

https://dspace.org/

Parliament, Participation and Policy Making

Pabari, Mine; Odhowa, Ahmed Hassan

2020-06
CLEAR-AA
https://hdl.handle.net/10539/29177

Downloaded from a DSpace repository. https://dspace.org/

UNIVERSITY OF THE WITWATERSRAND, JOHANNESBURG

clear
Centers for Learning on Evaluation and Results
ANGLOPHONE AFRICA

NOTE DE POLITIQUE

OCTOBRE 2020

DONNÉES PROBANTES POUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DES MARCHÉS PUBLICS EN OUGANDA

DR ISMAEL KAWOOYA
Chercheur
The Centre for Rapid Evidence Synthesis (ACRES), Regional East African Health Policy initiative (REACH- PI), Makerere University College of Health Sciences.

M. ABDUL MUWANIKA
Économiste en chef
Cabinet du Premier ministre, Gouvernement ougandais

M. TIMOTHY LUBANGA
Commissaire
Cabinet du Premier ministre, Gouvernement ougandais

DR RHONA MIJUMBI-DEVE
Chercheuse principale
The Centre for Rapid Evidence Synthesis (ACRES), Regional East African Health Policy initiative (REACH- PI), Makerere University College of Health Sciences



www.routledge.com/9780367440077

RÉSUMÉ & MESSAGES ESSENTIELS

Cette note d'orientation porte sur les résultats d'une étude de cas réalisée pour montrer comment des données probantes issues d'une évaluation ont guidé la prise de décision et l'élaboration de politiques liées à une réforme majeure, l'amendement de la *Public Procurement and Disposal of assets Act* (loi sur les marchés publics et la liquidation des biens) en Ouganda. L'évaluation a été dirigée par le Cabinet du Premier ministre (CPM) et par l'autorité des marchés publics et de la liquidation des biens, Public Procurement and Disposal of Assets Authority (PPDA). Cette évaluation visait à traiter du manque de connaissances important dans la mise en œuvre de la loi sur les marchés publics avant qu'elle ne soit publiée dans le journal officiel.

Les résultats de l'évaluation ont particulièrement guidé les dispositions suivantes de la loi sur les marchés :

- les seuils fixés pour les différents types d'appels d'offres concernant les marchés publics ont été révisés et un système a été mis en œuvre pour les gérer ;
- la flexibilité est nécessaire pour les secteurs qui ont besoin de marchés publics spécialisés, y compris les routes, l'électricité et la santé ;
- l'approbation du principal conseiller juridique du gouvernement ougandais, *Solicitor General* (SG), était requise pour tous les marchés dépassant 50 millions de shillings ougandais, montant revu à la hausse et qui est maintenant supérieur à 200 millions de shillings ougandais ;
- l'évaluation a permis d'éclairer la conduite des autres évaluations dans les différents ministères, départements et agences (MDA) du gouvernement, y compris la PPDA.

L'utilisation des données probantes ne se fait pas dans le vide et en réalité, les décisions fondées sur des données sont complexes parce qu'elles sont influencées par des relations complexes entre acteurs, institutions et processus au sein de ces institutions. En conséquence, cette note de politique décrit les mécanismes qui ont facilité la prise en compte des résultats de l'évaluation pour éclairer l'amendement de la loi de 2012 sur les marchés publics notamment :

- Grâce aux structures et aux processus ayant commandité et piloté l'évaluation, les consultants choisis étaient indépendants, compétents et expérimentés en suivi et évaluation et en marchés publics.
- Les consultants rencontraient régulièrement les parties prenantes et les tenaient au courant des progrès et des résultats. Cela a favorisé un environnement de compréhension ainsi qu'un climat de confiance et d'entente qui a renforcé la crédibilité des résultats.

