la société civile dans la perspective des élections de 2016, le Président Nana Addo Danquah Akuffo-Addo a fait preuve d'un leadership et d'un engagement remarquables pour mener les efforts visant à relever les défis du pays dans ce secteur. En janvier 2017, le ministère de l'Assainissement et de l'Eau (MSWR) a été créé, reprenant les fonctions de la Direction de la Santé environnementale et de l'Assainissement (EHSD), qui se trouvait auparavant au sein du ministère du Gouvernement local et du Développement rural (MLGRD). Le MSWR est responsable de la formulation des politiques, de l'harmonisation et de la coordination des activités dans le domaine de l'eau, de l'assainissement et de l'hygiène (WASH), par le biais de son directeur de l'eau et de sa Direction de la Santé environnementale et de l'Assainissement (Appiah-Effah *et al.*, 2019, p. 404). Le ministère détermine également les indicateurs clés qui sont suivis par le ministère du Suivi et de l'Évaluation.

Au niveau des districts, les assemblées métropolitaines, municipales et de district (MMDA) sont l'unité de base du gouvernement et l'organe statutaire délibérant et législatif. Elles sont responsables de la détermination des grands objectifs politiques et de développement dans leurs juridictions (Government of Ghana [GoG], Ministry of Water Resources Works and Housing, 2010). Elles assurent la distribution de l'eau et l'assainissement dans les zones rurales, les petites villes et les grandes villes, en faisant appel au secteur privé pour la planification et la construction des infrastructures, et aux communautés ou aux opérateurs privés pour la gestion (Répondant 6 – gouvernement). Elles jouent également le rôle de régulateur, par exemple en approuvant les tarifs. Les assemblées de district (DA) sont responsables de la planification, de la mise en œuvre, de l'exploitation et de l'entretien des installations d'eau et d'assainissement et sont les propriétaires légaux des infrastructures communales dans les communautés

rurales et les petites villes (Plateforme de surveillance de l'eau et de l'assainissement, 2009). Sous cette autorité, les agents de santé environnementale de district sensibilisent les communautés en matière d'assainissement et d'hygiène et font appliquer les règlements concernant la construction, l'utilisation et la gestion des installations publiques, institutionnelles et domestiques (Répondant 8 – gouvernement).

Le ministère de l'Assainissement et de l'Eau élabore son propre système de rapports pour combler ces lacunes en matière de coordination (Répondant 8 – Gouvernement), ceci depuis plus de dix ans. Bien que la plupart de services dans le secteur au niveau des districts aient été sous-traités au privé, le gouvernement apporte peu de soutien à leur travail et n'a donc que peu de contrôle sur leurs activités (TREND, 2003, Groupe de discussion 1). De plus, lorsque les activités sont réglementées par d'autres organismes, le ministère de l'Assainissement et de l'Eau n'a que peu de contrôle sur ces derniers et peut même ne pas recevoir de rapports sur leurs activités. Par exemple, l'Agence de protection de l'environnement, qui réglemente la fourniture de services d'assainissement, ne relève pas du ministère de l'Assainissement et de l'Eau, ce qui rend la coordination du travail du secteur privé dans ce domaine encore plus difficile (Répondant 3 – secteur privé).

Les performances limitées de la coordination et de la régulation de l'assainissement au niveau des districts s'expliquent en partie par le fait que ce mandat n'a pas été financé par le passé. En conséquence, l'allocation limitée des ressources pour les déchets liquides, en particulier au niveau des districts, a nui à l'efficacité de la prestation décentralisée des services d'assainissement.

Le Ghana, contrairement à plusieurs de ses homologues africains, est une société relativement inclusive¹ avec un environnement favorable à la participation de la société civile dans la prestation de services. L'une des raisons sous-jacentes est le leadership historique de la société civile dans le financement, la recherche et la conception des processus et de projets de prestation de services en réponse aux insuffisances du gouvernement. Cela a été rendu possible grâce au financement de l'assainissement par des donateurs internationaux², principalement dans les zones rurales, pendant plusieurs décennies. La majeure partie de ces ressources a été acheminée par l'intermédiaire d'organisations non gouvernementales internationales (ONGI) et d'organisations de la société civile (OSC).

L'ouverture de l'État à la consultation, au débat et à l'engagement a permis à la société civile de jouer un rôle de premier plan dans l'évolution

du secteur de l'assainissement. Ceci lui a donné une légitimité aux yeux de l'État, qui a été mise à profit pour assurer un engagement régulier et systématique avec le gouvernement dans la prestation de services et la réforme de la politique dans le secteur de l'assainissement.

Les ONGI et les OSC soutiennent le gouvernement et d'autres organismes dans la mise en œuvre de programmes d'assainissement en participant au dialogue politique, en facilitant l'innovation et le partage des meilleures pratiques, en renforçant les capacités des structures communautaires et en participant à des études thématiques ou à la recherche-action. Elles soutiennent également la collaboration et la coordination au sein du sous-secteur de l'assainissement. Ces organisations internationales ont tendance à travailler en partenariat avec les OSC locales au niveau du district ou en collaboration avec d'autres OSC nationales.

La coordination de ces alliances internationales et locales pour des activités de sensibilisation est dirigée par la Coalition des ONG dans le secteur de l'eau et de l'assainissement (CONIWAS), qui a joué un rôle vital en unissant la voix de la société civile dans le secteur. Cette approche a été appliquée à la défense des intérêts, au lobbying et à l'engagement auprès de l'État sur la réforme politique, ainsi qu'à la mobilisation des acteurs du secteur pour des actions non conflictuelles pour résoudre les problèmes du secteur.

Le CDD-Ghana est un protagoniste clé de cette histoire. Il n'est pas axé sur un secteur particulier, mais plutôt sur le plaidoyer en faveur d'une participation inclusive visant à renforcer la gouvernance démocratique et la reddition de comptes au Ghana et dans les autres pays d'Afrique. Le CDD-Ghana a été créé en 1998 en tant que centre d'études indépendant, non partisan et à but non lucratif pour la recherche et le plaidoyer. Le centre utilise la recherche, les idées et les partenariats pour encourager le dialogue afin d'informer et d'influencer les politiques publiques et mobiliser l'engagement des citoyens au niveau district sur les questions de développement local. Comme mentionné précédemment, cette étude de cas accorde une attention particulière à deux interventions liées du CDD-Ghana pour la production de données probantes au niveau du district, qui ont influencé un programme de réforme de l'assainissement et la prestation de services sociaux : la campagne *I Am Aware* (IAA) et le *District League Table* (DLT), qui a été utilisé comme source de données pour ce plaidoyer.

Les lacunes dans le secteur de l'assainissement et la nécessité d'un engagement citoyen

Au Ghana, l'un des principaux obstacles à la participation des citoyens à la responsabilité gouvernementale et à la réactivité des services publics est l'accès limité à des informations accessibles produites par le gouvernement sur l'état, la prestation et la qualité des biens et services publics (CDD-Ghana, 2017 ; Répondant 10 – non gouvernemental). L'État a besoin de sources de données plus solides et plus uniformes pour évaluer en permanence les principaux objectifs politiques du secteur et améliorer la responsabilité et les investissements, tant au niveau national que local. Parallèlement, du point de vue des citoyens, le public a besoin de davantage de preuves pour remédier à la faible responsabilité au niveau du district et pour améliorer la réactivité des assemblées de districts face aux défis de la prestation de services.

Cette situation est aggravée par la faiblesse des incitations à tous les niveaux de gouvernement en matière d'utilisation des données probantes. Souvent, la prise de décision n'est pas fondée sur des données probantes ; elle est motivée par des considérations émotionnelles ou politiques (Twende Mbele, 2019). De plus, la disponibilité des données au sein des entités gouvernementales est limitée en raison des ressources et des capacités restreintes en matière de production, de coordination et d'utilisation des données au niveau district et aux niveaux supérieurs de gouvernance. La réglementation du ministère de l'Assainissement et des Ressources en eau est faible en raison de sa dépendance des données provenant des districts, qui ont eux-mêmes une capacité limitée à évaluer les performances en matière d'assainissement (Répondant 6 – non gouvernemental). Lorsque les données sont produites par des acteurs non étatiques, leur utilisation par l'État est entravée par des rigidités bureaucratiques. Par exemple, de nombreux acteurs de la société civile n'enregistrent pas officiellement leur présence au niveau du district, faute de quoi les données fournies par les acteurs non étatiques ne peuvent pas être utilisées par les autorités du district lors de la collecte des données relatives à la prestation de services.

En réponse à ces défis, divers partenariats ont vu le jour au fil des ans entre les principales institutions nationales, politiques et de gestion, ainsi que les OSC, pour produire et gérer des données. Ces partenariats entreprennent des analyses pour éclairer l'élaboration de politiques de développement humain fondées sur des données probantes, la planification stratégique, le suivi et l'évaluation, et la capacité de gestion, et pour

renforcer la capacité des citoyens à participer au processus de développement et à tirer parti des activités économiques émergentes (PNUD Ghana, 2019).

Accroître l'accès aux données probantes dans le secteur de l'assainissement

De nombreuses agences étatiques et non étatiques au Ghana ont travaillé ensemble pour utiliser des données probantes afin de faire avancer le secteur de l'assainissement. Les principaux acteurs comprennent l'UNICEF Ghana, le CDD-Ghana, WaterAid, SNV et l'IRC, qui travaillent avec des Départements gouvernementaux tels que le MLGRD, le Bureau du chef de la Fonction publique, le MSWR, le ministère du Suivi et de l'Évaluation (MoME), le NDPC et les MMDA. La société civile, à travers ses divers engagements dans la production de données probantes dans le secteur de l'assainissement, est une source importante de données et utilise ces données dans ses propres efforts de plaidoyer et dans sa participation au CONIWAS, ainsi que dans ses partenariats directs au sein des districts et au niveau national.

Comblant les lacunes – les outils IAA et DLT

En 2011, le CDD-Ghana a lancé l'initiative IAA, un « outil non partisan d'autonomisation des citoyens » créé pour renforcer l'autonomie des citoyens et améliorer leur sensibilisation et leur engagement auprès des responsables en fournissant des informations gratuites, conviviales et accessibles sur la fourniture de biens et services publics afin de renforcer la demande de responsabilité publique. En collaboration avec divers partenaires et organismes gouvernementaux au niveau national et infranational, le projet diffuse des informations axées sur les performances en matière de prestation de services au niveau des districts, par le biais de la radio, de réunions publiques et de l'utilisation de messages SMS (Jones et coll., 2019, p. 4). L'IAA dispose d'un centre de données qui aide à rassembler, archiver et diffuser les informations relatives aux commentaires des citoyens sur les performances de la prestation de services par le biais des canaux décrits précédemment. L'IAA procède à une analyse plus approfondie du contexte institutionnel, de la reddition de comptes et de la gouvernance des différents services qui est préparée par le personnel du CDD-Ghana et partagée avec les citoyens locaux par le biais de fiches d'information et de rapports dans les langues locales et utilisée pour les discussions avec les fonctionnaires lors des rencontres publiques.

Le CDD-Ghana travaille avec des OSC partenaires formées pour travailler dans les régions : chaque région est couverte par une OSC pour deux districts par région. Ces partenaires de district de l'IAA organisent des groupes d'action sociale des citoyens (comprenant chacun 13 à 15 membres) au sein de chaque Conseil local/groupe communautaire. Ces groupes de citoyens sont formés à l'analyse des données et à leur utilisation pour exiger une reddition de comptes et de meilleurs services. D'autres groupes impliqués sont les associations de parents et d'enseignants, les organisations d'agriculteurs, les groupes de femmes et de jeunes venant de toutes les zones des districts du projet. Ces groupes bénéficient également d'une formation sur la gouvernance et la responsabilisation du gouvernement local. Les groupes retournent ensuite travailler avec leurs communautés pour les sensibiliser sur les questions de prestation de services publics.

En 2014, le CDD-Ghana, par le biais du projet IAA, s'est associé à l'UNICEF Ghana pour concevoir et lancer un nouvel outil de responsabilité sociale appelé le *Ghana District League Table* (DLT), testé précédemment en Amérique latine, qui résume les performances par rapport à un ensemble d'indicateurs de résultats de la prestation des services. Le DLT vise à améliorer l'accès des citoyens aux informations sur l'État et la prestation et qualité des services publics de base afin d'accroître leur capacité à exiger des comptes et améliorer la réactivité dans la prestation de services. Le DLT vise également à aider le gouvernement à suivre le développement dans tout le pays et exploiter la pression des pairs pour motiver les assemblées de district à améliorer les services.

Le DLT est une extension du concept de projet de l'IAA, qui se concentre sur les indicateurs en matière d'intrants et extrants sectoriels, tandis que le DLT se concentre sur les indicateurs de résultats dans six secteurs : l'éducation, la santé, l'eau, l'assainissement, la sécurité et l'administration. Les informations provenant de ces six secteurs sont agrégées en un seul indice qui est utilisé pour classer tous les districts du Ghana afin d'identifier ceux qui obtiennent de bons résultats et ceux qui obtiennent de mauvais résultats.³ Les ministères concernés dépendent des rapports annuels des assemblées de districts sur l'état de la prestation et la qualité des services. Les données sont collectées annuellement et sont nettoyées et traitées par le CDD-Ghana.

L'IAA diffuse les données du DLT sur un site web qui permet aux utilisateurs de comparer la qualité dans des districts sélectionnés, ces données au niveau des districts étant présentées sous forme de graphiques.

En outre, l'IAA prépare des bulletins qui fournissent des infographies permettant de comparer la qualité des services dans des districts particuliers aux moyennes nationales. Une plateforme SMS gratuite est également mise en place pour permettre aux citoyens d'envoyer par SMS des demandes de données du DLT, qui leur sont envoyées sur leur téléphone (Jones et coll., 2019, p. 4).

Base de l'indicateur DLT de l'assainissement

L'indicateur de performance du secteur de l'assainissement utilisé dans le DLT est la certification « sans défécation à l'air libre » (pourcentage de communautés certifiées ODF), car il s'agit d'une préoccupation majeure du grand public et du gouvernement. Des discussions avec le CDD-Ghana et le MSWR ont révélé que l'indicateur ODF est considéré comme un indicateur de résultat multisectoriel pour mesurer la qualité de l'assainissement, qui est lié à la santé, à l'éducation et à l'environnement. Les « villages sans défécation en plein air » représentent en effet un indicateur composite, déterminé par de nombreux autres indicateurs de résultats relatifs aux systèmes pour éviter que les villages ne produisent des déchets visibles et appliquent des pratiques d'hygiène.

Par exemple, les indicateurs de résultats pourraient concerner la construction de latrines au niveau des ménages, les installations de lavage des mains au savon ou à la cendre à proximité de ces installations, et les pratiques de lavage des mains. Ces indicateurs de résultats sont suivis par divers ministères qui sont responsables d'éléments spécifiques du système d'assainissement. Le ministère de la Santé s'occupe des dimensions d'hygiène de l'indicateur composite et des maladies qui résultent des mauvaises pratiques hygiéniques ; le ministère de l'Éducation s'engage dans les mécanismes de sensibilisation à l'hygiène ; tandis que le ministère de l'Assainissement s'occupe de la construction de latrines et du résultat global de l'indicateur composite.

Promotion de l'utilisation des données probantes de l'IAA/DLT

Un certain nombre d'interventions ont été intentionnellement utilisées afin de promouvoir l'utilisation des données issues du DLT. Plusieurs de ces interventions ont permis d'établir des relations, un sentiment d'appropriation et de confiance dans les données en favorisant l'interaction entre les utilisateurs des données. Par exemple, l'organisation d'ateliers et de réunions régulières pour engager le gouvernement à plusieurs niveaux

autour de la conception méthodologique a permis d’assurer l’appropriation ainsi que l’établissement de relations et de confiance. Les interventions ont également renforcé les incitations à l’utilisation des données probantes – par exemple, en utilisant un système de classement et en renforçant la sensibilisation et la compréhension de la valeur des données probantes pour l’amélioration des performances. Le tableau 11.1 donne un aperçu des interventions d’utilisation et des mécanismes de changement activés.

Tableau 11.1 Interventions favorisant l’utilisation des données probantes dans le IAA/DLT et les changements qu’elles ont influencés

Intervention	Effet – mécanismes de changement activés qui ont permis l’utilisation des données probantes
Atelier de révision des indicateurs et d’exploration des nouveaux indicateurs à inclure dans l’évaluation de la performance de la DLT	CDD-Ghana et UNICEF organisent un atelier consultatif annuel de révision méthodologique, avec des agences gouvernementales qui produisent des données au niveau du gouvernement central et qui sont responsables de tous les secteurs évalués dans la DLT afin de revoir les indicateurs et d’en explorer de nouveaux pour l’inclusion dans l’évaluation de performance de la DLT. Ces ateliers ont permis le renforcement des relations et ont créé un sens d’appropriation, renforçant en fin de compte l’utilisation des données probantes provenant des résultats de la DLT.
Formation de groupes citoyens en analyse et utilisation des données probantes pour exiger des comptes et de meilleurs services ainsi qu’en gouvernance et littératie en reddition de comptes en général	Augmentation de la sensibilisation au potentiel des données probantes ainsi qu’à la capacité à analyser et à utiliser les données probantes

Promotion active par les OSC et les groupes citoyens de l'utilisation des données probantes par le gouvernement	Le dialogue et les processus participatifs permettent l'accord entre les partenaires et l'appropriation des données probantes par les partenaires et le personnel du district.
Tenue de rencontres sectorielles régulières au niveau du district	L'interaction avec les districts permet le développement des <i>relations</i> entre les OSC et les <i>district assemblies</i> , renforçant ainsi la confiance dans les données probantes ainsi que les capacités et la confiance du personnel du district liées à l'utilisation des données probantes.
Déjeuner national annuel de la DLT organisé par CDD-Ghana et UNICEF et engagements régionaux et des districts à la suite de l'analyse du rapport/production de la fiche d'évaluation	Les engagements régionaux et du district incluent des assemblées publiques, des rencontres avec des représentants gouvernementaux, et des rencontres de planification des politiques particulières, p. ex. les rencontres annuelles du district pour la planification du MTDP. Ces forums impliquent et permettent aux citoyens de comprendre les données relatives à leurs propres actions sociales de concert avec les médias et créent un espace d'interaction et d'engagement avec des acteurs politiques et des fonctionnaires sectoriels.
Fourniture d'accès aux données et aux analyses en formats conviviaux	Ceci permet aux individus de comprendre et de se sentir concernés par les données probantes.
Présentation des données probantes en formats comparatifs en utilisant un système de classement pour les districts	Sensibilisation aux données probantes et appréciation de la valeur des données probantes, entraînant l'institutionnalisation accrue de l'utilisation des données probantes en l'intégrant aux normes professionnelles et aux cultures et créant/renforçant ainsi la motivation pour les utiliser.

Promotion par CDD/UNICEF de l'utilisation de la DLT en tant que critère additionnel pour le DPAT	
Allocation du budget national en fonction des données et rapports fournis	

Types d'utilisation des données probantes qui ont émergé

Renforcement des capacités de plaidoyer fondé sur des données probantes

Selon une évaluation formative de l'IAA, ses campagnes fondées sur les données probantes du DLT ont contribué à renforcer la confiance et les capacités des citoyens à s'engager par l'intermédiaire de groupes civiques. Ceci a exercé une pression sur les acteurs gouvernementaux pour améliorer la prestation de services, en particulier au niveau infranational, et a également incité les citoyens à travailler avec les assemblées de districts pour utiliser les données probantes du DLT afin de suivre l'état de la prestation de services (Jones *et al.*, 2019). En particulier, le rôle des citoyens dans l'interrogation des indicateurs de résultats et dans la collaboration avec les assemblées de districts en lien avec l'exactitude et la pertinence des données a contribué à améliorer la qualité des données sur le secteur de l'assainissement au niveau des districts (Répondant 3 – société civile).

Le travail de l'IAA sur le terrain a contribué à créer des données plus robustes que la société civile peut utiliser dans ses actions de plaidoyer au niveau national (Jones *et al.*, 2019 ; Ntow, 2019).

Soutenir un plaidoyer fondé sur des données probantes pour une meilleure prestation de services

Le DLT est utilisé par les OSC pour influencer l'élaboration des plans de développement à moyen terme des districts. Les OSC locales utilisent les données pour convaincre les assemblées de districts d'assurer une distribution plus équitable des ressources nationales aux communautés

vivant dans les zones défavorisées. Le district de Garu Tempane est un bon exemple de l'utilisation des données pour le plaidoyer par les OSC. RISE Ghana, une ONG locale, et un groupe de citoyens appelé IAA Volunteers ont utilisé les données du niveau district pour présenter une pétition citoyenne à l'assemblée du district. Cela a permis de convaincre le district de construire des toilettes et un urinoir au marché de Garu (Jones *et al.*, 2019).

Influence sur les systèmes de gestion des performances des districts

L'évaluation de l'IAA confirme que c'est au niveau des districts que les données DLT sont les mieux prises en compte. L'évaluation de l'IAA, qui a porté sur un échantillon du personnel de quatre districts du Ghana, a révélé que ces assemblées de districts ont intégré certaines priorités des citoyens dans leurs plans de développement à moyen terme et qu'elles ont commencé à améliorer la prestation des services dans trois des quatre districts mentionnés précédemment (*ibid.*, p. 6). L'évaluation a constaté que le plaidoyer et la pression autour de l'étude DLT ont été un moteur important de la réactivité accrue au niveau des districts, car elles ont créé une concurrence et un embarras parmi les responsables des districts et un espace de dialogue avec les citoyens sur les données sectorielles (*ibid.*). Les assemblées de districts qui obtiennent de mauvais résultats dans le cadre du DLT sont signalées au niveau national comme des « districts problématiques », un statut que peu d'autorités de districts souhaitent obtenir (Répondant 8 – gouvernement).

Le DLT n'a pas de système de récompense autre que la pression des pairs par l'étalonnage et les districts ne sont donc pas toujours motivés pour répondre à ses exigences. Cela change lentement, avec une plus grande sensibilisation des districts aux liens entre le DLT et l'amélioration des performances des districts (voir le système du *District Performance Assessment Tool* [DPAT]). Cette sensibilisation est également encouragée par des campagnes nationales (Wumbel, 2017).

Informations pour la planification et les allocations budgétaires

L'évaluation de l'IAA (Jones *et al.*, 2019) montre que la DLT a été tellement diffusée au niveau national que la plupart des organisations politiques l'ont utilisée, et que la société civile a utilisé le DLT pour planifier ses interventions en matière de prestation de services, de plaidoyer au niveau des districts, et d'analyse politique (*ibid.*, p. 5). Une série

d'ateliers organisés avec des acteurs de la société civile dans le domaine de l'assainissement national a permis de recueillir d'autres données qui ont montré que le DLT était à la base de la production de données probantes plus sophistiquées dans le cadre de leur travail de prestation de services (Ntow, 2019).

Les OSC et les citoyens utilisent le DLT pour défendre leurs intérêts, du niveau district aux quartiers. Le *District Performance Assessment Tool* (Outil d'évaluation des performances des districts – DPAT) est un système d'évaluation des performances qui repose sur les mêmes données administratives que celles qui alimentent le DLT, mais qui est utilisé au-dessus des assemblées de districts par les MDA (Gouvernement du Ghana, ministère du Gouvernement local et du Développement rural [MLGRD], 2018). La NDPC et le MOME ont noté que l'allocation des ressources budgétaires nationales par le ministère des Finances (MoF) est désormais basée sur la soumission de rapports de mise en œuvre et de plans de développement à moyen terme, certifiés par la NDPC (Répondants 4 et 11 – gouvernement). La réactivité croissante des responsables des assemblées de districts à leur classement par le système DPAT a contribué à motiver l'amélioration des performances. L'incitation est la possibilité de refus de financement supplémentaire par le gouvernement central dans le cas d'une faible évaluation DPAT dans la catégorie de l'environnement dont fait partie l'assainissement. Ce changement de comportement a influencé la structure et les processus de l'administration publique en intervenant sur la prise de décision en matière d'allocation budgétaire au niveau district. Ceci a conduit à un soutien budgétaire plus important du Trésor national pour l'assainissement au niveau du district, car les districts sont plus performants en ce qui concerne les systèmes nécessaires pour augmenter le nombre de villages/établissements qui sont ODF.

Analyse de l'utilisation des données probante et des facteurs qui y ont contribué

Interventions entreprises pour promouvoir l'utilisation des données probantes

La campagne de l'IAA, s'appuyant sur les données du DLT, a impliqué une série d'activités de facilitation de processus qui commencent à produire des données de meilleure qualité au niveau du district et une plus grande capacité des citoyens à tenir les gouvernements locaux responsables des

performances en matière d'assainissement. Cela a été réalisé grâce aux OSC et aux parties prenantes du gouvernement qui se sont appuyées sur des interventions délibérées et stratégiques pour garantir au niveau district, l'utilisation des données sur l'assainissement qui sont générées au niveau local et intégrées dans les systèmes administratifs nationaux. Le tableau 11.1 décrit ces interventions et les effets qu'elles ont eus sur les individus, qui ont finalement abouti à l'utilisation des données au niveau des organisations et des systèmes.

Les interventions utilisées par la campagne de l'IAA (décrite au tableau 11.1), qui se sont appuyées sur les données du DLT, ont été opportunes, stratégiques et efficaces pour permettre leur utilisation.

Facilitation des processus

La facilitation du dialogue (par exemple, par le biais des ateliers et des rencontres) a permis aux assemblées de districts et aux OSC de travailler ensemble pour co-crée les méthodologies et les approches de production de données et pour s'engager conjointement dans l'interprétation des données. La confiance, les relations, le sentiment d'appropriation et la compréhension qui ont émergé de ces interactions ont joué un rôle important dans le renforcement des capacités d'utilisation des données.

