



 **SUIVI &**
 **ÉVALUATION**



TRANSFORM est le résultat d'un processus itératif de création conjointe émanant de spécialistes et de praticiens issus d'Afrique australe et orientale. Le présent manuel repose sur un document élaboré par Andrew Kardan, Valentina Barca et Andrew Wyatt (Oxford Policy Management) et contient des contributions de Franck Earl (SASSA), Luis Frota et Thea Westphal (OIT).

Les rédacteurs en chef du corpus de documents constituant le programme *TRANSFORM* sont Luca Pellerano, Luis Frota et Nuno Cunha. Les participants aux ateliers organisés au Kenya, en Zambie et en Tanzanie ont quant à eux fourni de précieuses remarques et contributions. Le contenu du présent manuel ne correspond pas nécessairement à la position des différentes organisations appuyant l'initiative *TRANSFORM*.

TRANSFORM est un bien public. Toutes ses ressources, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0.

Vous pouvez librement :

Partager ces ressources en les copiant et rediffusant, quels qu'en soient le support ou le format ;

Les adapter en les ré-agençant, transformant et enrichissant ;

À condition :

D'en citer correctement la source en fournissant le lien vers la licence et en indiquant les modifications éventuellement apportées ;

De les utiliser à des fins non commerciales, à moins d'y être expressément autorisé par le concédant ;

De les partager à l'identique : si vous ré-agencez, transformez ou enrichissez ces ressources, vous êtes tenus de distribuer vos contributions sous la même licence que leur original.

Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>>.

Pour de plus amples informations, contactez l'initiative *TRANSFORM* en écrivant à transform_socialprotection@ilo.org ou en visitant la page <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Citation suggérée : *TRANSFORM*, (2017) systèmes de suivi & d'évaluation et de comptabilité, disponible à l'adresse : <<http://socialprotection.org/institutions/transform>>.

Version en langue française produite par l'équipe des publications du Centre international de politiques pour la Croissance Inclusive (IPC-IG).

TABLE DES MATIÈRES

	LISTE DES ABRÉVIATIONS	4
1	SYSTÈMES DE SUIVI ET D'ÉVALUATION (S&E)	5
1.1	L'importance du S&E pour l'efficacité des programmes de protection sociale	5
1.2	L'économie politique du S&E	8
1.2.1	Le S&E et le processus d'élaboration des politiques	8
1.3	Les données du S&E : l'offre et la demande	10
1.3.1	Comprendre les besoins en informations	14
1.4	Principaux enseignements	15
2	GARANTIR LA FOURNITURE DE DONNÉES DE S&E	16
2.1	Élaborer une théorie du changement	16
2.2	Définition des indicateurs	20
2.3	Hiérarchiser, perfectionner et organiser	24
2.4	Définition des méthodes de S&E	26
2.4.1	Distinguer le suivi de l'évaluation	26
2.4.2	Choisir la bonne méthode d'évaluation	28
2.4.3	Méthodes de suivi participatives	34
2.4.4	Contrôles ponctuels ou contrôles indépendants de suivi	35
2.4.5	Évaluation d'impact	37
2.5	Définition des sources de données	40
2.6	Mise en place de mécanismes institutionnels	44
2.7	Principaux enseignements	50
3	GARANTIR LA DEMANDE DE DONNÉES DE S&E	51
3.1	Améliorer la demande de S&E	51
3.2	Accroître l'utilisation des données factuelles	56
3.3	L'apprentissage empirique et son organisation	59
3.2.1	Apprendre par l'expérience	59
3.2.2	Vers un apprentissage empirique structuré	60
3.4	Principaux enseignements	63
4	NORMES DE SERVICES, GESTION DES PERFORMANCES ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE	64
4.1	Normes et chartes de services	64
4.2	Gestion des performances et planification stratégique	68
4.3	Principaux enseignements	70
5	MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION	71
5.1	Mesures internes	71
5.1.1	Contrôles ponctuels, supervisions et inspections	71
5.2	Mesures externes	71
5.2.1	Tribunaux, cours et médiateurs de justice	71
5.2.2	Audits financiers	72
5.2.3	Audits sociaux	72
5.2.4	Cadres d'intégrité et campagnes de lutte contre la fraude	72
5.2.5	Supervision assurée par le Parlement (par ex. : comité de comptabilité publique)	73
5.2.6	ONG et médias : stimuler la demande de reddition de comptes	73
5.3	Principaux enseignements	74
	BIBLIOGRAPHIE	75

LISTE DES ABRÉVIATIONS

PBF	Programme <i>Bolsa Família</i>
CBM	Supervision citoyenne (<i>Citizen-Based Monitoring</i>)
CLIC	Comité communautaire de mise en œuvre du LEAP (<i>Community LEAP Implementation Committee</i>)
CONEVAL	Conseil national d'évaluation des politiques de développement social (<i>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social</i>)
CRF	Cadre des résultats de base (<i>Core Result Framework</i>)
CSG	Aide à l'enfant (<i>Child Support Grant</i>)
OSC	Organisations de la société civile
DPME	Département des performances et du S&E au sein de la Présidence (<i>Department of Performance, Monitoring and Evaluation in the Presidency</i>)
DSW	Département de la protection sociale (<i>Department of Social Welfare</i>)
DSWO	Responsable du Département de la protection sociale (<i>Department of Social Welfare Officer</i>)
FSP	Dispositif de sécurité alimentaire (<i>Food Safety Pack</i>)
GEWEL	Projet pour l'Éducation des filles, l'autonomisation et les moyens de subsistance des femmes (<i>Girls Education Women's Empowerment and Livelihood</i>)
GRZ	Gouvernement de la République de Zambie
VIH	Virus de l'immunodéficience humaine
IGD	Indice de gestion décentralisée
OIT	Organisation internationale du travail
IMCs	Contrôles indépendants de suivi (<i>Independent Monitoring Checks</i>)
INAS	Institut national d'action sociale
LEAP	Programme du revenu de subsistance contre la pauvreté (<i>Livelihood Empowerment Against Poverty</i>)
LFA	Méthode du Cadre logique (<i>Logical Framework Approach</i>)
LMU	Unité de gestion du LEAP (<i>LEAP Management Unit</i>)
S&E	Suivi & évaluation
MCI	Suivi communautaire indépendant (<i>Independent Community Monitoring</i>)
MDS	Ministère du Développement social
SIG	Système d'information de gestion
ONG	Organisation non gouvernementale
NSPP	Politique nationale de protection sociale (<i>National Social Protection Policy</i>)
NSPS	Stratégie nationale de protection sociale (<i>National Social Protection Strategy</i>)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OMF	Cadre de gestion opérationnelle (<i>Operational Management Framework</i>)
PM	Gestion des performances (<i>Performance Management</i>)
PSCM-PS	Plateforme de la société civile mozambicaine pour la protection sociale (<i>Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para a Protecção Social</i>)
PSM	Méthode d'appariement par le score de propension (<i>Propensity Score Matching</i>)
PSNP	Programme de filets sociaux productifs (<i>Productive Safety Nets Program</i>)
PSSB	Programme d'aides sociales de base (<i>Programa de Subsídio Social Básico</i>)
PWDs	Personnes porteuses de handicaps (<i>People Living with a disability</i>)
R 202	Recommandation n°202 de l'OIT sur les socles de protection sociale (2012)
RCT	Essais randomisés contrôlés (<i>Randomized Controlled Trials</i>)
RDD	Méthodes de régression par discontinuité (<i>Regression Discontinuity Design</i>)
RSWO	Responsable régional de la protection sociale (<i>Regional Social Welfare Officer</i>)
SASSA	Agence sud-africaine de sécurité sociale (<i>South African Social Security Agency</i>)
TSM	Transferts monétaires sociaux

1

SYSTÈMES DE SUIVI ET D'ÉVALUATION (S&E)

1.1 L'IMPORTANCE DU S&E POUR L'EFFICACITÉ DES PROGRAMMES DE PROTECTION SOCIALE

La Recommandation n°202 de l'OIT stipule que les pays « devraient régulièrement collecter, compiler, analyser et publier un ensemble adéquat de données, de statistiques et d'indicateurs »¹ pour garantir le respect de la législation en place, la transparence et la reddition de comptes, mais aussi jeter les bases d'une amélioration constante des systèmes de protection sociale.

Un bon système de S&E promeut un cycle d'apprentissage continu, encourage la transformation de la protection sociale et s'efforce d'améliorer la prestation des services. Dans l'idéal, il est mû par une demande constante de S&E et accorde la même importance aux fonctions de suivi et d'évaluation (voir Encadré ci-dessous). Un cadre de S&E harmonisant les indicateurs des différents programmes de protection sociale peut en outre contribuer à surmonter une éventuelle fragmentation au niveau du programme et des politiques, tout en bénéficiant des synergies existantes en matière de coûts et de capacités.²

Un système fonctionnel de S&E dans le secteur de la protection sociale peut contribuer à :³

1. Améliorer la gestion et la planification des politiques/programmes

(« perspective interne du S&E ») :

- Améliorer la conception des politiques/programmes : récolter des informations relatives à l'efficacité et l'efficience d'une politique/d'un programme sur lesquelles fonder les décisions d'amplifier, d'améliorer ou de supprimer ces politiques/programmes. L'objectif final consiste à mieux servir les pauvres et à renforcer l'efficacité de la prestation des services.
- Résoudre des problèmes de mise en œuvre des politiques/programmes : superviser leur exécution afin de détecter et de corriger des problèmes de mise en œuvre et de faciliter le perfectionnement de leur conception opérationnelle à partir de données probantes.
- Établir des priorités, planifier et budgétiser : aider les autorités et les responsables à coordonner et hiérarchiser les activités, mais aussi à prendre des décisions de planification et d'allocation budgétaire.

1. OIT, 2012, *Recommandation n°202, Section II.*

2. *Gouvernement kenyan, p. 83.*

3. *Réorganisé par Attah et al (2015).*



2. Renforcer la reddition de comptes au sujet des politiques/programmes (« perspective interne du S&E »)

- Garantir la reddition de comptes au sein du gouvernement : superviser l'exécution des politiques/programmes pour garantir que tous les agents assument leurs responsabilités.
- Fournir des informations publiques aux représentants élus et au grand public à des fins de responsabilisation externe, pour :
 1. Légitimer la politique/le programme en exposant ses résultats et réussites ;
 2. Encourager l'expression et la participation du public.

Lorsqu'il est question de systèmes de S&E pour la protection sociale, l'approche couramment adoptée consiste à rapprocher deux concepts, sans nécessairement distinguer les différents objectifs que ces deux activités contribuent à atteindre.

Selon l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE, 2002) et la terminologie communément acceptée de son Comité d'aide au développement (CAD), le suivi peut être défini comme « une fonction continue se servant de la collecte systématique de données relatives à des indicateurs précis pour fournir à l'administration et aux principales parties prenantes d'une intervention en cours des indications concernant l'étendue des progrès effectués vers la réalisation des objectifs et en matière d'utilisation des fonds alloués. »

L'évaluation renvoie quant à elle à « l'analyse systématique et objective d'une activité, d'un programme ou d'une politique en cours ou terminée, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Elle vise à déterminer la pertinence et le degré de réalisation des objectifs, mais aussi l'efficacité, l'impact et la viabilité de son déroulement ».

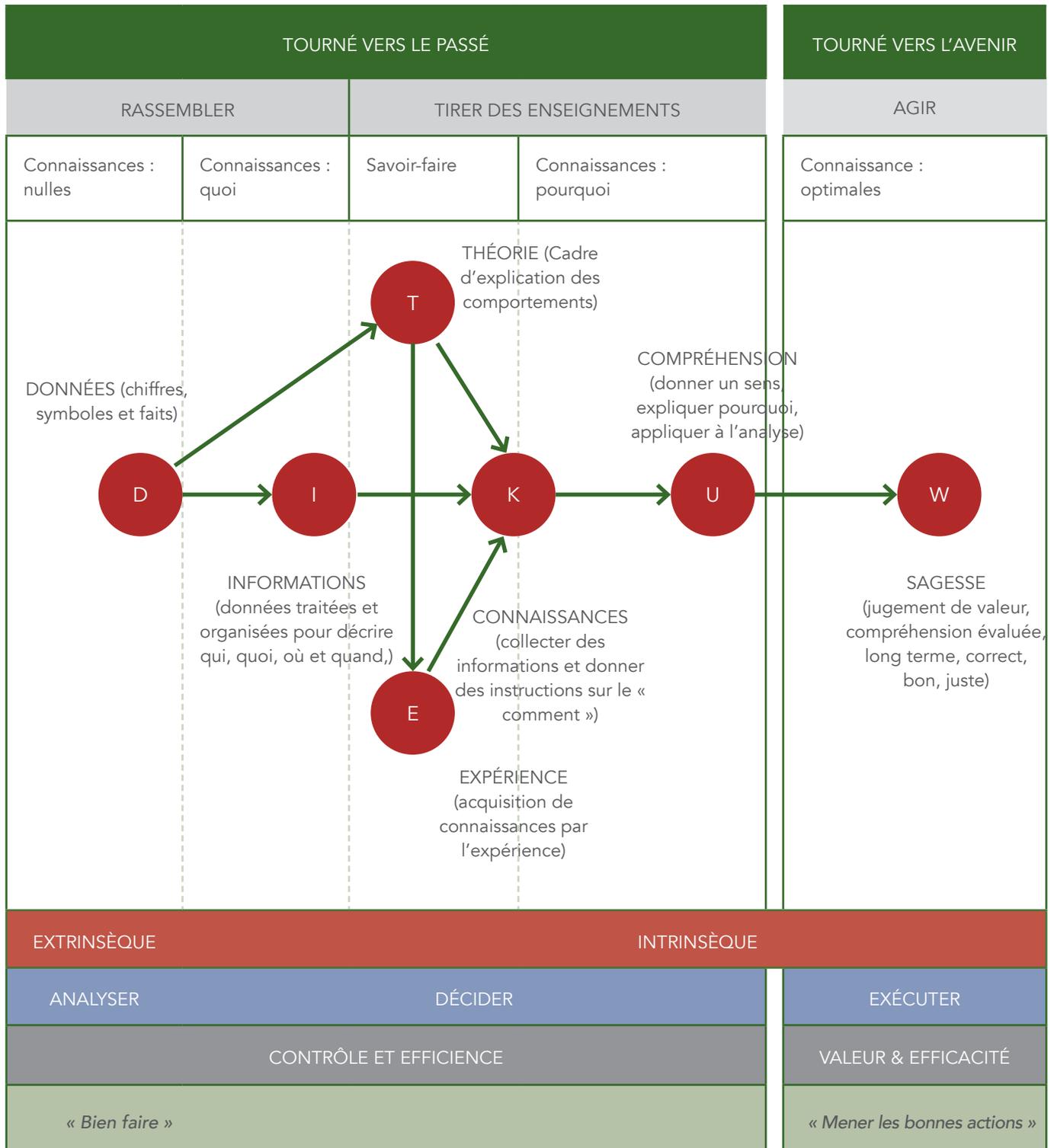
- **Le suivi** se concentre principalement sur **la relation unissant les apports et les produits**, en vue d'« améliorer » l'efficacité de la mise en œuvre ;
- **L'évaluation** se concentre principalement sur **la relation unissant les produits et les effets**, en vue de « démontrer » l'efficacité de la conception.

Les données de S&E ne sont utiles que si elles sont traduites en informations et en connaissances, pour ensuite contribuer à la prise de décisions (voir le Graphique 1). La mise au point d'un système de S&E consiste à développer des capacités et des pratiques de collecte d'informations relatives à des actions passées afin d'en tirer des enseignements et d'orienter les actions à venir.

Le rôle du S&E consiste à fournir des informations fiables permettant aux décideurs de « mener les bonnes actions » et de « bien les mener ». Un système de S&E doit donc fournir des informations permettant :

- D'**améliorer la supervision et l'efficacité des systèmes** de protection sociale (principalement liées aux objectifs « internes » du S&E mentionnés plus haut) ;
- De **démontrer leur valeur et l'efficacité** (principalement liées aux objectifs « externes » du S&E mentionnés plus haut).

Graphique 1 : De la collecte des données à la prise de décisions



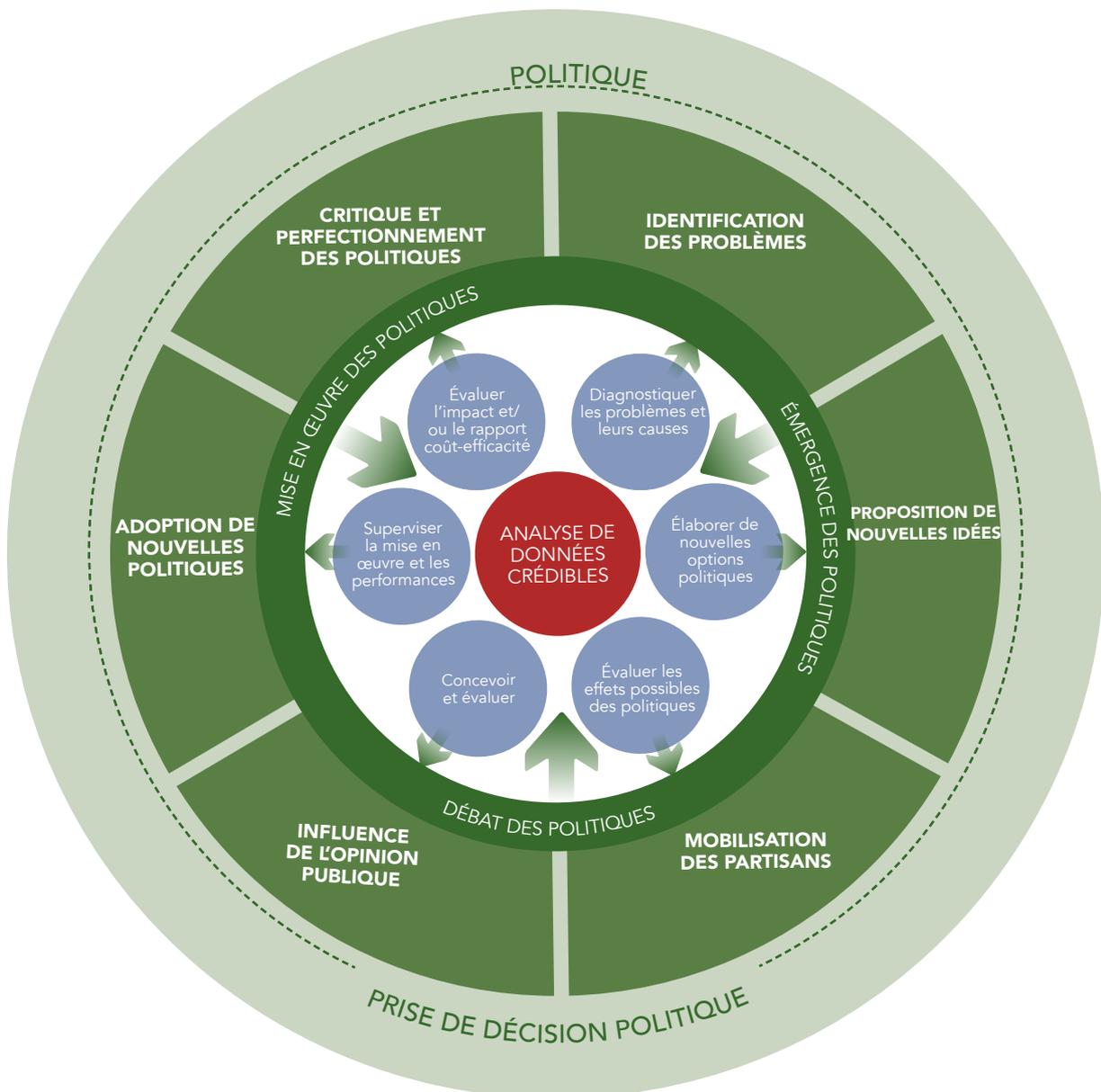
Source : Graphique adapté d’Ackoff (1989).