Finalement, la note fait des recommandations que les institutions du secteur public pourraient adopter pour faciliter l'utilisation des évaluations et améliorer la qualité des politiques et des décisions :

- **garantir l'indépendance :** Le sentiment d'indépendance de toute ingérence politique doit être perçu ou tangible pour garantir que les décideurs politiques aient confiance dans les résultats de l'évaluation et les utilisent. L'indépendance est nécessaire pour maintenir un sentiment de crédibilité et de confiance ;
- **appropriation :** Le pays et les institutions compétentes doivent s'approprier le processus d'évaluation et d'initiation et le considérer comme étant libre de toute influence extérieure quant à l'usage qu'ils vont en faire ;
- **crédibilité** et confiance **:** Il est improbable que des données qui ne sont pas considérées comme crédibles soient utilisées. Pour garantir la crédibilité de l'évaluation, on a notamment eu recours à une agence indépendante (CPM) pour la supervision, à un consultant compétent pour la tâche et à des méthodes rigoureuses et robustes ;
- **aptitudes :** Il est important que les individus et les organisations soient capables de comprendre l'utilisation des données probantes. Leur capacité de compréhension dépend de leur culture, des structures et des processus, de leurs aptitudes et de leur expérience technique.

Contexte

Le gouvernement ougandais a une longue pratique d'institution de mécanismes visant à garantir l'utilisation de données probantes dans les politiques et les processus de planification. Dans le pays, les avantages de l'utilisation de ces données sont bien connus, notamment pour veiller à l'allocation optimale de ressources et à la prestation efficace et efficiente de services publics essentiels, réduire le gaspillage de ressources publiques et instaurer plus de confiance dans le milieu des décideurs politiques. Par le biais du Cabinet du Premier ministre (CPM), le gouvernement a mis sur pied des stratégies délibérées d'implantation de systèmes de suivi et évaluation (S&E) au sein des services publics. Ceux-ci comprennent la mise en place de cadres et de stratégies de S&E tels que la stratégie nationale intégrée de suivi et évaluation, la politique de suivi et évaluation de 2013, et la structure d'évaluation du gouvernement en 2012. En outre, plus de 30 évaluations de politiques publiques ont été réalisées à ce jour (Goldman, Byamugisha et al. 2018). À travers ces cadres, le CPM conduit, commandite et vulgarise les évaluations de politiques publiques conjointement avec les ministères, départements et agences (MDA) compétents (Goldman, Byamugisha et al. 2018).

En conséquence, il y a une amélioration relative dans l'utilisation des résultats de l'évaluation. Goldman et al. ont interviewé des directeurs et des commissaires en Ouganda et ces derniers ont relevé que les évaluations sont utilisées dans plus de 60% des cas pour changer directement des politiques et dans 72% des cas pour améliorer la compréhension de l'intervention (Goldman et Pabari 2020). Cependant, il y a eu très peu de documents sur la manière dont ces évaluations ont guidé les politiques publiques pour lesquelles elles ont été commanditées et conduites.

Cette note d'orientation donne un aperçu des grandes lignes des leçons sur la manière dont l'évaluation de la politique des marchés publics a été utilisée pour éclairer l'amendement de la loi PPDA de 2003. L'évaluation visait à remédier aux lacunes importantes liées à la mise en application de cette loi de 2003 et à aborder les objectifs suivants :

- évaluer l'efficacité, l'efficience et la durabilité des réformes et des interventions liées aux marchés publics en Ouganda depuis 2003 ;
- identifier les leçons apprises et formuler des recommandations pour éclairer des interventions futures sur la gestion financière publique en matière de marchés publics ;
- tirer des enseignements des résultats escomptés et non voulus et proposer des solutions ou des mesures pour la durabilité des succès ou des résultats obtenus jusqu'ici.

LE SECTEUR DES MARCHÉS PUBLICS EN OUGANDA

Le secteur des marchés publics en Ouganda est décentralisé par les dispositions de la Loi PPDA de 2003, obligeant les agences gouvernementales centrales et locales à gérer leur cycle de passation de marchés publics (Gouvernement de l'Ouganda 2003, PPDA 2004 et 2005). Chaque agence est une entité de passation de marchés publics et de liquidation de biens, ce qui inclut un service utilisateur qui initie le processus de passation de marchés et une unité de passation de marchés publics et de liquidation qui gère le cycle entier de marchés publics.