Bien que ce soit le sentiment général, certains districts estiment qu'il est possible d'améliorer la manière dont le processus DLT est intégré dans les évaluations de l'Assemblée de district utilisées pour le système DPAT. Ceci permettrait aux bureaux de districts de mieux comprendre les critères d'évaluation des performances et la manière dont les institutions nationales utilisent ces mesures.

Diffusion de connaissance

Comme nous l'avons vu au chapitre 2, les liens entre l'offre et la demande de données probantes doivent être délibérément activés et soutenus. L'accès, la synthèse, l'analyse et la diffusion de ces données par le biais de fiches d'information, de mémoires et de forums, ainsi que la formation de groupes de citoyens, ont été considérés comme essentiels pour établir un lien entre l'offre et la demande au niveau local. Ces fonctions ont également servi à traduire les données probantes en un format accessible et utile, renforçant ainsi les possibilités de leur utilisation.

Institutionnalisation de l'utilisation des données probantes

La formalisation de l'utilisation des données probantes en les reliant à des systèmes de gestion des performances a fourni des incitations et, par conséquent, une motivation pour l'utilisation des données. Dans le cadre de leurs efforts pour encourager l'adoption de politiques et le plaidoyer, le CDD-Ghana et l'UNICEF travaillent avec le MLGRD pour que le DLT soit utilisé comme critère supplémentaire pour la DPAT. L'utilisation de la DLT comme source de données simples et prêtes à l'emploi pour l'évaluation des performances nationales en matière d'assainissement n'a pas encore été institutionnalisée par le MLGRD pour évaluer les districts. Néanmoins, deux ateliers de la société civile sur les indicateurs d'assainissement, organisés en avril et en juin 2019, ont indiqué que cette formalisation est en bonne voie.⁴

Obstacles et facteurs facilitants de l'utilisation des données probantes

De nombreux facilitateurs et obstacles ont influencé la réussite des interventions décrites précédemment et l'utilisation des données probantes.

Facilitateurs

Au départ, le Ghana avait une culture d'inclusion bien développée, avec des plateformes et des mécanismes efficaces pour la consultation et la participation, le soutien des partenaires au développement pour promouvoir la responsabilité sociale, et des relations de collaboration bien établies entre les différentes parties prenantes. Ceci a permis la circulation de l'information et la participation de la société civile, notamment dans la phase précédant les processus décisionnels (Répondant 2 – non gouvernemental). La présence d'OSC capables d'aider à relever les défis a été importante pour le secteur de l'assainissement.

Cela a permis de créer un environnement propice aux changements sectoriels préconisés par des influenceurs extérieurs (par exemple, la déclaration eThekwini des ministres africains de l'Eau et de l'Assainissement)⁵ ainsi qu'à la pression populaire à l'intérieur du pays, sous l'impulsion de coalitions nationales d'ONG spécialisées dans l'assainissement telles que CONIWAS (Water Aid Ghana, 2012). Toutefois, cela n'aurait peut-être pas été suffisant sans le leadership du Président nouvellement élu, qui a défendu les changements nécessaires pour améliorer les performances du secteur.

Le DLT a introduit un changement dans les types de données générées, passant des niveaux des intrants et extrants aux résultats, ce qui a permis de mieux évaluer les performances et de prendre des décisions concernant la prestation de services. Des projets DLT/IAA ont également permis une meilleure diffusion de connaissance, tels que l'analyse des informations et l'élaboration des cartes de pointage, des fiches d'information et des notes politiques plus adaptées à la prise de décision au niveau du district.

Obstacles

Les ressources allouées à la production de données probantes restent insuffisantes, ce qui entraîne des lacunes dans les types de données produites, ainsi que dans la couverture de la chaîne entière de l'assainissement. Par exemple, il n'y a pas assez de données collectées sur le transport des déchets ménagers et sur la manière dont ils sont traités et éliminés. Cette situation est encore aggravée par une coordination inadéquate des données produites par les acteurs non étatiques, qui sont nécessaires pour comprendre les performances au niveau des déchets, en particulier dans les zones urbaines. La portée limitée des indicateurs DLT affecte la capacité à apprécier le tableau global des performances du secteur.

L'un des obstacles les plus importants à l'utilisation de données dans le secteur de l'assainissement est la formation du personnel. Les directeurs de la coordination et les ingénieurs des MMDA ont tous des diplômes du premier et du deuxième cycle. Dans une unité ou un ministère de l'Environnement, un responsable de la Santé environnementale qui n'est pas diplômé est souvent « trouvé en manque » lorsqu'il est confronté à d'autres membres du personnel et à des directeurs qui sont diplômés. Sur le plan psychologique, ils ont le sentiment d'être inférieurs à leurs collègues de travail (Répondant 8 – gouvernement). Cela a une incidence négative sur leur capacité à remplir leur rôle, notamment en ce qui concerne la surveillance réglementaire au niveau district.

Un autre obstacle autour des capacités est que, bien qu'ils apprécient les résultats des projets, de nombreux acteurs clés étatiques et non étatiques, tels que le Parlement, les OSC et les médias, n'ont pas la capacité d'analyser et d'utiliser les données générées par les projets IAA et DLT pour informer la politique et exiger des comptes dans la prestation de services publics.

L'utilisation des données est en soi un facilitateur d'utilisation ultérieure (ou l'inverse dans le cas d'une absence d'utilisation, comme nous l'avons vu précédemment). Bien que le débat public sur l'utilisation des données

du DLT dans le cadre de l'IAA s'intensifie à l'occasion de la publication du rapport annuel du DLT, il ne se poursuit pas jusqu'à la publication du rapport suivant (Répondants 9 et 10 – non gouvernementaux). Ceci entraîne une mauvaise utilisation des données recueillies, car les gens oublient rapidement les résultats du DLT jusqu'à la publication du rapport suivant. Il est nécessaire de trouver des défenseurs des évaluations pour mener des initiatives de plaidoyer afin de maintenir l'élan après le rapport annuel du DLT.

Leçons émergentes

Influence du contexte et de l'intervention sur l'utilisation des données

Dans l'ensemble, il semble que l'environnement soit propice à des changements dans l'utilisation des données probantes dans le secteur de l'assainissement. Le milieu politique était plus favorable à l'inclusion de toutes les parties prenantes dans le processus de développement national et le Ghana progressait en matière de démocratie et de cohésion sociale. Pour remédier aux performances historiquement médiocres de l'assainissement au niveau des districts, l'UNICEF, les partenaires au développement et un large éventail d'OSC nationales ont cherché à promouvoir une plus grande responsabilité sociale de l'État, des OSC et d'autres partenaires pour améliorer les performances du secteur de l'assainissement.

Par ailleurs, il y avait une pression accrue venant de la société civile en faveur de l'assainissement. Cela a coïncidé avec l'utilisation croissante du DLT pour aider à normaliser les données du gouvernement sur les performances des districts, combinée à un engagement accru des citoyens pour les interpréter et les utiliser, afin de faire pression en faveur de l'amélioration de l'assainissement. L'utilisation des technologies de l'information et de la communication pour la diffusion des données du DLT s'inscrit bien dans la vague d'interconnectivité et dans l'utilisation élevée des médias sociaux au Ghana, ce qui a rendu les données générées plus conviviales et plus facilement accessibles aux citoyens.

Dans l'ensemble, le partenariat DLT fonctionne bien. Cependant, après quatre ans de mise en œuvre, les partenaires sont maintenant frustrés parce que l'allocation plus large des ressources au niveau national par le biais du MOFEP, des MDA et du Fonds commun de l'assemblée de districts (DACF) ne fonctionne toujours pas bien. Les partenaires plaident donc pour que le Fonds de développement du district (FDD) fasse partie d'un

système de récompense qui servira à motiver les MDA à participer au DLT. Les partenaires travaillent avec le Parlement pour analyser l'allocation du budget et faire pression pour une meilleure allocation des ressources. Tirer les leçons du système de récompenses de la Commission nationale de planification du développement liées à la certification des plans de développement peut être un bon moyen d'assurer une plus large allocation des ressources au niveau national (Répondant 5 – non gouvernemental).

Renforcement et coordination du système de données

Le Ghana dispose d'OSC nationales fortes et compétentes qui ont contribué de manière significative à faire avancer le secteur. Leurs contributions en matière de prestations de services sont toutefois limitées aux districts où elles travaillent, et la capacité d'intégrer ces résultats dans un tableau national est donc inexistante. La société civile a depuis longtemps demandé au ministère de l'Assainissement et des Ressources en eau et à ses prédécesseurs de jouer ce rôle de coordinateur afin de pouvoir mieux utiliser les diverses sources de données que la société civile génère. L'écosystème des données et l'infrastructure de gouvernance au Ghana doivent être renforcés et harmonisés pour soutenir la production et l'accès à des données opportunes, fiables et pertinentes pour l'adoption des politiques.

Les fournisseurs de données doivent mieux comprendre les processus politiques

Comme les acteurs de la société civile sont toujours des acteurs importants dans la fourniture de services d'assainissement, ils sont également les générateurs des données découlant de cet engagement (Ntow, 2019). Comme indiqué précédemment, ces données alimentent leurs systèmes de suivi qui sont utilisées pour rendre compte à divers bailleurs de fonds. Toutefois, comme le système n'est pas centralisé, il est difficile d'avoir une idée plus précise, au niveau national, de la manière dont chaque projet influence l'évolution des systèmes de prestation.

La pratique systématique de l'utilisation des données probantes dans l'élaboration, l'analyse et l'évaluation des politiques au sein du gouvernement et des principaux acteurs sociaux au Ghana doit être renforcée. Les producteurs non étatiques de données (les OSC et les universités) doivent mieux comprendre quels sont les institutions gouvernementales et autres acteurs qui utilisent les données probantes pour

éclairer la conception, la mise en œuvre et le suivi des politiques et quand et comment ils le font, afin d'être mieux équipés pour bien utiliser ces possibilités d'amélioration des services d'assainissement. Le CONIWAS a fait le plus de pression sur l'État pour qu'il s'occupe de la coordination des systèmes de données, comme nous l'avons souligné plus haut. En tant que diffuseur de connaissance auquel la société civile et l'État font confiance, le CONIWAS pourrait jouer un rôle précieux en aidant la société civile à déterminer où et quand influencer la prise de décision grâce aux données probantes qu'elle a générées dans le cadre de son travail de prestation de services.

L'appropriation des données probantes est essentielle à leur utilisation

Le développement et la construction d'une culture d'inclusion sont primordiaux pour promouvoir l'utilisation des données probantes à tous les niveaux de la société. Les données probantes ont tendance à être utilisées lorsque le gouvernement et les principales parties prenantes sont impliqués dans le processus de production et d'utilisation dès le stade de la conception. La prise en compte des données probantes par le gouvernement est facilitée lorsque celui-ci les considère comme faisant partie de ses objectifs de développement en garantissant une prise de décision éclairée. En ce qui concerne les acteurs non étatiques, l'appropriation du processus de collecte de données par la communauté et les individus est essentielle pour créer un environnement permettant aux mécanismes politiques d'atteindre les résultats souhaités lorsque ceux-ci exigent un changement de comportement de la part des citoyens.

Les défenseurs sont essentiels

Le rôle des défenseurs de données probantes, tels qu'un Président, l'UNICEF, le CONIWAS et le CDD-Ghana, peut être un catalyseur pour faire avancer un secteur. Ceci a été illustré dans cette étude de cas par le Président qui a déclaré son soutien à une intervention politique particulière pendant sa campagne présidentielle grâce au lobbying intense du CONIWAS. Une fois au pouvoir, il a ensuite créé et soutenu les mécanismes nécessaires pour que cela se produise jusqu'à ce que les résultats politiques souhaités soient atteints. Le financement par l'UNICEF d'une adaptation ghanéenne de l'IAA et du DLT a permis de mettre en place les outils nécessaires pour évaluer et mettre en évidence les mauvaises performances du secteur au niveau des districts. Le gouvernement et les

autres parties prenantes agissent rapidement lorsque les faits les mettent dans l'embarras ou leur font honte.

La collaboration nécessite de la confiance

Heureusement, la culture inclusive du Ghana a contribué à établir un engagement historiquement étroit entre le gouvernement et la société civile en tant qu'exécutants de l'assainissement et précieux diffuseurs de connaissance en raison de leur rôle dans la production de données probantes. Cette dépendance de longue date de l'État vis-à-vis de la société civile pour faire avancer le secteur, à l'aide du financement des partenaires au développement, a contribué à créer les bases d'une confiance entre eux, ce qui n'est pas courant dans beaucoup d'autres pays africains. Cela nécessite également un accès accru aux indicateurs de base du développement social et à leur utilisation, ce qui permet à toutes les parties prenantes et à tous les citoyens de s'engager plus facilement avec les données, car la connaissance et l'utilisation des données confèrent du pouvoir à tous : aux citoyens, au gouvernement (à tous les niveaux) et aux OSC. Cependant, il faut davantage de confiance entre les décideurs politiques et les autres producteurs, utilisateurs et évaluateurs de données (tels que les OSC et les centres d'études) pour renforcer l'apprentissage et l'innovation en matière d'utilisation des données probantes pertinentes dans la prise de décision politique.

Conclusion

La campagne de l'IAA et le DLT ont commencé à modifier l'utilisation des données probantes pour améliorer les performances des districts en matière d'assainissement. Toutefois, ces changements ne peuvent pas être isolés des changements plus larges intervenus au cours de la dernière décennie grâce à l'engagement soutenu et actif d'une communauté d'acteurs de la société civile au niveau national. Ces efforts combinés ont contribué à une série d'interventions et d'investissements qui démontrent la présence croissante de l'État dans la sensibilisation par le biais de programmes d'incitation et d'une augmentation des allocations pour ce secteur longtemps négligé.⁶

Notes

1. Selon la carte de pointage sur la gouvernance de l'indice Mo Ibrahim, le Ghana se classe cinquième en Afrique en ce qui concerne la participation et les droits de l'homme.

2. Notamment l'UNICEF et la Banque mondiale.

3. Ces agences comprennent notamment le *Ghana Education Service* (GES), le *Ghana Health Service* (GHS), la *Community Water and Sanitation Agency* (CWSA), le *Ghana Water Company* (GWC), le *Ghana Police Service* (GPS), *Environmental Health and Sanitation*; et le *Ministry of Local Government and Rural Development* (MLGRD).

4. Ces progrès ont été confirmés lors d'une réunion entre l'UNICEF, le FMEG et la NDPC le 16 décembre 2019.

5. La déclaration eThekwini s'inscrit dans le cadre de la deuxième conférence africaine qui s'est tenue à Durban en 2008. Les ministres de l'Eau et de l'Assainissement ont annoncé l'engagement d'une ligne budgétaire distincte pour l'assainissement afin de permettre une plus grande transparence dans le suivi des ressources publiques consacrées à l'assainissement, ainsi qu'un engagement d'allocation budgétaire annuelle de 0,5 % du PIB.

6. Ces interventions comprennent des allocations budgétaires substantielles de l'État pour la contribution du gouvernement à la deuxième phase du projet d'assainissement de la zone métropolitaine du Grand Accra (GAMA), financé par un prêt de 150 millions de dollars de la Banque mondiale au gouvernement ghanéen en 2015, des allocations budgétaires accrues à la MSWR ; la promotion du développement et de l'utilisation d'outils tels que l'indice d'assainissement pour tous les MMDA, et un système de récompense lancé par la MSWR pour récompenser les acteurs du secteur privé qui soutiennent les MMDA dans le cadre d'un programme national de défi d'assainissement pour mettre en œuvre avec succès leurs propositions de stratégie de gestion des déchets liquides.

Références

Appiah-Effah, E., Duku, G., Azangbego, N., Aggrey, R., Gyapong-Korsah, B. et Nyarko, K., 2019. Ghana's post-MDGs sanitation

situation: An overview. *Journal of Water, Sanitation and Hygiene for Development*, 9, 3.

CDD-Ghana. 2017. *Ghana's district league table report 2017*. Retrouvé le 6 novembre 2018, à www.iamawareghana.com; www.cddgh.org/publications

Ghana Statistical Service. 2018. *Snapshots on key findings, Ghana Multiple Indicator Cluster Survey (MICS 2017/18)*. Survey, Findings Report, Accra, Ghana.

Government of Ghana, Ministry of Local Government and Rural Development (MLGRD). 2018. *District performance assembly tool: Operational manual*. Retrouvé à www.mlgrd.gov.gh/ctn-media/filer_public/b1/d2/b1d2f2c0-66fb-4f1a-9366-bfc169e49396/2018_dpat_operational_manual.pdf

Government of Ghana (GoG), Ministry of Water Resources, Works, and Housing (MWRWH). 2010. *Water and sanitation sector performance report*. Retrouvé le 20 mars 2019 à [www.washghana.net/.../Final_2010_Sector_Performance_Report\[1\].pdf](http://www.washghana.net/.../Final_2010_Sector_Performance_Report[1].pdf)

Jones, E., Amidu, I. et Nyarko, C., 2019. *Formative evaluation of the 'I Am Aware' social accountability project in Ghana*. Oxford, UK: Oxford Policy Management Limited.

Mo Ibrahim Index. 2018. Retrouvé à from <http://s.mo.ibrahim.foundation/u/2018/10/26173830/2018-IIAG-scorecard-GH.pdf>

Ntow, S. 2019. *Baseline report: Sanitation status in Ghana and the role of CSOs in the policy processes*. Report Commissioned by Twende Mbele.

Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene. 2017. *Update and SDG baselines*. Geneva: World Health Organization (WHO) and the United Nations Children's Fund (UNICEF). Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Trend Group. 2003. *Water, sanitation and service delivery in Ghana, Ghana*. Retrouvé le 20 mars 2019 à www.ircwash.org/sites/default/files/WELL-2003-Water.doc

Twende Mbele. 2019. *M&E culture baseline study*. Ghana: Executive Summary.

UNDP. 2019. *Promoting inclusive growth and development*. Retrouvé à www.gh.undp.org/content/ghana/en/home/operations/projects/poverty_reduction/all-projects.html World Health Organization (WHO) and the

United Nations Children's Fund (UNICEF), 2017. Progress on Drinking Water, Sanitation and Hygiene: 2017 Update and SDG Baselines. Geneva. Licence: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

Water Aid Ghana. 2012. *CSOs' assessment of Ghana's eThekwini commitments compiled by Ibrahim Musa, Economic Impacts of Poor Sanitation in Africa, UNDP-Water & Sanitation Program Report, March 2012*. Retrouvé à https://washwatch.org/uploads/filer_public/86/d2/86d2ad38-ae52-4e77-bf3c-36c68cc39d75/cso_ethekwini_assessment_-_ghana.pdf

Water and Sanitation Monitoring Platform. 2009. *Status of Ghana's drinking W&S sector*. Country summary sheet. Ghana. Retrouvé le 18 mars 2019 à www.wsmp.org/downloads/country-summary-sheet-09.pdf

WorldoMeters. Retrouvé le 14 April 2019 à www.worldometers.info/world-population/

Wumbel, A., *Every day is sanitation day*. Retrouvé le 28 novembre 2017, from www.ircwash.org/news/every-day-sanitation-day

12 Utilisation des données probantes dans la lutte antitabac en Afrique de l'Ouest

Papa Yona Boubacar Mané, Abdoulaye Diagne et Salifou Tiemtoré

Résumé

La commercialisation des produits du tabac dans les pays pauvres s'intensifie. Malgré leur engagement dans la lutte antitabac, en 2010, les 15 pays de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) étaient encore loin d'avoir un environnement législatif propice à cette lutte. Cette étude de cas porte sur l'application de la Convention-cadre de l'Organisation mondiale de la santé pour la lutte antitabac (CCLAT) en Afrique de l'Ouest, et sur la manière dont la recherche-action et le consensus entre les différents acteurs impliqués dans la lutte antitabac peuvent changer les politiques. Le processus a été soutenu par un projet de recherche-action mené par le Consortium pour la recherche économique et sociale (CRES), basé au Sénégal, qui travaille en étroite collaboration avec la CEDEAO. La recherche a été menée dans chaque pays, les taux de taxation ont été modélisés, et la situation et les taux de taxation possibles ont été étudiés avec les parties prenantes, y compris les membres du corps législatif de la CEDEAO. Les preuves produites et les actions entreprises ont contribué à l'adoption d'une nouvelle loi sur la lutte contre le tabac au Sénégal et d'une nouvelle directive sur la taxation des produits du tabac dans la zone CEDEAO, qui est maintenant mieux à même de respecter les dispositions de la CCLAT.

Contexte

La lutte antitabac est une priorité de santé publique mondiale. Selon l'Organisation mondiale de la santé (OMS), le tabagisme tue plus de cinq millions de personnes par an dans le monde (OMS, 2015). Si rien n'est fait, d'ici 2030, le nombre de décès liés au tabac doublera chaque année et plus de 40 % de ces décès se produiront dans les pays en développement (Goodchild *et al.*, 2018). Des politiques de lutte antitabac énergiques entraînent une baisse de la consommation dans les pays développés (Chaloupka *et al.*, 2010). Cela conduit à une intensification de la

commercialisation du tabac dans les pays pauvres, déplaçant le fardeau futur de la mortalité et de la morbidité liées au tabac vers les pays en développement (IARC, 2011). Sous l'égide de l'OMS, la Communauté internationale a décidé d'agir par le biais de la Convention-cadre de l'OMS pour la lutte antitabac (CCLAT), signée en 2003 et ratifiée par les 15 pays de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Malgré leur engagement en faveur de la lutte antitabac, en 2010, ces 15 pays étaient encore loin d'un environnement législatif propice à cette lutte. Les lois nationales régissant le tabac étaient soit inexistantes, soit incomplètes, soit non appliquées. Les politiques fiscales étaient loin d'être suffisantes pour inverser la tendance à l'augmentation de la consommation de tabac ou pour contrôler le tabagisme, et ce, en raison de deux contraintes principales. Tout d'abord, le lobbying de l'industrie du tabac a réussi à contrer ou à contourner les lois ou réglementations adoptées par les États. Deuxièmement, les connaissances sur l'utilisation de la politique fiscale pour réduire le tabagisme étaient insuffisantes et les administrations fiscales n'ont entrepris que de timides réformes dans ce domaine. En outre, les pays ont ignoré les politiques de leurs voisins, même s'ils appartiennent à la CEDEAO et que certains font également partie de l'Union Économique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA).

Par ailleurs, la société civile n'a pas vu le potentiel d'une taxe sur le tabac, et les chercheurs n'étaient pas intéressés par la question. Entre-temps, les directives régionales qui définissaient la taxation des produits du tabac par les États membres de la CEDEAO et de l'UEMOA proposaient un type de taxe, des taux d'imposition et une assiette fiscale qui ne favorisaient pas une politique fiscale efficace.

À l'échelle mondiale, on constate désormais un regain d'intérêt pour la protection de la santé par la lutte antitabac. Depuis leur engagement dans la CCLAT, les pays de la CEDEAO participent de plus en plus aux grandes réunions internationales sur la santé et le tabac, notamment la Conférence des parties à la CCLAT de l'OMS et la Conférence mondiale sur le tabac, ce qui a permis de sensibiliser les pays de la CEDEAO aux défis de la lutte antitabac et à la nécessité de mettre en place un cadre approprié pour la transposition de la Convention-cadre de l'OMS. C'est dans ce contexte que ces pays ont mis en œuvre des changements dans leurs stratégies de lutte antitabac. Ce chapitre présente le processus de mise en œuvre de ces changements par une approche participative basée sur la recherche-action.

Cette étude de cas porte sur l'application de la Convention-cadre en Afrique de l'Ouest, ainsi que sur l'élaboration et l'adoption d'une directive prévoyant des taux de taxation du tabac beaucoup plus dissuasifs. Elle montre comment l'utilisation de la recherche-action pour produire des données probantes et arriver à un consensus entre les différents acteurs impliqués dans la lutte contre le tabac peut changer les politiques. Les données produites et les actions entreprises ont contribué à l'adoption d'une nouvelle loi sur la lutte contre le tabac au Sénégal et d'une nouvelle directive sur la taxation des produits du tabac dans la zone CEDEAO, qui est maintenant mieux à même de se conformer aux dispositions de la CCLAT. Le processus a été soutenu par un projet de recherche-action mené par le Consortium pour la recherche économique et sociale (CRES)¹, basé au Sénégal, suite à un précédent projet mené par le CRES de 2011 à 2017.

La recherche pour l'étude de cas qui sous-tend ce chapitre a utilisé la méthodologie suivante. Dans un premier temps, une analyse documentaire a été réalisée sur la taxation du tabac. Les différents rapports et résultats produits par le précédent projet de recherche-action ont été analysés afin de comprendre le contexte et l'environnement de la lutte antitabac, le processus d'adoption de la nouvelle directive et les différents défis auxquels sont confrontés les pays de la CEDEAO et pour contextualiser les résultats du précédent projet de recherche-action. À la suite de la revue de la littérature, neuf personnes ont participé à des entretiens : le représentant de la CEDEAO et le directeur du CRES (les deux défenseurs des données probantes de cette étude de cas), deux représentants d'instituts de recherche, deux représentants des administrations fiscales, un représentant de l'UEMOA, et des représentants d'une organisation de lutte contre le tabac et d'une organisation de la société civile. Un questionnaire a été soumis une semaine à l'avance aux personnes interrogées et les questions ont été discutées lors d'un entretien téléphonique lorsque la personne interrogée vivait en dehors du Sénégal et lors d'un entretien en face à face lorsque la personne interrogée vivait au Sénégal.