1.2 L'ÉCONOMIE POLITIQUE DU S&E

1.2.1 Le S&E et le processus d'élaboration des politiques

L'importance croissante accordée à la « prise de décisions politiques fondées sur des données probantes » reflète l'importance croissante des données fiables et de l'analyse à toutes les étapes du processus de l'élaboration des politiques. Les instruments de S&E peuvent jouer différents rôles aux différentes étapes des processus de conception et de mise en œuvre des politiques (voir Graphique 2).

Graphique 2 : Les données factuelles et le processus d'élaboration des politiques



Source : Urban Institute, <<http://urbn.is/2gQc3hU>>.

La principale responsabilité des décideurs politiques consiste toutefois à prendre des décisions, qu'ils disposent ou non de données crédibles. Si le processus d'apprentissage repose sur des données probantes, il repose tout autant sur des hypothèses et suppositions théoriques et sur des expériences antérieures (voir les étapes T et E sur le Graphique 1). Les données factuelles fournies par les systèmes de S&E rivalisent en outre avec les opinions, rumeurs, anecdotes, préjugés et croyances des citoyens moyens. Même lorsqu'il existe des informations impartiales et de qualité fournies par le S&E, la prise de décisions peut se fonder sur des opinions, perceptions et expériences préalables qui viennent s'ajouter aux données probantes disponibles, ou les écartent tout simplement.

La prise de décision est un processus complexe qui fait intervenir une myriade de variables, y compris des considérations politiques. La prise de décision n'est pas un processus linéaire et découle généralement de multiples intérêts, influences et agendas isolés ou conjugués. **Le succès ou l'échec d'un système de S&E dépend dans une vaste mesure des interactions entre les données factuelles et d'autres facteurs intervenant dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.**

Les considérations politiques peuvent générer trois principaux types d'interférences. L'évaluateur qui n'en reconnaît pas la présence peut se heurter à différents obstacles et frustrations (Weiss, 1970) :

- D'abord, les politiques et programmes examinés par le S&E sont le fruit de décisions politiques : ils sont proposés, définis, débattus, promulgués et financés par le biais de processus politiques. Même pendant leur mise en œuvre, ils sont encore exposés à des pressions (favorables et défavorables) résultant du jeu politique.
- Axés sur la prise de décision, les rapports du S&E entrent par ailleurs dans l'arène politique, où ils doivent attirer l'attention des décideurs, rivalisant ainsi avec d'autres facteurs influençant le processus politique.
- Le S&E se caractérise enfin par sa prise de position politique, une caractéristique peut-être moins connue. Il formule par nature des déclarations politiques implicites sur des questions comme la nature problématique de certains programmes et l'impossibilité d'en remettre d'autres en question, la légitimité des objectifs et stratégies des programmes, l'utilité des stratégies de réforme progressive, ou encore le rôle du scientifique social dans l'élaboration des politiques et des programmes.

Encadré 1 : L'influence du S&E dans l'expansion du programme de transferts monétaires sociaux en Zambie

En octobre 2013, le Parlement zambien a examiné et adopté le budget 2014 des transferts monétaires sociaux, dont le montant avait été multiplié par huit par rapport à l'année précédente, passant de 17,5 à 150 millions entre 2013 et 2014.

Rétrospectivement, il est évident que **cette décision résulte de différents facteurs**. Aucun facteur isolé ne suffisait à justifier une telle hausse ; c'est la conjugaison des différents facteurs suivants qui a créé un environnement propice à l'augmentation de la somme allouée.

Élu en novembre 2011, le gouvernement du « Front patriotique » (Patriotic Front, PF) a d'abord mis l'accent sur les méthodes de protection sociale permettant de lutter contre la pauvreté et les inégalités. Son manifeste de 2011-2016 consacre un chapitre à la protection sociale, qui annonce la création d'un Programme national de protection sociale et souligne l'importance d'augmenter les fonds publics alloués aux programmes de transferts monétaires pour en accroître la viabilité.

La critique persistante des programmes zambiens de subventions aux engrais, au maïs et aux combustibles a par ailleurs donné l'occasion de canaliser des ressources vers des programmes de lutte contre la pauvreté, comme indiqué par le Cabinet du Président.

Le ministère a lancé le processus d'élaboration de la politique et présenté en mai 2013 différents secrétaires permanents au Conseil des ministres. Il a également exposé les résultats de l'évaluation d'impact de l'Aide à l'enfant.





(suite)

Le secrétaire du Cabinet a joué un rôle moteur, confirmant ainsi la thèse populaire selon laquelle les transformations politiques majeures ont besoin d'un « leader » politique. Certains analystes ont attribué cette décision à l'attitude favorable du Président et à sa volonté de « promouvoir » son programme de protection sociale.

Les évaluations d'impact ont considérablement contribué à améliorer la réputation des transferts monétaires parmi les publics clés, dont le ministère des Finances. Leurs résultats ont par ailleurs permis d'approfondir la compréhension de ces publics et les ont convaincus du fait que les transferts constituaient un investissement et non une dépense de consommation.

Source : Encadré élaboré par les auteurs à partir Davis et al (2016).

Encadré 2 : Pression politique et déblocage de ressources destinées à la protection sociale

En prenant ses fonctions en 1994, le nouveau gouvernement de Nelson Mandela a entrepris de reconstruire une nation déchirée par l'apartheid. Parmi ses premières mesures, il s'est efforcé de combattre la pauvreté généralisée et de réformer les services sociaux injustement répartis. La réforme du système de protection sociale de l'enfant s'est imposée comme une priorité absolue, d'autant plus urgente que le fléau du SIDA s'intensifiait et frappait les communautés déjà défavorisées.

Pour lancer la réforme, le ministre de la Protection sociale et des dirigeants de province ont invité des experts à participer à une réunion sur l'aide à l'enfant et à la famille organisée par le biais du Comité Lund. En 1997, ce Comité a proposé un nouveau programme d'assistance sociale, la subvention d'aide à l'enfant (CSG, *Child Support Grant*), qui distribuerait une subvention mensuelle de 70 ZAR (15 USD) aux 30 pour cent les plus pauvres des enfants de moins de sept ans. Le Parlement sud-africain a approuvé les recommandations du Comité, après y avoir apporté une modification significative : une hausse du montant initial, ainsi porté à 100 ZAR (21 USD). La condition fixée pour recevoir cette subvention consistait à participer à des programmes de développement et à fournir une attestation de vaccination.

Les pressions politiques ont poussé le Gouvernement à étendre progressivement ce programme. L'« accessibilité financière » constituait parfois une contrainte, mais pas toujours. L'engagement du Gouvernement en faveur de la CSG, activement soutenue par des organisations de la société civile favorables à ce programme, s'est révélé fondamental pour en accroître la couverture et les effets. Au lancement du programme, le ministre des Finances Trevor Manuel craignait que le système ne soit pas viable et ne transforme l'Afrique du Sud en un État-providence ; avec le temps, il est toutefois devenu un fervent partisan de cette initiative. Les données factuelles témoignent clairement de sa contribution au développement humain et confirment son rôle fondamental dans le domaine de la stratégie générale du Gouvernement visant à infléchir les inégalités structurelles. Le montant des investissements publics dans l'ensemble des aides sociales, en particulier dans la CSG, témoigne de l'engagement du Gouvernement.

La CSG a été adoptée et mise en œuvre en un court laps de temps dans un contexte de réductions budgétaires et malgré le scepticisme de la société civile, principalement parce que les dirigeants politiques avaient réussi à recueillir l'adhésion de leurs électeurs autour de la nécessité de promouvoir la justice sociale et économique et d'effacer les séquelles de l'apartheid.

Source : Patel (2011).

1.3 LES DONNÉES DU S&E : L'OFFRE ET LA DEMANDE⁴

Pour atteindre les objectifs exposés plus hauts, les systèmes de S&E doivent être conçus de sorte à trouver un équilibre entre l'offre (les capacités nécessaires pour produire des données de qualité et en temps voulu, et le coût d'une telle production) et la demande en données factuelles particulières nécessaires à la prise de décision de différents utilisateurs. Le reste du présent document aborde la façon de procéder pour y parvenir.

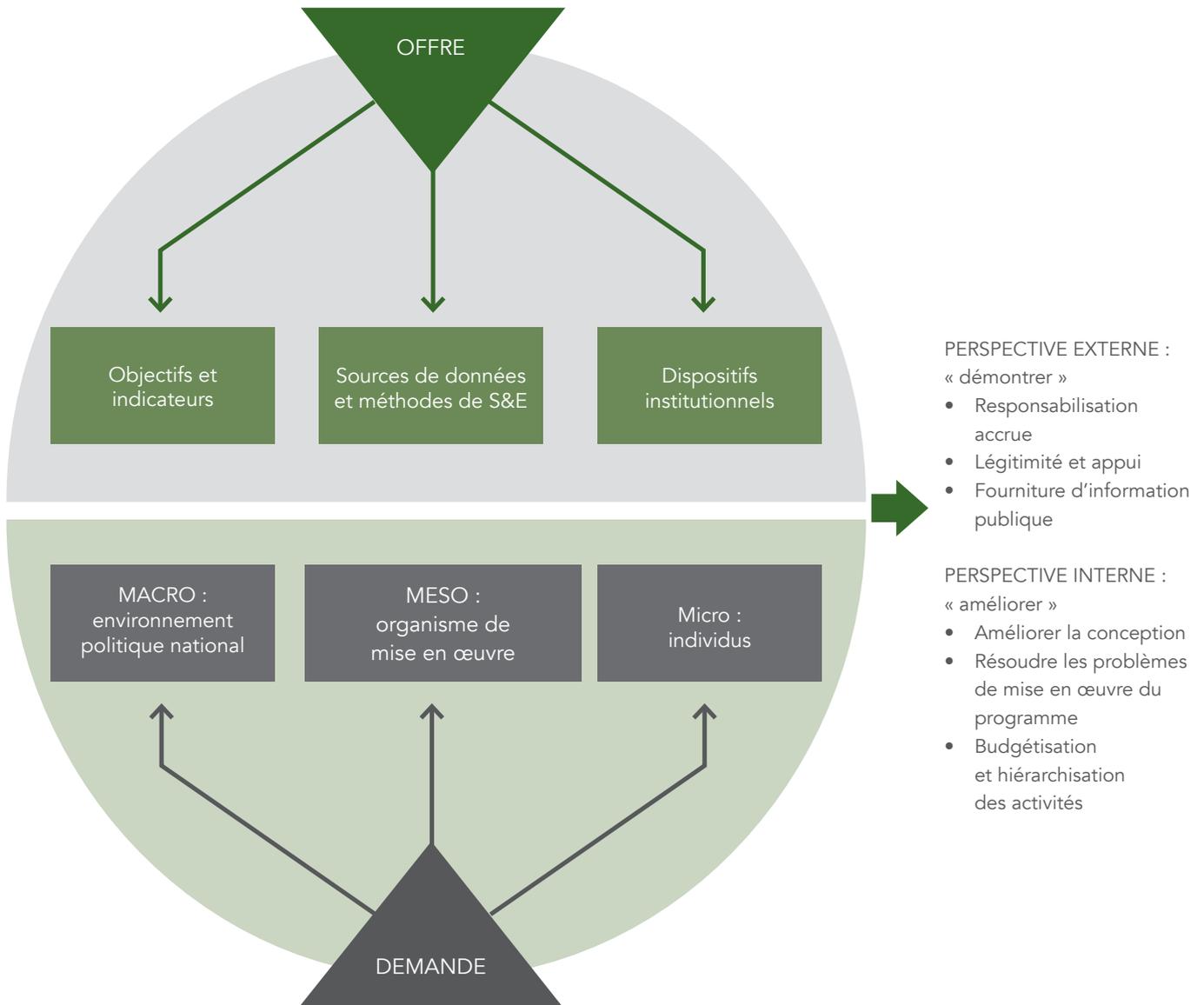
L'offre de bonnes informations doit s'accompagner d'une demande et d'une utilisation efficace des données factuelles.

Ces deux « forces » se consolident mutuellement et contribuent à améliorer la conception des systèmes de S&E pour la protection sociale. Les utilisateurs de données doivent savoir les données dont ils ont besoin et pourquoi ils en ont besoin, tandis que les fournisseurs de données doivent savoir comment générer des informations de qualité. L'offre et la demande d'informations de S&E doivent être synchronisées pour éviter tout décalage.

4. Cette section repose largement sur Attah et al (2015) et Segone (2008).



Graphique 3 : Offre et demande de données de S&E pour la protection sociale



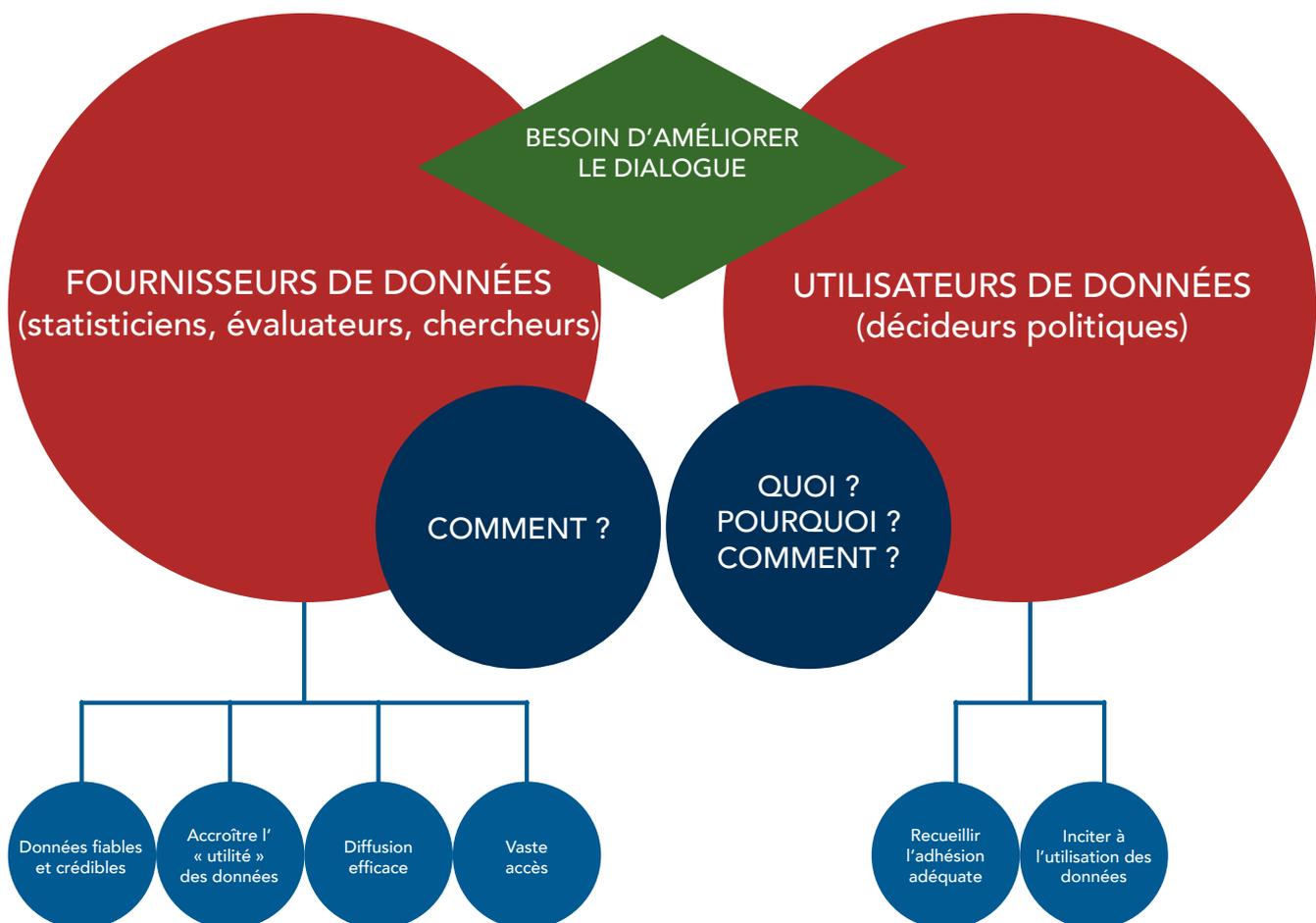
Source : Attah et al (2015).

Si les données factuelles sont bonnes sur le plan technique, mais pas pertinentes sur le plan politique, elles ne seront pas utilisées par les décideurs politiques. L'inverse est également vrai : les décideurs politiques peuvent être contraints d'utiliser des données factuelles de mauvaise qualité s'il s'agit des seules données disponibles au sujet des questions qu'ils doivent traiter. Il s'avère donc primordial d'atteindre un équilibre entre les principes d'autonomie et de responsabilité professionnelles d'une part et, de l'autre, la pertinence des données produites (Segone, 2008).

Les facteurs suivants jouent un rôle fondamental pour garantir un bon équilibre entre l'offre et la demande de S&E. Ils sont abordés plus en détail dans la Section 3.