Les marchés publics ont connu plusieurs contraintes qui ont limité leur efficacité et leur utilité, ce qui a entraîné le processus d'amendement de la Loi de 2010, bien que ce fût sans évaluation. Les enquêtes réalisées pour mettre en exergue les défis relatifs aux procédures de passation des marchés publics ont indiqué qu'en Ouganda, il y avait des niveaux élevés de corruption et de fraudes concernant ces procédures (PPDA 2011). Les autres difficultés concernent notamment le manque de capacités, les retards, les exactions de la part des comptables (PPDA 2008, 2010, et 2011 ; Muhumuza 2012).

Parcours des données

En 2010, le gouvernement et les partenaires au développement du cadre de soutien budgétaire conjoint ont ajouté l'évaluation de la politique des marchés publics aux évaluations prioritaires des politiques publiques. Les partenaires, en particulier la Banque mondiale, ont constaté la nécessité d'évaluer le secteur des marchés publics pour comprendre les défis rencontrés lors de la mise en œuvre de la loi PPDA de 2003, afin d'éclairer les processus d'amendement. En conséquence, on s'attendait à ce que l'évaluation traite des difficultés qui n'avaient pas été résolues dans les amendements en cours.

Telle est la raison pour laquelle le CPM, avec l'assistance de l'unité d'appui technique à l'administration de la Banque mondiale dans le sous-comité d'évaluation a commandité l'évaluation. La Banque mondiale et le département pour le développement international (DFID) ont financé l'évaluation et en octobre 2012, l'unité d'appui technique a confié le contrat à la firme de consultants, Global Procurement Consultants Limited (GPCL), par le biais d'un appel d'offres, pour réaliser l'évaluation.

Au début, l'équipe d'évaluation et le CPM cherchaient à obtenir l'adhésion de la PPDA, la principale agence du gouvernement en charge de la mise en œuvre. Les consultants ont travaillé étroitement avec la PPDA qui

a désigné une personne contact et offert un bureau dans l'enceinte de l'autorité pour ce travail. Par ailleurs, pour veiller à l'intégrité du processus, il a été mis en place un système de gestion à trois niveaux qui comprenait le comité de gestion, le groupe de référence et le sous-comité d'évaluation.

Mécanismes d'utilisation des données probantes

Le système national d'évaluation décrit précédemment a fourni un cadre de base pour toutes les évaluations et les processus de prise de décisions, ce qui a contribué significativement à la **crédibilité de l'évaluation**, en mettant en place des normes auxquelles l'évaluation devait se conformer.

L'indépendance de l'agence de mise en œuvre, le CPM, et de l'agence bénéficiaire, la PPDA, était indispensable pour garantir l'acceptation des résultats de l'évaluation et augmenter la probabilité d'utilisation de ces résultats. En outre, les agences telles que la PPDA qui ont **une indépendance apparente ou réelle de l'influence politique,** sont plus à même d'utiliser les résultats d'évaluation sans consulter le CPM ou les acteurs politiques.

Il y avait aussi des processus clairement définis tels que les comités de gestion et les sous-comités d'évaluation qui ont veillé à **l'appropriation et** à **la confiance** tout au long du processus. Ces structures ont permis aux agences importantes de s'impliquer activement et d'être régulièrement informées.

En outre, les rencontres régulières avec le client, les bénéficiaires et l'ensemble des parties prenantes ont renforcé **la prise de conscience et la confiance** des parties prenantes **ainsi que leur capacité** à s'impliquer dans le processus d'évaluation et à s'intéresser aux résultats. Cela a aussi contribué à un **sentiment d'appropriation** et d'acceptation des résultats de l'évaluation. Les parties prenantes ont aussi continué à s'impliquer dans le processus d'évaluation. Il y a notamment eu des rencontres entre les consultants, la PPDA et le comité de pilotage de l'évaluation pendant lesquelles les résultats obtenus sur le terrain et les rapports ont été transmis et appréciés. Le rapport final a été écrit et approuvé en 2013. Il a été commenté et révisé sous la direction du comité de pilotage et de la PPDA[1].