L'évolution du processus de réglementation du tabac

Le contexte institutionnel

Contrairement aux autres cas présentés dans ce livre, celui-ci a une dimension régionale. L'UEMOA et la CEDEAO jouent un rôle croissant en Afrique de l'Ouest, en particulier dans un aspect stratégique de la lutte contre le tabac, à savoir, la taxation de ce produit. Les Commissions de la

CEDEAO et de l’UEMOA sont les organes qui dirigent tout processus de changement fiscal dans la région. Tout projet de nouvelle directive doit être préparé par un Comité technique d’experts des États membres, qui est soumis au Conseil des ministres. La Commission de la CEDEAO a mobilisé les participants pour les conférences régionales et a fourni un soutien financier pour les événements.

Le rôle des unités fiscales et douanières des ministères nationaux de l’économie ou des finances est crucial dans toute modification de la politique fiscale. Le personnel de ces ministères analyse les aspects techniques de tout changement de politique et fait des propositions pour un projet de loi, de décret ou de directive.

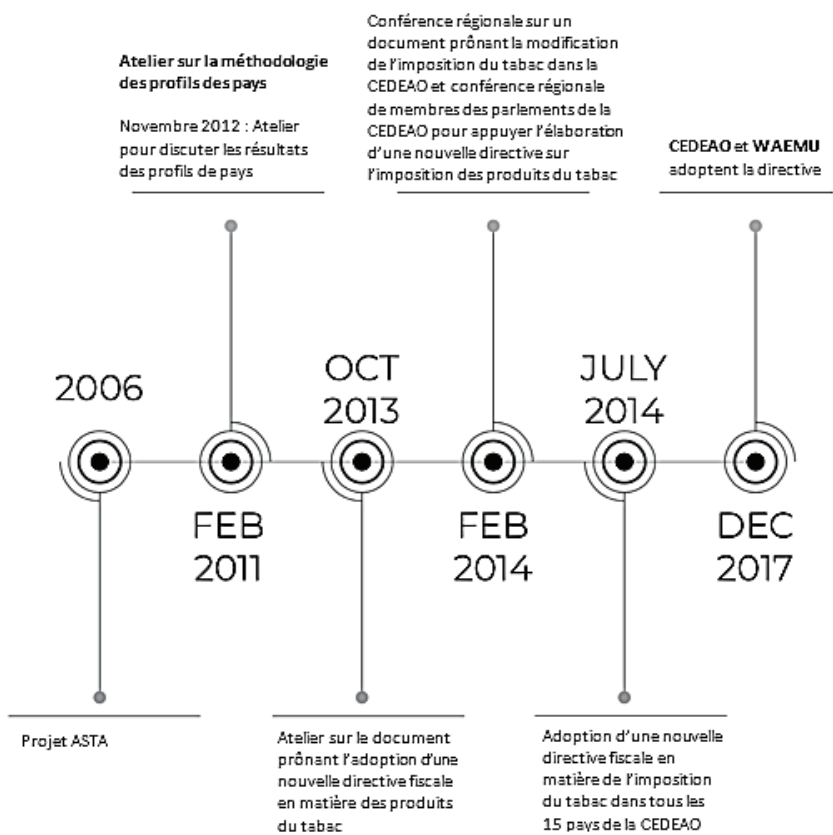
Les organisations de la société civile ont lancé la lutte pour protéger la santé des personnes contre les méfaits du tabagisme, et jouent donc un rôle clé dans la lutte contre le tabac. Une particularité de la taxation du tabac en Afrique de l’Ouest était le manque d’études et de données au niveau des pays. Les centres de recherche et les instituts nationaux de statistiques ont joué un rôle important pour combler ces lacunes, en collaboration avec les administrations fiscales et douanières.

Passer des actions locales et nationales aux actions régionales

Premiers travaux au Sénégal

La figure 12.1 présente un calendrier de l’évolution du processus qui a conduit à l’adoption par la CEDEAO et l’UEMOA d’une nouvelle directive sur le tabac en 2017. Elle a débuté en 2006 par une analyse de la situation du tabac en Afrique (ASTA)², financée par le Centre de recherche pour le développement international (CRDI) du Canada et la fondation Bill et Melinda Gates. Une approche de cartographie des politiques a été utilisée pour élaborer une analyse de la situation afin de comprendre les facteurs qui déterminent le succès de la lutte antitabac dans 10 à 14 pays africains. Cela a permis à chaque pays de comprendre clairement le contexte plus large dans lequel se situent leurs priorités en matière de lutte antitabac. Ensuite, chaque pays a élaboré un plan d’action immédiat pour réaliser une ou deux priorités de son choix. Le programme a exigé de proposer des projets combinant la recherche et l’action.

Figure 12.1 Faits marquants dans l'élaboration de la nouvelle directive fiscale sur le tabac



Source : Générée par les auteurs

Le CRES a participé à la recherche ASTA et, pour préparer son plan d'action, a organisé un atelier en 2006 pour choisir entre différents projets prioritaires. Les deux projets retenus s'intitulaient « Faciliter l'adoption d'une loi répondant au besoin législatif relatif à la convention-cadre pour la lutte antitabac au Sénégal » et « Renforcer la ville de Touba sans tabac ». Le premier projet consistait à travailler en étroite collaboration avec le ministère de la Santé sénégalais et d'autres parties prenantes pour élaborer un nouveau projet de loi sur la lutte antitabac. Un projet de loi a été élaboré en 2011. Toutefois, le projet de loi sur la fabrication, le conditionnement,

l'étiquetage, la vente et l'usage du tabac n'a été adopté par l'Assemblée nationale du Sénégal que le 14 mars 2014 et le décret d'application a été signé en juillet 2016, à la suite de certains travaux régionaux décrits plus loin.

Le deuxième projet ASTA dirigé par le CRES s'est concentré sur l'interdiction religieuse du tabac en vigueur pendant plusieurs décennies dans certaines villes religieuses du Sénégal comme Touba. En tant que centre religieux des Frères musulmans mourides, l'influence de la ville de Touba s'étend sur plusieurs autres villes et agglomérations réparties dans tout le Sénégal, dont certaines sont sous l'autorité directe du khalife de Touba. En dehors des villes religieuses mourides, il existe des réseaux de croyants dans tout le pays et à l'étranger qui transmettent les directives et recommandations religieuses de Touba. Ce réseau serait influencé par une mesure d'interdiction du tabac à Touba (ASTA Project Technical Report, 2010). Grâce à une cartographie des acteurs locaux impliqués dans la lutte antitabac, les associations de base sont venues soutenir une telle mesure et un arrêté préfectoral a été rédigé par les autorités locales en 2010 pour que Touba passe d'une interdiction non écrite du tabac à une interdiction formelle.

Vers une approche ouest-africaine

Après avoir sensibilisé une partie de la population et des autorités à la nécessité d'officialiser les lois pour lutter contre le tabagisme au Sénégal, le CRES a décidé d'élargir son champ d'action et d'envisager une taxation plus efficace des produits du tabac dans la région comme mesure de contrôle clé. La politique fiscale de la région étant régie par la CEDEAO, le CRES a obtenu un financement du CRDI pour un autre projet de recherche-action en Afrique de l'Ouest sur la taxation du tabac, toujours avec le CRES comme chef de projet. Les principales parties prenantes ont été identifiées et intégrées au projet, notamment le président de la Commission des douanes de la CEDEAO. Ensuite, la conception et la méthodologie ont été développées, un Comité directeur a été créé dans chaque pays et au niveau régional pour superviser le projet, et un Comité scientifique a été mis en place en tant qu'organe de validation des documents et des procédures.

Un premier atelier sur la méthodologie de recherche a eu lieu en février 2011 pour examiner les mécanismes de prise de décision au niveau régional, les expériences de taxation et les leviers de la stratégie de lutte contre le tabac. Parmi les participants figuraient des représentants de chacun

des 15 États membres de la CEDEAO, des deux communautés économiques régionales et des partenaires techniques et financiers actifs dans la lutte antitabac.

L'atelier a confirmé le manque d'informations nationales sur la taxation du tabac et la nécessité de faire le point sur la taxation des produits du tabac dans la région, y compris les informations sur la consommation, la production, la commercialisation et la taxation des produits du tabac.

Une équipe de recherche multidisciplinaire a été mise en place dans chacun des 15 pays en 2011. Afin de garantir une collecte et une analyse rigoureuses des données, un chercheur universitaire a été nommé chef d'équipe. En outre, un fonctionnaire de l'administration fiscale, un fonctionnaire de l'administration douanière et un statisticien ont été intégrés à l'équipe, ce qui a facilité la collecte des données fiscales et douanières requises dans chaque pays. La méthodologie de collecte et d'analyse des données a été partagée avec toutes les parties prenantes et validée lors d'un atelier à Ouagadougou, au Burkina Faso, en novembre 2012. Ces équipes ont coordonné la recherche et ont veillé à l'application cohérente des méthodologies de collecte de données et à l'écriture d'un profil de chacun des pays. Ils ont notamment mené une enquête utilisant la même méthodologie dans tous les pays de la CEDEAO pour déterminer l'évolution du prix de détail des cigarettes.

Par la suite, une conférence des décideurs s'est tenue à Ouagadougou du 26 au 28 novembre 2012, dans le but de sensibiliser les décideurs aux similitudes et aux différences des politiques et des pratiques de taxation du tabac dans la région de l'Afrique de l'Ouest et de déterminer comment ils peuvent utiliser les unions économiques pour harmoniser les politiques et les pratiques. Des représentants de chacun des 15 États membres de la CEDEAO étaient présents. Le ministère des Finances de chaque pays et le responsable de la lutte antitabac au sein du ministère de la Santé de chaque pays étaient représentés. Les deux communautés économiques régionales (la CEDEAO et l'UEMOA) étaient également représentées par leurs commissions fiscales respectives, qui sont chargées de modifier les directives fiscales. D'autres partenaires techniques et financiers actifs dans la lutte antitabac ont participé à l'atelier de la conférence. L'un des principaux résultats de cette conférence a été la recommandation d'aller vers l'adoption de nouvelles directives régionales sur la taxation des produits du tabac. Les commissions de la CEDEAO et de l'UEMOA ont fourni des orientations sur la procédure à suivre. Il s'agissait de préparer un projet de directives par un Comité technique composé d'experts des pays membres et de le

soumettre au Conseil des ministres. Ce Comité technique est le seul organe autorisé à élaborer des directives et doit être convaincu de la nécessité d'un changement de politique fiscale, sur la base d'arguments et de preuves solides. Une fois que ces directives ont été approuvées par le Conseil des ministres de la CEDEAO, elles sont soumises au Conseil des présidents.

Un argumentaire a ensuite été élaboré par le CRES pour appuyer un changement dans la taxation du tabac dans la région de la CEDEAO. Ce document compare la situation fiscale dans les pays de la CEDEAO, tirée des profils de pays, avec la situation fiscale dans d'autres pays et zones économiques dans le monde (OMS, 2015). En octobre 2013, un atelier régional a été organisé pour discuter et affiner la première ébauche de l'argumentaire, atelier auquel ont participé plusieurs chercheurs universitaires et des organisations régionales de la CEDEAO et de l'UEMOA.

Une fois le document finalisé, une conférence régionale a été organisée à Abidjan, en Côte d'Ivoire, en février 2014, pour partager les résultats. Elle a réuni des représentants des administrations fiscales et douanières, des ministères de la Santé, des parlementaires de l'UEMOA et de la CEDEAO, des acteurs de la société civile et des organisations internationales dont l'OMS et la Banque mondiale. Lors de cette conférence, les participants ont discuté de l'écart entre la taxation des produits du tabac en Afrique de l'Ouest et la taxation effective potentielle. Les discussions ont abouti à un consensus entre les parties prenantes sur la nécessité de préparer une proposition préliminaire d'une nouvelle directive.

Parallèlement à la conférence du personnel technique, une conférence de sensibilisation a été organisée avec des parlementaires de la CEDEAO et de l'UEMOA pour leur présenter les arguments en faveur d'un changement de directive et obtenir leur soutien pour l'adoption. Les parlementaires ont apprécié l'initiative et ont signé une déclaration les engageant à soutenir l'avant-projet de directive.

Entre-temps, le CRES a élaboré des modèles de combinaisons de types et de taux d'imposition susceptibles d'entraîner une hausse des prix, des recettes fiscales plus importantes, et une baisse de la consommation (voir encadré 12.1). Une proposition de combinaison de deux types de taxes a été formulée en tenant compte de la littérature, de la modélisation et, surtout, des arguments des fonctionnaires qui seraient responsables de l'application des modifications fiscales. Il a été recommandé d'augmenter le taux minimum de 15 % à 50 % du prix de vente, de supprimer le taux

maximum et, enfin, d'introduire dans le système une taxe spécifique de 0,02 \$ par cigarette.

Encadré 12.1 Catégories d'imposition

Il y a des taxes qui sont communes à tous les biens et les services telles que la TVA et les taxes douanières et il y a des taxes dites « d'accise » qui ne sont appliquées que sur certains produits tels que le produit du tabac. Les taxes d'accise sont divisées en deux catégories. Une taxe *ad valorem* est une taxe appliquée sur la valeur du produit. L'autorité compétente applique un taux ou une gamme de taux à appliquer à une valeur particulière, appelée la base d'imposition. Par exemple, dans la région de la CEDEAO, les pays déterminent les taux imposés sur le prix du producteur, c'est-à-dire le montant déclaré par l'industrie du tabac comme la somme des coûts de production et des profits.

La deuxième catégorie d'imposition s'appelle la taxe spécifique. Elle réfère à un montant fixe que l'autorité impose sur la vente des cigarettes, indépendamment du prix du tabac ou des cigarettes. En Gambie, par exemple, pour toute vente d'un paquet de 29 cigarettes, l'autorité d'imposition facture 5 dalasi quel que soit le prix. Parfois, les deux types de taxes sont combinés dans un même pays.

Une conférence finale s'est tenue à Ouagadougou les 10 et 11 juillet 2014, afin de faire l'examen et procéder à la validation du projet de directive sur l'harmonisation des droits d'accises. Elle a rassemblé des représentants des 15 pays membres de la CEDEAO, de l'UEMOA, de la Coopération allemande (GIZ), du CRES et d'autres organisations. Les différents articles de la directive ont été examinés et modifiés, et la conférence a exhorté la Commission de la CEDEAO à accélérer le processus d'adoption. Malheureusement, l'adoption finale de la directive a été retardée en raison de l'épidémie d'Ébola en Afrique de l'Ouest, qui a empêché les voyages et a eu un effet perturbateur, détournant l'attention des processus régionaux. Cependant, les nouvelles lignes directrices ont finalement été adoptées en décembre 2017 par les deux organisations régionales (la CEDEAO et l'UEMOA).

Les résultats de la recherche

Les recherches entreprises par les équipes nationales ont produit trois documents principaux – des profils nationaux, une synthèse régionale et un argumentaire (CRES, 2013a, 2013b, 2013c).

Les profils pays ont couvert des données probantes concernant des enjeux clés tels que la consommation de produits du tabac, l'importance économique de la production de tabac, l'inefficacité de la fiscalité appliquée, la relation entre les augmentations de taxes et la consommation de tabac, la relation entre les augmentations de taxes et les hausses de prix, et les défis liés à la collecte de données et à la mesure de la valeur de la contrebande de produits du tabac. En plus des 15 profils pays, les parties prenantes ont demandé un profil régional de la taxation du tabac en Afrique de l'Ouest qui montre les différences et les similitudes entre les pays.

Les rapports des équipes nationales de recherche dans chacun des 15 pays, la synthèse régionale et les différents ateliers ont montré que la réforme devait se concentrer sur l'ajustement et l'harmonisation des niveaux de taxation et de la structure fiscale pour converger vers des objectifs communs de contrôle de la consommation de tabac. Le document de plaidoyer (CRES, 2013c) a utilisé les résultats de ces différents ateliers ainsi que des éléments tirés de la littérature internationale sur la taxation du tabac pour fournir aux dirigeants ouest-africains des arguments en faveur d'une réforme de la taxation du tabac et pour mettre en valeur les meilleures pratiques pour la mener à bien. De telles pratiques comprennent, par exemple, une réaffectation des dépenses ménagères du tabac vers l'assurance maladie, ce qui contribuerait grandement à garantir que les soins de santé de base soient abordables pour une partie importante de la population. Le document a également fait valoir que la perception des taxes était très inefficace. L'OMS juge qu'une taxe efficace sur le tabac doit représenter au moins 70 % du prix de détail des cigarettes. Parmi les 15 pays de la CEDEAO, seuls deux ont perçu plus de 40 % du prix de détail des cigarettes, alors que ce pourcentage est d'au moins 60 % dans certains pays européens. En outre, les principales raisons du retard des pays de la CEDEAO à augmenter la taxation ont été identifiées et expliquées. La première est que les augmentations de taxes ne sont pas régulièrement ajustées à la hausse. L'augmentation du prix des produits du tabac par la taxation est un outil très efficace pour réduire la consommation, mais en raison de la nature addictive de ces produits et du comportement des fabricants de tabac, il est important d'augmenter fortement et continuellement le prix pour en réduire la consommation.

La deuxième raison était l'inefficacité de l'application d'une taxe *ad valorem* uniquement. La législation régionale en vigueur ne prévoyait des droits d'accises qu'en fonction de la valeur du produit. Aucun pays d'Afrique de l'Ouest n'a atteint l'objectif de taxes totales représentant 70 % du prix de vente du paquet de cigarettes.

La troisième raison était la faiblesse de l'assiette fiscale. Le prix départ usine déclaré par l'industrie du tabac ne représentait même pas la moitié du prix de vente final. Une taxe sur le prix départ usine serait donc inefficace, car basée sur une valeur trop petite.

Un exemple clair d'utilisation des données probantes – mais l'histoire n'est pas terminée

La version finale de la taxe adoptée par la CEDEAO a été basée sur l'argumentaire du CRES. Le processus a conduit à des recommandations spécifiques basées sur des données probantes et a été mené de manière à renforcer l'engagement du personnel technique, qui a dû développer la proposition et la mettre en œuvre, et des décideurs politiques, qui ont dû adopter la directive. Selon le représentant de la Commission des douanes de la CEDEAO :

« Pour pouvoir adopter la directive, il a fallu faire des rapports techniques pour convaincre les États. Cependant, la CEDEAO n'est pas un centre de recherche. C'est donc grâce aux documents produits (...) que nous avons pu les élaborer et proposer une nouvelle gamme d'impôts. [Les profils de pays ont été utilisés au Sénégal] pour informer le ministre de la Santé de l'existence de possibles niches fiscales en lien avec le tabac qui pourraient financer la Santé (...). La société civile est sortie renforcée par ce projet. Les discours du ministre, qui étaient axés sur la sensibilisation de publics ciblés, notamment les écoliers, ont maintenant été élargis pour inclure la taxation comme le meilleur moyen de réduire la consommation de tabac. Ces détails ont grandement contribué à la prise de décision politique. »

(Point focal tabac, ministère de la Santé du Sénégal)

Un acteur de la société civile sénégalaise a indiqué que la société civile est désormais invitée à participer aux réunions techniques avec l'industrie du tabac, ce qui lui permet de contrecarrer cette dernière.

Le projet a également ouvert des opportunités aux membres des équipes nationales :

« J'ai été contacté en tant que personne ressource pour une étude sur la contrebande, commanditée par le service des Douanes, et les outils de recherche et d'analyse du profil du Bénin ont été utilisés dans le cadre de cette étude. J'ai également participé à des émissions à la télévision nationale avec la société civile et le ministère de la Santé pour informer l'opinion nationale sur certains enjeux, des mécanismes de réduction de la consommation de tabac, et la mise à jour de la loi. Ma contribution s'est basée sur les résultats des études réalisées dans le cadre du projet tabac (...). On me demande souvent de donner mon avis sur les questions relatives au tabac parce que j'ai dirigé l'équipe nationale de recherche. »

(Le chef de l'équipe du Bénin)

Selon le représentant de l'administration fiscale dans l'équipe du Burkina Faso : « La Direction de la législation a modifié les règlements pour augmenter la taxe sur le tabac en fonction des données recueillies par le CRES. Actuellement, nous sommes en train d'augmenter les taxes pour atteindre le taux de la CCLAT » (Représentant de l'administration fiscale pour le Bénin).

Une conséquence involontaire du processus de la nouvelle directive fiscale sur le tabac est qu'une plus grande importance a été accordée à la recherche sur l'utilisation du tabac en Afrique de l'Ouest, avec de plus en plus d'instituts de recherche intéressés par le sujet et des thèses de doctorat et de maîtrise soutenues sur ces sujets. Le chercheur de l'équipe au Sénégal a déclaré :

« Mon impression a considérablement changé. Je pense que les chercheurs en économie et même en sociologie peuvent en effet intervenir pour contrer l'achat de cigarettes, qui représente une lourde dépense, et convaincre les décideurs publics de lutter contre le tabagisme par la perception de taxes. En ce qui concerne l'implication des économistes, les chercheurs peuvent avoir un impact significatif en orientant les décisions publiques pour éradiquer le fléau du tabagisme. »

(Chercheur de l'équipe du Sénégal)

Les administrations fiscales considéraient la taxation des produits du tabac comme un moyen d'augmenter les recettes fiscales, tandis que les acteurs de la société civile et les ministères de la Santé se concentraient sur la réduction des risques pour la santé. Le rassemblement de ces acteurs a fait évoluer leurs perceptions vers la considération de la taxation comme un outil de promotion de la santé publique. De plus, ces acteurs sont arrivés

à la conclusion que la consommation de tabac doit être analysée à moyen et à long terme afin de prendre en compte tous les aspects pertinents dans la prise de décision politique (CRES, 2014).

Après l'adoption de la nouvelle directive régionale, l'administration fiscale de chaque pays a dû l'intégrer dans la législation nationale. Toutefois, les progrès ont été lents. Le Nigeria a introduit une taxe spécifique mais maintient une taxe *ad valorem* en dessous du minimum imposé par la nouvelle directive. Le Sénégal et le Ghana ont augmenté leurs taux de taxation *ad valorem* sans introduire de taxe spécifique.

La lenteur de l'adoption et de l'intégration de la directive dans les législations nationales peut être due principalement à deux facteurs. Tout d'abord, comme l'a souligné le représentant de la Commission de la CEDEAO, les équipes de Direction de la CEDEAO changent tous les quatre ans. Une nouvelle équipe de gestion prend du temps pour comprendre, exécuter et faire appliquer les décisions prises par la précédente. Deuxièmement, la nouvelle directive, plus contraignante, va à l'encontre des intérêts de l'industrie du tabac, qui tente d'influencer la prise de décision en faisant valoir qu'elle contribue aux économies des pays par la création d'emplois et de recettes fiscales. Ses interventions peuvent retarder la prise de décision. Les pressions exercées par l'industrie du tabac ont retardé le processus, mais la pertinence des données et la détermination des parties prenantes l'ont finalement emporté. Ainsi, les parties prenantes ont changé leur vision du tabac.

Enfin, un Comité de pilotage doit être mis en place pour suivre le processus d'intégration des directives dans la législation nationale et s'assurer que les lois sont appliquées. Ce Comité régional n'est pas encore en place et une certaine pression est nécessaire pour qu'il le soit. Le CRES a lancé un nouveau projet pour y remédier.

Le but de ce projet de recherche-action était de protéger la santé de la population contre les effets néfastes du tabac. L'un des résultats de ce projet était une mesure des coûts engendrés par les maladies non transmissibles associées au tabac. Les résultats ont montré que même si le tabac est à l'origine de certaines de ces maladies, l'alimentation y contribue largement. Ainsi, le CRES a lancé un nouveau projet de recherche-action au Sénégal sur le système alimentaire et les maladies non transmissibles.

Les facteurs qui facilitent et entravent l'utilisation des données probantes

Quels types d'utilisation peut-on constater ?

Dans ce livre, nous avons qualifié l'utilisation des données probantes d'instrumentale, de conceptuelle, de processus et de symbolique (voir le chapitre 2). Nous constatons une *utilisation instrumentale*, dans la mesure où la directive a été largement élaborée dans le cadre du processus de recherche-action. La proposition spécifique issue des simulations des taux d'imposition a également été adoptée dans la directive.

Une *utilisation conceptuelle* importante a soutenu l'utilisation instrumentale. À l'issue du projet de recherche-action, les parties prenantes ont eu une bien meilleure compréhension des défis posés par la consommation de tabac, des avantages limités pour l'économie par rapport aux coûts pour l'État et des modalités possibles de taxation. Cette compréhension a conduit à l'approbation de la directive et des taux d'imposition. La fiscalité étant une question régionale, chaque pays a réalisé que l'harmonisation fiscale régionale était le seul moyen de contrôler la consommation et de réduire le commerce illicite, et qu'une stratégie régionale aurait plus d'impact. Une autre forme d'utilisation conceptuelle qui a émergé est que des données probantes locales concernant la consommation de tabac sont maintenant produites et largement diffusées, ce qui permet de parler de statistiques réelles dans la région. En ce qui concerne la recherche, on peut constater une production importante de documents qui utilisent les statistiques produites par le CRES. Les pays ont également utilisé leur meilleure compréhension pour informer leur participation à des réunions internationales telles que la Conférence des parties à la CCLAT (Répondant de la société civile).

Ce processus a également permis de mieux faire connaître les dangers de la consommation de tabac dans la région, ce qui a contribué à contrecarrer le lobbying de l'industrie du tabac et constitue un exemple d'*utilisation symbolique positive*.

En ce qui concerne l'*utilisation de processus*, la création d'unités de recherche dans chaque pays a conduit à la reconnaissance par les pays de l'importance du processus de collecte et d'utilisation de données probantes.

Comment l'utilisation des données probantes a-t-elle été encouragée ?

Diverses interventions ont encouragé l'utilisation des données probantes (voir le tableau 12.1), mais il y avait quatre principaux leviers. Un premier

levier important était le rôle de *facilitateur* joué par le CRES, de concert avec les principaux *défenseurs de données probantes* du CRES et de la CEDEAO. Le directeur du CRES a utilisé ses contacts pour réunir tous les acteurs clés de la lutte contre le tabac. Il a compris les aspects multidisciplinaires de la lutte antitabac, la nécessité de produire des données pertinentes et rigoureuses et la nécessité de maîtriser les mécanismes de prise de décision politique. Il a impliqué ses collègues universitaires spécialisés en droit et en sociologie pour le projet de loi au Sénégal et l'interdiction de fumer à Touba. Il a mis à profit sa relation avec le représentant de la CEDEAO pour travailler sur les tarifs douaniers au sein de la CEDEAO. La collaboration entre le CRES et la CEDEAO a permis de comprendre les étapes à suivre pour modifier la directive. Le directeur du CRES a également saisi l'opportunité d'une rencontre avec le Président du Sénégal de l'époque pour le sensibiliser à la nécessité d'une nouvelle loi pour lutter contre le tabagisme.

Le CRES a obtenu un financement pour la recherche-action et a immédiatement commencé à s'attaquer aux principales lacunes mises en évidence dans l'analyse préalable de la situation, à savoir, le manque de collaboration dans la lutte antitabac entre les chercheurs et les autres parties prenantes comme la société civile, les ministères de la Santé, les administrations fiscales et douanières, et les membres du Parlement aux niveaux national et régional. Le CRES a saisi la manière dont cette collaboration pourrait être mise en place pour aboutir à une nouvelle directive sur le tabac. Ce processus a commencé par l'implication de toutes les parties prenantes dès le début grâce à un atelier méthodologique visant à améliorer leurs connaissances en matière de consommation de tabac et surtout de taxation du tabac. Cet atelier a permis à tous les acteurs de discuter du sujet et de comprendre les pratiques actuelles dans la région. Le président de la Commission des douanes, un des principaux défenseurs des données probantes à la CEDEAO, a déclaré :

« Je n'avais aucune connaissance de cette question. J'ai commencé à me faire une meilleure idée de la question du tabac lors du premier atelier méthodologique. C'était par le biais des profils pays que j'ai appris les effets nocifs du tabac, en particulier sur les jeunes et les personnes vulnérables. »

Cette facilitation du processus a impliqué un second levier, l'*inclusion de personnes clés dans le processus*, car l'intention était que le Conseil des ministres modifie la directive sur la taxation du tabac sur la base des données probantes. Pour y parvenir, il était important que le personnel technique

qui devait convaincre les ministres de la nécessité de ce changement soit impliqué tout au long du processus. Ainsi, les fonctionnaires des ministères chargés de l'application de la fiscalité devaient être impliqués dans les Comités d'orientation, faire partie du processus de recherche et participer aux événements clés.

L'intégration des experts techniques des organes administratifs responsables de l'analyse des propositions a été facilitée par leur inclusion dans des équipes de recherche nationales multidisciplinaires qui devaient produire la plupart des données.

Le troisième levier pour promouvoir l'utilisation des données a été l'organisation d'ateliers et de conférences qui ont rassemblé les 15 pays membres de la CEDEAO sous la direction du CRES. Les 15 pays de la CEDEAO étaient représentés par des délégations d'au moins deux personnes des administrations fiscales et douanières et des ministères de la Santé du pays. Les villes hôtes de ces événements ont été choisies à tour de rôle, les ateliers et les conférences ayant eu lieu à Ouagadougou, Dakar et Abidjan. Chacun de ces événements a été ouvert par des personnalités éminentes du pays d'accueil en présence de représentants de haut niveau des institutions communautaires. Par exemple, les deux ateliers de sensibilisation – le premier réunissant les administrations fiscales, douanières et sanitaires, et le second les parlementaires – qui se sont tenus à Abidjan ont vu la participation du chef de cabinet du ministre de l'Intégration africaine, d'un vice-président de l'Assemblée nationale de Côte d'Ivoire, d'un vice-président du Sénat ivoirien, du président de la Commission douanière de la CEDEAO, et du représentant de la Commission de l'UEMOA.

Le quatrième levier a été la présentation des résultats sous forme de notes de politiques faciles à lire pour mieux diffuser les résultats. Chaque profil pays a fait l'objet d'une note de politique de quatre pages, brève et axée sur les recommandations politiques, rédigée en anglais et en français.

Tableau 12.1 Interventions liées à l'utilisation et leur influence

<i>Intervention</i>	<i>Effet</i>
Facilitation des processus et diffusion de connaissance	Le CRES a facilité le processus entier pendant plusieurs années, en gérant les projets financés par l'IDRS et en l'utilisant pour réaliser la recherche, pour tisser des liens avec les parties prenantes, pour organiser des événements efficaces et pour résoudre des problèmes afin de mener le projet à terme. Plusieurs des éléments du processus suivant avaient pour objectif d'aider l' <i>interaction</i> et l'établissement de la <i>confiance</i> entre les parties prenantes pour parvenir à un <i>accord</i> et pour travailler ensemble dans le cadre d'une cause commune.
Création d'une coalition de la société civile au Sénégal pour appuyer l'action sur l'imposition du tabac	Une caractéristique clé liée à la société civile était le besoin de s'unir pour promouvoir le contrôle du tabac au pays. Une coalition a été mise sur pied et a aidé à le faire.
Comité scientifique, Comité de pilotage composé des parties prenantes dés	Ces structures ont rassemblé des parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales et aidé à générer l' <i>accord</i> , l' <i>adhésion</i> et la <i>confiance</i> en lien avec la crédibilité et l'importance du processus.
Formation des équipes de recherche multidisciplinaires dans chacun des 15 pays	Les équipes multidisciplinaires ont assuré la rigueur de la production des données probantes et l'accès aux données d'imposition et douanières. Les recommandations ont mis les décideurs en confiance par rapport à leur prise de décision de 2011. Ces équipes ont augmenté la <i>capacité</i> des pays à générer et à utiliser des données probantes, car ces derniers ont réalisé une partie de la recherche eux-mêmes. La composition des équipes a facilité l'accès aux données et la

	collecte des informations nécessaires dans chaque pays et a renforcé l'appropriation des données et des processus par les pays.
Base de données des parties prenantes du contrôle du tabac au Sénégal	Le CRES a initié une base de données qu'il a rendu disponible à la société civile et aux autres acteurs qui travaillent dans la filière du tabac afin de les sensibiliser. Cet outil a contribué à la création des partenariats entre eux.
Événements ciblés aux niveaux technique et politique	Une série d'événements régionaux a été organisée, certains avec du personnel technique, certains avec des politiciens de haut niveau, et d'autres avec des députés. Le lieu tournait entre les différents pays pour maximiser l' <i>appropriation</i> . À ces événements, les acteurs ont élaboré et sont arrivés à des <i>accords</i> sur le contenu, et ont établi un rapport de <i>confiance</i> entre le personnel technique, les politiques et les acteurs non-étatiques. L'obtention des décisions clés des décideurs à ces événements a facilité l' <i>institutionnalisation</i> subséquente.
Collaboration entre les acteurs étatiques et non-étatiques pour contrer le lobby du tabac	Le CRES a reçu des exemples de lettres envoyées au gouvernement par l'industrie du tabac et a collaboré avec la société civile pour élaborer des réponses. Ceci a renforcé la capacité du gouvernement à répondre ainsi que la confiance entre les acteurs étatiques et non-étatiques.
Rapports résumant les arguments pour les décideurs	L'exposé de position a résumé les arguments principaux pour les décideurs, ce qui a aidé à renforcer la <i>compréhension</i> et la <i>sensibilisation</i> aux coûts et aux bénéfices en lien avec le tabac et les options disponibles.
Format des rapports	Une note politique a été produite pour chaque profil pays et pour les recommandations clés. Les notes politiques

	étaient de quatre pages, en anglais et en français, pour rendre les résultats <i>accessibles</i> et y <i>sensibiliser</i> les décideurs.
Diffusion publique des rapports	Tous les rapports produits par le CRES lors de ce processus sont <i>accessibles</i> publiquement à www.cres-sn.org , facilitant l' <i>accès</i> aux données probantes.
Rôle de diffuseur de connaissance du CRES	Le CRES a joué un rôle clé en comprenant le monde de la recherche et en liant ce monde avec le secteur public et le monde politique. Il s'est assuré que des équipes de recherche efficaces soient établies dans chaque pays, que des données probantes robustes soient <i>produites</i> et qu'elles soient diffusées dans une forme accessible et soient donc faciles d' <i>accès</i> . Il a organisé des événements lors desquels ces données probantes ont été présentées aux niveaux technique et politique. Ces événements ont créé un rapport de <i>confiance</i> avec les gouvernements et la Commission ainsi que la <i>capacité</i> et la motivation du personnel technique et des politiques qui étaient présents.
Utilisation des standards de l'OMS comme référence	La <i>sensibilisation</i> aux standards de l'OMS a fourni un point de référence externe, par exemple, pour déterminer les taux d'imposition possibles/désirables. Ceci a donné de la motivation pour le changement ainsi que la confiance dans le fait que les recommandations proposées étaient appropriées.
Utilisation de la comparaison avec des pairs pour promouvoir l'utilisation	La comparaison entre 15 pays dans des rapports et des conférences a permis aux participants d'apprendre ce que les autres faisaient et a introduit un certain niveau de concurrence pour donner l'impression de bien faire.

Note : les mécanismes de changement sont indiqués en italiques.

Facilitateurs et obstacles à l'utilisation des données probantes

Les trois facilitateurs clés de l'utilisation des données

RATIFICATION DE LA CONVENTION-CADRE DE L'OMS SUR LA LUTTE ANTITABAC AU NIVEAU RÉGIONAL

Lorsque le projet de recherche-action sur la taxation du tabac en Afrique de l'Ouest a débuté, tous les pays de la CEDEAO avaient ratifié la CCLAT de l'OMS qui identifiait la taxation comme le moyen le plus efficace de réduire la consommation. Ainsi, il y a eu un engagement fort de chaque pays à lutter contre la consommation de produits du tabac. La nécessité de respecter cet engagement a créé un environnement propice à l'adoption d'une nouvelle directive sur la taxation des produits du tabac et a contribué à la participation active des gouvernements.

LA PARTICIPATION À DES RÉUNIONS INTERNATIONALES

Depuis la ratification de la CCLAT, les acteurs de la lutte antitabac ont participé à des réunions internationales telles que la Conférence des parties à la CCLAT et la Conférence mondiale sur le tabac. Ces réunions ont permis de sensibiliser à la nécessité d'un engagement fort contre le tabac, et ont démontré la détermination de la Communauté internationale à agir. Selon un répondant de la société civile, les discussions de ces conférences ont permis d'entendre parler de la force de la taxation comme moyen de lutte antitabac.

LE RÔLE DES DÉFENSEURS DE LA DIRECTIVE

Le directeur du CRES et le président de la Commission des douanes de la CEDEAO ont été les deux principaux défenseurs de la nouvelle directive sur la taxation du tabac. Le directeur du CRES a conçu le projet de recherche-action pour créer une synergie entre la recherche, le plaidoyer et la prise de décision politique. Le rôle du CRES dans la facilitation du processus, dirigé par le directeur, est décrit plus haut. Deuxièmement, l'adoption d'une nouvelle directive sur la taxation du tabac n'aurait pas été possible sans la volonté politique du président de la Commission des douanes de la CEDEAO. Au début, il n'avait aucune connaissance de la question, mais il s'est engagé à fournir aux pays de la CEDEAO un outil efficace pour lutter contre le tabac. Il a mobilisé les

délégations de la CEDEAO pour les réunions et a assuré la préparation de notes techniques pour les discussions. Une fois la directive prête à être adoptée, malgré les retards considérables causés par la crise du virus Ébola dans la région de la CEDEAO, il a continué à travailler à l'adoption finale du processus.

Les trois principaux obstacles à l'utilisation des données probantes

LA CRISE DU VIRUS EBOLA

Après l'analyse et la validation du projet de directive en 2014, la crise du virus Ebola a frappé l'Afrique de l'Ouest. Certains pays de la CEDEAO ayant été touchés par le virus, la CEDEAO a été contrainte de suspendre tous les rassemblements interétatiques pour empêcher la propagation de la maladie. Cette situation a ralenti le processus d'adoption de la directive, qui a été retardé d'environ trois ans. Cependant, comme les deux principaux défenseurs de la directive étaient toujours dans leur position au sein de la CEDEAO et du CRES, il a été relativement facile de reprendre le processus.

L'INGÉRENCE DE L'INDUSTRIE DU TABAC

L'industrie du tabac a profité de la crise du virus Ebola pour tenter de discréditer le processus. Des lettres ont été envoyées à quelques ministres pour les dissuader d'adopter le projet de directive régionale. Les lobbyistes ont dénoncé le rôle joué par le CRES, arguant qu'il avait remplacé les administrations comme moteur du processus. Le CRES et la société civile ont partagé ces lettres et ont aidé le gouvernement à y répondre, et l'industrie du tabac n'a pas réussi à faire dérailler le processus.

L'EXISTENCE DE DEUX DIRECTIVES PARALLÈLES

La CEDEAO et l'UEMOA ont toutes deux élaboré des directives. La directive de l'UEMOA n'a pas de taxe spécifique, mais uniquement une taxe *ad valorem*. Les pays appartenant aux deux organismes régionaux peuvent appliquer les directives des deux organisations. Cependant, cela ne facilite pas l'application de la même directive dans les 15 pays de la CEDEAO. L'UEMOA, étant une union économique et monétaire, a plus d'opportunités de se réunir, car elle traite de questions plus économiques

et est plus étroitement intégrée. Les enjeux relatifs à ces multiples juridictions fiscales sont discutés dans Blecher et Drope (2014).

Conclusions et leçons

Comment le contexte et l'intervention ont-ils influencé l'utilisation des données probantes ?

Tout d'abord, nous appliquons l'approche réaliste pour examiner les *mécanismes* susceptibles d'aboutir à des résultats positifs dans des contextes particuliers. Les mécanismes appliqués ont compris la production de données probantes et des interventions visant à maximiser la probabilité de leur utilisation. L'hypothèse était que ces mécanismes entraîneraient des modifications de la motivation individuelle et organisationnelle, des capacités et de la possibilité d'utiliser des données probantes. Ceci entraînerait un changement de comportement chez les individus, les organisations et les systèmes, ce qui se traduirait par des politiques plus efficaces et un changement plus général des systèmes.

Le *contexte* dans ce cas était caractérisé par des parties prenantes fragmentées ayant des visions du monde différentes, notamment du point de vue de la fiscalité et de la santé – 15 pays différents –, et un sujet controversé avec un fort lobby industriel. Sur le plan régional, la signature de la CCLAT a incité les pays à s'y conformer.

Les *interventions visant à promouvoir l'utilisation* ont commencé avec l'approbation du projet de recherche-action. Un accent a été mis immédiatement sur le rassemblement des parties prenantes, le CRES a commencé sa facilitation efficace du processus, et un défenseur institutionnel actif a été trouvé dans la CEDEAO. Une série de processus et d'événements a été utilisée pour bâtir un consensus à travers les 15 pays, aidés par la capacité de rassemblement de la CEDEAO. Ce front commun a contribué à contrecarrer le lobbying de l'industrie du tabac. Des *données probantes* ont été produites grâce à la création d'unités de recherche virtuelles multidisciplinaires dans chaque pays, ce qui a contribué à créer un sentiment d'*appropriation* et à produire des données rigoureuses. Les unités de recherche ont généré des profils de pays, une synthèse, des modèles de taux d'imposition et finalement, un argumentaire en faveur d'une nouvelle directive et des taux d'imposition révisés éventuels. Les *interventions* après la production des données ont inclus la production de notes de synthèse pour résumer l'argument et les recommandations, la

production d'un projet de directive, et la présentation de ces dernières aux Comités régionaux techniques et politiques.

En termes de *résultats*, la directive a finalement été adoptée, ce qui constitue une réalisation majeure et un exemple d'*utilisation instrumentale* des recommandations. Nous constatons une *capacité* accrue des parties prenantes nationales à travailler ensemble, à produire des données probantes et à *utiliser conceptuellement* ces données pour plaider en faveur de la lutte antitabac dans les forums internationaux. La nécessité d'aborder la Convention-cadre a fourni l'*opportunité*, qui a été renforcée par le soutien des cadres de haut niveau de la CEDEAO. Le processus a stimulé la *motivation* des parties prenantes dans l'élaboration et l'adoption de la directive, même si l'élan s'est essoufflé pendant l'interruption de l'épidémie d'Ebola. L'intégration de la directive dans les législations nationales est la prochaine bataille.

Leçons émergentes

Parmi les leçons à tirer de cette étude de cas en matière d'utilisation des données probantes, on peut citer :

- Il était important d'entreprendre dès le début une *analyse de la situation*, grâce à laquelle l'aspect multidisciplinaire de la question du tabac a été identifié, ainsi que les principales parties prenantes.
- La production des données probantes a probablement représenté moins de la moitié de l'effort. Il était essentiel de *faciliter les processus de haute qualité* pour soutenir un partenariat multipartite, en défendant et en facilitant les processus au fil du temps. Ces capacités ne sont généralement pas présentes au sein du gouvernement, et ces processus peuvent être menés par des acteurs étatiques, où le principal défenseur au gouvernement est en mesure de demander un soutien.
- *L'inclusion de toutes les parties prenantes* par une approche participative dès le début du processus a créé une véritable synergie entre les acteurs en permettant à tout le monde de mener le combat qui s'imposait.
- Les processus de recherche-action sont potentiellement très puissants, où l'on accorde autant d'attention aux interventions sur l'utilisation et au soutien des processus qu'à la production de

données elle-même, et où les données se situent dans un processus plus large.

- Le facilitateur doit faire le lien entre la compréhension des données et *une bonne connaissance du fonctionnement du gouvernement* (et, dans ce cas, des institutions régionales) et travailler de manière à renforcer les capacités. Selon le directeur du CRES, « si nous ne savions pas comment fonctionnent les deux organisations régionales, comment les différents pays travaillent avec ces institutions, je ne pense pas que nous aurions pu faire ce travail de mobilisation en si peu de temps ».
- L'*organisation chef de file* doit être crédible. Le CRES a gagné en crédibilité dans tous les États membres grâce au travail préalable de négociation d'un accord de partenariat économique. La mobilisation des organisations régionales et des 15 États membres a ainsi été grandement facilitée (directeur du CRES).
- Il est important d'avoir des *défenseurs* qui peuvent porter l'élan efficacement pendant plusieurs années – dans ce cas, un défenseur institutionnel et un défenseur du diffuseur de connaissance.
- Les *coalitions d'acteurs étatiques et non étatiques* peuvent être très puissantes si elles peuvent développer une vision commune et si le processus est bien soutenu. Cela est particulièrement important dans les secteurs où les lobbies industriels sont puissants, comme celui du tabac, du changement climatique et de l'exploitation minière, entre autres.
- Il peut être utile de mener des *projets pilotes* dans un pays avant de présenter une demande au niveau régional, et cela peut même permettre de dépasser les barrières linguistiques et culturelles.
- Un *accord international/régional* peut être utilisé pour favoriser un changement à grande échelle.

Le processus d'adoption d'une nouvelle directive sur la taxation du tabac en Afrique de l'Ouest a été très enrichissant pour tous les acteurs de la lutte antitabac. L'étude de cas fournit de nombreuses leçons et démontre qu'il est possible d'utiliser des données probantes pour modifier les politiques publiques. Cependant, disposer de bonnes données n'était qu'un des nombreux facteurs nécessaires.

L'adoption d'une nouvelle directive sur la taxation des produits du tabac dans la CEDEAO est une avancée très significative dans la lutte contre le tabac. Les pays de la CEDEAO ont la possibilité d'utiliser les moyens les plus efficaces pour réduire la consommation de tabac, ce qui permet de respecter les engagements pris lors de la ratification de la Convention-cadre. Il reste maintenant aux pays de la CEDEAO à transposer la nouvelle directive dans leur législation nationale afin de la mettre en œuvre, et dans le cas du Sénégal, à faire appliquer la loi. Cette bataille n'est pas encore gagnée.

Notes

1. Consortium pour la Recherche Économique et Sociale.

2. Il s'agissait d'entreprendre une analyse de situation pour évaluer la consommation actuelle de tabac, la dynamique de la culture du tabac et les politiques de lutte contre le tabagisme existantes (y compris leur niveau de mise en œuvre) dans 10 à 14 pays d'Afrique subsaharienne. Dans le même temps, elle s'est efforcée de renforcer les capacités techniques des chercheurs africains à rassembler, synthétiser et analyser les données au niveau national et régional.

Voir www.idrc.ca/en/project/african-tobacco-situation-analyses.

Références

ASTA. 2010. *Rapport technique final, Analyse Situationnelle sur le tabac au Sénégal*. Dakar, Senegal: Consortium pour La Recherche Economique et Sociale.

Blecher, E. and Drope, J., 2014. The rewards, risks and challenges of regional tobacco tax harmonisation. *Tobacco Control*, 23, e7–e11. <https://doi.org/10.1136/tobaccocontrol-2013-051241>

Chaloupka IV, F. J., Peck, R., Tauras, J. A., Xu, X. and Yurekli, A., 2010. *Cigarette excise taxation: The impact of tax structure on prices, revenues, and cigarette smoking*. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research Working Paper No. 16287. <https://doi.org/10.3386/w16287>

CRES. 2013a. *Profils-pays sur la fiscalité du tabac en Afrique de l'Ouest*. Dakar, Senegal: Consortium pour La Recherche Economique et Sociale. Retrieved from www.cres-sn.org. CRES. 2013b. *Synthèse régionale des profils-pays sur la fiscalité du tabac en Afrique de l'Ouest*.

Dakar, Senegal: Consortium pour La Recherche Économique et Sociale. Retrieved from

www.cres-sn.org

CRES. 2013c. *Argumentaire pour un changement de la fiscalité sur les produits du tabac*. Dakar, Sénégal: Consortium pour La Recherche Economique et Sociale. Retrieved from www.cres-sn.org

CRES. 2014. *Rapport technique « Projet régional de recherche-action sur la taxation des produits de tabac en Afrique de l'Ouest »*. Dakar, Sénégal: Consortium pour La Recherche Économique et Sociale. Retrieved from www.cres-sn.org

Economic Community of West African States. June 2009. Directive C/DIR.2/06/09 On Excise Tax harmonization.

Goodchild, M., Nargis, N. and Tursan d'Espaignet, E., 2018. Global economic cost of smoking-attributable diseases. *Tobacco Control*, 27(1), 58–64.

IARC. 2011. *Effectiveness of tax and price policies for tobacco control*. IARC Handbooks of Cancer Prevention: Tobacco Control. WHO International Agency for Research on Cancer.

WHO. 2015. *WHO report on the global tobacco epidemic: Raising taxes on tobacco*. Geneva: World Health Organisation.

13 Leçons pour l'utilisation des données probantes dans les politiques et dans la pratique

Ian Goldman et Mine Pabari

Résumé

Ce dernier chapitre rassemble les résultats et les enseignements de cette étude en se référant au cadre analytique décrit au chapitre 3. Nous avons réfléchi aux parcours des données probantes des cas dans leurs contextes individuels et de la collecte de données jusqu'à leur utilisation pour informer la prise de décision. Diverses sources de données ont été utilisées dans les différents cas, et un large éventail d'interventions a été appliqué en vue de promouvoir l'utilisation des données. Lorsqu'un système de collecte de données (tel qu'un système d'évaluation national) existait, il a permis de standardiser un grand nombre de ces interventions. L'établissement d'un accord et d'une confiance ont été des mécanismes clés qui ont conduit au changement dans tous les cas, stimulant l'engagement à agir. Toutes les études de cas ont abouti à des changements de procédures, s'étendant dans certains cas à des changements de politiques ou de budgets. Un message central est que l'utilisation des données probantes est complexe et commence bien avant le début du parcours de données. Elle doit être planifiée et intégrée à la culture institutionnelle, ce qui nécessite une facilitation active du processus, souvent par un diffuseur de connaissance qui gère à la fois l'offre et la demande de données probantes. L'utilisation des données probantes est-elle la réponse aux problèmes africains ? À elle seule, elle ne l'est pas, mais elle peut contribuer en participant à réduire l'influence des intérêts partisans et en fournissant certaines des réponses nécessaires lorsque des décisions doivent être prises.

Introduction

Ce livre vise à améliorer la compréhension de la manière dont l'utilisation de données probantes peut aider à informer et à renforcer la politique, les programmes et les pratiques de développement en Afrique. Nous avons examiné les parcours des données probantes dans huit cas, en tirant les leçons du processus politique et en examinant comment celui-ci s'est accompagné d'interventions fondées sur des données probantes. Ces

parcours comprenaient la production de données probantes, des activités visant à promouvoir leur utilisation et d'éventuels changements (ou non) dans les politiques ou les pratiques fondées sur ces données.

Nous analysons les processus qui soutiennent ou entravent l'utilisation des données plutôt que de nous concentrer sur les sources de données à propos desquelles on a déjà beaucoup écrit. Quatre des cas ont utilisé des évaluations et des synthèses de recherche comme source principale de données et quatre se sont concentrés sur le rôle de l'engagement des citoyens et des données provenant des ONG.

Dans ce chapitre, nous résumons tout d'abord les résultats obtenus par rapport au cadre analytique (figure 13.1)¹ et nous réfléchissons ensuite aux enseignements qui se dégagent de l'utilisation des données probantes. Nous commençons par examiner comment les facteurs contextuels et la demande de données ont influencé la manière dont les parcours des données se sont déroulés dans les études de cas. Nous mentionnons ensuite l'offre de données, les interventions appliquées dans les cas, afin de promouvoir l'utilisation des données, les mécanismes de changement déclenchés, et la manière dont ils ont conduit à des résultats immédiats. Ces résultats comprennent des changements de capacités, de motivation et d'opportunités et des résultats plus étendus en matière de changement de politiques et de pratiques. Enfin, nous faisons ressortir les messages clés qui se dégagent pour promouvoir des politiques et des pratiques fondées sur les données probantes (PPFDP).

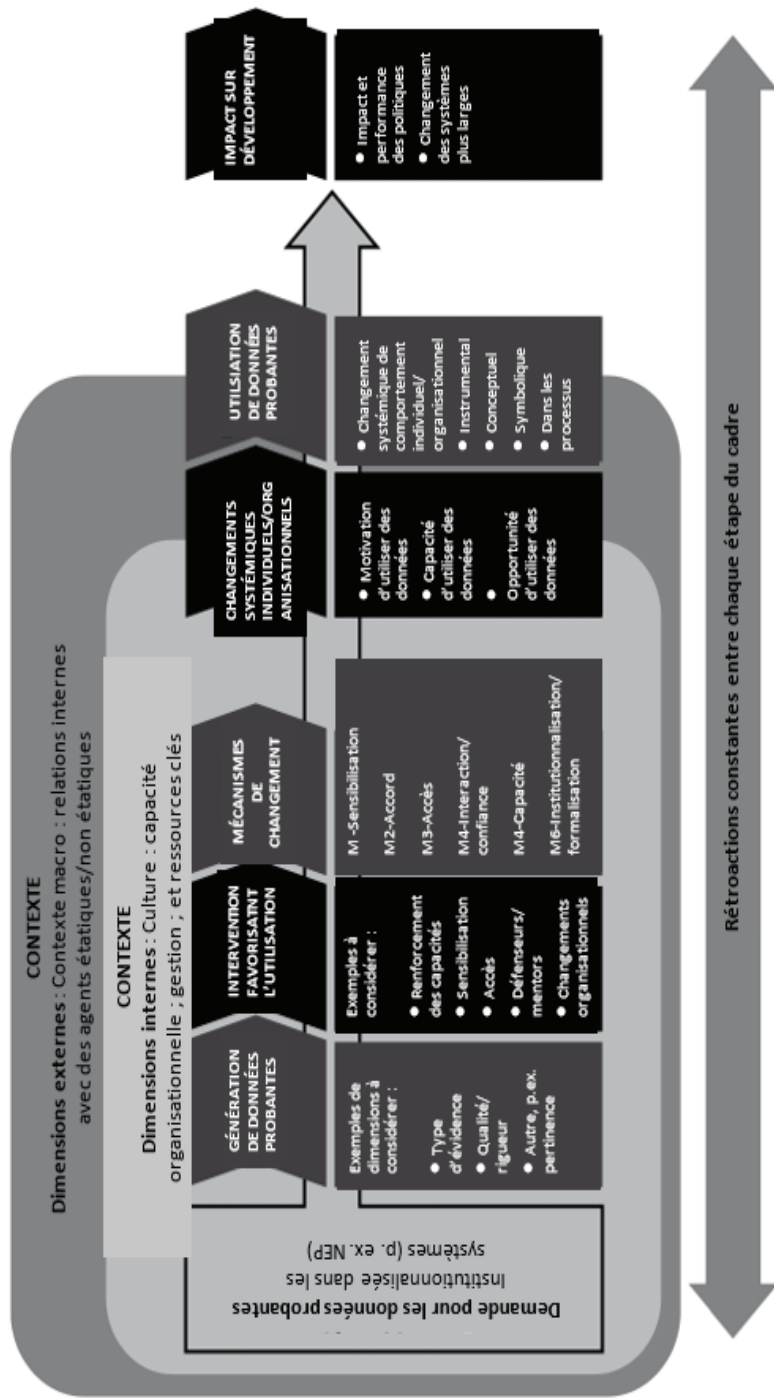


Figure 13.1 Cadre analytique qui montre les relations entre le Contexte, Mécanismes, et Résultat
Source : Langer et coll. (2020)

Conclusions émergentes

Facteurs contextuels influençant l'utilisation

Comme l'expriment succinctement Weyrauch et coll. (2016), « le contexte compte ». Dans toutes les études de cas, le contexte dans lequel les données ont été recueillies a eu une incidence significative sur la façon dont elles ont été utilisées. Le tableau 13.1 résume les facteurs d'influence contextuelle identifiés dans les huit études de cas, en les reliant au cadre initial du contexte. Ces facteurs sont examinés plus en détail à la suite du tableau.

Tableau 13.1 Facteurs contextuels qui influencent l'utilisation des données probantes et ayant émergés dans les études de cas

Catégorie	Dimension du contexte	Facteurs influents du contexte identifiés dans les cas	Exemples dans les études de cas
Externe	Macrocontexte	Importance de la question ou du défi politique	Engagements faits dans les accords internationaux et régionaux
			Haut niveaux d'investissements financiers
			Exigence légale de révision législative
		Environnement politique et socioculturel plus large	<i>Timing</i> , par exemple, proximité d'une période électorale
			Espace pour la participation

			publique et celle de la société civile
			Niveau d'intérêt et d'engagement des parties prenantes
	Liaisons intra et interinstitutionnelles	Catalyseurs de changement	Crises
			Pression émanant des partenaires de développement
			Pression venant de la société civile
	Interne	Environnement institutionnel	Systèmes et processus
			Défenseurs des données probantes
			Leaderships
			Mandats et capacités
			Culture – apprentissage et reddition de comptes
			Liaisons et relations

Perception de l'importance du défi ou de la question politique

Le niveau d'importance perçu d'un défi politique est une variable clé pour déterminer si un investissement dans des données probantes est considéré comme valable et, dans l'affirmative, les types d'intervention qu'il peut être nécessaire d'utiliser pour rehausser le profil de la question politique. Dans toutes les études de cas présentées dans ce livre, les pays avaient déjà un engagement fort envers la question politique. Par exemple, un certain nombre de pays avaient signé des accords internationaux ou régionaux et des pressions étaient exercées pour qu'ils respectent leurs engagements.² Les données elles-mêmes peuvent également contribuer à éclairer les jugements sur l'importance de la question, tels que sur l'ampleur et sur la distribution des effets et la causalité.

Environnement politique et socioculturel

L'environnement politique et socioculturel plus large a influencé l'intérêt d'investir dans la recherche et l'utilisation de données probantes pour soutenir un processus de changement.³ Par exemple, la manière dont le pouvoir est réparti et dont les décisions sont prises a eu une incidence sur l'utilisation des données. Dans certains cas, les proclamations présidentielles ont joué un rôle important dans la conduite des changements politiques. Dans d'autres cas, le macrocontexte a permis la participation du public et l'engagement des citoyens, ce qui permet à l'espace décisionnel d'être plus inclusif. Par exemple, dans le cas de l'agriculture au Bénin, l'ouverture des espaces pour inclure les acteurs non étatiques a changé la relation de pouvoir et a entraîné un changement significatif dans la mesure où les preuves ont été utilisées dans le secteur pour informer la prise de décision et la planification.

Le niveau d'engagement et d'intérêt des parties prenantes, ainsi que la nature des relations entre elles, sont peut-être tout aussi importants. Lorsque les parties prenantes étaient très fragmentées ou avaient des valeurs et des positions polarisées, cela influençait considérablement le niveau d'effort et de compétence requis pour gérer le processus de collecte et d'utilisation de données (ce phénomène est également abordé plus loin dans cette section). Dans les cas de l'assainissement, de la faune et de l'agriculture, les citoyens étaient très sensibles à la question, bien organisés, et disposaient de capacités et de relations solides. De plus, l'environnement était propice à la participation. Dans ces cas, les organisations de la société

civile (OSC) et les citoyens ont constitué une ressource importante et l'engagement des citoyens a contribué à garantir l'utilisation des preuves.

Catalyseurs et facteurs d'influence

Dans certains cas, des événements ou des acteurs particuliers ont créé un besoin de changement, produisant ainsi un environnement propice qui a garanti que les données probantes générées soient prises au sérieux et, dans ces cas, utilisées. Par exemple, une crise de braconnage au Kenya et une crise en éducation en Afrique du Sud ont donné une impulsion et créé un sentiment d'urgence qui, dans ces cas, a déclenché la demande de données probantes. Dans d'autres cas, la pression exercée par les partenaires au développement pour produire des données a été le principal déclencheur du lobbying et du plaidoyer de la société civile. Nous devons également reconnaître que les crises peuvent conduire à la prise de décision rapide sans utiliser les meilleures données disponibles, mais plutôt en se basant sur des croyances et des opinions.

Environnement institutionnel

Dans tous les cas, les capacités des organisations impliquées dans le parcours de données probantes et leur aptitude à remplir leur mission ont exercé une influence importante sur l'utilisation des données. Les aspects de capacité institutionnelle sont notamment les suivants.

Un *leadership compétent* est apparu comme important pour garantir que les possibilités d'utilisation des données dans un contexte plus large soient exploitées et que les obstacles soient surmontés. Parmi les exemples de caractéristiques de leadership identifiées comme étant importantes, on peut citer le respect et la confiance généralisés entre les différents groupes de parties prenantes, l'expérience et la connaissance du secteur, la présence de réseaux et d'alliances bien établis, et le fait d'être considéré comme politiquement avisé. Un autre facteur est la stabilité du leadership.

Les *défenseurs des données probantes* ont joué un rôle important dans tous les cas, en favorisant à la fois la production et l'utilisation des données. Les défenseurs des données probantes n'ont pas toujours occupé des postes de Direction, bien que cela ait été utile lorsqu'ils l'ont fait ; dans certains cas, ils se trouvaient dans la société civile. Une leçon importante a été la nécessité pour les défenseurs de rester en place et de pouvoir poursuivre leurs efforts, car le processus de changement de politique tend à être long.

Les défenseurs au sein du gouvernement ont joué un rôle important dans les évaluations, en particulier lorsque la question politique touchait plusieurs secteurs, comme dans le cas de la violence. Les diffuseurs de connaissance sont également apparus comme jouant un rôle important.⁴

Parmi les autres capacités importantes figurent les *compétences et les connaissances*, par exemple, la capacité d'accéder à des données probantes et de les utiliser pour la prise de décision et l'action. Le chapitre 4 a montré qu'au Bénin, en Ouganda et en Afrique du Sud, de 25 à 33 % des cadres ne possèdent pas les compétences nécessaires pour comprendre et utiliser les recommandations d'évaluation. Les compétences et la capacité limitées des décideurs et des autres parties prenantes à accéder aux informations, à les absorber, à les analyser et à les synthétiser sont apparues comme un obstacle dans plusieurs cas.

Des *structures et des processus appropriés* sont également importants. Les cloisonnements organisationnels, la concurrence et les chevauchements de mandats ont été identifiés comme des obstacles à l'utilisation des données probantes, d'autant plus que la coordination et les relations positives sont importantes pour permettre le dialogue, le débat et la recherche de consensus nécessaires à une utilisation efficace des données probantes.

Le chapitre 4 décrit les problèmes de *culture organisationnelle* liés à l'utilisation des données en Ouganda, au Bénin et en Afrique du Sud, indiquant qu'environ 50 % des cadres soutiennent l'utilisation des données, mais font état de difficultés liées à la hiérarchie et à la crainte d'être punis pour un échec perçu. Ceci a été confirmé par les études de cas où les personnes les plus ouvertes aux nouvelles idées et qui encourageaient le changement étaient les plus susceptibles de permettre l'utilisation des données. De même, les organisations qui *promouvaient l'apprentissage et la responsabilité* étaient plus susceptibles d'utiliser les données probantes que celles qui ne le faisaient pas, comme avec le *Department of Social Development* dans l'étude de cas sur la violence. Ce phénomène est lié aux *incitations organisationnelles*, qui sont apparues comme un facteur important, soit comme un fardeau (comme dans le cas du *Rapid Response Service*), soit comme une source de motivation (comme le système de récompense dans les allocations budgétaires pour les districts au Ghana).

Demande de données probantes

Le prochain élément du cadre de la figure 13.1 est la *demande de données probantes*, qui peut provenir du gouvernement ou d'autres parties prenantes. La source de la demande a eu une incidence sur la conception du parcours de données probantes. Dans certains cas, la demande était institutionnalisée, par exemple dans les plans d'évaluation nationaux d'un pays. Lorsque les donateurs étaient les principaux demandeurs, l'importance de l'investissement dans l'appropriation nationale et locale est apparue comme essentielle à l'utilisation des données probantes. Dans l'étude de cas sur l'assainissement, la société civile a été le principal moteur de la demande de données probantes, ce qui a permis de tirer des leçons sur la nécessité de consacrer du temps et de l'énergie à assurer la confiance, l'adhésion et l'appropriation par le gouvernement. Dans tous ces cas, nous constatons une demande de données probantes de la part des utilisateurs de ces données plutôt qu'une pression venant des chercheurs.

Offre de données probantes

La production de données probantes fait également partie du cadre, mais n'est pas un thème central de ce livre. Les différents cas montrent des exemples de production par le biais d'évaluations, de recherches, de synthèses de recherches et d'engagement des citoyens, et nous tirons des enseignements sur l'utilisation des données à travers ces différentes méthodes de génération de données.

Les interventions favorisant l'utilisation de données probantes

Le tableau 13.2 montre l'éventail des *interventions favorisant l'utilisation de données probantes* que nous avons pu observer dans les différents cas. Dans trois des pays, il existait un SNE (système national d'évaluation) qui précisait certaines interventions. Celles-ci ont été distinguées d'autres interventions qui variaient selon les cas. Ce tableau fournit une liste utile (mais non exhaustive) à prendre en considération pour promouvoir l'utilisation des données.

Tableau 13.2 La gamme d'interventions liées à l'utilisation des données probantes dans le cadre ou en dehors des systèmes nationaux d'évaluation

<i>Associées à un SNE</i>	<i>Éléments observés à l'extérieur des SNE</i>
Demande émanant du gouvernement Comité de pilotage des évaluations, qui gère les processus d'évaluation de façon collaborative Facilitation des processus/diffusion de connaissance par l'unité du gouvernement central Renforcement des capacités d'évaluation des parties prenantes dés Développement d'une théorie de changement avec les parties prenantes dés Évaluateurs indépendants pour assurer la crédibilité Atelier de validation avec les parties prenantes Rapport d'évaluation simple	Demande émanant des acteurs non gouvernementaux, p. ex. des donateurs/autres parties prenantes Utilisation des standards et conventions internationaux comme références Création d'une coalition, p. ex. la coalition de la société civile au Sénégal, pour appuyer l'action sur l'imposition du tabac Rôle de facilitation des processus/diffusion de connaissance de l'unité interne, soit au gouvernement (p. ex. passation de marchés publics), soit au Parlement (faune), soit dans une OSC (assainissement) Étude de portée/analyse de situation Exposés fréquents auprès des parties prenantes clés durant le processus Renforcement des capacités des parties prenantes, p. ex. des OSC Partage des documents de travail entre les parties prenantes Partage de données probantes en formats accessibles, p. ex. des rapports brefs

Réponse des gestionnaires/plan d'amélioration	Présentation et mise en valeur des résultats des évaluations dans différents forums
Examen de la qualité de l'évaluation	Dialogue continu dans le secteur Plusieurs modalités de dialogue y compris des débats et des rencontres en tête-à-tête
Rapport public sur le site web	Gabarits et processus pour les feedback des parties prenantes
Approbation par le Conseil des ministres	Sensibilisation proactive et engagement avec les communautés Utilisation de la comparaison avec des pairs pour promouvoir l'utilisation

Les interventions d'utilisation que nous avons vues pourraient être appliquées *tout au long* du processus (par exemple, renforcer l'implication des acteurs), *avant* la production de données probantes (par exemple, garantir la demande), *pendant* la production (par exemple, *assurer* la qualité et la crédibilité des processus) ou *après* la production de données (par exemple, les processus de diffusion).

L'une des principales conclusions qui se dégagent est l'importance de *faciliter* le parcours des données probantes, souvent dans un *rôle de diffuseur de connaissance* qui prend en compte à la fois l'offre et la demande (voir chapitre 2). Dans tous les cas, ce rôle de diffuseur a été joué par une organisation, parfois en interne, comme une unité de suivi et d'évaluation (S&E), et parfois en externe, comme le Centre de la recherche économique et sociale (CRES), le principal groupe de réflexion dans le cas du tabac. La facilitation du processus visant à promouvoir *l'accord, l'appropriation, l'engagement* et la *confiance* a été essentielle dans tous les cas. Même lorsqu'une entité externe joue ce rôle, elle a besoin d'un homologue interne pour travailler avec les données avant, pendant et après le processus de production de données.

Voici quelques exemples de ces rôles tirés des études de cas :

- L'organisation des *forums et des plateformes* pour permettre le dialogue et le débat entre les différents groupes d'acteurs.
- La *facilitation efficace*, permettant à toutes les parties de s'exprimer d'une manière égale et de créer des espaces sûrs et fiables pour un dialogue productif. Dans les études de cas, cela a consisté à faciliter la négociation et la recherche de consensus, et à gérer les conflits et les dynamiques de pouvoir.
- La création des espaces pour *interpréter conjointement* les données et fournir l'occasion de conversations difficiles sur les croyances et les systèmes de valeur.
- La *sensibilisation* par le biais d'interactions informelles et formelles, de formations, de rencontres, et d'autres événements. Le dialogue et l'interaction sont également essentiels pour instaurer la confiance, par exemple entre les diffuseurs de connaissance et les acteurs politiques, ce qui, idéalement, doit se faire bien avant que des données probantes ne soient requises.
- La *collaboration dans la planification et la gestion* des processus qui constituent le parcours des données probantes. Les étapes que l'on a pu observer sont la collaboration des parties prenantes pour définir le problème, élaborer les termes de référence des groupes de travail, finaliser et approuver le cadre méthodologique et le chronogramme, et gérer conjointement les contrats.
- La *tenue de réunions régulières* et le travail avec les gestionnaires de programmes pour assurer une interaction et un contact fréquents avec les décideurs, ainsi que l'organisation des ateliers de validation avec les parties prenantes.

Les mécanismes de changement déclenchés par les interventions d'utilisation des données probantes

Pour que les capacités, les opportunités et la motivation à utiliser les données probantes soient effectives, il faut un mécanisme de changement qui inspire les personnes et les organisations à procéder différemment. La liste des mécanismes de changement du chapitre 3 est adaptée dans le tableau 13.3, sur la base de ce que nous avons constaté dans cette recherche. En nous inspirant des expériences des études de cas, nous suggérons quelques modifications aux mécanismes de changement initiaux qui sont ajoutés au tableau en italique.

Dans tous les cas, l'établissement d'un *accord* et d'une *confiance* entre les différents acteurs du parcours des données probantes a été essentiel et a conduit à l'*engagement* d'agir. Dans certains cas, il était nécessaire de renforcer les capacités, par exemple, dans le cas du tabac, où il fallait renforcer la capacité du personnel technique à produire et à utiliser des données probantes, et celle des politiques à comprendre les données et à prendre des décisions. La *compréhension* peut également être considérée comme importante dans de nombreux cas, étant liée à l'importance de l'utilisation conceptuelle, et pas seulement instrumentale, des données probantes.

Tableau 13.3 Les mécanismes de changement

Mécanisme	Exemples d'intervention pour promouvoir l'utilisation observés dans les cas
Sensibilisation au potentiel des données probantes (M1)	Formation en données probantes des cadres supérieurs dans la fonction publique en Afrique du Sud, au Bénin et en Ouganda (Goldman et coll., 2019) Formation et sensibilisation au potentiel et à la valeur des données probantes (p. ex. <i>Rapid Response Services</i>) Formation des groupes citoyens au Ghana en analyse et utilisation des données probantes pour exiger des comptes et de meilleurs services d'assainissement ainsi qu'en gouvernance et littératie en reddition de comptes plus généralement
Accord/ <i>compréhension</i> / <i>adhésion</i> (M2)	Création des processus de dialogue pour établir l'accord et l'adhésion Utilisation des Comités de pilotage d'évaluation pour formaliser les partenariats
Accès aux données probantes (M3)	Production de rapports courts et accessibles et des notes de politiques Ateliers Référentiels de connaissances

Interaction et confiance (M4)	Processus de dialogue Diffusion de connaissance Ateliers/ petits-déjeuners de travail Réseaux et communautés de pratique
Capacité et <i>confiance</i> (M5)	Renforcement de capacités (p. ex. apprentissage par l'action, ateliers et formations formelles) Coaching/mentorat Apprentissage par expérience Apprentissage en ligne
Institutionnalisation/ formalisation (M6)	Utilisation des réponses des gestionnaires et des plans d'amélioration pour formaliser les actions nécessaires Soutien intégré, p. ex. diffusion de connaissance Institutionnalisation du SNE Diffusion publique de l'analyse

Résultats de l'utilisation des données dans les études de cas

Résultats immédiats – changements dans les capacités, les opportunités et la motivation pour utiliser les données probantes

Notre cadre analytique est basé sur un modèle de changement de comportement où une combinaison de capacité, d'opportunité et de motivation accrues à utiliser les données au niveau individuel et organisationnel conduit à un changement de comportement. Dans notre cadre analytique, cela correspond aux résultats immédiats d'un processus de données probantes, c'est-à-dire les changements de comportement aux niveaux individuel, organisationnel et systémique qui se manifestent par des changements de politique ou de pratique.

Dans la plupart des cas, le renforcement de la capacité à utiliser les données est apparu comme un élément clé du changement. Parfois, la *capacité* était de générer et d'utiliser des données probantes, mais nous voyons aussi des exemples de *capacité* à défendre le programme ou la politique, le *financement*, et même les données probantes elles-mêmes.

La *motivation* à utiliser des données est une antithèse de l'esprit de conformisme qui est commun à tous les pays concernés par les différents cas. Au chapitre 4, nous avons constaté qu'environ 50 % des cadres étaient motivés pour apprendre et améliorer l'élaboration des politiques, alors que les autres 50 % ne l'étaient pas. En matière de motivation, les définitions de Michie suggèrent qu'il y a une différence entre une motivation réflexive basée sur la connaissance et la compréhension, et une motivation instinctive, suscitée par le sujet (Michie et coll., 2011). Nous voyons clairement des exemples de stimulation de la motivation chez l'association des producteurs (PNOPPA) pour faire avancer la politique agricole au Bénin, ou de l'impact du dialogue dans le renforcement de la motivation dans le cas de la violence.

Dans certains cas, l'*institutionnalisation* du système a créé des *opportunités* d'utiliser des données probantes. Par exemple, en Afrique du Sud, une partie de l'institutionnalisation a consisté à transmettre les évaluations nationales en Conseil des ministres, lui offrant ainsi la possibilité d'approuver les résultats, ce qui a stimulé la motivation du ministère concerné à utiliser les résultats. Certains des mécanismes tels que « la confiance, l'accord et l'engagement » sont également importants pour ouvrir des opportunités.

Et en combinaison

Dans la plupart des cas, c'est la combinaison de capacité, de motivation et d'opportunité accrues qui a rendu l'utilisation des données probantes remarquable et durable. Par exemple, dans le cas de la faune, la possibilité de contribuer à l'élaboration de la nouvelle loi sur la faune a été saisie par un secteur compétent de la société civile et a été suivie d'une capacité accrue du Parlement kenyan à gérer un processus participatif et à fournir et utiliser des données. La motivation est souvent alimentée par les principaux défenseurs d'une politique, mais aussi par l'énergie collective des parties prenantes. Dans le cas de la faune, si la motivation des principaux défenseurs ou des parties prenantes n'avait pas été maintenue, la loi aurait pu être adoptée, mais la volonté de faire avancer les principaux éléments de la loi aurait pu être compromise.

Les résultats plus étendus – des changements dans les politiques et les pratiques

Les huit cas ont été sélectionnés en fonction de leur influence sur le milieu des politiques. Nous avons cherché à comprendre comment et pourquoi cette influence s'exerçait. Les résultats généraux des différents processus ont découlé principalement de l'utilisation instrumentale de données probantes et ont inclus des changements de politique, de procédures, de processus, de budgets et d'autres ressources ainsi que des changements de capacité.

Quatre de ces cas ont montré des changements dans les *politiques* ou dans la *législation*. Dans tous les cas, il y a eu des changements au niveau des *processus* ou des *procédures* tels que des lignes directrices, des critères et des seuils pour les marchés publics, entre autres. Les preuves directes de changements dans les *affectations budgétaires* étaient plus rares, constatées dans deux ou trois cas seulement, au moins en partie parce que les ressources nécessaires au financement des recommandations n'étaient pas disponibles. Dans aucun des cas, il n'y a eu de recommandations visant à mettre fin à des programmes entiers d'activités ou d'organisations, ni à des conclusions ou recommandations très controversées ou en contradiction avec les croyances et les valeurs des décideurs politiques.

Il y a également eu des *utilisations non prévues*, qui se sont parfois produites lorsqu'il y a eu utilisation conceptuelle ou de processus. Les utilisations non prévues peuvent avoir un impact important à long terme. Par exemple, l'évaluation de la politique agricole au Bénin en 2009 n'a pas été utilisée de manière instrumentale – mais la meilleure compréhension des parties prenantes qui y ont participé les a amenées à utiliser les données probantes dans des évaluations et des processus politiques ultérieurs.

Parmi les autres interventions d'utilisations de données probantes non prévues se trouvent :

- l'utilisation des données probantes pour informer d'autres travaux ;
- l'utilisation des leçons pour étendre la portée d'un travail, par exemple dans le cas de la faune, où le travail est passé de la participation communautaire dans un secteur à l'élaboration de lignes directrices pour la participation du public avec le Parlement de manière plus générale ;
- le renforcement des capacités de certaines parties prenantes ;

- le rétablissement de la confiance entre le gouvernement et les parties prenantes ;
- l'utilisation d'une évaluation pour des fins d'enseignement ;
- la promotion de la poursuite de la recherche dans ce domaine.

Qu'avons-nous appris sur la promotion de l'utilisation des données probantes ?

En bref, notre message principal est le suivant :

L'utilisation des données est complexe. Elle commence bien avant un parcours de données probantes et doit être planifiée et intégrée dans la culture individuelle et institutionnelle. Il s'agit d'un investissement qui en vaut la peine.

Cette recherche a exploré les interventions visant à promouvoir l'utilisation des données probantes – des actions qui ne visent pas à générer des données probantes, mais à permettre et à garantir leur utilisation. De telles interventions doivent être pensées de manière délibérée, en se posant les questions suivantes : quel changement souhaitez-vous provoquer, quels mécanismes de changement doivent être déclenchés, et quelles interventions favorisant l'utilisation des données probantes seront donc nécessaires ? Certains des principaux enseignements qui se dégagent à cet égard sont décrits ci-dessous.

Le cadre analytique est important pour renforcer l'utilisation des données probantes

Pour que les données probantes soient utilisées, il est important de reconnaître que cette utilisation est un parcours et non un ensemble d'activités axées uniquement sur la production de données. Ce parcours implique une série de processus interconnectés qui peuvent être influencés par l'environnement à tous les stades. En utilisant le cadre analytique, nous avons pu identifier et comprendre les différentes étapes du parcours et développer des connaissances sur les relations entre elles. Ce faisant, nous avons reconnu le potentiel du cadre à aider les producteurs et les utilisateurs de données probantes à être plus délibérés dans la conception d'un parcours de données visant à garantir l'utilisation. L'essentiel est de comprendre les mécanismes de changement que l'on souhaite activer (par exemple,

l'accord ou la propriété), les manières dont ils permettront de renforcer la capacité ou la motivation des gestionnaires ou l'opportunité à utiliser les données probantes, et les interventions d'utilisation des données probantes que l'on doit entreprendre pour déclencher ce changement.

L'utilisation des données probantes se fait de multiples façons

Nous avons appris l'importance de reconnaître les multiples utilisations de données qu'il peut y avoir (utilisation instrumentale, conceptuelle, symbolique, de processus, etc.) et l'intérêt de concevoir un parcours de données probantes pour être conscient de ces différentes utilisations. En se concentrant simplement sur les données et l'utilisation instrumentale, on risque de perdre des occasions précieuses. Dans un certain nombre de cas, par exemple, les utilisations de processus et conceptuelle ont été essentielles pour provoquer des changements transformationnels qui ont finalement créé l'espace nécessaire pour un impact positif et durable. Nous aborderons plus loin l'importance de la diffusion de connaissance et de la facilitation, notamment en ce qui concerne l'utilisation de processus et conceptuelle.

Le contexte est important – assurez-vous de le comprendre

Le parcours des données probantes ne se déroule pas dans le vide et de multiples facteurs influencent ce parcours. Nous avons déjà cité Carol Weiss, qui affirme que « l'évaluation est une entreprise rationnelle qui s'inscrit dans un contexte politique » (Weiss, 1993, p. 94). Les études de cas ont fait ressortir l'importance de comprendre ce contexte plus large, conformément à un message central exprimé par Weyrauch *et al.* (2016). Comme décrit précédemment, il existe des contextes dans lesquels la situation politique actuelle ne permet probablement pas l'utilisation de données probantes et, par conséquent, l'investissement dans un parcours de données probantes peut tout simplement ne pas en valoir la peine. Dans d'autres cas, la compréhension du contexte peut permettre de mieux cerner les points d'entrée et les opportunités pertinentes dans le processus politique, les mécanismes de changement nécessaires pour garantir l'utilisation des données et les interventions les plus susceptibles d'être efficaces pour déclencher ces mécanismes.

S'assurer qu'il y a une demande

Une grande partie des écrits sur les politiques et les pratiques fondées sur des données probantes a été rédigée par des chercheurs voulant promouvoir leur recherche ou leur évaluation. Dans ce livre, nous adoptons la perspective des décideurs politiques ou d'autres parties prenantes qui ont demandé des données. Dans les études de cas, nous avons vu de nombreux moyens de susciter la demande :

- par le biais de systèmes d'évaluation nationaux exigeant la réalisation d'évaluations ;
- par l'intermédiaire des décideurs politiques qui demandent des recherches ou des synthèses de recherches ;
- par l'intermédiaire des parlements qui exigent la participation des citoyens à l'élaboration de la législation ;
- grâce à l'analyse des données gouvernementales par la société civile et à l'utilisation subséquente de ces analyses par le gouvernement.

L'expérience acquise dans ces cas montre l'importance de la demande de données probantes émanant des utilisateurs de données, en particulier des décideurs politiques. Cela a permis de garantir l'appropriation, de renforcer l'alignement des données sur les besoins de politiques, et donc, en fin de compte, l'utilisation des données.

Assurer la crédibilité, la qualité et la légitimité du parcours des données probantes – souvent, il s'agit du messenger aussi bien que du message

Ces cas illustrent les différentes façons dont la crédibilité du parcours des données probantes a été renforcée. La réputation et les antécédents des acteurs qui ont produit les données et de ceux qui les ont fournies étaient extrêmement importants. Dans un certain nombre de cas, des consultants ont été engagés pour effectuer une évaluation afin de garantir l'indépendance des évaluateurs. On a également fait appel à des pairs évaluateurs ou à des experts en contenu pour commenter les données. Le cas de la violence a montré l'importance de la légitimité en matière de composition culturelle et raciale de l'équipe de recherche. Un autre enseignement important a été que la transparence et la communication efficaces étaient importantes dans la perception de la légitimité du

processus. Un rôle clé des diffuseurs de connaissance internes et externes a été de garantir la qualité et la crédibilité du processus d'évaluation, tout comme les structures des parties prenantes telles que les Comités de pilotage.

Appliquer des interventions d'utilisation de données probantes pour renforcer les capacités et la motivation

La fourniture passive de données ne fonctionne pas

Langer et coll. (2016) ont passé en revue les facteurs qui facilitent l'utilisation de la recherche et sont arrivés à la conclusion que cette utilisation nécessite des mesures actives pour faciliter l'accès aux données, améliorer les compétences en matière de compréhension des données, et accroître la motivation à utiliser les données, ainsi que la formalisation de ces mesures dans les structures et les processus. Une approche exclusivement passive, composée de séminaires ou de notes de politiques sera insuffisante.

Les études de cas confirment ces conclusions. Nous constatons que l'impact de la formalisation des systèmes a apporté une contribution notable, par exemple par le biais d'un SNE ou d'un processus formalisé d'engagement des citoyens. Nous voyons comment le fait d'améliorer la capacité, la compréhension, la motivation et l'engagement des décideurs est un élément essentiel. Dans aucun cas, des canaux de communication isolés n'ont joué un rôle majeur.

Le processus a besoin d'une facilitation active et de la diffusion de connaissance

L'expérience acquise dans ces cas suggère que la diffusion de connaissance (également décrite plus haut) est importante dans l'ensemble du parcours des données probantes. Son rôle consiste notamment à impliquer et à informer les décideurs politiques et les autres parties prenantes dans la planification et la mise en œuvre du processus de production de données, afin qu'ils restent engagés et motivés. Une partie essentielle du rôle de facilitation consiste à établir des relations positives et de confiance entre les parties prenantes et les équipes de production de données probantes. Si des structures telles que les Comités de pilotage sont importantes, il est essentiel qu'elles soient facilitées efficacement. De même,

lorsque la relation avec le chercheur ou l'évaluateur était bonne, il y avait une certaine souplesse dans la fourniture des données, l'amélioration des recommandations et d'autres interactions.

Dans l'ensemble, il ressort que le processus de diffusion de connaissances est complexe et délicat. Il nécessite de solides compétences en matière de facilitation, ainsi que des liens entre les parties prenantes gouvernementales et non gouvernementales. Ces rôles ont actuellement tendance à être sous-estimés et les fonctions des diffuseurs de connaissance au sein des gouvernements doivent être revues afin de s'assurer qu'ils disposent des compétences et des mandats nécessaires pour réussir.

Mettre en place des structures formelles pour gérer le processus et maintenir l'appropriation des parties prenantes

Dans toutes les études de cas à l'exception d'une seule, des comités ont été mis sur pied pour permettre différents types d'engagement entre les différents acteurs et secteurs, ce qui est devenu une expression formelle des *coalitions d'acteurs*. Les comités comprenaient des Comités de pilotage pour fournir des orientations générales et des décisions, ainsi que des Comités scientifiques ou techniques impliquant des experts du contenu issus des principaux groupes d'acteurs (souvent des partenaires au développement). D'autres forums étaient des plateformes sectorielles, comme le Forum de prévention de la violence (en anglais, *Violence Prevention Forum*), qui facilite le dialogue permanent sur la prise de décision informée par des données probantes dans le domaine de la prévention de la violence en Afrique du Sud.

Ces comités et forums ont contribué à l'utilisation des données de différentes manières. Ils ont permis l'interaction et l'établissement de relations entre les producteurs et les utilisateurs de données, ont renforcé la capacité des parties prenantes à comprendre et à interpréter les données, et ont contribué à garantir la qualité, la pertinence et la réactivité des données, assurant ainsi un plus grand sentiment d'appropriation du processus ainsi que des données produites.

Renforcer les capacités des gestionnaires, des décideurs et des parties prenantes

Dans un certain nombre de cas, des investissements ont été réalisés pour renforcer la capacité des parties prenantes à utiliser les données, ce qui les a aidées à jouer un rôle efficace dans le processus d'évaluation. Par exemple, dans le cas de l'assainissement, des groupes de citoyens ont été formés à l'analyse et à l'utilisation des données pour les aider à exiger la responsabilisation et l'amélioration des services. Cette formation leur a aussi donné une meilleure connaissance de la gouvernance et de la responsabilisation au sens large.

Préparer et diffuser les données probantes de manière simple et efficace

Les données ont été présentées et diffusées de différentes manières afin de garantir qu'elles soient appropriées, pertinentes et accessibles aux décideurs. En voici quelques exemples :

- en s'assurant que les données sont *pertinentes* par rapport aux préoccupations politiques, aux besoins des parties prenantes, et au contexte général ;
- en fournissant des données probantes qui vont au-delà de la simple description d'un problème pour suggérer des *solutions pratiques et réalistes* ;
- en émettant des données et des recommandations qui sont aussi *spécifiques* que possible – plus elles sont génériques, moins elles ont de chances d'être utilisées – ;
- en reconnaissant *les valeurs des utilisateurs des données*. Dans le cas de la violence, par exemple, il y a eu un décalage entre les valeurs sous-jacentes des chercheurs et des fonctionnaires. Reconnaisant ce fait, les chercheurs ont concentré leurs recherches sur les systèmes et les processus plutôt que sur les croyances et les valeurs, ce qui a permis de réduire les risques de rejet et d'augmenter les chances d'utilisation ;

- en créant des *formats* des rapports *lisibles et accessibles*, par exemple en utilisant un format pour les rapports d'évaluation comprenant un résumé politique d'une page, un résumé exécutif de 5 pages, et un rapport principal de 25 pages, afin de garantir la lisibilité des rapports.

Il en ressort un certain nombre d'exemples de sensibilité à la dynamique et à la nécessité d'une communication réactive tout au long du processus. Nous avons pu voir des exemples où les conclusions et les recommandations ont été discutées avec des décideurs de haut niveau avant un engagement plus large, renforçant leur appropriation des données probantes et leur adhésion aux recommandations, de telle manière qu'ils soient plus enclins à les mettre en œuvre.

L'expérience de quelques études de cas montre qu'une *diffusion plus large des données probantes* peut être aussi importante que les données elles-mêmes, à la fois dans la manière dont elles sont partagées et avec qui. Dans certains cas, des efforts importants ont été faits pour partager les données à grande échelle en utilisant de multiples moyens de communication et des plateformes ciblant des auditoires spécifiques, notamment des bases de données, des sites Internet, des notes de politiques, des dialogues nationaux, des ateliers et des séminaires. Cela a permis la transparence, l'appropriation et l'adoption de la mise en œuvre par de multiples parties prenantes. Dans quelques cas, les données ont été présentées à des personnes respectées et dignes de confiance, car il a été reconnu que le messenger est souvent aussi important que le message lui-même.

Le fait de disposer d'un système de données rend certains éléments automatiques

Cinq des huit cas⁵ proviennent du Bénin, de l'Ouganda ou de l'Afrique du Sud, trois pays qui ont mis en place un SNE qui formalise l'utilisation des données. Cela comprend des exigences formelles en matière d'évaluation, de compétences et de normes (par exemple, des critères de qualité de l'évaluation, des lignes directrices et des mécanismes de revues par les pairs). En outre, en Afrique du Sud, des *réponses formelles des gestionnaires* et des *plans d'amélioration* sont nécessaires, dans le cadre desquels les différents Départements et parties prenantes répondent aux

conclusions et décrivent comment les recommandations seront prises en compte et institutionnalisées. L'élaboration du plan d'amélioration implique à nouveau les parties prenantes afin de garantir la qualité et l'appropriation des plans pour l'avenir.

Les systèmes et processus établis permettent de mieux anticiper l'utilisation des données, ce qui peut améliorer la rapidité des réponses aux demandes.

Leçons sur le cadre analytique

Le cadre analytique que nous avons utilisé au chapitre 3 a été élaboré par Langer, à partir de ses travaux antérieurs (Langer et coll., 2016), et de ceux de Vanessa Weyrauch (Weyrauch et coll., 2016b). Ce cadre s'est révélé très utile pour structurer la recherche et analyser les résultats. Il a légèrement évolué dans son utilisation. Il s'est avéré très utile d'être explicite sur le changement de comportement nécessaire pour utiliser l'environnement, et de comprendre ce qui conduit à ce changement. Le cadre devrait être utile aux décideurs politiques et aux praticiens qui cherchent à étendre l'utilisation des données probantes dans leur travail. Le cadre *Context Matters* s'est avéré complexe à utiliser, et nous l'avons quelque peu simplifié dans notre analyse des facteurs d'influence contextuelle. Nous avons ajouté des mots supplémentaires dans les descripteurs, tels que l'engagement et la compréhension. La version au début de ce chapitre inclut ces modifications mineures.

Conclusions

L'utilisation des données probantes est-elle la réponse aux problèmes africains ? Pas en soi, mais elle peut apporter une contribution en aidant à réduire l'influence des intérêts partisans dans la prise de décision et à renforcer son fondement empirique. Les données peuvent relier les implications des décisions à leur impact probable sur la société et garantir que les décisions relatives aux réalités complexes et émergentes auxquelles nous sommes confrontés soient soutenues ou remises en question par une analyse et une évaluation indépendantes. En apportant des données de manière systématique, en anticipant les besoins des décideurs politiques en matière de données probantes et en élaborant des programmes de promotion des données pour les organisations et le pays, elle peut

contribuer à fournir certaines des réponses nécessaires lorsque des décisions doivent être prises.

Les cas dont nous nous inspirons dans ce livre sont tous des exemples où les données probantes ont contribué à la prise de décision. Ils démontrent qu'il est possible d'utiliser ces données pour améliorer les politiques et les pratiques, même s'il n'est pas encore possible de conclure qu'il en résulte un meilleur impact sur la société et le développement à long terme.

Les objectifs principaux de cette recherche étaient de déterminer comment faciliter au mieux l'utilisation des données probantes pour améliorer les politiques et les pratiques et faciliter les résultats sociaux dans un contexte africain, et ensuite de tester un cadre analytique pour comprendre l'utilisation de données probantes. Nous concluons que les facteurs clés d'une utilisation réussie des données probantes pour améliorer l'élaboration des politiques comprennent la compréhension du contexte, l'implication continue des parties prenantes, la garantie d'une demande de données probantes et d'une offre appropriée, l'utilisation de mécanismes de changement, le renforcement des capacités et de la motivation, l'obtention de l'adhésion des cadres supérieurs et l'exploitation des opportunités dans les processus politiques.

Pour rendre les données probantes plus influentes, il faut renforcer le rôle des diffuseurs de connaissance, à l'intérieur et à l'extérieur du gouvernement, permettre l'établissement de relations de confiance, et créer un dialogue plus solide entre le gouvernement et les parties prenantes afin que des influences plus larges puissent éclairer les politiques et les pratiques. Ceci nécessite des compétences plus solides en matière de facilitation des processus au sein du gouvernement, ainsi que des partenariats avec des organismes externes tels que les centres d'études, qui ont les compétences nécessaires pour faciliter et soutenir les processus.

Pour y parvenir efficacement, les rôles clés de facilitation des processus et de diffusion de connaissance doivent être davantage pris en compte, au sein du gouvernement et des unités internes de collecte de données et de suivi et d'évaluation, ainsi que dans les compétences et les mandats des personnes qui y travaillent. Cela s'applique aussi aux chercheurs visant à influencer les politiques et les pratiques.

Post-scriptum

Quelle est la prochaine étape ?

Le livre fait partie d'un processus de réflexion sur l'expérience africaine et de son application dans les processus et pratiques politiques à travers le continent. Il accompagne d'autres supports, notamment des vidéos et des notes de politiques, destinés à aider ces processus. Nous espérons que ces ressources informeront la formation et la pratique des décideurs politiques, des praticiens, des parlements et des diffuseurs de connaissance. Nous nous réjouissons de poursuivre le chemin avec ces partenaires. *La luta continua!*

Limites de la recherche

La recherche s'appuie sur huit études de cas avec entre 8 et 20 entretiens par cas. Dans certains cas, le chercheur principal de l'étude de cas a été impliqué en tant qu'observateur participant et a ainsi enrichi, de façon considérable, l'analyse. Clairement, le nombre d'entretiens est limité. Les études de cas ont été réalisées par différents chercheurs, ce qui a entraîné des différences d'interprétation, de conduite de la recherche et de rédaction des cas, malgré un modèle commun. Ces différences ont été minimisées dans la mesure où les corédacteurs ont ensuite pris les cas et les ont transformés en chapitres, dont le contenu a été validé par les auteurs.

Il existe plusieurs cas d'utilisation de données d'évaluation et d'engagement des citoyens, avec un seul exemple d'utilisation de la recherche et un autre qui a utilisé une synthèse de recherche. Cependant, nous avons cherché à mettre en exergue le processus d'utilisation des données et avons délibérément pris diverses modalités de production de données.

Il y a certaines limites aux critiques incluses dans chaque chapitre, car des décideurs politiques impliqués sont aussi des co-auteurs. C'était une stratégie délibérée d'impliquer les décideurs politiques afin de reconnaître leur rôle et apporter la richesse de leur expérience directe, mais aussi parce que l'intention n'était pas seulement d'écrire un livre, mais d'utiliser le contenu pour influencer les processus dans les cinq pays et la région plus largement. Le livre lui-même est donc un intrant de changement destiné à promouvoir l'interaction et la confiance entre les chercheurs et les décideurs politiques, à renforcer la sensibilisation et l'engagement à prendre les données probantes plus au sérieux dans les politiques et les pratiques, et

à renforcer l'institutionnalisation des données probantes. Nous espérons avoir ainsi renforcé la *capacité* de ces décideurs politiques et des chercheurs à comprendre le processus de changement, et augmenté la *motivation* des décideurs politiques à utiliser plus activement les données probantes. Nous pensons aussi les avoir aidés à mettre en pratique les enseignements tirés.

Notes

1. Le cadre analytique est décrit au chapitre 1 et examiné en détail au chapitre 3.
2. Comme les pays de la CEDEAO qui ont ratifié la Convention-cadre pour la lutte antitabac (chapitre 12), et l'engagement de l'Ouganda à respecter les directives mondiales ainsi que les directives et les réglementations relatives à l'enrichissement des aliments en Afrique orientale, centrale et australe (chapitre 8).
3. Dans le cas de la faune, par exemple, des expériences antérieures avaient démontré que la proximité d'une période électorale était associée à des risques plus élevés de voir des influences et des intérêts autres que des données probantes dominer les espaces décisionnels.
4. Dans le cas de l'éducation, par exemple, la Direction générale de la Planification stratégique, de la Recherche et de la Coordination (en anglais, *Chief Directorate Strategic Planning, Research and Coordination*) avait une bonne réputation en tant que facilitateur de l'utilisation des évaluations au sein du Département de l'éducation de base (*Department of Basic Education*). En revanche, dans le cas du Kenya, il y a eu une perte de confiance dans le gouvernement lors des précédents processus de révision des politiques, menant à un scepticisme quant à la sincérité du gouvernement dans son invitation grand public à participer au processus de révision de la loi sur la conservation et la gestion de la faune. Au Bénin, il y a eu une perte de confiance car, bien que de nouvelles politiques aient été élaborées en réponse aux changements politiques et que ceux-ci aient été étayés par des données probantes, ces politiques n'ont pas entraîné de changements concrets dans le secteur.
5. *DBE, VAWC, Procurement, Rapid Response*, et Bénin.

Références

- Goldman, I., Deliwe, C. N., Taylor, S., Ishmail, Z., Smith, L., Masangu, T., Adams, C., Wilson, G., Fraser, D., Griessel, A., Waller, C., Dumisa, S., Wyatt, A. and Robertsen, J., 2019. Evaluation2 – Evaluating the national evaluation system in South Africa: What has been achieved in the first 5 years? *African Evaluation Journal*, 7(1). <https://doi.org/10.4102/aej.v7i1.400>
- Langer, L., Goldman, I. and Pabari, M., 2020. Analytical framework used to guide case study research. In *Using evidence for policy and practice – Lessons from Africa*. London: Routledge, Taylor & Francis Group.
- Langer, L., Tripney, J. and Gough, D., 2016. *The science of using science: Researching the use of research evidence in decision-making*. EPPI-Centre, Social Science Research Unit, UCL Institute of Education, University College London EPPI Centre.
- Michie, S., van Stralen, M. M. and West, R., 2011. The behaviour change wheel: A new method for characterising and designing behaviour change interventions. *Implementation Science*, 6(1), 42. <https://doi.org/10.1186/1748-5908-6-42>
- Weiss, C. H., 1993. Where politics and evaluation research meet. *Evaluation Practice*, 14(1), 93–106.
- Weyrauch, V., Echt, L. and Suliman, S., 2016. *Knowledge into policy: Going beyond 'Context matters*. Politics & Ideas and the International Network for the Availability of Scientific Publications.

Index

Note : les numéros de page en *italique* indiquent un chiffre et les numéros de page en **gras** indiquent un tableau sur la page correspondante.

2016 Community Survey reports 181

3IE *voir* International Initiative for Impact Evaluation 67
Constitution du Kenya 2010

Accord 94, 163, 166, 167, 194, 202, 203, 225, 228, 229, 283, 288, 332, 363, 370, 373, 385, 387, 390.

ACE *voir le* projet de recherche-action du *Africa Center for Evidence*

Acteurs de la société civile 100, 276, 310, 327, 335, 340, 342, 354, 358.

Acteurs non étatiques 273, 275, 284, 285, 289, 327, 378.

Activités relatives à l'eau, assainissement et hygiène (WASH)

AEN *voir* African Evidence Network

AfrEA *voir* Association africaine d'évaluation

AFRED *voir* African Evaluation Database

Africa Centre for Rapid Evidence Synthesis 87

Africa Network for Animal Welfare 302

African Centre for Evidence 68
African Centre for Health & Social Transformation 44

African Evaluation Database 148

African National Congress 151

Afrique de l'Ouest, projet de recherche-action sur la taxation du tabac 366 ; accent sur la recherche ; administration fiscale 358, 359 ; augmentation de la taxe sur le tabac ; collecte et analyse des données ; comité régional 359 ; conférence des décideurs 353 ; contexte et intervention influant sur l'utilisation des données ; document de synthèse ; données de recherche générées ; financement 26, 56, 64, 66, 69, 71, 72, 125, 134, 157, 161, 162, 171, 172, 182, 191, 192, 202, 217, 2019, 221, 224, 224, 235, 242-245, 248, 253, 270, 272, 277, 278, 289, 297, 298, 321, 325, 335, 341, 342, 352, 361, 387, 388 ; inclusion des personnes clés ; interventions favorisant l'utilisation 85-87, 92-94, 97, 105, 106, 108, 110, 228, 331, 381, 389 ; lente adoption de la directive régionale ; législation nationale 359, 371 ; méthodologie de recherche

352 ; Nigeria 67, 115, 359 ; organisation d'ateliers et de conférences 362 ; parties prenantes ; profils de pays 352, 357, 368 ; projet de directive 355, 367 ; propositions en matière de types d'impôts ; retard dans l'augmentation du taux d'imposition ; rôle de facilitation du processus du CRES ; synthèse régionale 356 ; utilisation instrumentale des données probantes 263 ; utilisation procédurale des données probantes ; utilisation symbolique des données probantes ; version finale de la politique fiscale ; opportunités pour les membres ; utilisation conceptuelle des données

Afrique du Sud 37, 38, 40, 42, 45, 51, 55, 56, 62, 66-68, 70, 71, 75, 87, 117-120, 122-125, 127, 129-131, 136, 144, 151-153, 179, 180, 182, 192, 201, 379 ; démocratie 152, 153, 181, 339 ; demande d'évaluation du comité parlementaire ; indice
Mo Ibrahim 124, 125 ; systèmes nationaux de S&E 66 ; en tant que pays pionnier pour la VFFE ; utilisation des données probantes par les décideurs politiques ; population 43, 63, 67, 77 153, 181, 242, 246, 248, 323, 352, 356, 359 ; *voir aussi* Culture de S&E au Bénin, en Ouganda et en Afrique du Sud 50, 56, 75, 117, 119, 380 ; réponse de l'Afrique du

Sud 180, 182 ; violence faite aux femmes et aux enfants (VFFE) 179, 180 ;

Afrique, PIB combiné

Agent de santé du district

Agents de liaison 74

Agriculture 7, 67, 70, 129, 270, 272, 273, 275-277, 280, 285-287, 291, 378 ; politiques ; *voir aussi* Politique de développement du secteur agricole du Bénin 270-272, 290

Allocation des ressources pour les déchets liquides

Allocations budgétaires 69, 334, 343, 380 ; et la planification à l'aide du DLT ; pour la prévention de la violence ; pour la production de données probantes 326

ANA *voir* Annual National Assessments 155

Analyse de la situation du tabac en Afrique 350

ANAW *voir* Africa Network for Animal Welfare 302

Annual National Assessments 155

APNODE *voir* Réseau de Parlementaires Africains pour l'Évaluation du Développement 44, 66, 70

Application des connaissances 21

Apprentissage par l'activité

Approche réaliste

assemblées de districts 327, 329, 333-336

Assemblées métropolitaines, municipales et de district 323, 324

Association africaine d'évaluation 66

associations de parents d'élèves et d'enseignants

ASTA *voir* Analyse de la situation du tabac en Afrique 350

autonomie 46, 63, 280, 328

autorité 45, 135, 143, 215, 216, 218, 220, 222, 225, 233, 236, 237, 252, 257, 297, 325, 327, 334, 352

BAD *voir* Banque africaine de développement 79, 220

Banque mondiale 215, 217, 218, 222, 224, 227, 232, 235, 285, 343

barazas (rassemblements communautaires) 21, 220

BCURE *voir* Building Capacity to Use Research Evidence Programme 72, 87

Bénévoles IAA

Bénin ; responsabilité du gouvernement ; secteur agricole 1990-2009, événements marquants 156 ; niveaux de gouvernance 47 ; politique de S&E 43, 47, 121, 219 ; indice Mo Ibrahim 124, 125, 343 ;

évaluations au niveau national 49 ; systèmes nationaux de S&E 66 ; appropriation de la fonction de S&E 128 ; voir aussi la *culture de S&E au Bénin*, en Ouganda et en Afrique du Sud

BEPP (Bureau d'Évaluation des Politiques) 285, 289

BEPPAG *voir* Bureau de l'Évaluation des Politiques Publiques et de l'Analyse de l'Action Gouvernementale 25, 46, 121 ;

BNS *voir* bureaux nationaux de la statistique 63, 64, 69 ;

Braconnage 295, 300, 302, 307, 309, 314, 379 ;

Building Capacity to Use Research Evidence Programme

Bureau d'Évaluation des Politiques Publiques (BEPP) 46, 121, 269, 273

Bureau de l'Évaluation des Politiques Publiques et de l'Analyse de l'Action Gouvernementale

Bureau de la statistique de l'Ouganda,

Bureau national de la statistique bureaucratie 197, 287

cabinet 120, 135, 160, 163, 185, 215, 224, 225, 270, 317, 362

Cadre analytique 37, 41, 48-51, 78, 85, 86, 88, 93, 102, 103, 105, 106, 109-111, 118-120,

152, 180, 184, 196, 205, 281, 373, 374, 386, 390, 396, 397, 399 ; combiné 102, 111 ; renforcement de l'utilisation des données probantes ; version simplifiée 48, 49 ; *voir aussi* cadre analytique combiné cadre *Context Matters* ; dimensions du contexte 99, 102, 109, 110 ; synergies avec le cadre Science of Using Science ; objectif

cadre institutionnel 47, 273-275, 281, 288, 289

cadres et des théories de changement fondés sur la pratique

cadres et modèles axés sur l'offre 88

Campbell Collaboration 68

capacité du personnel 385

capacité organisationnelle 98, 101, 129, 144

capacités

cartes de données probantes

CDD-Ghana *voir* Ghana Centre for Democratic Development 321, 322, 326-332, 337, 341

CEDEAO *voir* Communauté Économique des États d'Afrique de l'Ouest 37, 42, 43, 48, 273, 347-350, 352-357, 359, 361, 362, 366-369, 371, 399

Centre de recherches pour le développement international du Canada 352

Centre for Learning and Evaluation for 67

Centre for Research on Evaluation, Science and Technology 67

Centres for Learning on Evaluation and Results 40

Certification ODF (Open Defecation Free)

Chambres d'agriculture du Bénin 291

changement de comportement en matière de l'utilisation des preuves ; interventions ;

changement, intervention de

changement, mécanismes de

changement, théorie de

CITES *voir* Convention sur la Commerce des espèces menacées d'extinction 300 ? 305

Citizens' Social Action Groups

CLEAR *voir* Centre for Learning and Evaluation for Results for Anglophone Africa 17, 40, 52

CLEAR-AA *voir* Centre for Learning and Evaluation for Results for Anglophone Africa 25, 26, 43-45, 47, 53, 67, 129, 148

cloisonnement organisationnel

cloisonnements inter-organisationnels : et concurrence entre départements ; interventions

CNOS *voir* Conseil national d'orientation et de suivi 278, 280, 281, 288

coalition ; Coalition of NGOs in Water and Sanitation

Cochrane Centre, Afrique du Sud 45

Cochrane Collaboration 68

Collaboration 48, 67-69, 81, 88, 108, 161, 167, 172, 174, 187, 194, 198, 199, 215, 224, 263, 269, 281, 286, 288, 289, 299, 301, 312, 326, 328, 333, 337, 342, 347, 350, 351, 361, 364

comité d'orientation de l'évaluation 163

commissions parlementaires, demande de données probantes 72, 105, 253, 259, 261, 274, 286, 336, 381, 391, 397

Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest 347, 348 ; collaboration avec le CRES ; crise du virus Ebola 367 ; et directives élaborées par l'UEMOA ; politique fiscale pour la lutte antitabac ; promotion d'ateliers et de conférences ; ratification de la CCLAT 366 ; ratification de la CCLAT par l'OMS ; retard dans l'augmentation de la taxation du tabac *voir aussi* Afrique de l'Ouest, projet de recherche-action sur la taxation du tabac 366

communication : avec parties prenantes ; mécanismes

compétences 47, 107, 112, 146, 153, 182, 237, 262, 272, 279, 306, 310, 315, 316, 392, 393, 396, 397, 398

confiance 24, 49, 94, 95n 106, 125, 130, 165-167, 171-173, 186, 194, 196, 197, 204, 206, 210, 229, 232, 234-236, 255, 256, 258, 263, 264, 284, 306, 307, 314, -317, 330-333, 336, 341, 342, 363-365, 373, 379, 381, 383-387, 389, 393, 395, 397, 399, 400

CONIWAS *voir* Coalition of NGOs in Water and Sanitation 324, 326, 328, 337, 341

Conseil de la recherche en sciences humaines

Conseil National d'Orientation et de Suivi 278, 280

Consortium for Economic and Social Recherche ; collaboration avec la CEDEAO 347 ; projet ASTA 352 ; rôle de facilitateur 361 ; *voir aussi* Afrique de l'Ouest 348-350, 352-358, 366, 367, 370 projet de recherche-action de taxation du tabac

contexte

Contexte-Mécanisme-Résultats 205

contrôle de performance

contrôle du secteur
d'assainissement

Convention sur le commerce
international des espèces
menacées d'extinction

Convention-cadre sur la lutte
antitabac ; ratification par la
CEDEAO

coordination 44, 47, 81, 100,
122-124, 129, 138, 143, 149,
155, 156, 165, 169, 172, 175,
187, 218, 233, 242, 243, 278,
324-327, 338, 340, 341, 380,
399

Coordination de la recherche,
suivi et évaluation

corruption au sein du
gouvernement

Country Procurement
Assessment Review de 2001

County Wildlife Conservation
and Compensation Committees

CPAR voir Country
Procurement Assessment 222,
Review 2001 222

CRDI voir Centre de
recherches pour le
développement international du
Canada 25, 243, 350, 352

Crédibilité ; et appropriation ; et
confiance

CRES *voir* Consortium pour la
recherche économique et sociale
48, 67, 148, 206, 339, 347, 349,
351, 352, 354-368, 370, 372

CREST Voir Centre for
Research on Evaluation, Science
and Technology 67, 148

Crise de disponibilité des
manuel scolaires

Crise du virus Ebola 367

crises 99, 143, 169, 173, 307,
377, 379

croissance économique 38

culture 24, 51, 62, 98, 99, 102,
109, 118, 125, 128, 135, 136,
144-147, 184, 233, 239, 260,
280, 313, 337, 341, 342, 371,
373, 377, 380, 398

culture de données probantes

Culture de S&E au Bénin, en
Ouganda et en Afrique du Sud ;
capacité organisationnelle 98,
101, 129, 144 ; contexte
organisationnel 97, 119, 120 ;
données probantes pour la
planification et le budget ;
données probantes pour la prise
de décision 45 ; facteurs
défavorables ; facteurs
favorables ; informations pour la
prise de décision ; liens entre les
plans et les performances
individuelles ; liens intra et
interinstitutionnels 122, 143,
197, 199 ; macrocontexte 98,
99, 102, 108, 109, 120, 143,
197, 198, 376, 378 ; planification
stratégique 99 ; points forts et
faiblesses ; processus
d'évaluation 60, 75, 132, 147,
161, 164, 168, 186, 229, 236,
237, 382, 392, 394 ;

recommandations des
évaluations 136, 174 ; suivi de la
mise en œuvre 164 ; systèmes en
place 130, 131, 137 ; culture
culture institutionnelle

cultures organisationnelles

cycle de politiques et de
programmes

DA *voir* assemblées de district
321, 324, 329

DACF *voir* District Assembly
Common Fund 339

DBE *voir* Department of Basic
Education 46, 70, 75, 151, 152,
163, 175, 399

DCENR *voir* Departmental
Committee on Environment
and Natural Resources 301–303,
306–310, 312, 317

DDF *voir* District Development
Fund

décentralisation 47, 219, 221,
222, 257, 270

Déclaration eThekwin

défenseurs des données
probantes 109, 120, 349, 361,
379

demande de données probantes
72, 105, 253, 259, 261, 274,
286, 336, 381, 391, 397

Département de l'Enseignement
supérieur et de la Formation

Département de l'Éducation

Département de l'Éducation de
base 399 ; activités de suivi et

d'évaluation ; contexte et
interventions ; crise de
disponibilité des manuels
scolaires ; Education
Management Information
System 154 ; experts en tant que
co-auteurs ; facteurs permettant
l'utilisation des données
probantes ; fonctionnaires 60,
90, 127, 136, 138, 148, 198–
200, 258, 259, 272, 275, 286,
287, 312, 322, 328, 332, 354,
362, 395 ; interventions
favorisant l'utilisation des
données probante ; National
Development Plan 155 ;
National Evaluation Policy
Framework 156, 184 ; National
School Nutrition
Programme 151, 152, 162 ;
obstacles à l'utilisation des
données probantes 366, 367 ;
plan du secteur de l'éducation de
base ; programme de bourses
Funza Lushaka ; recherches et
évaluations ; Schools Register of
Needs ; structures d'utilisation
des données probantes ; système
de planification de l'éducation ;
travail avec les données
probantes ; unité de suivi et
d'évaluation 383 ; Évaluations
nationales annuelles

Département de l'Éducation de
base, Policy Support Unit 154,
155

Département de l'Éducation de
base 399, système national
d'évaluation 17, 45, 46, 108,
117, 124, 151, 152, 156, 157,

172, 174, 175, 179, 180, 188,
210, 215, 269, 270, 285, 289,
381 ; conception 49, 58, 61, 62,
79, 92, 96, 100, 108, 112, 132,
133, 166, 181, 200, 238, 247,
321, 325, 331, 341, 352, 381,
390 ; composants 77, 121, 157 ;
ECS ; évaluations

département de justice pénale

départements du secteur social

départements provinciaux de
l'éducation

Department for International
Development

Department of Planning,
Monitoring and Evaluation 17,
45, 61, 70, 82, 149, 152, 179,
180 ; et DSD 180, 182, 184-
188, 190, 191, 194, ; et JET
Educational Services 160 ; Plan
national d'évaluation ; Rapport
d'évaluation de la qualité 164

Department of Social
Development 179, 180

Departmental Committee on
Environment and Natural
Resources

Développement de la petite
enfance 157

DFID voir Department for
International Development

DHET *voir* Department of
Higher Education and Training
153

DHO *voir* District Health
Officer 249

diffusion de connaissance
entités de diffusion de
connaissance 72-76, 80, 168,
173, 179, 206, 207, 362, 382,
386, 390, 393, 398

diffuseurs de connaissance 55,
74, 75, 85, 111, 208, 263, 310,
342, 380, 384, 392, 393

Directorate of the
Environmental Health and
Sanitation Division

District League Table 321, 326,
329 ; collecte de données 64,
136, 152, 154, 233, 242, 280,
288, 322, 341, 353, 356, 373,
398 ; conception et lancement
de la collecte ; systèmes de
gestion des performances des
districts 334 ; interventions
favorisant l'utilisation de
données probantes 381 ;
technologies de l'information et
de la communication 339 ;
MLGRD 324, 328, 335, 337 ;
objectifs 23, 62, 65, 69, 78, 130,
163, 219, 222, 224, 229, 236,
257, 291, 305, 323, 324,
327, 341, 356, 391 ; indicateurs
de résultats 329, 330, 333 ;
partenariat 17, 21, 51, 79, 87,
117, 157, 159, 162, 196, 274,
280, 291, 326, 327-328, 339,
369, 370, 386, 397 ;
planification et allocations
budgétaires ; soutien à
l'amélioration de la prestation de
services

DLT *voir* District League Table
321, 322, 326, 328-337, 339-
342

DoE *voir* Département de
l'Éducation 152, 153, 157

Donateurs 46-49, 66, 71, 72, 78,
124, 125, 135, 136, 139, 143,
146, 216, 232, 278, 317, 322,
325, 381, 382, rôles des

données : accès et facilité
d'utilisation; conservation et
interprétation ; obstacles à la
collecte en Afrique

données administratives 39, 136,
140, 154, 156, 158, 162, 335

données d'évaluation ; moment
de l'utilisation par des pays

Données descriptives et
expérientielles 58

données éthiques

données probantes : crédibilité,
qualité, et légitimité ; demande
pour 40, 55, 66, 69, 90, 104,
105, 109, 135, 227, 253, 258,
262; dynamique politique ;
définitions 51, 57, 89, 96, 225,
387; développement historique
des types ; fourniture passive
392 ; moyens de garantir la
demande ; offre, demande et
diffusion de connaissance ; pour
la politique et la pratique;
préparation et communication;
soutien d'un environnement
favorable ; types; utilisation ;
valeur

données probantes fondées sur la
politique

données probantes qualitatives

données statistiques 57, 154

DPAT *voir* Outil d'évaluation
des performances des districts
333- 337

DPDR *voir* Déclaration de la
politique sur le développement
rural 272, 290

DPE *voir* Développement de la
petite enfance 157

DPME *voir* Department of
Planning, Monitoring and
Evaluation 17, 45, 70, 152, 179

DSD voir Department of Social
Development 179, 180, 380

durabilité 224, 246, 251, 254,
257, 289

E-CIMES *voir* système
électronique intégré de S&E 43

E-NIMES *voir* système de S&E
intégré national *électronique*

East Africa Wildlife Society

EAWLS *voir* East Africa
Wildlife Society 298

Economic Policy Research
Centre 219

écosystème de données
probantes 90

EDP *voir* entité procurant et
disposant

- éducation
Educational Endowment
Foundation 75
Éducation en Afrique du Sud
151, 379 ; *voir aussi* Department
of Basic Education
Département ; Department of
Education 152, 162 ; éducation
scolaire
Education Management
Information System 154
éducation scolaire : défis
EHSD *voir* Directorate of the
Environmental Health and
Sanitation Division
élaboration de politiques fondées
sur des données probantes ;
cycles de
programmes/politiques ;
mouvement en faveur ;
élaboration des politiques 37, 39,
40, 48, 55, 57, 60, 77, 80, 87,
90, 99, 101, 154, 155, 169, 172,
207, 209, 215, 216, 230, 233,
234, 238, 243, 244, 251, 264,
271, 273-275, 279-282, 284-
286, 295, 296, 299, 306, 310,
311, 315-317, 387, 397 ;
définitions ; évaluations ;
secteurs politiquement sensibles
230
engagement, ingrédients
importants pour
ententes de performance
entité procurante et disposante
Environmental Protection
Agency 48, 108
environnement institutionnel
377, 379
environnement politique et
socioculturel 376, 378
Équipe de gestion du Sous-
district de santé (HSD)
ESC *voir* comité d'orientation
de l'évaluation 163 ; Sous-
comité d'évaluation 215, 219,
224, 237, 238
évaluation de la mise en œuvre
159
plans d'amélioration 148, 167,
170, 171, 173, 386, 396
évaluation de la qualité 164, 167
évaluations du secteur public
219
événement de réseautage 94
Examen diagnostique ;
interventions et décisions ;
macrocontextes 109 ; rôle de
diffuseur de connaissance 165,
170, 174, 195, 311, 365, 383 ;
utilisations conceptuelles ;
utilisations instrumentales 151
facilitation
facilitation active et diffusion de
connaissance
faune : braconnage ; crime 184,
203, infractions et sanctions 305 ;
gestion au Kenya ; secteur ;
conservation 17, 43, 295, 297,

298, 300, 305, 312, 318, 319, 400

FBOs *voir* organisations des paysans

financement

financement des programmes gouvernementaux par les donateurs

fiscalité et taxation ; administrations 182, 348-350, 354, 358, 361, 362, 367; catégories 73, 98, 279, 355 ; politiques en matière du tabac

FLBP *voir* Programme de bourse Funza Lushaka

fonction publique 69, 118, 146, 182, 385

Fonds commun de l'assemblée de district

Fonds de développement du district 339

Food And Drugs Act (fortification des aliments)

formations 40, 45, 130, 160, 306, 386

forums de dialogue, données probantes

GAIN *voir* Global Alliance for Improved Nutrition 245, 264

Garu Tempane District

GEF *voir* Government Evaluation Facility 44, 121

GeneXpert (dépistage de tuberculose)

gestion des connaissances et culture d'apprentissage

gestion des finances publiques 218

gestion et processus 101, 144

gestionnaires de connaissances

Ghana Centre for Democratic Development 321

Ghana M&E Forum 47

Ghana; *voir aussi* secteur de l'assainissement au Ghana

Ghanaian Environmental Protection Agency 108

Global Alliance for Improved Nutrition 245, 264

gouvernement : agences ; évaluation interne et capacité de recherche institutions ; rapports d'évaluation 124, 134, 167, 216, 283, 395 ; relations internes et externes

Gouvernement de l'Ouganda 224

Government Evaluation Facility 44, 121

Government Results and Performance Act de 1993

groupe de travail technique (TWG) 156, 166, 186, 193, 198

harmonisation fiscale régionale 360

hiérarchies bureaucratiques 128

HPP *voir* hémorragie post-partum

IE *voir* évaluations d'impact 67, 80, 232

IMC *voir* comité
interministériel 184

Impact 39, 66-68, 79-82, 86, 92, 93, 104, 105, 108, 109, 122, 157-160, 163, 171, 181, 182, 207, 208, 216, 227, 228, 230, 232, 238, 252, 275, 278, 282, 297, 358, 360, 371, 387, 388, 390, 392, 397

Incidence du VIH/sida, baisse 124, 347, 354

incitations 64, 171, 260, 300, 305, 327, 331, 337, 380

incitations organisationnelles

Indemnisations 304

Indice global de PDIDP

Indice Mo Ibrahim 124

influenceurs contextuels

initiative de résultats rapides

Initiative des centres d'études

Initiative IAm Aware (IAA) ; activités de facilitation des processus ; centre de données 328 ; diffusion des données de la DLT ; interventions favorisant l'utilisation des données probantes 124, 187, 192-194, 197, 105, 106, 110, 288, 331, 389; OSC partenaires 329 ; systèmes de gestion des performances des districts initiatives des donateurs initiatives régionales 66

Institute for Public Policy Research 43

institutionnalisation 165, 167, 173, 194, 332, 337, 364, 386, 387, 399

International Initiative for Impact Evaluation 67

interventions favorisant l'utilisation des données probantes ; cadre analytique ; cadres et typologies ; conception ; contexte ; état fragmenté de la conceptualisation 87 ; évaluations de l'efficacité 92 ; gamme d'interventions 151, 382; multiples façons 390 ; mécanismes de changement déclenchés 384 ; mécanismes pour les structurer ; potentiel de synergies ; pour renforcer les capacités et la motivation 392; résultats 58, 59, 62-68, 75, 77, 85, 86, 92-98, 103, 106-109, 111, 118, 120, 123, 125, 126-128, 130-136, 139, 141, 145-148, 151-156, 158, 160, 162-175, 181, 187-192, 194, 195, 199, 203, 205, 224, 226, 228, 229, 231, 232, 234-237, 241 ; théories de changement au niveau micro ; *voir aussi* cadre analytique

interventions nutritionnelles 157, évaluation de 46, 47, 65, 70, 79, 93, 107, 117, 125, 148, 159, 163, 164, 167, 171, 179, 216, 224, 230, 269, 273, 274, 276,

279-281, 285-292, 331, 334, 382, 388

investissements 55, 63, 180, 192, 293, 327, 342, 376, 394

ITE Directorate 161

J-PAL 80

JBSF *voir* Joint Budget Support Framework 219, 227

JET Educational Services 160

JMP *voir* Joint Monitoring Programme 323

Joint Budget Support Framework 219, 227

Joint Monitoring Programme 323

Kenya

Kenya Wildlife 297, 298, 304

Conservancies Association 298

Kenya Wildlife Service 297, 304

Kenyans United Against Poaching 302

KUAPO voir Kenyans United Against Poaching 302

KWCA voir Kenya Wildlife Conservancies Association 298, 319

KWS voir Kenya Wildlife Service 297, 304

l'utilisation des preuves 287, 379, les obstacles et les facteurs favorables : dans le RRS ; dans le secteur de l'assainissement 321, 322, 327, 328, 338 ; dans le secteur de la VFFE 180, 192,

196, 202, 206 ; dans le secteur des marchés publics ;

leadership 129, 135, 140, 143, 144, 156, 173, 176, 183, 184, 210, 229, 297, 316, 317, 323-325, 337, 377, 379

législative/législation

légitimité 59, 166, 174, 286, 326, 392

Lettre de Déclaration de la Politique sur le Développement Rural

liens intra- et interinstitutionnels 99, 122, 143, 197, 199

Lignes directrices 46, 47, 57, 69, 78, 90, 118, 119, 137, 141, 161, 164, 220-222, 226, 227, 232, 236, 237, 245, 306, 316, 355, 388, 389, 396

limites des ressources et leurs conséquences

Loi relative à la fabrication, au conditionnement, à l'étiquetage, à la vente et à l'usage du tabac

M&E Directorate

macrocontextes 109

Makerere, Service de réponse rapide dans le domaine de la santé, *voir* Rapid Response Service 21, 70, 241, 243, 380, 385

marchés publics 72, 75, 215-222, 224-227, 229-235, 237, 382, 388

mécanismes d'utilisation des données probantes 94

mécanismes de changement 49, 50, 93, 97, 106, 107, 109, 165, 206, 228, 234, 307, 314, 331, 365, 374, 384, 385, 389, 390, 391, 397

Medium-Term Strategic Framework 192

mesures d'incitation 301

méthodes de recherche scientifique

Ministère de la gouvernance locale et du développement rural

Ministère des finances, de la planification et du développement économique 216, 243

misoprostol, distribution communautaire

MLGRD voir Ministère de la gouvernance locale et du développement rural

modalités de formation des enseignants

modèle de rationalité limitée 62

modèles axés sur la demande 88, 89

modèles de données probantes

MoFPED voir Ministère des finances, de la planification et du développement économique

motivation 50, 96, 97, 101, 102, 106, 107, 122, 139, 173, 210, 234, 235, 256, 284, 288, 314,

315, 321, 332, 337, 365, 368, 369, 374, 380, 384, 386, 387, 388, 390, 392, 397, 399

mouvement Total Shutdown

MSWR voir Ministère de l'assainissement et de l'eau 324, 325

MTSF voir Medium-Term Strategic Framework

Mukono DHT, dépistage GeneXpert pour la tuberculose

Mukono, distribution communautaire de misoprostol

National Development Planning Commission 47

National Evaluation Policy Framework 156, 184

National School Effectiveness Survey 154

National School Nutrition Programme 46, 151, 152, 159, 162

National Student Financial Aid Scheme 161

National Working Group (NWG) on Food Fortification PND voir plan de développement national 47

NDPC voir *National Development Planning Commission* 47

NEP voir National Evaluation Plan 70, 159, 184

NEPF voir National Evaluation Policy Framework 156, 184

New Public Management

NPM *voir* New Public Management

NSFAS *voir* National Student Financial Aid Scheme 161

NSNP voir National School Nutrition Programme 46, 151, 152, 159, 162

observation participante 51

OC *voir* organisations communautaires 304

OING voir organisations internationales non gouvernementales

OMS *voir* Organisation mondiale de la santé (gestion et conservation) 347

Organisation mondiale de la santé *voir aussi* Convention-cadre pour la lutte antitabac 351, 399

organisations communautaires 304

organisations de la société civile 21, 25, 37, 40, 42, 44, 50, 51, 56, 62, 89, 161, 180, 220, 243, 270, 303, 308, 325, 350 ; liens entre les OSC et le gouvernement ; rôle dans la lutte contre le tabagisme ; rôle dans le secteur de l'assainissement

organisations internationales non gouvernementales

organisations non gouvernementales *voir* ONG 220, 243, 296, 325

OSC *voir* organisations de la société civile 21, 25, 37, 40, 42, 44, 50, 51, 56, 62, 89, 161, 180, 220, 243, 270, 303, 308, 325, 350

Ouganda 66, 67, 70–72, 75, 90, 117–119, 121, 122, 124–136, 138, 143, 148, 201, 202, 206, 215, 216, 219, 224, 225, 227, 230, 238, 241–243, 245–247, 250, 256, 257, 263–265, 269, 295, 300, 380, 385, 396, 399 ; BPM 81, 134, 215, 216, 218–220, 224, 225, 228, 279, 232, 233, 236, 238 ; corruption 99, 218, 220, 222, 237 ; enquête sur les habitudes alimentaires ; financement des soins de santé 242 ; indice Mo Ibrahim ; marchés publics ; NIMES 43, 44, 304, 305 ; niveaux de gouvernance 47 ; politique de S&E 43, 47, 121, 219 ; population 43, 63, 67, 77, 153, 161, 181, 199, 208, 242, 246, 248, 298, 300, 323, 352, 356, 359 ; responsabilité du gouvernement ; secteur de la santé 40, 44, 68, 242, 244, 257, 259, 263 ; secteur de la santé en Ouganda 263 ; secteur universitaire 44 ; soutien budgétaire 217, 219, 227, 335 ; système de soins de santé ; systèmes nationaux de S&E 66 ; taux de mortalité maternelle ; voyage d'étude mené par le

gouvernement ; *voir aussi*
Culture de S&E au Bénin, en
Ouganda et en Afrique du Sud

Outil d'évaluation des
performances des districts 335

Parlement du Kenya

partenaires au développement
64, 130, 180, 185, 187, 217,
219, 220, 228, 243-245, 253,
262, 270, 289, 297, 312, 337,
339, 342, 379, 393

partenariats 79, 87, 196, 274,
326-328, 364, 386, 397

participation des citoyens ; dans
le processus d'élaboration des
politiques ; processus 21, 23, 39,
41, 46-51, 55, 56, 60, 62, 66,
68, 71, 75, 76-79, 81, 89,

participation des citoyens dans le
secteur de l'assainissement :
besoins ; CDD-Ghana 321, 322,
326, 332, 337, 341 ;
CONIWAS 324, 326, 328, 337,
341; contraintes 47, 127, 287,
348; OSC 180, 182, 187, 190-
192, 195, 196, 202, 204, 206,
270, 279, 287, 290, 314, 325-
327, 329, 332-340, 342, 379,
382 et ONG 39, 71, 100, 182,
191, 197, 200, 207, 285, 296-
298, 301, 302, 304, 305, 310-
312, 321, 322, 324-326, 334,
374;

participation publique 295, 305,
306, 310, 315, 377

parties prenantes 7, 42, 43, 49,
50, 58, 62, 108, 112, 123-125,

133, 137, 138, 152, 155, 156,
164, 166, 172-174, 188, 194,
198, 201, 202, 205, 207, 209,
210, 216, 218, 222, 225, 229,
233-237, 241, 245, 247, 251,
255, 259, 260, 263, 270, 272-
275, 278, 279, 282-289, 297-
302, 304, 306-311, 314-316,
321, 322, 336, 337, 339, 341,
342, 347, 351-354, 359, -361,
363, 368, 369, 378-384, 388,
359, 391-397
normes 78, 105, 107, 161, 207,
257, 316, 332, 396

parties prenantes des données
probantes

PASCiB *voir* Plateforme des
Associations de la Société Civile
du Bénin 270

patriarcat 181, 182

pays où l'offre de preuves est
limitée

pays où la demande de données
probantes est limitée

pays situés dans un cercle
vertueux 73

pays situés dans un cercle
vicieux

Victim Empowerment Bill
(2017)

PD *voir* partenaires au
développement 64, 130, 180,
185, 187, 217, 219, 220, 228,
243, 244, 245, 253, 262, 270,
289, 297, 312, 337, 339, 342,
379, 393

PDFDP *voir* prise de décision
fondée sur des données
probantes 50, 66, 127, 145, 253

PED *voir* départements
provinciaux de l'éducation

perception d'une imposition
culturelle

performance organisationnelle
108, 128

PFM *voir* gestion des finances
publiques 218

plaidoyer fondé sur des données
probantes 333

Plan national de développement
130, 155, 217, 257

Plan stratégique du Ministère de
la santé ougandais pour le
secteur de la santé

Plan stratégique national

Planification stratégique 65, 99,
130, 155, 169, 172, 327, 399

Plateforme des Associations de la
Société Civile du Bénin 270

Plateforme nationale des
organisations des paysans et de
producteurs agricoles

PNOPPA *voir* Plateforme
Nationale des Organisations de
Paysans et de Producteurs
Agricoles 270

PoA:VAWC *voir* Programme
d'action sur la Violence faite aux
femmes et aux enfants –

Politique de développement du
secteur agricole du Bénin;

conditionnalités des donateurs;
conséquences non
intentionnels ; contexte et
intervention influençant ;
engagement des acteurs non
étatiques 285 ; facteurs
empêchant l'utilisation des
preuves; facteurs permettant
l'utilisation des preuves ;
interventions influençant
l'utilisation; Lettre de déclaration
de la politique de
développement rural (LDPDR)
de mai 1991 ; Mémoire des
Paysans 160-161 ; parties
prenantes ; pour le secteur du
maïs ; production de données
probantes 131, 172, 204,-206,
209, 238, 256, 257, 260, 274,
276, 286, 288, 326, 328, 335,
338, 342, 368, 374, 381, 383,
393 ; PSDSA 2017 275, 276;
PSRSA 272, 274, 275, 278,
279, 281-288, 291 ; rapport
d'évaluation de 2009 292; rôle
du CNOS ; rôle du PNOPPA ;
utilisation conceptuelle de
l'évaluation ; utilisation des
preuves découlant de ; utilisation
du processus d'évaluation ;
utilisation instrumentale de
l'évaluation ; utilisation
symbolique de l'évaluation

Politique de développement
rural (LDPDR) de Mai 1991
272

politique de S&E du secteur
public 219

politique et pratique fondées sur des données probantes (PPFDP)

politique fondée sur des données probantes

politiques : importance perçue du défi ; décisions 38, 40, 48, 55, 57, 60, 62, 78, 105, 108, 123, 131, 136, 164, 168, 181, 193, 202, 207, 219, 221, 230, 238, 242, 244, 254, 257, 259, 262, 289, 312, 313, 338, 358, 359, 364, 373, 378, 385, 393, 397; décideurs 7, 21, 23, 37, 39, 41, 42, 48, 55, 56, 59, 60, 62, 64, 65, 89, 75, 77, 78, 85-87, 89-98, 102, 102, 105, 110, 111, 123, 131, 142, 152, 156, 164, 174, 185, 194, 197, 200, 207-210, 230, 232-234, 236, 237, 241, 243, 244, 251-256, 259-264, 296, 307-309, 314, 315, 323, 342, 353, 357, 358, 363, 364, 380, 384, 388, 391-399

politiques d'apartheid

politiques et pratiques 38, 40, 42, 55-57, 85, 151, 159, 172, 222, 287

politiques publiques 7, 23, 46, 101, 121, 129, 148, 180, 233, 269, 270, 273, 275, 279, 282, 285, 286, 292, 325, 371

Poverty Eradication Action 220
Plan and Poverty Action

PPDA *voir* Public Procurement and Disposal of Public Assets Authority 222

PPFDP *voir* politiques et pratiques fondées sur des données probantes 57, 287

PPMS *voir* système de gestion des marchés publics 237

prestation de services 156, 180, 199, 321-323, 325-329, 333-335, 338, 341

prestation de services d'assainissement au Ghana

preuves COM

prévention de la violence 179, 191, 201, 206, 393, 394, allocation budgétaire 191, 335, 343

Primary School Nutrition Programme 102

prise de décision 7, 39, 42, 45, 48, 50, 55, 66, 69, 85, 96, 99, 123, 126-128, 131 135, 136, 138, 145, 152, 233-235, 242, 253-256, 258-261, 263, 270, 271, 281, 287, 290, 301, 316, 318, 327, 335, 338, 341, 342, 352, 357, 359, 361, 363, 366, 373, 378-380, 397

prise de décision fondée sur des données probantes 50, 66, 127, 145, 253; défis 38, 39, 41, 43, 64, 132, 136, 144, 153, 153, 168, 182, 202, 209, 224, 227, 229, 231, 237, 238, 250, 251, 269, 306, 318, 313, 315, 318, 324, 327, 337, 348, 349, 356, 360 ; leadership dans 102 ; mentorat 86, 87, 95, 106, 107, 386

prise de décision fondée sur des données probantes 50, 66, 127, 145, 253, cadre analytique application potentielle et limites ; besoin de 23, 50, 134, 142, 172, 173, 184, 191, 209, 226, 227, 229, 241, 244, 247, 249, 253, 262, 286, 327, 363, 379; cadres et modèles axés sur l'offre 88; cadres et modèles axés sur la demande 89;

développement ; et contexte organisationnel 97, 119, 120; théories de changement informés par la pratique

processus d'évaluation 60, 75, 132, 147, 161, 164, 168, 186, 229, 236, 237, 382, 392, 394; demande des cadres supérieurs ; émergence des processus ; en cours ; par rapport au suivi 66; participation de la société civile 124, 325, 337 ; recommandations ; valeurs et obstacles culturels

processus internes d'élaboration des politiques au gouvernement

production biaisée 77

production de données probantes 131, 172, 204-206, 209, 238, 256, 257, 260, 274, 276, 286, 288, 326, 328, 335, 338, 342, 368, 374, 381, 383, 393

Programme d'action sur la violence faite aux femmes et aux enfants

Programme d'enrichissement des aliments 242, 245, 253, 254, 257

Programme de bourses Funza Lushaka

Programme for Accessible Health Communication and Education (PACE), Ouganda

programmes d'ajustement structurel 65

programmes de formation initiale des enseignants (ITE)

programmes de renforcement des capacités 281, 288

propriété 111, 210, 316, 390

PRS *voir* Services de recherche parlementaire 69

PSI *voir* Population Service Initiative 248

PSNP *voir* Primary School Nutrition Programme 162

PTAs *voir* associations de parents d'élèves et d'enseignant

Public Procurement and Disposal (PPD) Act of 2003; modification

Public Procurement and Disposal of Public Assets Authority 222 ; appropriation du processus d'évaluation ; capacité de L'Autorité ; contexte ; crédibilité et confiance 236; cultures, systèmes et capacités 233 ; demande ; établissement ; évaluation de l'Autorité ; familiarité avec le

contexte 231; fiabilité des données 73, 199, 234; goulets d'étranglement et problèmes identifiés par l'Autorité ; influence des PD 227, 232, 236; interventions favorisant l'utilisation 85-87, 92-94, 106, 108, 110, 288, 331, 381, 389 ; moment de l'évaluation ; objectifs ; rapport final conclusions de ; sentiment d'appropriation 229, 304, 330, 336, 368, 394; structures décisionnelles 233; système de gestion soutenant ; unité de recherche 155, 219, 233

Rapid Response Service 21, 70, 241, 243, 380, 385; accessibilité des données probantes ; approches axées sur la demande 255 ; attitudes positives à son égard ; au niveau sous-national ; conception de modèles de services ; contexte et intervention pour le RRS ; cultures décisionnelles et le RRS ; demande de données probantes 72, 73, 105, 109, 184, 185, 253, 259, 261, 274, 286, 336, 373, 379, 381, 391, 397 ; distribution communautaire du misoprostol 241, 247, 248 ; définition d'« urgente » ; défis posés au RRS ; formation des décideurs ; innovation en matière d'application des connaissances ; interaction entre les décideurs 95, 123 ; pilotage ; portée des services ; processus crédibles 256 ; résultats du

dépistage Gene Xpert pour la tuberculose ; soutien aux décisions du DHT ; utilisation au niveau national

Rapid Response Service, obstacles et facteurs favorables à son utilisation : autonomie décisionnelle

rapports d'évaluation 70, 79, 124, 134, 144, 152, 167, 216, 283, 395

rapports faits pour se conformer aux exigences

rationalité globale 62

RCME *voir* Coordination de la recherche 155, suivi et évaluation 21, 117, 152, 155-157, 168, 180, 215, 289

REACH-PI *voir* Regional East African community Health Policy Initiative

recherche : conseils ; données probantes ; outils 42, 48, 85, 86, 88, 110, 111, 119, 134, 137, 139, 145, 278, 306, 315, 316, 321, 328, 341, 343, 358; processus de recherche 41, 68, 131, 186, 194, 198, 201, 204, 205, 207, 208, 288, 360, 362, 369; représentativité dans les équipes ; utilisation

réformes des marchés publics : Country Procurement Assessment Review 2001 (CPAR) ; calendrier politique ; évaluation ;

Regional East African
Community Health Policy
Initiative

Règlement sur les finances
publiques (Régie d'appels
d'offres) de 1977

réglementation des marchés
publics de 2001

relations

renforcement des capacités

représentativité 206, 208, 291

Réseau de Parlementaires
Africains pour l'Evaluation du
Développement

Réseau de preuves d'Afrique 7

réserves 164, 174, 188, 201,
247, 252, 298

responsabilité 101, 156, 162,
187, 202, 203, 242, 259, 274,
327, 328, 329, 337, 339, 380

ressources budgétaires 80, 312,
335

résultats d'apprentissage,
évaluations de 155, 158

résultats en matière de
développement humain

Results for Anglophone Africa
67 ; Étude diagnostique NES 44

réunions internationales,
participation

révolution des données
probantes, vagues de

revues systématiques 58, 68, 244

RRI *voir* initiative de résultats
rapides

RRS *voir* Rapid Results Service

RS *voient* les revues
systématiques,

Rural Initiatives for Self-
Employment Ghana (RISE
Ghana)

S&E ; capacité organisationnelle
pour 109; culture ;
développement du S&E ; limites
de 297, 322, 398; législation en
matière du S&E ; organes
centraux de coordination ;
organisations avec des rôles
connexes ; propriété 111, 210,
316, 390; reconnaissance
politique ; secteur ; systèmes,
défense ; unités

sabotage politique 306

volonté politique 120, 135, 137,
169, 174, 366

Population Service Initiative 248

hémorragie du post-partum

SAMEA *voir* *South African
Monitoring and Evaluation
Association* 45

Schools Register of Needs

Science of Using Science 85, 93,
94, 97, 102, 103, 106, 111

secteur de l'assainissement au
Ghana 321; *voir aussi*
participation des citoyens dans le
secteur de l'assainissement

secteur de l'assainissement au Ghana 321, agences étatiques et non étatiques 328; collaboration 48, 67, 68, 69, 81, 88, 108, 161, 167, 173, 175, 187, 194, 198, 199, 215, 224, 263, 280, 286, 288, 289, 301, 337, 347, 384; contexte et interventions influentes ; facilitateurs 91, 118, 135, 159, 180, 196, 200, 230, 257, 270, 337, 366; pour informer les processus politiques ; pour l'appropriation du processus ; utilisation des preuves : obstacles

secteur de la santé 40, 44, 68, 242, 244, 257, 259, 263; *voir aussi* Rapid Reponse Service 241

secteur de la VFFE 180, 192, 196, 202, 206

secteur de la VFFE, utilisation des données probantes : facilitateurs et obstacles ; identification des besoins ; interventions et mécanismes facilitateurs ; leçons apprises 41, 50, 173, 224, 306; processus d'évaluation; types de VFFE

secteur des marchés publics 215, 224, 229, 233, 235; *voir aussi* réformes des marchés publics 216, 218, 219, 230

secteurs politiquement sensibles 230, politiques pour

Sénégal ; profils de pays 354, 357, 368

Sénégal, mesures de lutte contre le tabagisme de

Service statistique du Ghana

services de bien-être sociale

Services de recherche parlementaire 69

SNE *voir national evaluation system* 52, 87

société civile ; participation aux systèmes de S&E ; participation à l'évaluation ; relations établies 161; rétablissement de la confiance entre la société civile et le gouvernement

Sous-comité d'évaluation 215, 219, 224, 237, 238

South African Monitoring and Evaluation Association 45

South African National Evaluation System, évaluation de

Statistical Capacity Development Outlook 2019 63

Statistics South Africa 37, 154, 181

stratégie nationale intégrée de suivi et d'évaluation (NIMES), Kenya

stratégies d'utilisation des données probantes: prisme analytique ; évaluation des stratégies

suivi et évaluation *voir* S&E 21, 117, 152, 155, 156, 157, 168, 180, 215, 289

synthèse de recherche 43, 44, 55, 68, 69, 86, 130, 398

synthèse des données probantes
voir synthèse de recherche

système COM-B 96, 97

système d'éducation 151, 152, Afrique du Sud

système de comportement 96

système de gestion des marchés publics 237

système de grappes interministériels
comité interministériel (IMC) 184, sur la VFFE : établissement; étude d'analyse des causes profondes; plan d'amélioration 136, 157, 160, 163, 164, 173, 187, 188, 194, 203, 279, 383, 396; *voir aussi* Examen diagnostique

Système électronique intégré de S&E 43

système national d'évaluation

système national de marchés publics, évaluation de

système national intégré de S&E

systèmes d'évaluation 45, 46, 108, 117, 124, 151, 152, 156, 157, 172, 174, 175, 179, 180, 188, 210, 215, 269, 270, 285, 289, 381

systèmes de données probantes 77

Systèmes de S&E 79, 118, 120, 124, 130, 135, 145; à l'échelle

du gouvernement 122;
changements de direction ;
facteurs influençant le
développement ; influence ;
participation de la société civile ;
situation en ce qui concerne

systèmes en place 130, 131, 137

tabac : consommation ; contrôle 65, 92, 127, 164, 171, 248, 286, 294, 306, 325, 352, 356, 363 ;
décès liés 347 ; interdiction à Touba ; lobbying de l'industrie 348, 360, 368; taxation du tabac 349, 350, 352-354, 356, 361, 366, 370; *voir aussi* Afrique de l'Ouest, projet de recherche-action sur la taxation du tabac

Tanzania Essential Health Interventions 243

TASU *see* Unité de soutien à l'administration technique

TEHIP *voir* Tanzania Essential Health Interventions

Théorie cohérente de l'utilisation de la recherche 89

Théories du changement et cadres fondés sur la pratique

Thérapie antirétrovirale (ARV)

Transfert des connaissances

Twende Mbele 17, 21, 25, 42, 50, 51, 66, 72, 87, 117, 118, 131, 134, 327

UBOS *voir* Bureau de la statistique de l'Ouganda

UEA *voir* Uganda Evaluation Association 44

UEMOA *voir* Union Économique et Monétaire Ouest Africaine 48, 348

Uganda Evaluation Association

UMOA *voir* Union Monétaire Ouest Africaine

Union Économique et Monétaire Ouest Africaine 48, 348

Union Monétaire Ouest Africaine

Unité de soutien à l'administration technique

Unités de recherche parlementaire 80

Université Makerere 21, 26, 44, 219, 241, 264

UPD *voir* unité de procuration et disposition

Utilisation conceptuelle 60, 133, 161, 164, 189, 190, 192, 193, 226, 251, 252, 282, 360, 385, 388

Utilisation des connaissances 23, 89, 98, 119, théorie des deux communautés 89

utilisation des données probantes ; capacités nécessaires 129, 218, 235, 264; changement de conceptualisation de ; comme forme de changement de comportement ; comme lien entre l'offre et la demande ;

contexte et interventions qui l'influencent ; dans l'élaboration des politiques 101, 215, 234, 264, 274, 281, 285, 286, 295, 299, 317; demande ; développement ; espaces de dialogue 179, 195, 202, 206, 208 ; facilitateurs et obstacles dans la politique publique ; facteurs contextuels favorisant ou entravant; facteurs l'influant ; offre 45, 47, 55, 72, 73, 75, 78, 88-91, 105, 107, 174, 221, 222, 224-226, 238, 255, 275, 336, 373, 374, 381, 383, 397; par les décideurs politiques ; signification de ; variables contextuelles 91 ; *voir aussi* cadre Context Matters 85, 91, 98, 102, 103, 111, 396

Utilisation des données probantes, facteurs contextuels: catalyseurs et influenceurs; environnement institutionnel 377, 379; environnement politique et socioculturel 376, 378; importance perçue du défi politique ;

Utilisation des données probantes, résultats: changements dans les capacités et les opportunités ; changements dans les politiques et les pratiques 314, 388; motivation pour utiliser les données probantes 386

Utilisation instrumentale 60, 107, 108, 145, 189-191, 209,

226, 235, 251, 252, 263, 304, 369, 388; définition ; de l'Examen diagnostique

Utilisation non prévue

United States Agency for International Development (USAID) 65, 220, 298, financement

interventions favorisant l'utilisation des données probantes 87, 92-94, 97, 105, 106, 110, 288, 331, 389

Utilisation procédurale 306

Utilisation symbolique 60, 133, 226, 234, 234, 251, 252, 263, 282, 360

Valeurs sociétales 181

VEP *voir* Victim Empowerment Programme 203

VFE *voir* violence faite aux enfants 180

VFFE 179, 180, 182-189, 191, 192, 196, 202, 203, 206-208, politiques nationales connexes

Victim Empowerment Programme 203

Violence faite aux enfants 180

Violence faite aux femmes 179, 180, 184

violence faite aux femmes et aux enfants (VFFE) 179, 180, approbation par le Cabinet ; chercheurs et gouvernement ; cloisonnements

organisationnels ; concurrence entre les ministères ;

configuration et capacité du gouvernement ; engagement envers la résolution ; équilibre des connaissances ; identification des enjeux ; mémorandum du Cabinet ; plan d'amélioration 136, 160, 163, 173, 187, 188, 194, 383, 396; processus d'évaluation 60, 147, 161, 164, 186, 229, 236, 382; processus de soumission 187, 308; programme d'action 184, 188-191 (PoA) ; réponse de l'Afrique du Sud 180, 182; structure de coordination ; unité d'évaluation du DSD 184; voyage d'étude en Ouganda mené par le gouvernement sud-africain ; *voir aussi* comité interministériel (IMC) sur la VFFE 184

Violence fondée sur le genre 35

Violence Prevention Forum 195, 201, 393

Vision 2040 217

Voluntary Organizations for Professional Evaluation

VOPE *voir* Voluntary Organizations for Professional Evaluation 79

Water Director and Environmental Health and Sanitation Directorate

WCMA 2013 *voir* Wildlife Conservation and Management Act 2013 43, 296, 300, 303, 306, 314

Weiss, Carol 55, 59, 60, 84, 89,
92, 116, 390

White, Howard

Wildlife (Management and
Conservation) Amendment Bill
(1989)

Wildlife Conservation and
Management Act (1976)

Wildlife Conservation and
Management Act 2013 43, 295

Wildlife Policy and Act, projet
de loi 276, 298, 299, 301, 302,
350, 351, 361

World Wildlife Fund 25, 298

WWF *voir* World Wildlife 298
Fund 220, 298, 344

UTILISATION DE DONNÉES PROBANTES DANS LES POLITIQUES ET DANS LA PRATIQUE : LEÇONS D'AFRIQUE

Ce livre montre comment les gouvernements en Afrique peuvent utiliser des données probantes pour améliorer leurs politiques et programmes de manière à réaliser des changements positifs pour leurs citoyens. Il fait une synthèse de données recueillies dans une large gamme de contextes auprès des décideurs et des chercheurs et fait le point sur les bonnes pratiques et les dysfonctionnements en expliquant les causes de ceux-ci.

Les études de cas qui ont permis cette synthèse sont tirées de cinq pays et de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest, dans un ensemble de secteurs tels que l'éducation, la faune, l'assainissement et les processus d'approvisionnement des gouvernements. L'ouvrage est complété par un ensemble de documents d'orientation politique et de vidéos qui en renforce le caractère pratique et rigoureux. Il inclut des sources de données telles que des évaluations, des synthèses de recherche et des contributions de citoyens qui montrent comment ces cas ont réussi à informer des politiques et à les influencer. Les points de vue de tous ces acteurs sont essentiels en ce sens qu'ils apportent aussi bien le témoignage des praticiens que celui des chercheurs. Ce livre est innovateur du fait qu'il s'intéresse à la façon dont les données probantes peuvent être utilisées pour soutenir la prise de décision en Afrique, d'où son intérêt pour les décideurs, les praticiens, la société civile et les chercheurs et académiciens.

Ian GOLDMAN, Advisor on Evaluation and Evidence Systems, CLEAR Anglophone Africa; Adjunct Professor, Université de Cape Town, Afrique du Sud. Ian était le Head of Evaluation and Research au Department of Planning, Monitoring and Evaluation (DPME) de l'Afrique du Sud, où il a dirigé l'établissement du système national d'évaluation sud-africain et a été un pionnier des travaux en politiques basés sur des données probantes.

Mine PABARI, Director, Athari Advisory; Visiting Research Fellow, CLEAR Anglophone Africa, Kenya. Mine a plus de 20 ans d'expérience dans la gestion des ressources naturelles et le développement durable en tant qu'évaluatrice, gestionnaire et exécutante de programmes. De 2009 à 2017, elle était cadre supérieur du programme de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) en Afrique australe et orientale.

Illustration de couverture : © 123rf.com

ISBN : 978-2-343-24616-1

40 €