- **Améliorer le dialogue entre ceux qui décident et ceux qui fournissent les données factuelles** : pour atteindre et maintenir cet équilibre, des efforts doivent délibérément être déployés en faveur d'un dialogue constant entre ceux qui utilisent et ceux qui fournissent les données. Il s'agit d'un point stratégique, dans la mesure où les décideurs savent de quels types de données ils ont besoin, pourquoi et quand ils en ont besoin, tandis que les statisticiens, les évaluateurs et les chercheurs savent comment fournir de telles données (Segone,2008).
- **Rendre les données « utilisables » par la communauté des décideurs politiques** : Il est fondamental que les décideurs politiques s'approprient les données nécessaires à une mise en œuvre efficace des politiques. Les données ne doivent pas être la propriété de ceux qui les collectent. Les données fournies doivent être fiables, crédibles, bien diffusées et accessibles à différents utilisateurs et groupes d'intérêt. L'une des principales questions consiste à se demander comment communiquer les résultats obtenus à ceux qui ont besoin de les connaître.
- **Inciter à l'utilisation des données factuelles** : Pour garantir que les décideurs politiques utilisent les données factuelles, il convient notamment d'adopter des mesures d'incitation dans ce sens. Différentes stratégies peuvent être employées à cet effet (voir la stratégie de la carotte, du bâton et du sermon dans la section 3), consistant toutes à promouvoir l'obtention de bonnes performances à partir de résultats démontrables.

Graphique 4 : Accroître l'utilisation des données probantes en équilibrant l'offre et la demande



Source : Segone (2008).

De nombreux gouvernements et organisations s'écartent de « politiques fondées sur l'opinion » pour se tourner vers des « politiques fondées sur des données factuelles », s'inscrivant ainsi dans une « politique influencée par les données probantes ». Ce phénomène se doit principalement à la nature de l'environnement politique et aux capacités nationales de fournir des données fiables et de qualité. L'Encadré 3 ci-dessous décrit quatre situations possibles.

Encadré 3 : D'une prise de décisions politique fondée sur l'opinion à une prise de décisions fondée sur des données factuelles

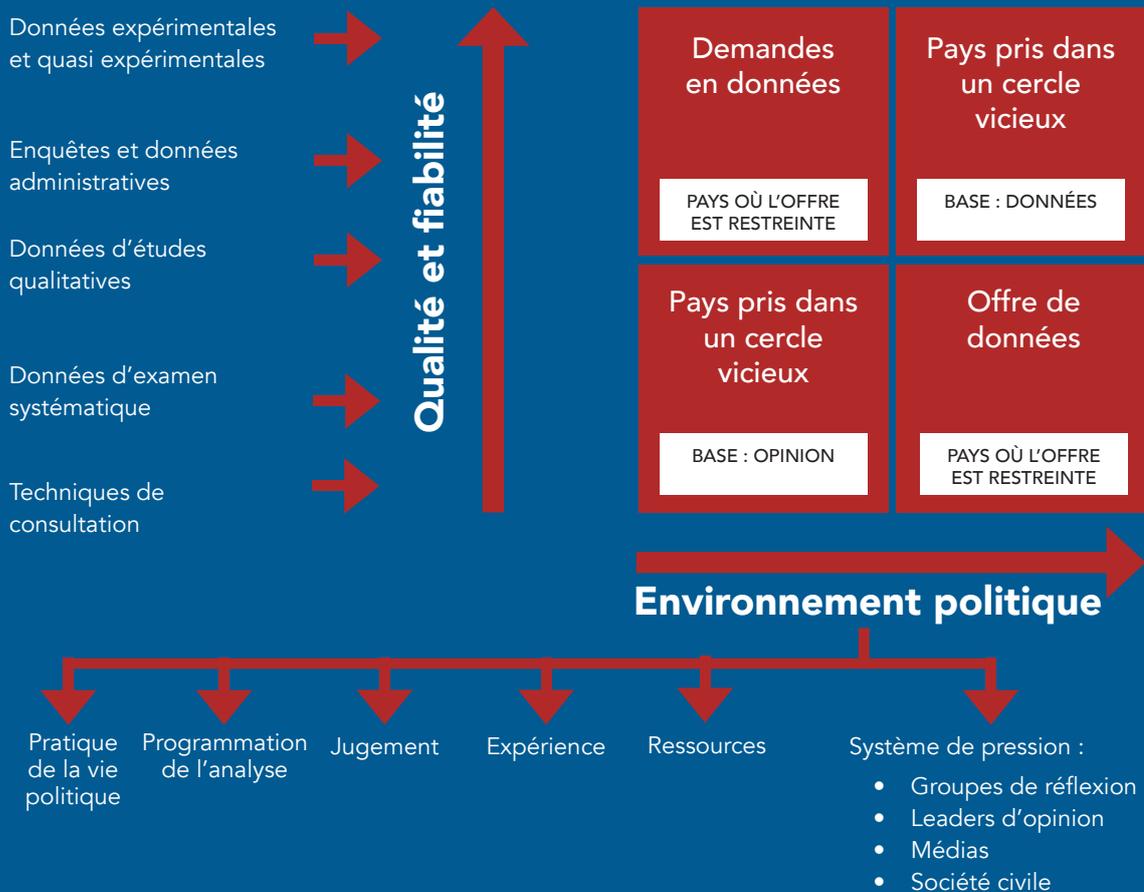
Pays pris dans un cercle vicieux : Les données factuelles sont faibles et peu utilisées par les décideurs. L'absence de prise de décisions politiques fondées sur des données probantes donne lieu à des décisions politiques et des résultats de développement de mauvaise qualité. Il s'avère dans ce cas nécessaire de prendre des mesures permettant d'augmenter simultanément l'offre et la demande de données, mais aussi d'améliorer le dialogue entre ceux qui les produisent et ceux qui les utilisent.

Pays où l'offre de données factuelles est restreinte : Bien que faibles, les données sont de plus en plus utilisées par les décideurs politiques. Leurs lacunes réduisent toutefois la qualité de la prise de décisions, entraînant de faibles résultats de développement. Il s'avère donc probable que les décideurs politiques se montrent réticents à être tenus responsables de décisions fondées sur des données inadéquates. L'adoption de mesures susceptibles d'accroître la quantité et la qualité des données devient donc prioritaire ; elle exige une assistance technique supplémentaire en matière de développement des capacités, ainsi qu'une amélioration du dialogue entre ceux qui produisent et ceux qui utilisent les données. Le défi consiste à améliorer rapidement la qualité des données factuelles tout en jetant les bases d'un meilleur fonctionnement du système national de S&E sur le long terme.

Pays où la demande de données factuelles est restreinte : La quantité et la qualité des données factuelles s'améliorent, mais elles ne sont pas utilisées pour la prise de décision, car les décideurs politiques ne sont pas incités à le faire ou parce qu'ils n'en ont pas les capacités. Dans ce cas, il convient d'accorder la priorité à l'adoption de mesures visant à accroître la demande en données factuelles, mais aussi à l'amélioration du dialogue entre les producteurs et les utilisateurs de données.

Pays bénéficiant d'un cercle vertueux : La production de données de qualité (ou du moins d'une qualité améliorée) s'accompagne de leur utilisation généralisée (ou du moins accrue) pour la prise de décisions. Ces deux processus se renforcent mutuellement et donnent lieu à une meilleure conception de politiques et de meilleurs résultats de développement.

Graphique 5 : La dynamique de la prise de décisions politiques



Source : Segone (2008).

1.3.1 Comprendre les besoins en informations

Pour garantir l'utilisation réussie des données factuelles produites au moyen du S&E, il convient d'évaluer les différents intérêts défendus par les parties prenantes, les besoins en informations spécifiques, l'influence qu'elles exerceront et les facteurs d'incitation en jeu.

Dans le domaine des systèmes de protection sociale, les parties prenantes peuvent être classées dans trois principales catégories :⁵

- Les **autorités nationales** et leurs diverses composantes (les pouvoirs exécutif et législatif ainsi que les organes de contrôle et de supervision), aux niveaux national et décentralisé. Ces différents acteurs nationaux peuvent poursuivre des intérêts divergents et ne pas être considérés comme un groupe homogène.
- La **société civile nationale**, qui ne constitue pas non plus un groupe homogène. Elle se compose d'ONG, d'Églises, d'instituts de recherches, de groupes de bénéficiaires, etc.
- La **communauté internationale** (bailleurs et partenaires de développement), le cas échéant.

Chacune de ces catégories défend ses propres intérêts en matière de S&E, de responsabilisation et d'apprentissage (voir Tableau 1 ci-dessous).

Tableau 1 : Principales parties prenantes et besoins standards en informations

NIVEAU	PARTIES PRENANTES	BESOINS EN INFORMATIONS
Central	Députés	Principalement intéressés par des informations relatives à leurs cercles électoraux et à leurs plans de développement.
	Ministère des Finances	Principalement intéressé par le budget et l'efficience/efficacité et les effets du programme
	Autres ministères	Intéressés par l'allocation des ressources et par ses effets (en particulier lorsqu'elle est liée à ses principaux domaines d'intervention), mais aussi et dans une moindre mesure par la coordination des opérations
	Bailleurs	Très axés sur les effets, la viabilité, la rentabilité, l'efficacité et l'efficience des opérations et la responsabilisation générale
	Médias	Désireux de savoir ce qui est arrivé et quand ; informations souvent mal utilisées à des fins de reportage sensationnaliste
	Unité de planification au sein du ministère en charge	Principalement intéressée par des informations destinées à la planification et au budget (nombre de bénéficiaires, montant total décaissé, etc.), mais aussi par des réponses ad hoc à des questions posées au Parlement.
	Unité de gestion au sein du ministère en charge	Axée sur les informations mentionnées ci-dessus + indicateurs utiles pour la gestion des programmes (rapport coût/efficacité, respect des normes de service, etc.)
Province/district	Autorité de province/district	Intéressée par l'impact et par le nombre total et les types de bénéficiaires par province/district ; également intéressée par les informations destinées à la coordination et à la gestion de niveaux inférieurs (personnel, budget et contrôle de la qualité)
Communauté	Travailleurs sociaux des communautés ; dirigeants locaux ; organisations de la société civile	Intéressés par le nombre de bénéficiaires de leur région et par d'autres informations destinées à responsabiliser le programme (par ex. : perception du programme par les citoyens)

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

5. Bamberger (1991).

Il est essentiel de se poser les questions suivantes pour évaluer la pertinence du S&E aux yeux des différents acteurs :

- Quelles décisions pourraient être orientées par les données tirées du système de S&E ?
Qu'est-ce que les parties prenantes feraient différemment au vu des données fournies par le système de S&E ?
- Quand seraient prises les décisions ? Quand les données de S&E doivent-elles être disponibles pour être opportunes et influentes ?
- Quels sont les besoins prioritaires en matière d'informations destinées à orienter les décisions ?
- Qui va utiliser les données factuelles tirées du système de S&E ? En d'autres termes, qui possède la volonté, l'autorité et/ou la capacité à tenir compte des enseignements tirés du système de S&E ?

1.4 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La Recommandation n°202 stipule que les pays « devraient régulièrement collecter, compiler, analyser et publier un ensemble adéquat de données, de statistiques et d'indicateurs. »
- La prise de décision est un processus complexe qui fait intervenir une myriade de variables, y compris des considérations politiques. La prise de décision n'est pas un processus linéaire. Avec l'amélioration des capacités à générer et à utiliser des données factuelles de qualité, de nombreux gouvernements et organisations s'écartent des « politiques fondées sur l'opinion » pour se tourner vers des « politiques fondées sur des données factuelles ».
- Il est essentiel de disposer d'un bon S&E pour garantir l'observation de la législation actuelle, la transparence et la responsabilisation (internes et externes) et l'amélioration continue des systèmes de protection sociale (améliorer la conception des politiques/programmes ; résoudre des problèmes auxquels se heurte la mise en œuvre des politiques/programmes ; contribuer à établir des priorités en matière de planification et de budget).
- Les systèmes de S&E remplissent deux fonctions très différentes, dans la mesure où ils fournissent des données factuelles destinées à 1) démontrer que le programme « mène les bonnes actions » et 2) permettre d'apporter des améliorations pour garantir que le programme « les mène bien ». Il convient d'accorder la même importance à ces deux fonctions.
- Pour atteindre ces objectifs, les systèmes de S&E doivent être conçus de sorte à atteindre un équilibre entre la capacité (et le coût) de produire des données factuelles opportunes de qualité (c.-à-d. l'offre de données) d'une part et, de l'autre, la demande en données factuelles particulières destinées à la prise de décision, en fonction des besoins des différents utilisateurs.

2

GARANTIR LA FOURNITURE DE DONNÉES DE S&E⁶

Les indicateurs, les méthodes de S&E, les sources de données et les dispositifs institutionnels décrits en détail ci-dessous constituent les principales composantes de base d'un cadre de S&E. Ils contribuent à évaluer les programmes en les confrontant à leur théorie du changement et à leur cadre de résultats en la matière.

2.1 ÉLABORER UNE THÉORIE DU CHANGEMENT

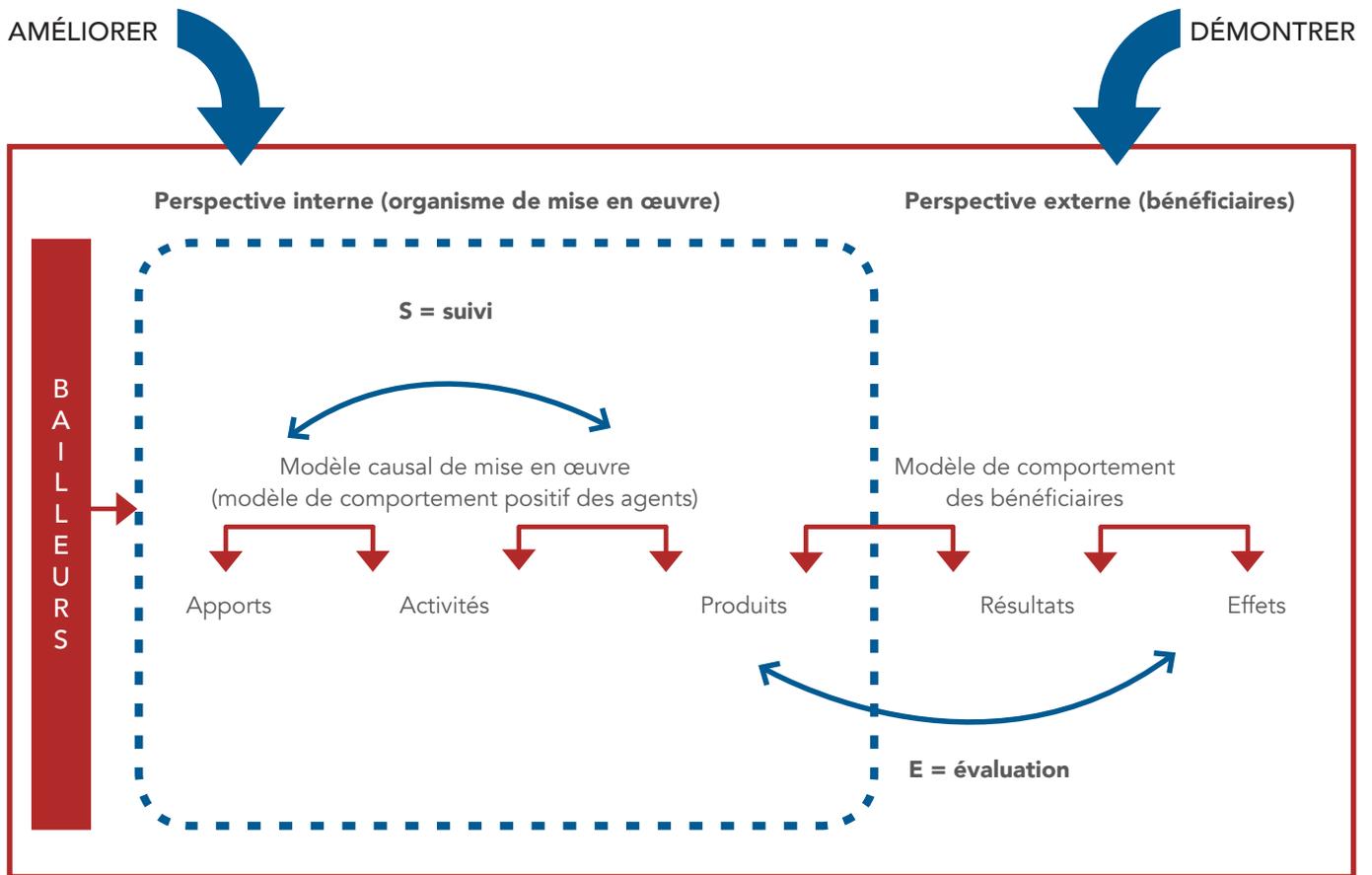
L'approche du cadre logique constitue un processus analytique et un ensemble d'instruments employés pour appuyer la planification et la gestion de projets. Selon la Banque mondiale (2000), « le cadre logique a le potentiel de communiquer les éléments essentiels d'un projet complexe de façon claire et succincte tout au long du cycle d'un projet. Il sert à élaborer la conception globale d'un projet, à améliorer la supervision de sa mise en œuvre et à renforcer l'évaluation périodique d'un projet. » Il fournit un ensemble de concepts interdépendants employés dans le cadre d'un processus itératif destiné à faciliter l'analyse structurée et systématique d'une idée de projet ou de programme, ou « théorie du changement ».

Telle qu'exposée dans la planification du projet ou dans son cadre logique, la pratique standard décrit un « projet de développement » tenant lieu d'apports (ressources financières et autres), traduit par un organisme de mise en œuvre en activités expressément destinées à produire des produits utiles. L'effet visé par ces derniers est celui d'un bien-être accru des bénéficiaires ciblés (Pritchett, 2013). Le Graphique 6 fournit une représentation schématique de la structure du cadre logique.

Les apports, activités et produits sont placés sous le contrôle des gestionnaires de programmes, dans la mesure où leur relation dépend du modèle et de l'organisation de la mise en œuvre. Les effets échappent quant à eux au contrôle des gestionnaires, dans la mesure où ils dépendent de facteurs contextuels et des comportements adoptés par les bénéficiaires ciblés (et autres acteurs) en réponse à l'intervention.

6. Cette section repose largement sur Attah et al (2015).

Graphique 6 : Cadre logique et rôle du S&E

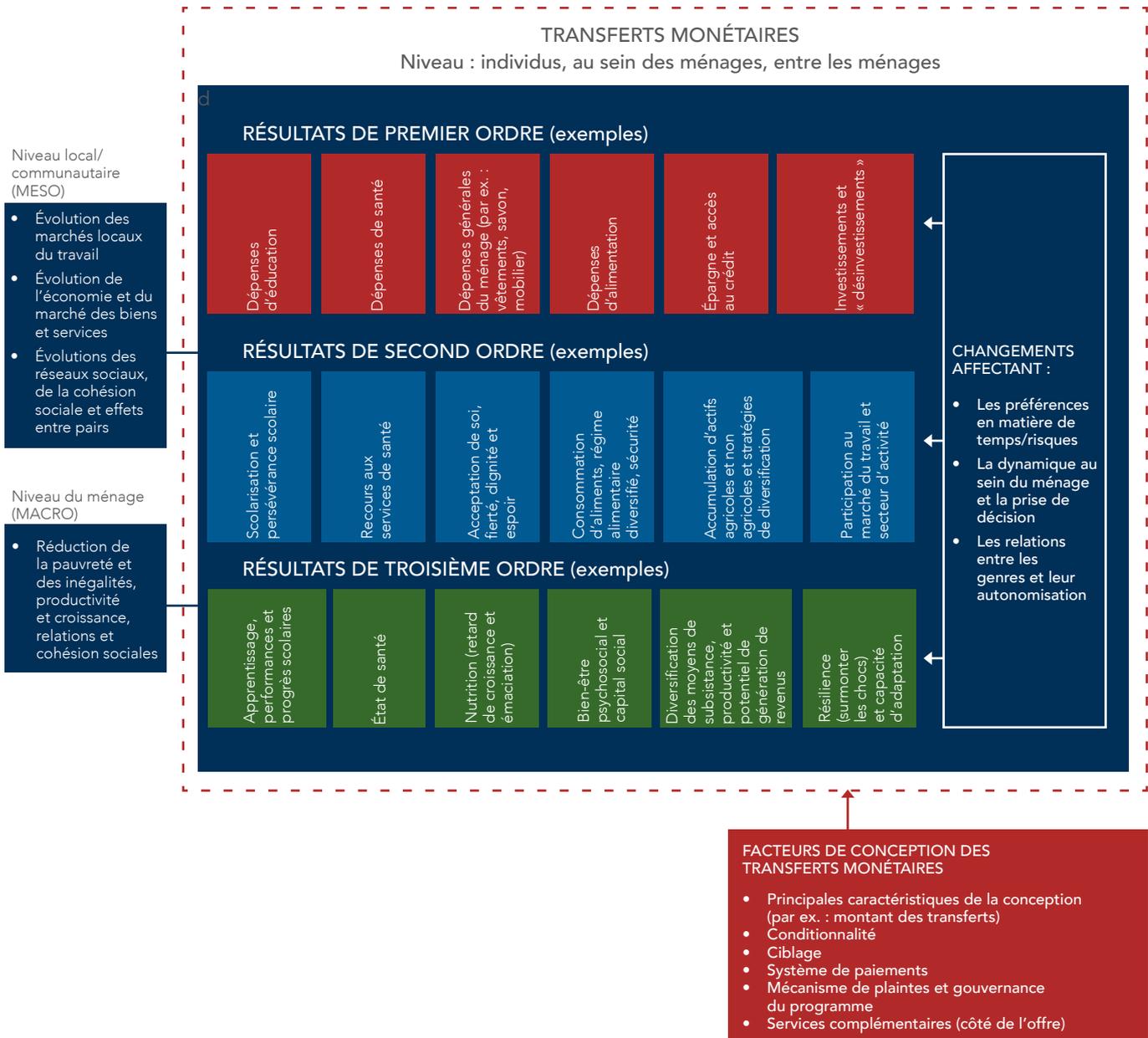


Apports (ce qui est mis à la disposition du projet)	Activités (ce que fait le projet)	Résultats (actions menant aux résultats)	Résultats prévus (changements externes au projet)	Effets (effets à long terme sur le bien-être)
---	---	--	---	---

Source : Pritchett (2013).

Le Graphique 7 représente une théorie du changement stylisée de programme de protection sociale. Il fournit un exemple concret de cadre logique, tandis que l'Encadré 4 fournit différentes définitions (apports, produits, résultats et effets) relatives à une intervention de transferts monétaires au Ghana.

Graphique 7 : Cadre conceptuel stylisé de transferts monétaires



Source : Bastagli et al (2017).

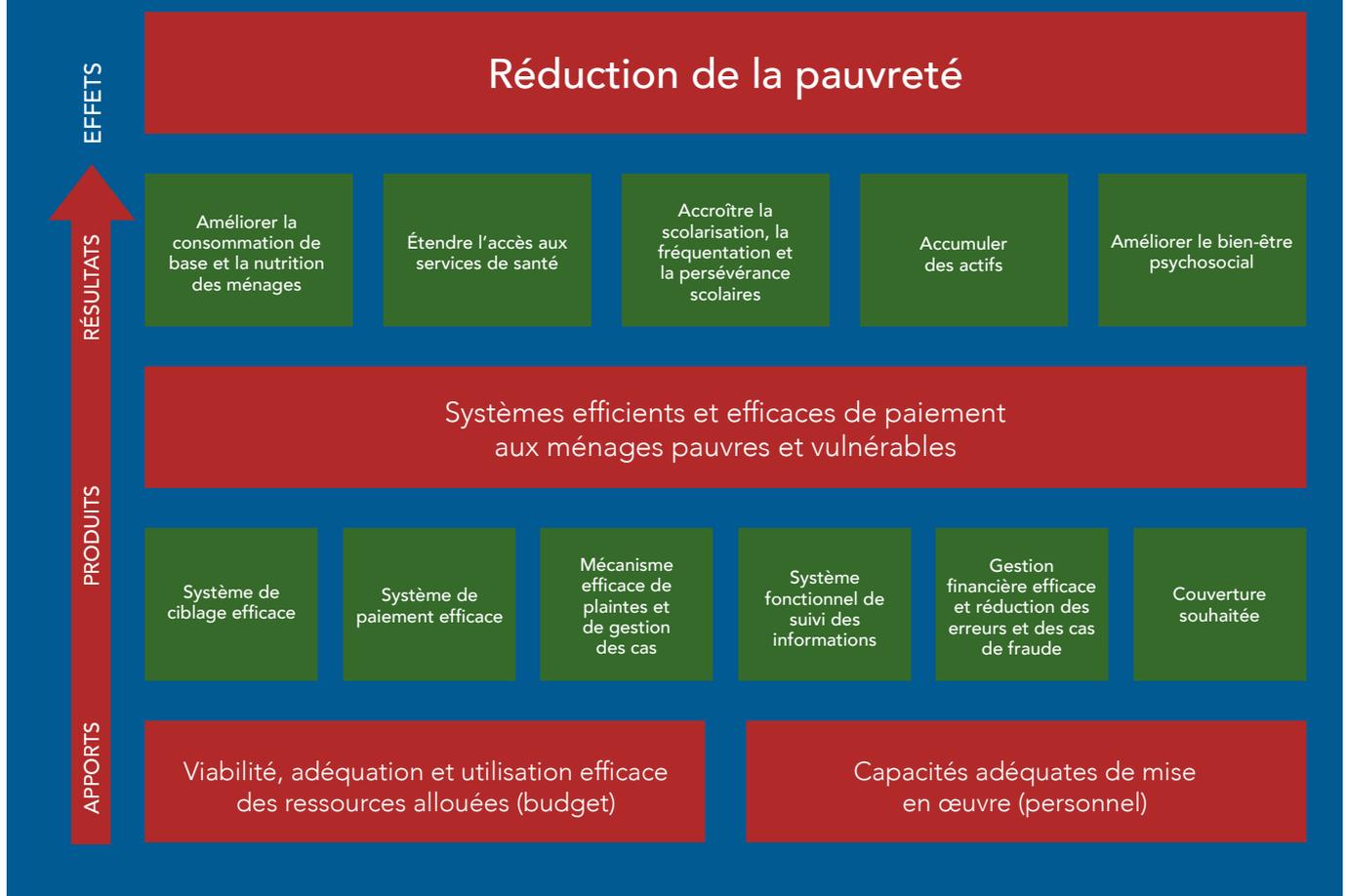
Encadré 4 : Le cadre des résultats du programme ghanéen Ghana LEAP, des apports aux effets

Le programme de transferts monétaires LEAP est le programme phare de la Stratégie nationale de protection sociale du Ghana. Le principal objectif du LEAP consiste à réduire la pauvreté en accroissant la consommation et en améliorant l'accès aux services et les perspectives des populations vivant en situation de vulnérabilité et de pauvreté extrêmes. Les objectifs spécifiques du LEAP consistent à :

- Accroître la consommation de base des ménages et améliorer la nutrition des enfants de moins de deux ans, des personnes âgées (65 ans ou plus dépourvus de capacité de production) et lourdement handicapées ;
- Accroître l'accès aux soins de santé parmi les enfants de moins de cinq ans, les personnes âgées (65 ans ou plus dépourvus de capacité de production) et lourdement handicapées ;
- Accroître la scolarisation, la fréquentation scolaire et la persévérance scolaire des enfants bénéficiaires âgés de 5 à 15 ans ;
- Faciliter l'accès des ménages bénéficiaires aux services complémentaires.

Le Graphique 8 ci-dessous récapitule les différentes étapes du processus de mise en œuvre, des apports mobilisés aux effets produits. Il identifie les principales étapes requises pour permettre au LEAP d'atteindre son objectif consistant à réduire l'extrême pauvreté. Ce cadre de résultats est le fruit d'une série de discussions menées avec l'équipe de gestion du LEAP et constitue le point de départ de la mise au point de son système de S&E.

Graphique 8 : Cadre des résultats du programme ghanéen LEAP



La théorie du changement comprend les quatre composantes suivantes :

Les apports renvoient aux ressources nécessaires pour mener les activités de l'intervention. Dans le contexte du LEAP, il s'agit de l'effectif et des capacités du personnel et du flux de fonds circulant entre les différents niveaux des organismes de mise en œuvre. Les personnes chargées de financer et de mettre en œuvre les programmes sont directement responsables de l'acquisition, du contrôle et de l'utilisation des apports ; la maximisation de l'utilisation des apports constitue donc une question strictement interne. Ces apports doivent être utilisés pour des activités visant à produire différents produits.

Les produits sont le résultat direct des activités d'une intervention. Les produits dépendent des mesures prises par les responsables de mise en œuvre et se trouvent donc sous leur contrôle. Dans le contexte du LEAP, l'efficacité de la prestation des services repose donc principalement sur sept dimensions des produits : 1) l'efficacité du ciblage, 2) les systèmes de paiement et de gestion des cas, 3) la gestion financière, 4) la couverture, 5) l'existence de liens avec d'autres interventions, 6) l'efficacité du système de S&E et 7) l'existence de systèmes d'information de gestion (SIG).

Les résultats répondent à des questions portant sur l'efficacité des activités et des produits du LEAP. Dans ce contexte, ce domaine aide à saisir l'efficacité du LEAP. Celui-ci envisage 5 produits : 1) la hausse de la consommation des ménages, 2) l'amélioration de l'état de santé des bénéficiaires, 3) la hausse de la scolarisation, 4) le respect des co-responsabilités et 5) l'amélioration de l'accès aux services complémentaires. C'est le délai qui différencie les produits des effets : les premiers ne requièrent qu'un court délai pour attester des résultats produits par une intervention.

Les effets renvoient aux changements durables produits sur les conditions de vie des bénéficiaires. Dans le contexte du LEAP, l'effet attendu de l'intervention est la réduction de la pauvreté.

Source : Gouvernement ghanéen (2013).

2.2 DÉFINITION DES INDICATEURS

Chaque pays doit définir ses indicateurs en fonction des besoins en information du pays/de la politique/du programme :

- Les objectifs de la politique/du programme, la théorie du changement, le cadre logique (voir section précédente) et les normes de service (voir section 4). Par ex. : de quelles informations ai-je besoin pour déterminer si les apports, activités, produits ou résultats du cadre des résultats ont été atteints ? Et si oui, dans quelle mesure ? Quels indicateurs me permettent de déterminer si les normes de service sont respectées ?
- Les besoins des différents acteurs et parties prenantes, par ex. : quelle partie prenante X souhaite se renseigner sur la politique/le programme et à quelles fins ? De quelles informations X a-t-elle besoin pour remplir ses devoirs envers la politique/le programme ? (voir aussi le Tableau 1 ci-dessus).
- Le fonctionnement des principaux processus des politiques/programmes, par ex. : quelles sont les principales étapes du processus X (par ex. : enregistrement et inscription) ? À quels obstacles pourrait se heurter chaque étape ? Quelles informations sont nécessaires à la supervision de chacune d'entre elles ?

Si les systèmes mis au point par les différents pays sont très différents, Grosh et al (2008) estiment qu'un système complet de S&E permet d'assurer le suivi des indicateurs en saisissant les apports, processus, produits, résultats intermédiaires et finaux et performances des programmes, où :

- **Les apports** renvoient au budget, au temps du personnel et autres ressources administratives, bien qu'elles soient difficiles à quantifier et que les coûts de fonctionnement soient rarement ventilés par type d'activités menées par le personnel) ;
- **Les produits** : renvoient au nombre et à la typologie des bénéficiaires, ainsi qu'au nombre de transferts et d'autres services qui leur sont fournis ;
- **Les résultats/effets** renvoient aux indicateurs employés pour mesurer l'amélioration de la consommation, des revenus, etc. des bénéficiaires (en fonction de la théorie du changement du programme) et leur satisfaction vis-à-vis du programme, bien qu'ils soient difficiles à récolter pour des activités standard de supervision et relèvent principalement du domaine de l'évaluation. Il s'avère toutefois possible d'assurer une forme de supervision des résultats (par ex. : en utilisant des données tirées d'enquêtes nationales).

- **Les indicateurs de performance ou d'efficacité** permettent de saisir le rapport coût/efficacité du programme. Ils ne se concentrent pas uniquement sur les apports ou les produits pris isolément, mais confrontent ces derniers aux objectifs fixés (par ex. : maintenir les coûts sous un certain seuil). Les indicateurs de performance sont donc liés aux objectifs et tiennent simplement lieu d'étalons par rapport auxquels mesurer le degré de réalisation des objectifs. Les indicateurs de performance sont généralement exprimés en taux, proportion ou pourcentage..
 - L'efficacité de passation des marchés détermine la rentabilité des acquisitions d'un programme, par ex. : coût moyen des aliments acquis pour les programmes d'alimentation scolaire (produits – aliments achetés – rapport au coût total de la prestation) ;
 - L'efficacité de la prestation de service porte sur le degré d'efficacité des apports employés pour générer les produits des services, par. : nombre de demandes traitées par membre du personnel ou par millier de dollars de coûts d'administration (produit – demandes traitées – rapport aux apports ou coûts du personnel) ;
 - L'efficacité porte sur les résultats du programme par unité de produit, par ex. : réduction de l'écart de pauvreté par millier de dollars de transferts (résultat X par rapport à unité de produit).

Les indicateurs sélectionnés fournissent le « contenu » du système de S&E (c.-à-d. ce qui est mesuré, supervisé et évalué). Ils doivent être précis et univoques, appropriés à la question, disponibles à un coût raisonnable, fournir une base suffisante pour évaluer les performances et susceptibles de faire l'objet d'une validation indépendante (Schiavo-Campo, 1999) Les indicateurs doivent constituer une base permettant au système de S&E de **remplir les fonctions d'amélioration des capacités internes et de responsabilisation externe**. Dans certains pays (voir par ex. l'étude de cas consacrée au Ghana dans l'Encadré 5), les cadres de S&E de protection sociale établissent une différence entre :

- Les indicateurs **axés sur le fonctionnement et la gestion**, principalement utiles aux gestionnaires de programme (fonction interne d'amélioration des performances) ;
- Les indicateurs **fournissant une vision générale des performances du programme**, principalement utiles aux parties prenantes externes, comme les bailleurs, gouvernements, etc. (fonction externe de reddition de comptes).

Encadré 5 : Cadre de S&E du projet ghanéen de transferts monétaires LEAP

Les transferts monétaires LEAP (Livelihood Empowerment against Poverty) constituent le programme phare de la Stratégie nationale de protection sociale du Ghana.

La mise au point d'un système de S&E poursuit différents objectifs : a) améliorer le fonctionnement du LEAP, b) faciliter une prise de décision fondée sur des données factuelles, c) encourager à tirer des enseignements et d) garantir la reddition de comptes.

La disponibilité d'informations de routine et de supervision à jour doit :

- Permettre aux gestionnaires de programmes d'améliorer leurs performances en planifiant les ressources nécessaires pour atteindre les résultats visés par le programme ;
- Fournir les informations nécessaires à la prise de décisions ;
- Garantir que les enseignements tirés servent de base à la prise de décision ;
- Informer les parties prenantes des effets et de l'efficacité des programmes.

Dans ce processus, une tension implicite émerge entre les deux séries d'objectifs du fait que les gestionnaires de programmes et les acteurs externes présentent différents besoins en informations. Le cadre de S&E a été conçu pour atteindre un équilibre entre ces deux séries d'objectifs.

Pour poursuivre simultanément tous ces objectifs, le cadre de S&E du LEAP se compose de deux instruments fondamentaux : le Cadre de résultats centraux et le cadre de gestion opérationnelle.

Le Tableau 2 ci-dessous récapitule les différences existant entre les deux instruments du système de S&E.

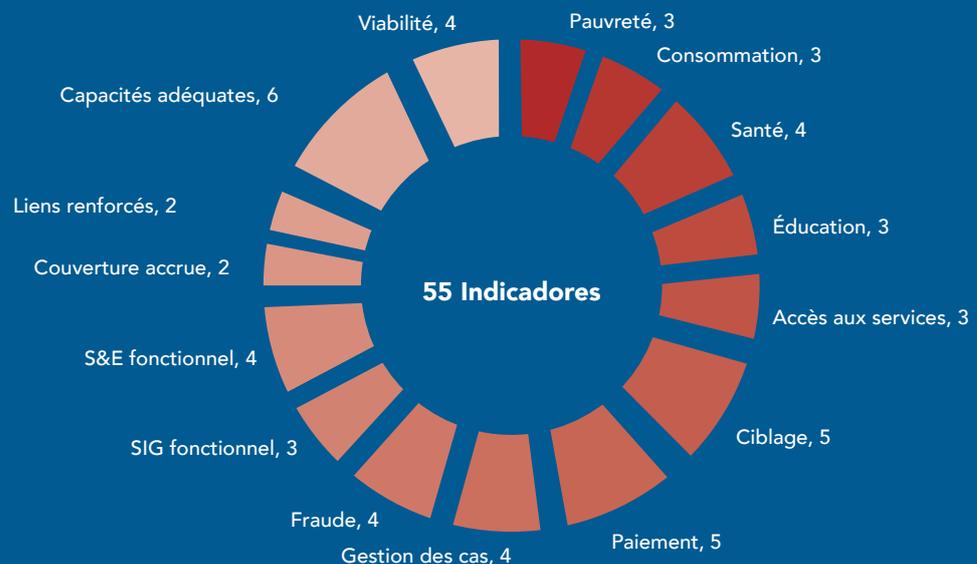
Tableau 2 : Cadre des deux indicateurs de S&E du LEAP

DIMENSIONS	CADRE DES RÉSULTATS DE BASE	CADRE DE GESTION OPÉRATIONNELLE
Finalité & public	Fournit une analyse générale des résultats du programme aux acteurs externes (grand public, gouvernement, partenaires de développement).	Fournit des informations détaillées sur l'activité du programme pour la direction du LEAP.
Contenu	Couvre tous les domaines concernés par les résultats du programme, comme le ciblage, le paiement, la gestion des cas et d'autres composantes de résultats, mais aussi les effets, les produits et les apports (total de 15 composantes).	Se concentre sur les procédures opérationnelles (manuel d'opérations) et fournit des informations plus détaillées sur le processus, par rapport à chacune des (huit) composantes de résultats et des (2) composantes de revenus.
Nombre d'indicateurs	55 indicateurs au niveau national	Plus de 200 indicateurs disponibles au niveau des districts. Récapitulatif des 15 principaux indicateurs de gestion
Périodicité	Rapport annuel	Rapports trimestriels récapitulant les indicateurs au niveau national et régional

Le Cadre de résultats de base (CRF, *Core Result Framework*) du LEAP consiste en 55 indicateurs relevant de 15 domaines du cadre de résultats (Graphique 9). Ces indicateurs mesurent le niveau de changement généré par le programme dans chacun des domaines de résultats. Les informations fournies par cet instrument permettent au grand public, à la société civile, aux différentes parties intéressées, aux contribuables et à d'autres sponsors de savoir si les fonds ont ou non été employés de façon efficace et efficiente. En d'autres termes, le CRF est un instrument de comptabilité qui remplit une fonction axée vers l'extérieur au sein du système de S&E. Les indicateurs sont publiés chaque année dans le rapport du LEAP.

Les indicateurs du CRF ont été classés et hiérarchisés avec le département de protection sociale en fonction de leur pertinence aux yeux du programme et de la probable disponibilité des données. Cette liste a été réexaminée en tenant compte de l'accessibilité des données, de leur cohérence interne et des indicateurs déjà mesurés dans les évaluations d'impact et par un exercice proposé de supervision indépendante. Le Graphique 9 ci-dessous illustre la répartition des indicateurs entre les composantes.

Graphique 9 : Cadre des résultats essentiels du LEAP : répartition des indicateurs par composante



Le Cadre de gestion opérationnelle (OMF, *Operational Management Framework*) du LEAP comprend plus de 200 indicateurs permettant aux responsables de la mise en œuvre du programme de superviser une palette de processus opérationnels, conformément au Manuel opérationnel du LEAP. C'est pourquoi les indicateurs renvoient aux huit domaines de produits et aux deux domaines d'apports du cadre de résultats. Cet ensemble de plus de 200 indicateurs sera généré périodiquement sous la forme d'un agrégat national. Compte tenu de l'abondance des informations (de nombreux indicateurs peuvent être envisagés dans chaque district), un sous-ensemble d'indicateurs de gestion clés a été identifié pour faciliter l'accès à un vaste ensemble d'informations. Il fournira des informations relatives aux performances opérationnelles au niveau des régions et des districts (quelles régions enregistrent les meilleures performances ?). Ces questions peuvent ensuite être explorées en menant des recherches sur des indicateurs de l'OMF liés à la question et à la région. Les indicateurs de gestion peuvent ainsi contribuer à déterminer les informations qu'il convient de puiser dans l'OMF.

L'OMF permettra aux gestionnaires de programmes d'obtenir des informations plus régulières et détaillées sur les performances quotidiennes du LEAP pour faciliter l'apprentissage organisationnel. L'OMF constitue donc un instrument de gestion opérationnelle qui remplit une fonction axée sur l'intérieur au sein du système de S&E.

Beaucoup de ces indicateurs peuvent être ventilés au niveau de la région, du district et parfois de la communauté. Ces indicateurs seront exécutés périodiquement au niveau national pour indiquer les performances du LEAP dans les huit composantes de produits et les deux composantes d'apports. Une fiche récapitulative contenant les principaux indicateurs de gestion a été élaborée pour permettre aux gestionnaires d'obtenir rapidement les principales informations afin de rendre plus accessible l'ensemble des indicateurs et informations contenus dans l'OMF. Cette fiche constitue un point de départ permettant aux gestionnaires d'identifier les problèmes qu'il convient d'étudier plus en détail ; elle permet ensuite de revenir sur le plus vaste ensemble d'indicateurs et d'informations au niveau des districts pour obtenir si nécessaire de plus amples informations sur certains problèmes de mise en œuvre.

Pour de plus amples informations sur la portée et les caractéristiques des indicateurs inclus dans le cadre de S&E du LEAP, consulter les documents détaillés disponibles à l'adresse suivante :

Certains éléments du cadre de S&E du LEAP sont disponibles au grand public sous la forme d'un tableau de bord en ligne consultable à l'adresse suivante : <http://leap.gov.gh/dashboard/>.

Source : Gouvernement ghanéen (2013).



2.3 HIÉRARCHISER, PERFECTIONNER ET ORGANISER

Un processus itératif consistant à hiérarchiser, perfectionner et organiser les indicateurs, dans la mesure où un vaste recensement des besoins en information peut donner lieu à une immense quantité d'indicateurs, impossible à gérer. Il peut s'agir de :

- **Hiérarchiser les indicateurs** en fonction d'une évaluation réaliste de leur viabilité et de leur utilité (par ex. : pendant les séminaires participatifs avec toutes les principales parties prenantes).
- **Perfectionner chaque indicateur** pour s'assurer qu'il remplit les critères CREAM et SMART (voir Encadré 6) et peut être effectivement calculé, en recensant chaque indicateur avec sa formule constitutive (numérateur et dénominateur) et sa source potentielle de données, mais aussi en déterminant la fréquence à laquelle l'indicateur sera collecté et par qui. Le Tableau 3 ci-dessous en fournit un exemple.
- **Organiser les indicateurs** en fonction de leur utilisation, en établissant par exemple une distinction entre les indicateurs axés sur les opérations d'un programme (indicateurs de « gestion » ou de « fonctionnement » susceptibles d'être utilisés par les gestionnaires à tous les niveaux pour évaluer le fonctionnement global de la politique/du programme) et les indicateurs axés sur les résultats (indicateurs d'« analyse » ou de « résultats », utilisés par des gestionnaires de haut niveau pour mesurer les progrès réalisés par rapport aux résultats escomptés et à la responsabilisation vis-à-vis de l'extérieur). Dans chacune de ces deux catégories, des indicateurs peuvent être classés par processus et par niveau de cadre logique (apport, produit, etc.). Pour de plus amples informations, consulter l'Encadré 5 ci-dessus.

Tableau 3 : Cartographie des indicateurs

INFO	INDICATEUR 1	INDICATEUR 2	INDICATEUR (etc.)
Intitulé de l'indicateur			
Justification (pourquoi est-il nécessaire)			
Formule de calcul (x=y/z)			
Sources de données nécessaires au calcul (source x et y)			
Responsabilités institutionnelles (données collectées par X, analysées par Y, etc.)			
Périodicité (tous les x mois)			
Niveau de ventilation			

Source : Tableau élaboré par les auteurs.



Encadré 6 : Indicateurs SMART et CREAM

Les principes *CREAM* et *SMART* servent à sélectionner de bons indicateurs de performances. Ils décrivent les propriétés souhaitables des indicateurs de S&E. Définir des indicateurs *CREAM* et *SMART* revient en quelque sorte à se couvrir au moyen d'une police d'assurance : plus les indicateurs sont précis et cohérents, plus les stratégies de mesure seront précises.

SMART		
S	SPÉCIFIQUE	Un indicateur ne mesure que l'élément de conception (produit, résultat ou effet) qu'il est censé mesurer, et aucun des autres éléments de conception
M	MESURABLE	Il peut être mesuré, observé, actualisé, testé ou remis en question
A	ACCEPTABLE/ AMBITIEUX	Il peut être atteint si l'objectif de performance précise avec exactitude le montant ou le niveau à atteindre.
R	RÉALISTE	Il doit constituer une mesure valide du résultat et y être lié par des recherches ou une expérience professionnelle. Il n'y a pas de raison de créer un indicateur qui ne soit pas lié au plus vaste résultat.
T	TEMPORELLEMENT DÉFINI	L'indicateur est lié à un calendrier. Il doit stipuler quand il sera mesuré.
CREAM		
C	CLAIR	Précis et univoque
R	RÉALISTE	Approprié à la question à traiter
E	ÉCONOMIQUE	Disponible à un coût raisonnable
A	ADÉQUAT	Capable de fournir une base suffisante à l'évaluation des performances
M	CONTRÔLABLE (MONITORABLE)	Susceptible de faire l'objet d'une validation indépendante

Source : Kusek et Rist (2004).

Encadré 7 : Hiérarchiser les indicateurs de S&E du programme ghanéen LEAP

À la fin des années 2010, le programme phare du Ghana (le LEAP) s’est lancé dans la mise au point d’un nouveau système de S&E avec l’appui de partenaires de développement . Le nouveau système s’est autant que possible bâti sur les flux de travail et de données existants, qu’il a cherché à améliorer en fournissant des informations clés et en réduisant la charge de travail des gestionnaires de terrain, c’est-à-dire les agents de districts chargés de la mise en œuvre. La mise au point d’indicateurs du programme LEAP a consisté :

- À convenir avec le Gouvernement et une vaste palette d’acteurs d’une théorie du changement pour le programme et à mettre au point un cadre de résultats visant à hiérarchiser les indicateurs ;
- À effectuer des visites de terrain auprès de l’administration locale du programme pour recenser les pratiques de S&E existantes et évaluer les besoins en information à ce niveau. Ces visites ont révélé que les gestionnaires de haut niveau étaient rarement conscients des difficultés et besoins de prise de décision aux niveaux supérieurs ;
- À organiser une série d’ateliers au sein de l’organisme central chargé de la mise en œuvre afin d’identifier d’éventuelles lacunes, de hiérarchiser les indicateurs et d’atteindre des consensus. Les consultations ont également été étendues à d’autres ministères participant au programme afin de discuter du rôle du S&E dans l’amélioration des liens existant avec d’autres programmes sociaux.
- Tracer les principaux processus des activités (par ex. : enregistrement et inscription, paiements, etc.) pour chaque programme à superviser afin de s’assurer que chaque aspect de leur mise en œuvre puisse être évalué par le cadre de S&E.
- Établir des indicateurs et des objectifs conformes aux normes de service pour chaque processus d’activité.

Le premier processus de consultation a donné naissance à un ensemble de plus de 100 indicateurs, dont le nombre a été réduit à 55 après des négociations itératives menées pendant des ateliers (l’accessibilité des sources de données sous-jacentes s’est avérée pertinente pour la hiérarchisation des indicateurs). L’ensemble épuré de données ainsi obtenu a été réduit à sa formule constitutive (numérateur et dénominateur), en précisant sa source de données potentielle (à quelle fréquence et par qui elles seraient collectées, notamment) et son cadre logique (apports, produits, etc.).

Les principales sources de données et dispositifs institutionnels du système de S&E révisé du Ghana reposent sur les processus et structures existants (par ex. : l’élaboration de rapports standard a été rendue plus utile en y introduisant des rétroalimentations et un étalonnage). Un système de SIG temporaire sous forme de fichier Excel y a également été introduit, en attendant que soit développé le logiciel complet et que soient identifiés les lacunes de capacités et les besoins de formation.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

2.4 DÉFINITION DES MÉTHODES DE S&E

Il existe une vaste gamme de méthodes de S&E susceptibles d’être adoptées dans différentes circonstances et à différents stades du cycle de mise en œuvre des politiques, en fonction des besoins en informations parmi les parties prenantes externes et internes et en fonction des questions essentielles à la prise de décision.

2.4.1 Distinguer le suivi de l’évaluation

Lorsqu’il est question de systèmes de S&E pour la protection sociale, la méthode standard consiste à regrouper les concepts de suivi et d’évaluation sans nécessairement établir de distinctions entre les objectifs auxquels contribuent ces deux activités. Le Tableau 4 illustre la complémentarité du suivi et de l’évaluation.

- Le suivi est nécessaire à une administration et une prise de décision efficaces, dans la mesure où il permet d'améliorer la qualité de la prestation des services et de diffuser les informations dans le but de renforcer l'apprentissage et la responsabilisation des institutions. Les principes de base d'un suivi de qualité sont les suivants :
 - Il doit être simple et utile ;
 - Il doit être opportun, pertinent, fiable, crédible et précis ;
 - Il doit faire participer toutes les parties prenantes ;
 - Il doit être souple, récurrent et régulier, sans être rigide ;
 - Il doit être pragmatique et contribuer à l'amélioration des services fournis aux citoyens ;
 - Il doit présenter un bon rapport coût/efficacité.
- **L'évaluation** est nécessaire à la meilleure compréhension d'un ou plusieurs aspect(s) de l'intervention en vue de favoriser l'apprentissage, d'orienter les processus de décision et d'accroître la légitimité de l'intervention. Le terme d'« évaluation » est parfois employé pour répondre à la question suivante : quelles différences pourrait-on observer au niveau des résultats si l'intervention n'avait pas eu lieu ? Cette question ne correspond qu'à un type d'évaluation : l'évaluation d'impact (plus d'informations à ce sujet dans la Section 2.4.5).

Tableau 4 : Comparaison du suivi et de l'évaluation pour la protection sociale

	SUIVI	ÉVALUATION
Objectif	Comprendre et résoudre les failles des programmes et évaluer le fonctionnement de ses processus clés afin d'améliorer leur gestion (N.B. : il peut notamment s'agir de superviser les résultats.)	Déterminer la pertinence et évaluer le degré de réalisation des objectifs, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la viabilité du développement généré par une politique ou un programme de protection sociale
Utilité	Amélioration continue du programme et responsabilisation	Fournir des informations contribuant à prendre des décisions majeures, comme le lancement, l'arrêt, l'expansion ou la réduction d'un programme
Fréquence	Activité continue de routine qui doit faire partie intégrante de tout programme	Exercice peu fréquent (effectué à certains moments clés) si le niveau de référence de l'évaluation d'impact est antérieur au début du programme
Envergure	Exhaustivité : comprend tous les aspects de la mise en œuvre des programmes	Moins complète : ne concerne que des aspects spécifiques de la théorie du changement ou de la mise en œuvre d'un programme
Coût	Faibles coûts annuels, bien que les coûts de démarrage puissent être élevés	Le coût varie considérablement en fonction de la méthode d'évaluation employée.

Source : Adapté par Attah et al (2014) à partir de Burt et Hatry (2005) et Grosh et al (2008).



2.4.2 Choisir la bonne méthode d'évaluation⁷

Les méthodes d'évaluation peuvent varier considérablement en fonction des questions abordées (voir Encadré 8 ci-dessous) et de la méthodologie adoptée. On distingue en règle générale deux catégories d'évaluation :

- **L'évaluation formative** vise à orienter les décisions concernant l'amélioration des programmes et des politiques. Elle est utile à deux niveaux :
 - **Niveau du programme** : Accroître l'efficacité ou l'efficience de mécanismes spécifiques d'exécution des programmes (par ex. : traitement des plaintes), l'adéquation des services fournis (par ex. : volume des transferts monétaires ou nature des apports agricoles) ou l'intégration/la rationalisation des questions transversales (par ex. : intégration des questions de nutrition, de genre ou de handicap dans un programme) ;
 - **Niveau des politiques** : Améliorer le fonctionnement du système de protection sociale (par ex. : coordination horizontale ou verticale), la stratégie/politique ou le plan de mise en œuvre.
- **L'évaluation récapitulative** vise à évaluer le mérite ou la valeur d'un programme ou d'une stratégie pour orienter les décisions relatives à son expansion, sa réduction, sa fusion, sa suppression ou sa reconception.

Encadré 8 : Exemples de questions clés selon les critères du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE

Pertinence :

- La politique/le programme est-il/elle cohérent(e) avec les besoins de son groupe cible ?
- La politique/le programme est-il/elle bien aligné(e) avec les priorités des principales parties intéressées, telles que le gouvernement ?
- La stratégie du programme est-elle appropriée pour atteindre l'objectif du programme ?

Efficacité

- Le programme/la politique atteint-il/elle les résultats visés ?
- Comment améliorer la mise en œuvre du programme/de la politique pour produire les résultats visés ?
- Le programme/La politique touche-t-il/elle sa population cible ?

Efficience

- Le programme acquiert/utilise-t-il des apports (ressources humaines et matérielles) d'une qualité et d'une quantité adéquates et à un coût aussi bas que possible ?
- La production de produits est-elle maximale pour une quantité d'apports donnée ?
- Les coûts de la politique/du programme peuvent-ils être justifiés par les résultats ?
- Le programme a-t-il produit les produits dans les délais fixés ?

Impact

- Dans quelle mesure un impact donné peut-il être attribué au programme/à la politique ?
- Comment le programme/la politique a-t-il changé la vie de la population cible ?
- Quels ont été les résultats imprévus, positifs ou négatifs, de la politique/du programme ?

Viabilité

- Les changements produits par la politique/le programme seront-ils maintenus ?

Source : Pellens (2017).

7. Cette section repose principalement sur Pellens (2017).



Le Tableau 5 ci-dessous s’interroge sur la pertinence et l’adéquation des différents types d’évaluation dans différentes circonstances.

Tableau 5 : *Alternative Evaluation Approaches*

TYPES D'ÉVALUATION	QUAND L'UTILISER	CE QU'ELLE MONTRE	POURQUOI ELLE EST UTILE
Évaluation à des fins de formation	<ul style="list-style-type: none"> • Pendant l’élaboration d’un nouveau programme • Pendant la modification d’un programme existant 	<ul style="list-style-type: none"> • Si les éléments du programme proposé sont compris et acceptés par la population • Possibilité d’une évaluation fondée sur les cibles et objectifs 	<ul style="list-style-type: none"> • Permet de modifier le plan avant la mise en œuvre • Maximise les chances de succès d’un programme
Évaluation de processus	<ul style="list-style-type: none"> • Dès le début de la mise en œuvre d’un programme • Pendant une opération d’un programme existant 	<ul style="list-style-type: none"> • Bon fonctionnement du programme • Mise en œuvre du programme conforme à sa conception 	<ul style="list-style-type: none"> • Fournit une alerte précoce pour tout problème susceptible de surgir • Fournir une analyse des processus de mise en œuvre et sur la façon de les améliorer
Évaluation économique : Analyse des coûts Analyse du rapport coût/efficacité Analyse de l’unité de coût	<ul style="list-style-type: none"> • Au début d’un programme (<i>ex-ante</i>) • Pendant le fonctionnement d’un programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Ressources utilisées et leur coût (direct et indirect) par rapport aux résultats 	<ul style="list-style-type: none"> • Fournit des considérations <i>ex-ante</i> concernant la nécessité ou non d’une intervention • Fournit aux gestionnaires une façon d’évaluer les coûts par rapport aux résultats et d’améliorer les performances
Évaluation d’impact	<ul style="list-style-type: none"> • Pendant le fonctionnement d’un programme à des intervalles déterminés • Au terme d’un programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Degré de réalisation de l’objectif final (par ex. : réduction de l’insécurité alimentaire) 	<ul style="list-style-type: none"> • Fournit des données probantes sur « ce qui fonctionne » dans un contexte précis • Démontre le bien-fondé d’un concept/d’une conception
Examens systématiques	<ul style="list-style-type: none"> • Quand les données factuelles relatives à une intervention donnée sont mises à disposition par des études d’évaluation d’impact dans une vaste gamme de contextes 	<ul style="list-style-type: none"> • Tirer des conclusions concernant une question à laquelle il a été répondu en récapitulant les données factuelles fournies par toutes les études disponibles 	<ul style="list-style-type: none"> • Fournit des données probantes sur « ce qui fonctionne » dans différents contextes • Permet d’effectuer une comparaison systématique des résultats obtenus dans différents pays

Source : *Adapté de Boaz et al. (2002).*



Si les fins poursuivies justifient l'évaluation, les objectifs et la portée définissent ce sur quoi doit se concentrer l'évaluation et les éléments de la politique que l'évaluation doit couvrir (ou non). L'évaluation peut se concentrer sur la politique dans son ensemble, un programme précis, un pilier, une stratégie ou encore une thématique (par ex. : le genre ou le handicap). Les objectifs et la portée peuvent être discutés avec les parties intéressées pendant l'examen des fins et de l'utilisation, lors d'un exercice de délimitation. L'établissement d'un programme d'évaluation viable requerra probablement la définition d'un ordre de priorités. L'Encadré 9 ci-dessous récapitule des critères susceptibles d'être utilisés pour déterminer les programmes ou éléments d'un système de protection sociale à privilégier pour l'évaluation.

Encadré 9 : Critères de hiérarchisation pour appuyer la prise de décisions sur l'objectif de l'évaluation

- **Utilité** : Les observations contribueront-elles à orienter la prise de décisions politiques ou l'amélioration du programme ?
- **Base de données factuelles** : L'évaluation comble-t-elle une lacune de données factuelles ? Des données factuelles supplémentaires sont-elles nécessaires ou dispose-t-on déjà de données factuelles suffisantes ?
- **Importance stratégique sur le plan du financement** : Quelle importance revêt le programme pour la politique sur le plan du financement qu'il absorbe ?
- **Importance stratégique sur le plan des objectifs** : Quelle importance revêt le programme pour la politique sur le plan de sa contribution aux objectifs de la politique ?
- **Possibilité d'évaluation** : Est-il faisable d'évaluer le programme/la politique ? Cette possibilité repose sur :
 1. L'adéquation de la conception de la politique/du programme ;
 2. La disponibilité d'informations permettant de répondre aux questions de l'évaluation ;
 3. L'existence d'un contexte favorable à la conduite d'une évaluation.²
- **Temps opportun** : Une évaluation peut-elle être menée à temps pour que ses résultats présentent une utilité dans la prise de décisions et de mesures ? Les programmes ont-ils été mis en œuvre pendant suffisamment longtemps pour permettre aux questions de l'évaluation ?

Source : Pellens (2017).

Une étude de cas présentée dans l'Encadré 10 décrit l'approche adoptée pour la mise au point du cadre de S&E de la politique nationale de protection sociale de Zambie. La suite de la section entre dans le détail d'autres approches spécifiques de S&E : le suivi participatif, les contrôles ponctuels et l'évaluation d'impact.

Encadré 10 : Étude de cas : Cadre de S&E de la politique nationale de protection sociale de Zambie

Le Gouvernement de la République de Zambie (GRZ) a adopté sa Politique nationale de protection sociale (PNPS) en juin 2014. La PNPS définit la protection sociale comme « des politiques et pratiques qui protègent et promeuvent la subsistance et le bien-être des personnes vivant dans des situations critiques de pauvreté et de privation et/ou de vulnérabilité à des risques et des chocs ». La PNPS vise la mise en place d'un système complet et intégré de PS fondé sur quatre piliers : l'assistance sociale ; la sécurité sociale et l'assurance sociale ; les moyens de subsistance et l'autonomisation ; et la protection. La PNPS identifie en outre un pilier transversal axé sur les difficultés rencontrées par les personnes porteuses de handicaps.

La PNPS souligne le rôle du système de S&E dans la création d'un secteur de la protection sociale intégré permettant de générer des synergies opérationnelles et des complémentarités entre les programmes. La PNPS reconnaît en effet que l'absence d'un système de S&E complet et solide a favorisé la multiplication de programmes coûteux et inefficaces n'ayant guère contribué à la lutte contre la pauvreté.

Le cadre de S&E de la PNPS comprend trois composantes :

- Un cadre de résultats représentant l'hypothèse ou la théorie du changement, qui repose sur l'argument de cause à effet suivant : « Si nous faisons a, b et c, cela conduira à x, y et z ». Il existe de nombreuses façons de concevoir un cadre de résultats et de nombreux termes désignant le chemin du changement ; dans le secteur de la PS, il est fréquent de représenter visuellement les niveaux de résultats pour décrire comment les apports (ressources) et activités des parties prenantes conduiront à des réalisations précises à court terme (produits), qui généreront à leur tour à plus long terme des résultats pour finalement atteindre l'objectif ou produire les effets poursuivis par la politique ou le programme.
- Un cadre de suivi exprimant les résultats et les processus des interventions qui feront l'objet d'un suivi et d'une évaluation potentielle. Il définit des indicateurs qui seront employés pour mesurer ces résultats et processus et comprend des informations sur le mode et la fréquence de collecte des données, les responsabilités et les objectifs. Le cadre de suivi repose sur le cadre de résultats.
- Un plan d'évaluation identifiant ce qui sera évalué en formulant des questions d'évaluation. Le plan d'évaluation définit la portée et l'objectif d'une évaluation plus détaillée et s'oriente lui aussi au moyen du cadre de résultats.

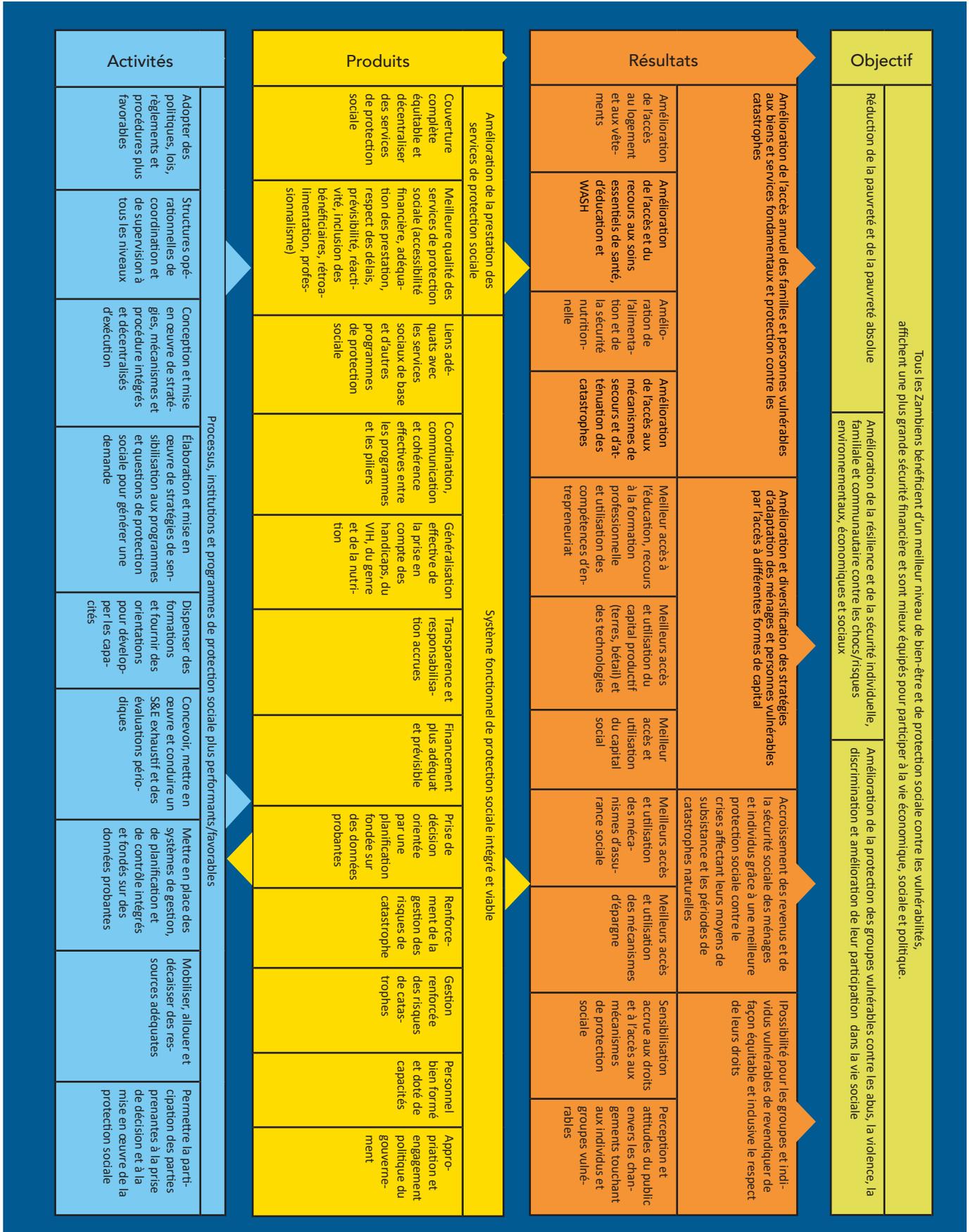
Un cadre de S&E peut présenter différentes utilités : planification, communication, recherche de consensus, apprentissage, gestion et évaluation. Dans le cas de la PNPS, nous avons relevé les trois utilités suivantes :

- Fournir au GRZ une structure de base pour le secteur de la protection sociale (conformément à la PNPS), contribuant à la planification et la mise en œuvre de programmes de PS ;
- Assurer le suivi et l'évaluation des progrès vers la mise en œuvre de la PNPS ;
- Faciliter la prise de décision, la recherche du consensus, la coordination et l'appropriation des politiques et programmes de PS par l'intermédiaire du rapport produit par le système.

1) Le cadre de résultats

La PNPS affirme qu'elle cherche à « contribuer au bien-être de tous les Zambiens en garantissant à toutes les personnes vulnérables une sécurité de revenus leur permettant de satisfaire leurs besoins fondamentaux ainsi qu'une protection contre les pires conséquences des risques et chocs ». Les objectifs spécifiques de la politique et les mesures qui y sont identifiées, mais aussi les principes directeurs de la politique et son plan de mise en œuvre, contribuent aux étapes intermédiaires du changement (produits et résultats). La feuille de route du changement est décrite dans le cadre de résultats, comme l'indique le Graphique 10.

Graphique 10 : Le cadre de résultats de la PNPS de la Zambie





2) Le cadre de suivi

Une série d'indicateurs possibles a été proposée pour chaque niveau du cadre de résultats : la description de l'indicateur, les moyens de vérification (ou comment et où recueillir les données factuelles permettant de mesurer les résultats), la possible ventilation et la fréquence proposée de la collecte des données.

La structure du cadre de suivi est fournie dans l'Encadré 5. Les détails complets du cadre de suivi proposé sont disponibles à l'adresse suivante :

Tableau 6 : Indicateurs du niveau d'impact proposé pour la PNPS

Attribut	Indicateur	Intitulé de l'indicateur	Moyens de vérification	Fréquence de la collecte des données	Ventilation	Valeur de référence	Notes
----------	------------	--------------------------	------------------------	--------------------------------------	-------------	---------------------	-------

3) Le plan d'évaluation

L'élaboration du cadre de S&E de la PNPS comprend également un exercice de délimitation de l'évaluation destiné à dresser un programme d'évaluation continue de la PNPS identifiant un canal d'évaluation pour les années suivantes et faisant l'objet d'un examen annuel réalisé après la conduite d'une discussion entre les parties prenantes sur les finalités, l'utilisation, les objectifs et la portée de l'évaluation. Il en est ressorti une proposition de programme d'évaluation décrit dans le Tableau 7.

Tableau 7 : Proposition de programme d'évaluation de la PNPS

ÉVALUATION	JUSTIFICATION DE L'ÉVALUATION	POSSIBILITÉ D'ÉVALUATION
1. Évaluation formative des mécanismes d'exécution des transferts monétaires sociaux (TMS)	Finalité : améliorer le mécanisme de prestation de service des TMS, par ex. : paiement électronique ou traitement des plaintes. Justification : l'expansion de la couverture des TMS rend opportun l'apprentissage du mécanisme dans de nouveaux districts et à une échelle amplifiée.	Les TMS disposent de données relativement bonnes, leurs objectifs sont clairs et il semble exister une demande pour améliorer les mécanismes d'exécution
2. Évaluation formative des liens existant entre les TMS et d'autres services sociaux (par ex. : nutrition et VIH)	Finalité : améliorer les liens existant entre les TMS et d'autres services sociaux, évaluer l'hypothèse selon laquelle la solidité de ces liens peut renforcer l'impact au niveau des ménages. Justification : établir des liens systémiques avec d'autres services peut accroître l'impact des TMS.	
3. Évaluation d'impact de la composante des moyens de subsistance d'appui des femmes (SWL, Supporting Women's Livelihoods) du programme GEWEL	Finalité : Mélange d'évaluation formative, récapitulative et axée sur les connaissances. Justification : peut contribuer à la base internationale de données probantes relatives aux programmes de progression (graduation) de PS.	La possibilité d'évaluer semble adéquate dans la mesure où la collecte de données primaires est financée.
4. Évaluation du Dispositif de sécurité alimentaire (FSP, Food Safety Pack)	Finalité : effectuer une évaluation récapitulative pour décider de la reconception, de la poursuite ou de la suppression. Justification : Le FSP existe depuis longtemps, mais aucune évaluation n'a fourni d'informations sur ses résultats.	La possibilité d'évaluer doit être évaluée en termes de disponibilité des informations et de ressources
5. Évaluation formative de la coordination de la PNPS (ou NSPCS)	Finalité : améliorer la fonction de coordination/synergie de la PNPS (ou améliorer les performances de l'NSPCS) Justification : des données ponctuelles indiquent que la coordination ne fonctionne pas. La nouvelle stratégie de coordination peut exiger des ajustements après la mise en œuvre initiale.	Une évaluation systématique et objective peut ajouter de la valeur.

Source : Simon et al (2016).





2.4.3 Méthodes de suivi participatives

Différentes méthodes ont été employées pour accroître la participation civique et intégrer l'avis des bénéficiaires dans la supervision et la conception du programme afin de promouvoir la transparence et la responsabilisation. En Afrique du Sud, le Département de résultats, de suivi et d'évaluation de la Présidence (DPME, *Department of Performance, Monitoring and Evaluation in the Presidency*) a par exemple instauré un « Cadre de consolidation des partenariats citoyen/Gouvernement pour la supervision de la prestation de services sur le terrain comprenant une supervision pilote fondée sur les citoyens (CBM, *Citizen-Based Monitoring*) ». Ce mécanisme de responsabilisation créé par le Gouvernement constitue un effort visant à inclure l'expérience des citoyens en matière de prestation des services dans le cadre général de suivi, d'évaluation et de résultats ». Parmi les instruments de suivi participatifs les plus courants figurent :

- **Les fiches d'information des citoyens et les enquêtes de satisfaction des bénéficiaires** : Ces enquêtes fournissent une rétroalimentation quantitative sur la façon dont les bénéficiaires perçoivent la qualité, l'adéquation et l'efficacité des services publics. Il ne s'agit pas d'un simple exercice de collecte des données, dans la mesure où il s'agit également d'un instrument de responsabilisation publique par l'intermédiaire, puisqu'il s'accompagne d'une vaste couverture de la presse et d'une défense de la société civile.
- **Les cartes d'évaluation de la communauté** : Ces outils qualitatifs servent à effectuer le suivi et l'évaluation des performances des services. L'inclusion d'une interface entre les prestataires de services et la communauté permet de générer une rétroalimentation immédiate ; il s'agit donc d'un solide instrument d'autonomisation.

Encadré 11 : Supervision communautaire de la protection sociale au Mozambique

La Plateforme de la société civile mozambicaine pour la protection sociale (PSCM-PS, *Plataforma da Sociedade Civil Moçambicana para a Protecção Social*) est un réseau de 35 organisations de la société civile dont l'objectif général consiste à influencer les processus de prise de décision susceptibles de rendre les services de protection sociale accessibles aux citoyens mozambicains, et plus particulièrement aux catégories de population les plus vulnérables.

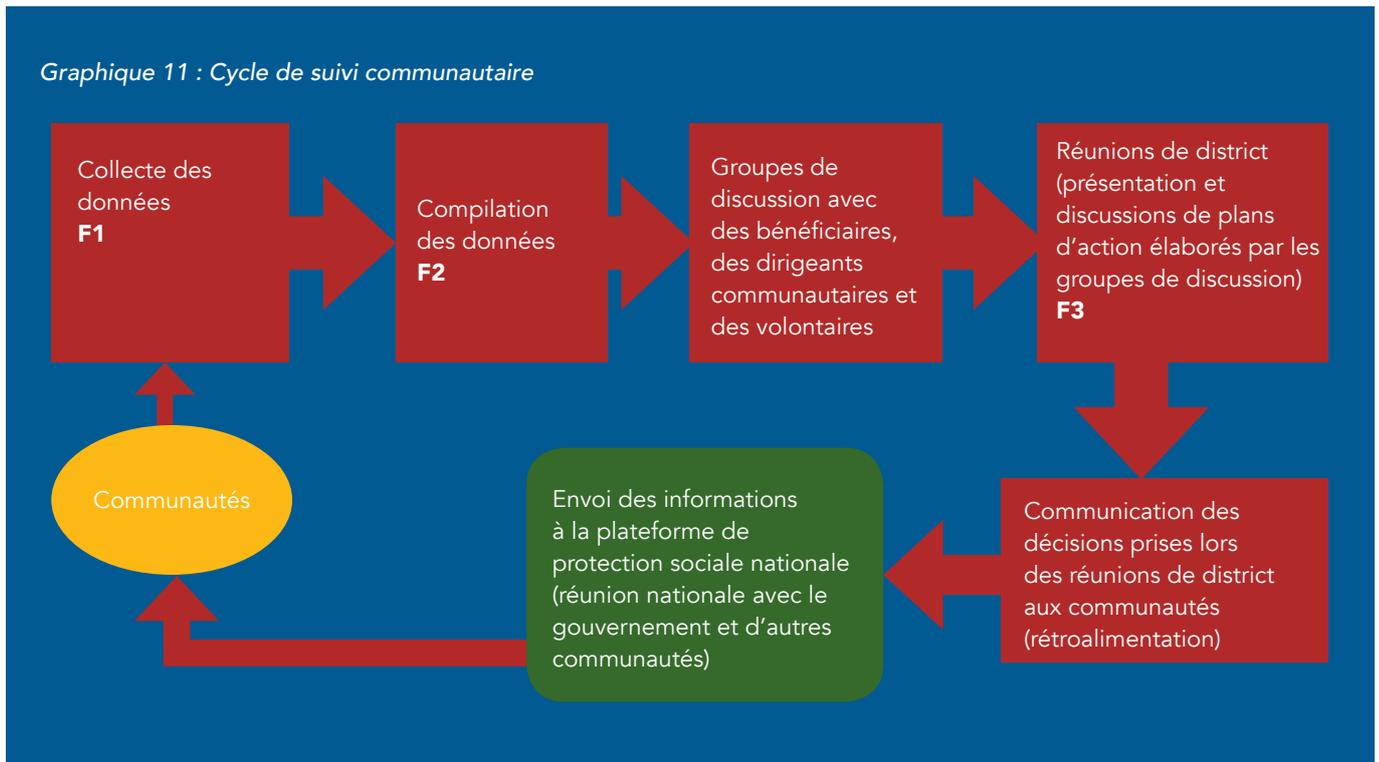
La supervision communautaire indépendante (MCI, *Monitoria Comunitária Independente*) du Programme d'aides sociales de base (PSSB, *Programa de Subsídio Social Básico*) constitue l'une des principales activités menées par la PSCM-PS. La MCI est conduite en partenariat avec le Gouvernement par le biais de l'Institut national d'action sociale (INAS, *Instituto Nacional de Acção Social*) au niveau national et local afin de promouvoir l'expression des bénéficiaires et d'accroître la qualité et les effets du programme.

Conjuguée à l'utilisation de la fiche de paiements de l'INAS, la méthode employée repose sur trois instruments simples permettant :

- D'écouter ce que les bénéficiaires ont à dire via la Fiche d'information des citoyens (Outil 1, O1), qui contient les réponses anonymes et individuelles à 13 questions sur le fonctionnement du PSSB ;
- D'identifier les principaux problèmes rencontrés au moyen de la Carte d'évaluation communautaire (Outil 2, O2), qui compile les résultats obtenus au moyen de l'O1 dans les différentes communautés auprès desquelles l'enquête a été menée ;
- De rechercher des solutions au niveau local via des Groupes de discussions (organisés avec des bénéficiaires du programme et avec des dirigeants communautaires et permanents), au cours desquels sont sélectionnées 3 questions ayant obtenu les scores négatifs les plus élevés et 3 ayant obtenu de scores positifs ;
- D'élaborer un Plan d'action en commençant par en discuter au sein des groupes de discussion avec la communauté, les dirigeants et les volontaires au niveau de la communauté puis en le présentant au sein du réunion de district à des acteurs clés de la protection sociale au niveau du district

Ce mécanisme de suivi permet d'inclure des propositions de solution à différents problèmes rencontrés dans les communautés et directement liés aux bénéficiaires. Il promeut la participation des citoyens et leur responsabilisation dans l'amélioration des services publics, aménage un espace de dialogue au sein des fonctionnaires et facilite le plaidoyer en faveur d'un accroissement de la qualité et des effets de la prestation des services. Le Gouvernement mozambicain considère qu'il s'agit d'un instrument d'amélioration de la qualité des services fournis, mis en œuvre au niveau national.

Graphique 11 : Cycle de suivi communautaire



Source : Plateforme de la société civile mozambicaine pour la protection sociale (PSCM-PS).

2.4.4 Contrôles ponctuels ou contrôles indépendants de suivi⁸

Les contrôles indépendants de suivi (IMC, Independent monitoring checks) permettent de contrôler de façon aléatoire les données générées au niveau décentralisé sur la mise en œuvre de la protection sociale (par ex. : formulaires de paiement des districts, gestion des cas et formulaires trimestriels de district). L'IMC fournit une méthode structurée permettant de s'assurer que les procédures opérationnelles du programme sont suivies sur le terrain. Les données des IMC peuvent également servir à compléter et trianguler d'autres données. Les instruments d'IMC sont expressément conçus pour contrôler la conformité sur le terrain et les procédures du programme au niveau des institutions et des ménages. Ils fournissent des mécanismes de contrôle et des mesures de suivi pour tous les processus du programme.

Les instruments d'IMC se présentent sous la forme d'une série de questions fermées, simples, faciles à administrer (environ 10-15 minutes maximum) et à saisir dans la base de données pour ensuite être analysées. Ces contrôles couvrent différentes thématiques, comme le paiement, la perception des services, l'enregistrement, la compréhension du programme, l'inscription, les procédures de plainte, etc. Les différents instruments d'IMC s'adressent aux différents acteurs des programmes, par ex. : membres de la communauté, agents d'assistance sociale des districts ou prestataires de services.

Les données collectées et calculées à partir du processus d'IMC peuvent servir à l'élaboration de différents indicateurs de résultats (ciblage, paiement, gestion des cas, fraude) et de certains indicateurs de résultats (sécurité alimentaire, services complémentaires). Consulter par exemple les domaines couverts par différents instruments d'IMC proposés dans le cas du programme ghanéen LEAP (Tableau 8 ci-dessous). Un exemple de processus d'IMC et des copies des formulaires utilisés dans le cas du programme ghanéen LEAP sont disponibles ici : < <https://www.dropbox.com/sh/akd2u2bjgyjam92/AAD2XZAdi7IkChhxnte-BHM4a?dl=0>>.

8. Cette section repose principalement sur *Gouvernement ghanéen (2013)*.

Tableau 8 : les instruments de contrôle ponctuel dans le cas du programme ghanéen LEAP

THÉMATIQUE	ABORDÉE DANS :			
	INSTRUMENT MÉNAGE	INSTRUMENT DU CLIC	INSTRUMENT DU DSWO	INSTRUMENT DU PSP
Capacités		X	X	X
Admissibilité	X			
Justice/corruption du programme	X			
Compréhension des règles d'admissibilité du programme	X	X	X	
Compréhension des règles de sortie et progression (graduation) du programme	X	X	X	
Inscription	X	X	X	
Processus de paiement	X	X	X	X
Lieu de paiement	X	X		X
Gestion des cas (mises à jour)	X	X	X	
Plaintes	X	X	X	
Perception du programme	X	X		

Source : Gouvernement ghanéen (2013).



Les contrôles indépendants de supervision doivent être administrés et leurs résultats rapportés par une organisation externe, pour deux raisons. D'abord, une organisation externe fournit l'objectivité et la perspective nécessaires, dans la mesure où elle n'est pas immergée dans le fonctionnement quotidien du programme. Ensuite, l'efficacité des programmes de transferts monétaires s'explique souvent par l'étroite relation existant entre le bureau national et les bureaux des régions et districts. Les visites aléatoires et inattendues des gestionnaires peuvent dégrader cette relation, au détriment de l'ensemble du programme. Le lieu des contrôles doit être déterminé de façon aléatoire de sorte que la taille de l'échantillon soit suffisante pour fournir les résultats des rapports annuels.

2.4.5 Évaluation d'impact

L'évaluation d'impact vise à évaluer les changements susceptibles d'être attribués à une intervention particulière. L'objectif de l'évaluation d'impact consiste à déterminer le degré de contribution d'une intervention au changement intervenu dans le comportement et la situation des bénéficiaires (niveau de résultats et d'effets) ; en d'autres termes, l'évaluation d'impact cherche à estimer **le lien de cause à effet** existant entre l'intervention et une variable de résultats donnée.

Le lien de cause à effet est une notion centrale pour comprendre l'objectif principal de l'évaluation d'impact : il indique qu'un changement est intervenu et qu'il n'est pas lié à n'importe quel facteur ou caractéristique du contexte, mais qu'**il peut être attribué à une intervention précise**. L'évaluation d'impact consiste à isoler les changements générés par l'intervention des changements générés par d'autres facteurs moins clairs.

Le concept de **scénario contrefactuel** joue un rôle fondamental dans le lien de cause à effet : il renvoie à ce qu'auraient été les performances des bénéficiaires en l'absence de l'intervention. Dans une situation où des bénéficiaires d'une pension universelle consomment trois repas par jour, la question serait de savoir combien de repas ils consommeraient s'il ne recevaient pas une telle pension.

- Évaluer l'impact d'une intervention en comparant ce qui est arrivé aux bénéficiaires (analyse traditionnelle de l'avant/après) peut s'avérer trompeur, dans la mesure où le changement observé peut ne pas être dû à l'intervention, mais à d'autres facteurs.
- La question à laquelle vise à répondre une évaluation d'impact n'est pas « Qu'est-il arrivé aux bénéficiaires ? », mais « Que serait-il arrivé aux bénéficiaires s'ils n'avaient pas participé à l'intervention ? » C'est ce qu'on appelle le « scénario contrefactuel ».
- Le problème, c'est qu'il est impossible d'observer directement le scénario contrefactuel, puisqu'il n'est pas possible d'observer simultanément un bénéficiaire participant et ne participant pas à l'intervention.

Un scénario contrefactuel peut facilement être obtenu parmi les non-bénéficiaires, sous la forme d'un groupe de contrôle ; la difficulté consiste à trouver un bon groupe de contrôle, qui doit être comparable au groupe de bénéficiaires (ou groupe de traitement). Si les deux groupes ne sont pas comparables, l'évaluation peut confondre des différences de caractéristiques des groupes avec l'impact réellement produit par le programme (le lien de cause à effet). Prenons l'exemple d'un district couvert par des transferts monétaires : si l'on prend un groupe de contrôle composé de ménages présentant un niveau d'alphabétisme plus élevé parce qu'ils vivent dans une zone desservie par une école, alors que le groupe de bénéficiaires vient d'une zone dépourvue d'établissement scolaire, l'évaluation va observer un niveau d'alphabétisme plus élevé chez le groupe de contrôle et conclure que les transferts monétaires ont produit un impact négatif sur la scolarisation alors que cette différence ne présente aucun lien avec le programme.

La difficulté de l'évaluation d'impact réside principalement dans le fait que les groupes de contrôle et de traitement doivent être comparables. Pour évacuer les différences liées au processus de sélection, la méthode idéale consiste à allouer des unités à chacun des groupes selon un processus d'allocation aléatoire (loterie). En vertu de leur conception (et de la loi des grands nombres), ces deux groupes seront ainsi entièrement comparables (du point de vue de leurs caractéristiques observables et non observables). Il s'agit de la méthode employée dans le cadre des essais randomisés contrôlés (RCT, Randomized Controlled Trials), couramment utilisés dans le domaine médical (c.-à-d. pour tester l'efficacité de nouveaux médicaments) et de plus en plus utilisés pour tester l'impact des politiques publiques, y compris dans le domaine de la protection sociale.

Il n'est pas toujours possible d'effectuer des RCT ; il existe des méthodes alternatives dont la capacité de fournir des estimations fiables et crédibles du véritable « lien de cause à effet » varie considérablement (voir Tableau 9). Pour d'autres exemples d'approches et de méthodes d'évaluations d'impact, consulter le site de la 3ie à l'adresse suivante : <<http://www.3ieimpact.org/en/evaluation/resources/impact-evaluation-resources/>>.

Tableau 9 : Conceptions d'évaluation d'impact

CONCEPTION	PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES	TECHNIQUES	QUAND L'EMPLOYER
Conception expérimentale	Groupes de traitement et de contrôle désignés de façon aléatoire	Essai randomisé contrôlé	Lorsque la conception doit constituer des groupes de traitement et de contrôle comparables
Conception quasi expérimentale	Identification d'un groupe de comparaison aussi similaire que possible au groupe de traitement sur le plan des caractéristiques de référence (pré-intervention)	Différentes techniques pour constituer un groupe de comparaison valide : méthodes de régression par discontinuité ou d'appariement par le score de propension	Lorsque des restrictions éthiques, politiques ou logistiques, comme la nécessité d'un déploiement géographique progressif, excluent la randomisation
Conception non expérimentale	Groupes statistiquement différents ou comparés à eux-mêmes	Prend souvent la forme de comparaisons préalables et postérieures D'un seul groupe de bénéficiaires, sans tenir compte d'un contrefactuel.	Lorsqu'il n'existe pas de groupe de contrôle. Le lien de cause à effet est ici très difficile à déterminer au moyen de Méthodes quantitatives.

Source: adapté de H. White et S. Sabarwal (2014).

Encadré 12 : L'évaluation d'impact est-elle la panacée ?

L'évaluation d'impact est devenue extrêmement populaire dans le domaine du développement (voir le Graphique ci-dessous), en particulier celui de la protection sociale. Pendant les 10 dernières années, pratiquement tous les programmes sociaux de transferts monétaires d'Afrique australe et orientale ont fait l'objet d'une évaluation d'impact qui a souvent contribué à l'expansion de leur couverture ou à leur transformation en des programmes nationaux (voir par exemple l'Encadré 1, consacré au cas de la Zambie).

Si l'évaluation d'impact ne constitue que l'un des différents instruments de S&E disponibles (voir Tableau 4), elle s'avère particulièrement bien adaptée à la question qui l'occupe : le lien de cause à effet d'une intervention. En fonction de la situation, cette question peut s'avérer appropriée ou trop étroite.

Pour déterminer si l'évaluation d'impact constitue un instrument approprié dans une situation donnée, il convient de tenir compte de ses limites :

- Elle n'est généralement pas en mesure de déterminer dans quelles situations un impact observé peut être répliqué, en dehors de la situation dans laquelle s'est déroulée l'étude (« problème de validité externe »). Elle ne repose sur aucune théorie susceptible de servir à modéliser ou anticiper des effets, qu'elle ne permet d'évaluer qu'a posteriori.
- Elle peut s'avérer onéreuse, dans la mesure où elle requiert généralement de collecter à plusieurs reprises des informations spécifiques au sujet des groupes de traitement et de contrôle.



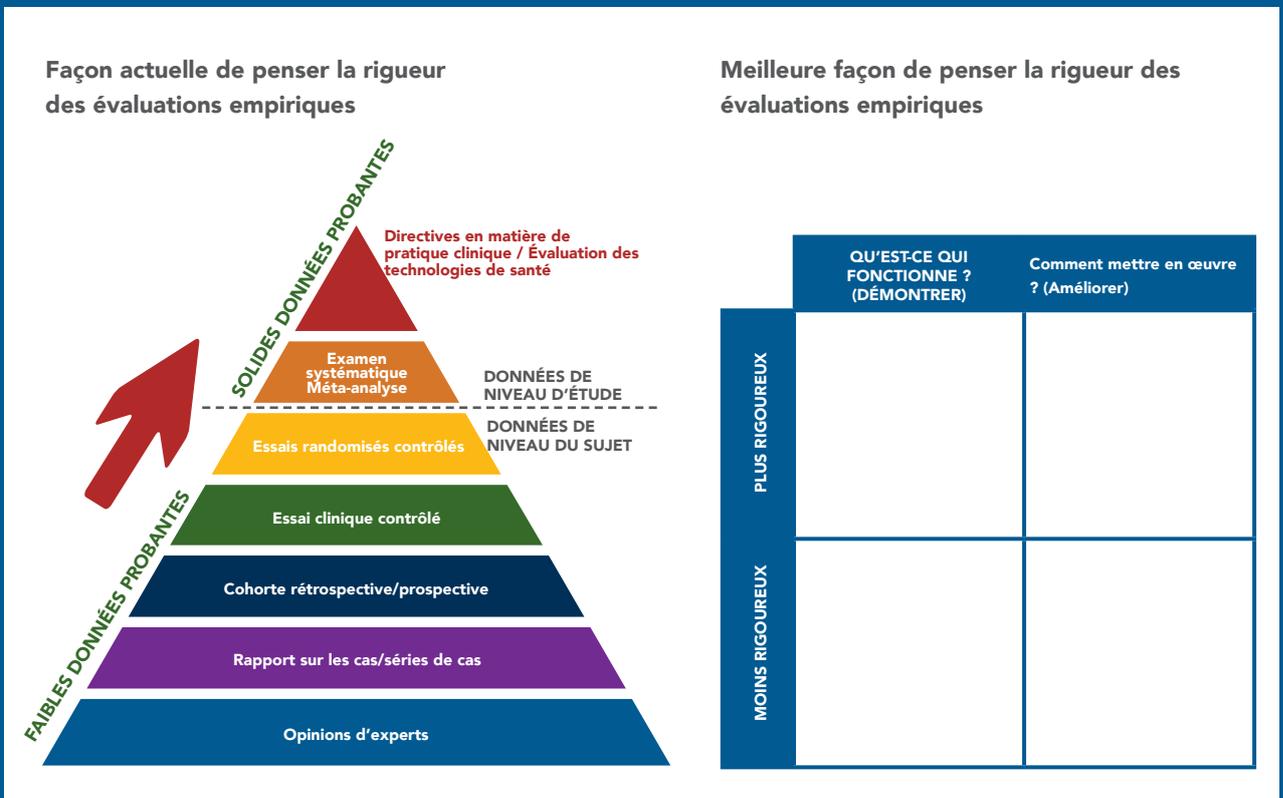
(suite)

- Elle peut dans certaines situations être considérée comme n'étant pas éthique ou faisable. Elle peut ne pas être acceptée par les décideurs politiques ou par la population cible, qui peut se montrer réticente à l'idée (qui peut s'avérer techniquement impossible) qu'un programme ne distribue pas de prestations à un groupe donné (le groupe de contrôle), malgré son besoin d'aide urgente. L'expansion progressive des programmes de protection sociale s'avère par ailleurs nécessaire, dans la mesure où les gouvernements n'ont pas la capacité de les mettre simultanément en œuvre à l'échelle nationale : les groupes de contrôle peuvent effectivement être identifiés comme faisant partie d'un plan de déploiement échelonné du programme (certaines zones où individus ne seront incorporés au programme qu'à un stade ultérieur).
- Elle est souvent considérée comme une évaluation de « boîte noire », produisant des données factuelles très rigoureuses sur les changements intervenus dans des situations déterminées, sans toutefois permettre de comprendre suffisamment le processus et les facteurs critiques de mise en œuvre ayant mené à ces changements. L'évaluation d'impact n'explique pas nécessairement le pourquoi et le comment des résultats obtenus (ou non). Elle cherche à « démontrer » le bien-fondé d'une intervention donnée plutôt qu'à tirer des enseignements permettant d'en améliorer la conception ou la mise en œuvre.

Principale norme empirique à respecter, la rigueur ne renvoie parfois qu'à la volonté de démontrer ce qui fonctionne. Le côté gauche du Graphique 12 décrit une évaluation empirique fondée sur la rigueur des données factuelles qu'elle fournit sur la probabilité pour qu'une intervention donnée produise un impact particulier. Les RCT constituent clairement la méthode d'évaluation la plus rigoureuse.

Mais évaluer l'impact (déterminer si « les bonnes actions ont été menées ») ne correspond pas toujours à ce dont les décideurs politiques ont besoin. La question de la rigueur s'applique également à d'autres types d'évaluation empirique générant des données factuelles destinées à améliorer la mise en œuvre (déterminer sur les actions « ont bien été menées »).

Graphique 12 : Mieux penser la rigueur dans l'évaluation empirique



Source : Kleinfeld (2015), Deaton et Cartwright (2016).

2.5 DÉFINITION DES SOURCES DE DONNÉES

La collecte initiale de données pour le S&E peut prendre beaucoup de temps et coûter cher, c’est pourquoi l’identification des sources de données existantes (c.-à-d. « d’où » viennent les données), l’évaluation de leur utilité aux fins de la S&E et leur planification minutieuse pour produire exactement les indicateurs nécessaires constituent d’importantes tâches.

Quelles sont donc les sources de données les plus utiles pour un système de S&E de la protection sociale ? Le Tableau 10 ci-dessous récapitule les potentiels avantages et inconvénients des principales sources de données disponibles pour ce secteur. Il convient toutefois de les évaluer selon chaque pays (par ex. : contexte institutionnel, bases de données existantes, etc.).

Tableau 10 : Avantages et inconvénients de certaines sources de données pour un système de S&E de la protection sociale

	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Systèmes d’information de gestion (SIG) de programmes (voir module SIG)	<ul style="list-style-type: none"> • Source constante et données rapidement disponibles • Vastes échantillons (par ex. : toutes les familles enregistrées) • Faible coût • Facile d’ajouter d’autres rapports et d’importer des données d’autres sources • Peut générer des indicateurs de performances utiles • Permet un traçage longitudinal 	<ul style="list-style-type: none"> • Coût/temps d’élaboration d’un SIG et de rapports de qualité • Les données administratives ne peuvent pas mesurer tous les résultats ni à tirer des conclusions. • Les données ne sont disponibles que lorsque le client est « dans le programme »
Rapports administratifs périodiques sur les visites, les contrôles ponctuels, les audits, etc.	<ul style="list-style-type: none"> • Simple et souvent déjà en place • Peut s’avérer utile pour résoudre des problèmes de mise en œuvre en cours • Génère des informations jusqu’au niveau des bénéficiaires 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas toujours remplis, utilisés et analysés (souvent version papier) • Inégalement appliqué et axé sur les procédures (présentation de rapports au niveau hiérarchique supérieur) • Tous les formulaires et informations n’atteignent pas le niveau central (par ex. : paiements perdus) • Risque d’être anecdotique
Études qualitatives ad-hoc	<ul style="list-style-type: none"> • Faible coût • Essentiel pour assurer le suivi de questions soulevées en analysant des chiffres et pour comprendre pourquoi et comment des erreurs ont surgi • Peut fournir des indications sur la façon de traiter et de résoudre les problèmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Exige des capacités de conception, de mise en œuvre et d’analyse • Petit échantillon • Risque d’être « anecdotique » si la qualité est faible
Autres bases de données administratives	<ul style="list-style-type: none"> • Intégration de données de RH et de comptabilité pour produire des indicateurs de performances • Liens avec le Registre civil et d’autres bases de données sectorielles pour un S&E intégré • Base de données de la banque/du prestataire de services de paiement pour le suivi des paiements 	<ul style="list-style-type: none"> • Nécessité de conclure des accords institutionnels avec différents acteurs • Coût d’établir des liens en matière de données et de coordination • Dans l’idéal, ces liens requièrent un identifiant unique (par ex. : numéro d’identité national) • Garantir que les données soient comparables



(suite)

	AVANTAGES	INCONVÉNIENTS
Données statistiques officielles (recensement, enquêtes sur le budget des ménages, enquêtes d'évaluation du niveau de vie, enquêtes sur la main-d'œuvre)	<ul style="list-style-type: none"> • Peut fournir d'abondantes informations (revenu du ménage, consommation, éducation, état de santé, etc.) à un très faible coût • Des données nationales exhaustives provenant de recensements ou d'enquêtes représentatives peuvent être utilisées pour calculer la charge de travail, les niveaux de pauvreté, la couverture, etc. • Peut servir à évaluer l'impact et l'efficacité du ciblage si l'on ajoute la question de la réception du programme 	<ul style="list-style-type: none"> • Exige l'établissement de liens institutionnels avec l'institut national de statistiques • Requiert une capacité d'analyse élevée • Le calcul d'estimations pour des niveaux administratifs inférieurs (par ex. : district) peut ne pas être représentatif (en particulier pour les moins de 5 ans). • Peut ne pas permettre de comparer les bénéficiaires et non-bénéficiaires. • Garantir que les données soient comparables
Évaluations d'impact externalisées	<ul style="list-style-type: none"> • Important pour comprendre les liens de cause à effet et générer des contrefactuels • Nécessaire pour des indicateurs qui analysent l'efficacité du ciblage, l'impact sur la consommation, la pauvreté, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • Coûts très élevés (exige des évaluateurs externes indépendants) • Les résultats sont disponibles à la fin du processus de politique. • Ils alimentent rarement l'amélioration et la planification du programme.
Suivi communautaire	<ul style="list-style-type: none"> • Très important d'effectuer une supervision de bas en haut et d'évaluer la satisfaction vis-à-vis de la prestation des services (par ex. : fiches d'information des citoyens, enquêtes de perception, etc.) 	<ul style="list-style-type: none"> • Prendre des mesures d'incitation pour faire en sorte que ce soit le cas ; arrangements institutionnels, etc. • Coûteux, requiert des capacités et peut ne pas être viable

Source : Tableau élaboré par les auteurs.

Il importe d'évaluer et de sélectionner ces éventuelles sources de données à partir de quatre critères :

- **Combiner des composantes de suivi et d'évaluation** pour garantir que les objectifs de l'évaluation n'éclipsent pas les fonctions de suivi ;
- **Se fonder sur les sources de données existantes** contribue à réduire les coûts, rend un système plus viable, requiert une moindre gestion et évite les doublons. Il peut s'agir de sources internes (générées et administrées par le programme) et externes (administrées par des acteurs externes – besoin de coordination). Par exemple :
 - Sources internes : les SIG de programme et les systèmes intégrés pour la gestion des informations dans le secteur de la protection sociale peuvent être programmés pour fournir une vaste gamme de rapports de S&E standards (voir module SIG) ;
 - Sources externes : les données statistiques officielles peuvent fournir d'excellentes indications en ajoutant simplement une question sur le reçu de la prestation aux enquêtes existantes (par ex. : enquête sur le budget des ménages) ;
- **Garantir la triangulation** de plusieurs types de sources de données (internes et externes au programme) peut améliorer le potentiel d'analyse (voir par exemple les encadrés ci-dessous) ;
 - Si les données des SIG de programme fournissent des informations substantielles, elles n'aident pas nécessairement à comprendre comment et pourquoi un programme répond (ou non) aux besoins des bénéficiaires. Triangulées avec d'autres sources, des recherches qualitatives et des approches de suivi participatif peuvent aider à répondre à ces questions fondamentales ;
- **Minimiser la charge de la collecte et de l'analyse des données** pour garantir que la génération des données du système s'inscrive dans le cadre de l'administration normale plutôt que dans le cadre d'une tâche supplémentaire .
 - Dans l'idéal, puiser autant que possible dans les données générées dans le cadre de procédures opérationnelles normales afin de minimiser les efforts de collecte de données propres aux processus de S&E. Les données provenant du questionnaire de PMT saisies dans le SIG pour la sélection des bénéficiaires peuvent par exemple servir au S&E sans requérir d'efforts supplémentaires ;
 - Automatiser autant que possible les fonctions d'élaboration de rapport (par ex. : au sein d'un SIG de programme). Outre les avantages et les inconvénients énumérés plus haut, un pays désireux de se doter d'un cadre de S&E doit également envisager chaque source de données : principales utilisations et orientations (domaines et indicateurs à aborder), accessibilité (facilité d'utilisation, notamment à court et moyen terme), fréquence recommandée (fréquence de collecte et d'analyse des données de chaque source), taille de l'échantillon et coût éventuel.

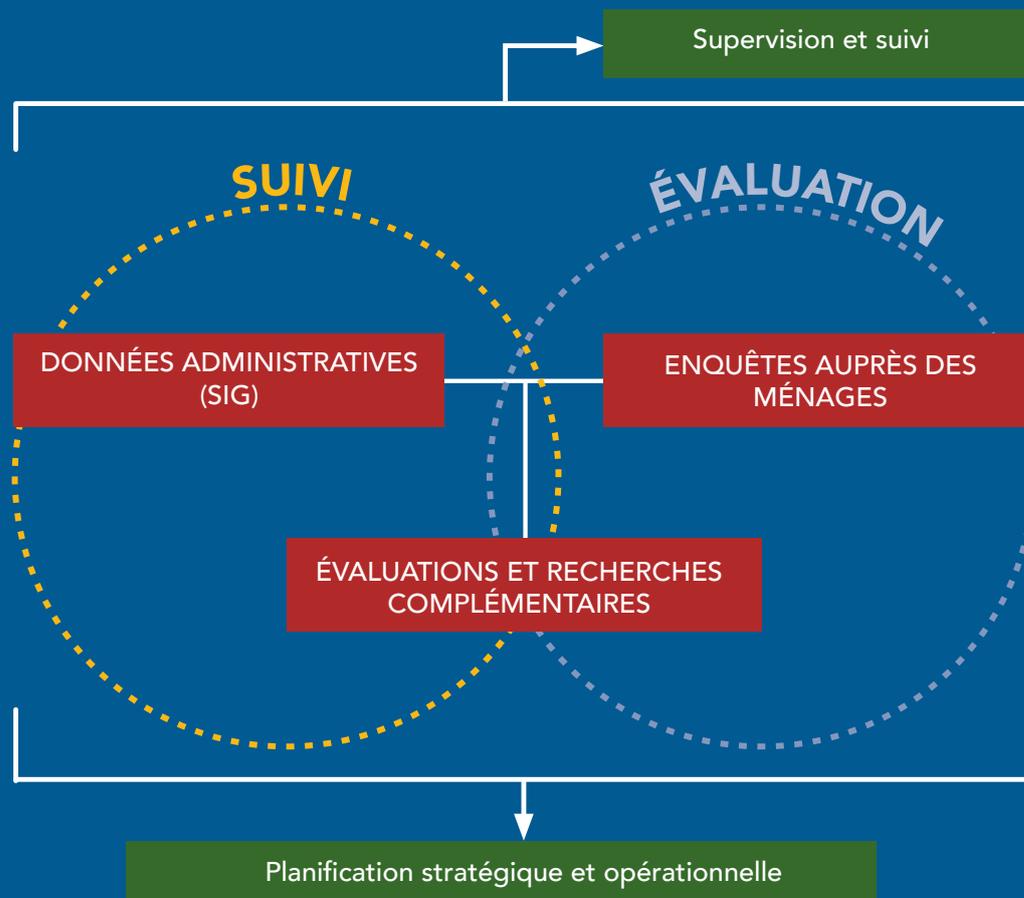
Encadré 13 : Sources de données dans le système proposé de S&E pour l'INAS au Mozambique

Le système de S&E proposé pour le programme de protection sociale de l'INAS repose sur trois principales sources de données :

- Le Système de gestion et d'information (e-INAS) permet de collecter, de regrouper et de gérer toutes les informations pertinentes à différents stades de mise en œuvre du programme (sélection, paiements, gestion des cas, etc.), permettant ainsi d'assurer un suivi effectif et permanent de la mise en œuvre et des résultats du programme.
- L'Institut national de statistique (INE, Instituto Nacional de Estatística) collecte et analyse les informations par le biais d'enquêtes nationales susceptibles de s'avérer fondamentales pour effectuer le suivi et l'évaluation des programmes de l'INAS.
- Des évaluations et enquêtes complémentaires sont menées par des intervenants extérieurs et le personnel de l'INAS pour fournir des indications supplémentaires sur des questions spécifiques, dont la perception des bénéficiaires et l'impact des programmes de l'INAS. Ce processus comprend également un système de S&E fondé sur la communauté (pour plus d'informations à ce sujet, consulter l'Encadré 11 ci-dessus).

Comme illustré dans le Graphique 13 ci-dessous, les trois instruments de S&E sont intégrés dans deux processus critiques pour l'amélioration continue de l'INAS : a) la supervision et le suivi des niveaux de mise en œuvre décentralisée et b) la planification stratégique et opérationnelle.

Graphique 13 : Les composantes de base du système de S&E de l'INAS



Source : Gouvernement mozambicain (2014).

Encadré 14 : Outils de S&E dans des environnements dotés de faibles capacités

L'Éthiopie illustre les difficultés d'administration auxquelles se heurte un système de S&E dans un pays à faibles capacités et revenu, ainsi que le besoin de l'adapter et de le simplifier en permanence. Son Programme de filets sociaux productifs (PSNP, Productive Safety Nets Program) dispose d'un bon système de S&E, conçu pour tracer les progrès réalisés vis-à-vis de différents apports, activités et produits à des fins de responsabilisation, mais aussi pour permettre de prendre des mesures correctives lorsque des goulets d'étranglement sont identifiés. Ce système visait la simplicité pour rendre compte des faibles capacités des unités de première ligne du programme.

La mise en œuvre du plan de supervision s'est toutefois heurtée à de nombreux obstacles logistiques et seuls 40 districts sur 232 ont présenté des rapports (avec du retard) pendant la première année de fonctionnement du programme ; le reste n'a présenté aucun rapport. Parmi les principaux obstacles rencontrés figurent le manque de personnel, la faible qualification et la rotation du personnel actuel et la mauvaise qualité des infrastructures de certains districts (dont 20 pour cent n'étaient pas reliés à l'électricité). Pour générer un minimum de données de suivi, différents systèmes supplémentaires ont été mis en place.

- En premier lieu, pour évaluer le nombre de bénéficiaires et de décaissements réels du programme, celui-ci a instauré un système d'intervention d'urgence fondé sur des échantillons, pour lequel des informations ont été collectées par téléphone, deux fois par semaine et dans 80 districts environ.

- En second lieu, des équipes d'intervention d'urgence de quatre à six personnes ont été constituées pour effectuer des contrôles ponctuels (quatre fois par an au niveau fédéral et huit fois par an au niveau régional).
- En troisième lieu, le Bureau de coordination de la sécurité alimentaire a instauré un système d'audit mobiles chargé d'analyser la conformité aux règles financières, décaissements, paiements, plaintes et recours pour fournir des informations plus à jour sur la conformité que le système normal d'audits annuel.
- Enfin, près de 80 projets de travaux publics du PSNP ont été examinés deux fois par an pour analyser la qualité de la planification et de la mise en œuvre.

Entre-temps, le programme a simplifié encore davantage son système de supervision en réduisant de moitié le manuel de S&E et en investissant davantage dans la formation du personnel participant aux activités de S&E. La simplification du système de S&E et la mise au point d'un système d'intervention d'urgence moins ambitieux ont constitué des réponses appropriées à la faiblesse des capacités. Bien que le système formel de suivi commence à montrer des signes d'amélioration et à fournir des données plus fiables sur les opérations de base du programme, les instruments de suivi supplémentaires ont été maintenus, car elles fournissent des informations plus détaillées et souvent plus qualitatives sur les résultats généraux du programme.

Source : Banque mondiale (2010).

Encadré 15 : Triangulation des données administratives et des recensements : étude sur le niveau d'acceptation des prestations d'assistance sociale en Afrique du Sud

Un bon système de protection sociale doit atteindre les personnes admissibles, rendre disponibles les données relatives aux taux de participation et mener des recherches pour identifier les facteurs qui influencent la participation. En Afrique du Sud, le rapport Taylor a par exemple mené des recherches sur l'efficacité du programme d'aides sociales. Publié en 2002, le Rapport du Comité Taylor⁹ sur le système d'assurance sociale a indiqué un taux de participation estimé à 90 pour cent pour la pension d'invalidité, de 85 pour cent pour la pension de vieillesse et de seulement 20 pour cent pour l'aide à l'enfant.⁹

Grâce à un ciblage efficace, le Département du développement social a voulu maximiser la participation des personnes admissibles à l'assistance sociale. En conjuguant des données administratives géo-codées sur les bénéficiaires des prestations (pour le numérateur) et des données de recensement (pour le dénominateur), les taux d'admissibilité et de participation à la pension de vieillesse et à l'aide à l'enfant ont été calculés et cartographiés au niveau municipal pour identifier les zones présentant de faibles taux de participation.^{10 11} Les résultats ont été utilisés par le Département de développement social pour axer ses efforts sur la promotion de la participation. Malgré une hausse significative de 3,79 pour cent de participation à l'aide à l'enfant en 2012, la SASSA a noué un partenariat avec l'UNICEF pour localiser les enfants encore exclus du programme et identifier les raisons du manque de participation de certaines tranches d'âge. Il a été confirmé que le niveau d'exclusion était plus élevé en milieu urbain et péri-urbain qu'en milieu rural ;¹² ce constat a mené à l'organisation d'une campagne de porte-à-porte visant à sensibiliser la population concernée à l'aide à l'enfant avant l'arrivée du Programme communautaire d'enregistrement intégré (ICROP, Integrated Community Registration Outreach Program).¹³

9. Taylor, 2002.

10. Noble, M., