L'institutionnalisation de l'évaluation dans le secteur agricole : Etat des connaissances à ce jour

Introduction : pourquoi une étude ?

L'institutionnalisation de l'évaluation au sein du Ministère de l'agriculture est **un thème autour duquel la Communauté de Pratique (CoP) EvalForward s'est construite :** les vœux, exprimés par nos interlocuteurs dans les Ministères de l'Agriculture, de mieux maitriser l'approche évaluative, ont présidé a la création de la CoP. Et de la question des capacités évaluatives à celle de l'institutionnalisation de l'évaluation, il n'a qu'un pas.

Et justement, pour savoir quelles capacités renforcer, EvalForward a cherché à savoir **quelles sont les capacités et le tissu institutionnel qui gouvernent à ce jour l'évaluation** des politiques et programmes du secteur agricole. Ce faisant, nous avons réalisé que **l'état des connaissances** sur cette question reste très **diffus**.

La proposition du FIFE d'engager un dialogue sur la question de l'institutionnalisation de l'évaluation, a créé une opportunité pour la CoP et le bureau de l'évaluation de la FAO de s'**engager dans une étude visant à éclairer la question du rôle joué par les administrations publiques du secteur agricole dans l'évaluation des programmes** de ce secteur.

L'échange de connaissances sur ce sujet vise à permettre à moyen terme de mieux orienter toute initiative visant à soutenir l'évaluation notamment dans des institutions publiques sectorielles, jusqu'à présent peu appuyées.

Pourquoi s'intéresser à l'institutionnalisation de l'évaluation au sein du Ministère de l'agriculture ?

Premier postulat : l'évaluation (et plus largement la gestion axée sur les résultats qui la sous-tend) est un outil nécessaire pour répondre à une demande accrue (et légitime) de redevabilité et d'amélioration des politiques et pratiques par un apprentissage continu.

De là, une première constatation est que **l'évaluation a le plus souvent été confiée à des ministères centraux,** tels que la plan, les statistiques, voire mise sous la responsabilité du Premier Ministres. Ainsi, c'est là que se sont centrés les efforts de renforcement des capacités en évaluation notamment au travers d'initiatives menées ces dernières décennies par certains organismes comme le PNUD, le CLEAR…

Et pourtant, nombreux sont les pays dont les économies s'appuient encore largement sur le secteur primaire (que cela soit du fait de la part de l'agriculture dans les PNB, ou la part des emplois que ce secteur génère). Dans ce secteur d'envergure, et qui fait appel à des compétences d'ordre technique, la question est de savoir si **le Ministère du Plan, ou le Parlement est à même de commissionner la mesure des résultats des politiques et des programmes de ce secteur** ?

Par ailleurs, **l'introduction des ODD** a mis la responsabilité sur les gouvernements nationaux concernant la mesure des progrès nationaux au regard de ces objectifs de développement. Cela donne-t-il d**es prérogatives nouvelles aux administrations techniques en matière de suivi et d'évaluation** ?

Et si l'on postule que l'évaluation devrait avoir une place au sein du Ministère de l'Agriculture, **qu'en est-il vraiment et quelles dynamiques régissent les compétences de chaque institution et leurs interactions en la matière** ?

Quelques mots sur le processus

Nous avons démarré cette étude, menée à échelle globale, il y a deux mois. D'abord en recherchant au travers de travaux existants, puis en cherchant à prendre contact avec des individus qui, au sein des Ministères concernés, puisse nous informer sur nos questions.

Nos recherches ont confirmé que **de littérature pertinente, il n'y a que très peu**. Quant' à nos d'entrevues téléphoniques avec des parties prenantes à l'évaluation dans les pays, elle s'avèrent **longue à produire des résultats nets** – ceci étant sans doute un facteur de l'éparpillement de l'information sur le sujet - nous allons y revenir.

Nous avons contacté 20 personnes, dans 15 pays, du Ministère de l'Agriculture, mais aussi d'autres institutions telles que des unités de planification, ou de Ministères lies tels que l'aménagement du territoire. Compte tenu de notre participation au FIFE, nous avons concentré nos recherches/ entrevues sur **les pays francophones**[1], donc 65% ont formé notre base de recherche.

Quoi qu'il en soit, **cette étude n'en est qu'a sa première phase,** et doit s'étoffer dans les mois qui viennent, nourrie d'autres témoignages recueillis au travers du monde, pour fournir une base informative **pour penser l'éventuel renforcement des capacités** dans les administrations sectoriels.

Que nous disent les résultats de l'étude à ce jour ?

Qui prend en charge l'évaluation dans le secteur agricole ?

L'évaluation reste encore en grande partie une fonction dirigée par des unités centrales (Ministère du plan, de l'aménagement du territoire, etc.). Une grande majorité des pays contactés (tous sauf 1) des pays contactés ont formellement une unité de S&E au sein du Ministère de l'Agriculture. mais leur rôle effectif pour mesurer résultats des politiques ou programmes du secteur est très variable selon les pays.

L'existence de ces unités laisse entendre qu'il y a un besoin reconnu pour que s'exerce un tel rôle au sein du Ministère de l'Agriculture, mais elle n'indique pas que le Ministère de l'Agriculture

[1] Francophones : Benin, Burkina Faso, Cameroun, Chad, Congo Brazzaville, Cote d'Ivoire, Gabon, Madagascar, Mali, Sénégal - Non francophones : Bhutan, Palestine, Tanzanie, Timor Leste, Uganda

prend un rôle réel dans la mesure effective les résultats des programmes ou politiques du Ministère.

A 2-3 exceptions près, la pratique évaluative reste peu développée au sein des unités S&E du Ministère de l'Agriculture. Au-delà de cette constatation forte, les informations collectées à ce jour laissent aussi entendre que c'est aussi la culture de la gestion axée sur les résultats qui manque, en amont.

Lorsque l'on cherche à établir le rôle effectif de ces unités et quels facteurs peuvent influer, il apparait important de distinguer les états d'avancement selon qu'ils concernent :

- le S – Suivi, ou monitoring en anglais, qui couvre les activités régulières de mesure des produits concrets que l'on s'est fixée de délivrer (outputs)
- le E – Evaluation, qui s'intéresse plus spécifiquement aux effets / résultats finaux que l'on s'est fixes, qui ont motivée les interventions au départ.

Le développement de la pratique évaluative passe d'abord par le développement d'une culture, qui induit de comprendre les différences entre le S et le E : cette culture est aussi très inégalement ancrée dans les pays.

- Dans environ la moitié des pays contactés, les échanges avec certains fonctionnaires ont démontré que leur culture de la Gestion Axée sur les Résultats (GAR) et de l'évaluation est établie au moins partiellement. Les individus avaient une compréhension de ce que le S&E implique et des différences entre S et E, et rapportent que leur unités font le plus souvent du suivi, alors que l'évaluation reste rare.
- Dans les autres pays, la culture de l'évaluation est très limitée voire inexistante : unités de S&E se focalisent sur le suivi d'activités ou le suivi des dépenses (Madagascar, Timor Leste, Congo…) et ne semble pas savoir la différence entre le suivi comptable qu'ils conduisent, et le suivi axe sur les résultats.

On distingue donc 3 types de situations :

- Les pays 'avances' ou se pratiquent des évaluations dans le secteur agricoles
- Les pays ou la culture de GAR est en cours d'ancrage, et ou les unités font du suivi mais pas encore d'évaluation
- Les pays ou le secteur n'a pas encore acquis les bases

Autre constatation assez vastement partagée par les pays interrogés : le S&E est largement facteur des demandes de donateurs.

Nos interlocuteurs dans cette étude s'accordent a dire que le suivi et les évaluations sont conduits sur la base des projets, pour lesquels il y a une demande expresse du donateur de rendre des comptes, avec un budget dédié.

- Seulement 3 des pays interrogés (dont un seul dans l'espace francophone) rapportent avoir véritablement investi dans le S&E des stratégies et programmes du Ministère, au-delà des projets : une faible institutionnalisation est donc à déplorer.
- D'un autre côté, et pour formuler une hypothèse plus optimiste : cela suggère qu'il pourrait y avoir une logique vertueuse de l'approche par projets, au travers desquels pourraient se diffuser les pratiques de Suivi et d'Evaluation des résultats. Ceci, à terme pourrait bâtir la

nécessaire culture de la gestion axée sur les résultats, nécessaire terreau à l'établissement de l'évaluation…

Quels sont les éléments favorisant ou contraignant la mise en place d'une véritable fonction d'évaluation et, au-delà, de la culture d'une gestion axée sur les résultats ?

Un premier constat : les unités dites de S&E du Ministère de l'Agriculture sont le plus souvent chargées d'une mission plus large, englobant l'ensemble des fonctions programmatiques du Ministère, i.e. la planification des activités, y compris budgétaire, la performance des programmes au vu des objectifs, y compris de dépenses.

Dans ce contexte, et guides par le besoin de rendre des comptes au moins au niveau financier, les unités S&E sont largement plus focalisées sur le suivi des projets /programmes (monitoring) voire le reporting (financier) et ne font pas d'évaluation à proprement parler. Ainsi la fonction d'évaluation s'y retrouve formellement plus par souci de cohérence (E va souvent avec S !), mais n'y a le plus souvent pas une place forte.

Les ressources budgétaires dédiées à ces unités sont le plus souvent trop limitées pour permettre un réel investissement dans l'évaluation à proprement parler. L'évaluation a un cout. Quand l'évaluation est imposée pas les donateurs externes, qui y ajoutent une ligne budgétaire, elle a lieu.

- Les contraintes budgétaires ont effectivement été mentionnées par 8 pays sur les 15 consultes. L'évaluation sectorielle n'est pas priorisée par les décideurs politiques.
- En Côte d'Ivoire, seuls les projets ayant un financement externe ont un budget dédié à l'évaluation ainsi les interventions propres au Ministère n'ont de budget que pour des missions de supervision (gestion de programme / suivi)
- Un exemple des implications : le manque de ressources limite la possibilité des administrations publiques d'utiliser des technologies facilitant collecte et gestion de l'information (Madagascar).

L'évaluation suppose aussi d'investir dans les RH. Et de ce point de vue, les effectifs mis à disposition des missions d'évaluation, au sein du Ministère de l'Agriculture montrent aussi clairement un déficit d'investissement.

- Les équipes composant ces unités varient entre 2 et 45 personnes (avec une moyenne de 13 personnes), pour couvrir l'ensemble du pays. 9 pays sur les 15 sont en important sous-effectif pour remplir leur mission, ayant des équipes de moins de de 10 staffs dans l'unité de S&E du Ministère de l'Agriculture.

La question des capacités est aussi d'ordre qualitatif : la aussi, les résultats préliminaires de l'étude laissent entendre un manque de compétences des équipes des unités de S&E du Ministère de l'Agriculture

- Parmi les pays qui jugent avoir des capacités raisonnables, certains ont bénéficié de soutien externe pour bâtir leur capacité d'évaluation (Benin). 5 pays jugent avoir des capacités limitées pour le S&E ; pour les autres 6 pays elles sont jugées très limitées.
- Ministère de l'Agriculture souvent en déficit de staff formé plus que les autres ministères.

- Les opportunités de **renforcement des capacités très limitées**.

Le rôle des champions a des postes clés est décisif pour l'installation de l'évaluation

- Les cas du Benin et du Gabon soulignent fortement le rôle des ' interlocuteurs conscients' dans l' institutionnalisation de l'évaluation en général

Comment les rôles sont-ils partagés entre le Ministère de l'Agriculture et les autres ministères jouant un rôle de premier plan dans l'évaluation ?

Les relations entre Ministère de l'Agriculture et unités centrales en charge de l'évaluation dans les pays relève d'un système formel de reporting régulier. Le dynamisme des unités centrales est un facteur qui influence fortement leurs capacités à promouvoir la culture évaluative au sein des pays, et notamment dans les Ministères sectoriels.

La relation ne semble pas être construite pour que s'établisse un dialogue entre les Ministères, voire une complémentarité des perspectives dans la perspective d'un apprentissage à plusieurs niveaux…

Peu de données la dessus dénotant peut-être du fait que les interlocuteurs de chaque cote ne savent pas quelles sont les relations / échanges existants : **difficile de voir clair, car les Ministères semblent être gères de façon distinctes** sans qu'un effort ne soit même mis en œuvre pour établir une relation de complémentarité. (ici un point méthodologique sur l'incidence d'un petit échantillon).

Le S&E des indicateurs des ODD se fait sous la supervision des Ministères centraux (planification, économie...) et les unités de S&E des Ministère de l'Agriculture semblent peu engagés dans les processus de mesure des résultats au regard des ODD.

- Sur 15 pays interroges sur le rôle du Ministère de l'Agriculture dans la mesure des résultats au vu des ODD, seuls 6 ont mentionné une contribution, dont la profondeur reste à définir.

Le ministère de l'Agriculture collabore-t-il avec les organisations d'évaluateurs professionnels pour mesurer les résultats de ses interventions ?

La collaboration avec les ONGs et les Organisations Volontaires pour l'Evaluation Professionnelle (VOPEs) pour mesurer les résultats de programmes de développement agricoles est très inégale, et généralement peu systématique.

- Peu de pays rapportent avoir commissionné des évaluations aux ONG (souvent dans le cadre d'une mission plus large de gestion de projets)
- L'Afrique du Sud et l'Ouganda ont rapporté des collaborations efficaces avec les VOPES pour développer les capacités des administrations publiques en évaluations
- Le Tchad, la Cote d'Ivoire et la Tanzanie rapportent aussi des collaborations avec les VOPEs sur les évaluations. Pour les autres pays, pas de collaboration, ou très faible.

Conclusions émergentes

- Bien que dans certains pays, l'évaluation soit une pratique installée au sein du Ministère de l'Agriculture, ces pays restent une minorité (<10% pays interrogés).
- Le besoin de renforcer les capacités, voire de construire une culture de la gestion axée sur les résultats est une nécessité.
- Les possibilités de collaborer et trouver des synergies avec les VOPEs sont très peu exploitées.
- Il convient de distinguer les capacités à promouvoir au sein des Ministères voie des Parlements, concernant le suivi axé sur les résultats, et la capacité à cadrer les évaluations puis à maximiser leurs bénéfices, des capacités à promouvoir chez les professionnels de l'évaluation, qui doivent peut-être rester les opérateurs directs des évaluations, afin de maintenir une distance nécessaire pour garantir l'Independence.

Questions ouvertes :

- Doit-on conclure de ces résultats préliminaires assez peu concluants sur le rôle du Ministère de l'Agriculture dans les évaluations de son propre secteur, que cette fonction doit rester l'apanage de Ministères centraux tels que le plan ?
- Y a-t-il un engagement minimum nécessaire du Ministère de l'Agriculture, pour assurer la prise en charge des aspects techniques des évaluations ?
- Est-ce seulement une question de moyens, ou y a-t-il des solutions plus appropries que celle d'engager les Ministères eux-mêmes dans les évaluations ? Par exemple, doit-on renforcer le lien entre les évaluateurs professionnels de la société civile et les Ministères, pour maximiser l'efficience ?