Les partenaires au développement, en particulier la Banque mondiale, qui ont considérablement contribué au budget, ont influencé le choix des évaluations à effectuer. Les décideurs politiques interviewés ont souligné l'importance de l'appropriation de l'évaluation pour influencer l'utilisation de ses résultats parce qu'ils portent un regard négatif sur toute forme d'influence externe. Pour cette évaluation, des efforts considérables ont été déployés pour veiller à ce que le CPM, la PPDA et l'équipe d'évaluation conduisent le processus d'évaluation ensemble.

Utilisation des données probantes : obstacles et leviers

La capacité de l'équipe d'évaluation à comprendre les réalités de l'environnement politique et social général telles que les intérêts des divers groupes et de s'y retrouver était importante. Il était primordial qu'elle se familiarise avec le contexte pour veiller à la pertinence des résultats et des recommandations. Dans ce cas précis, les consultants ont réalisé une étude exploratoire pour comprendre le secteur des marchés publics en Ouganda et ont aussi travaillé étroitement avec les parties prenantes.

Le moment choisi pour l'évaluation, lié au temps et au processus des politiques qu'elle vise à éclairer a aussi influencé la manière dont elle a été utilisée. L'évaluation a commencé quand la loi a été amendée par le parlement et il a fallu deux ans pour la terminer. Toutefois, elle était toujours utilisée pour la signature de circulaires, de notifications et de documents de référence avant que la loi soit publiée au Journal officiel en 2014.

Les systèmes de S&E bien établis dans le secteur public au CPM ont servi de cadres pour les discussions sur les rapports de performance au sein du gouvernement, ce qui a augmenté la probabilité pour que le rapport d'évaluation soit examiné au niveau du Conseil des ministres.

La PPDA a une culture de discussion, de synthèse et d'utilisation de données dans les prises de décision et ceci, à différents niveaux de gestion. Elle dispose d'une unité de recherche et commandite périodiquement des enquêtes telles que les enquêtes sur l'intégrité, ce qui améliore la culture de l'utilisation de données probantes au sein de l'Autorité. Cette culture a donc probablement contribué à augmenter l'utilisation des résultats de l'évaluation.

Parmi les autres obstacles et leviers, il y a notamment le leadership, tel que le rôle de leader joué par l'ancien secrétaire permanent au CPM et le Premier ministre qui ont insisté sur une fonction de suivi & évaluation renforcée dans tous les services du gouvernement ; les consultations des parties prenantes qui ont accru l'intérêt pour les résultats ; la volonté des acteurs politiques de calmer des constituants ou des donateurs spécifiques et la qualité et la source de données qui influence la confiance dans les résultats ainsi que la manière dont ses derniers ont été communiqués (veiller à la clarté des messages et à l'utilisation des médias appropriés conformément au différents groupes cibles).

Recommandations pour l'avenir

Plusieurs politiques publiques semblables à celle des marchés publics peuvent bénéficier des enseignements tirés de cette étude de cas sur la manière dont les données probantes influent éventuellement sur les politiques publiques. Ces enseignements peuvent être suffisamment importants pour que les institutions et d'autres acteurs les prennent en considération dans les processus de prise de décisions politiques basées sur des données probantes et pour le renforcement de l'utilité et de l'efficacité de la prestation des services publics.

Ces recommandations contiennent les éléments suivants :

- **l'indépendance :** Les agences impliquées doivent être considérées comme libres de toute influence politique pour que les décideurs politiques aient suffisamment confiance dans l'évaluation pour en utiliser les résultats. L'indépendance est nécessaire pour maintenir un sentiment de crédibilité et de confiance ;
- **l'appropriation :** Le pays et les institutions compétentes doivent considérer le processus d'évaluation et d'initiation comme le leur et le savoir libre de toute influence sur leur utilisation. Ceci est particulièrement important si des acteurs différents tels que les partenaires au développement ou d'autres institutions étaient plutôt impliqués dans l'initiation de l'évaluation avec un rôle décisif dans sa mise en œuvre ;
- **la crédibilité** et **la confiance :** Des données dont on doute et qui ne sont pas considérées comme crédibles ne seront probablement pas utilisées. Pour veiller à la crédibilité de l'évaluation, on a notamment eu recours à une agence indépendante pour le suivi (le CPM), à un consultant compétent pour accomplir la tâche, et à des méthodes rigoureuses et robustes. De plus, le consultant a utilisé des méthodes rigoureuses et robustes validées par les parties prenantes à différents stades de l'évaluation ;
- **les aptitudes** : Les individus et les organisations doivent être capables de comprendre et d'utiliser les données. Cette capacité est déterminée par la culture, les structures et les processus, les aptitudes et l'expérience technique. La PPDA a mis en place des structures et des processus tels que le système de gestion des marchés publics pour collecter continuellement des données et des statistiques sur les marchés publics et les processus et analyser ces résultats à divers niveaux de direction.

Références

Goldman, Ian, Byamugisha, Albert, Gounou, Abdoulaye, Smith, Laila R., Ntakumba, Stanley, Lubanga, Timothy, Sossou, Damase and Rot-Munstermann, Karen (2018). "The emergence of government evaluation systems in Africa : the case of Benin, Uganda and South Africa." African Evaluation Journal 6(1): 1-11.

Goldman, Ian and Pabari, MIne (2020). Using Evidence in Policy and Practice : Lessons from Africa, Taylor & Francis.

Government of Uganda (2003). Uganda food and nutrition policy. Ministry of Health and f. a. a. i. Ministry of Agriculture. Kampala, Government of Uganda.

Muhumuza, Cornelia K. Sabiiti and Edwin (2012). Second generation procurement. Moving from compliance to results in public procurement. Trends, challenges and opportunities from the Uganda experience. . International Public procurement conference. Seattle, USA.

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 29th June, 2005 at Speke Report Munyonyo

Procurement and disposal of assets authority (2008).

Annual Report for Financial Year 2007/8. Kampala, Procurement and Disposal of Assets Authority.

Procurement and disposal of assets authority (2010).

Annual Report for Financial Year 2009/10. Kampala, Procurement and Disposal of Assets Authority.

Procurement and disposal of assets authority (2011). The 2nd Procurement integrity survey. R. c. limited. Kampala, Procurement and Disposal of Assets Authority.

Procurement and disposal of assets authority (2011).

Annual Report for Financial Year 2010/11. Kampala, Procurement and Disposal of Assets Authority.

MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

Cette note s'appuie sur des études de cas menées dans le cadre du projet « Données probantes dans la pratique : documentation et diffusion des leçons d'élaboration et de mise en œuvre de politiques fondées sur des données probantes en Afrique », soutenu par la Fondation Hewlett.

Les études *de cas ont été guidées par un cadre analytique qui combine deux cadres différents : i) le cadre de la science de l'utilisation de la science qui examine les interventions et les résultats probants dans une perspective de changement de comportement (Langer et al., 2016) et le cadre des questions de contexte qui sert d'outil pour une meilleure compréhension des facteurs contextuels affectant l'utilisation des données probantes (Weyrauch et al., 2016). Le cadre aborde l'utilisation des données du point de vue des décideurs (c'est-à-dire du point de vue de la demande plutôt que de l'offre). Le cadre prend en compte les influenceurs contextuels et décompose un parcours des données probantes en fonction de la manière dont elles sont générées, des interventions faites afin de garantir leur utilisation, les mécanismes de changement qui en résultent et des relations entre les parcours des données probantes et les résultats immédiats et plus importants qui en découlent.*



www.routledge.com/9780367440077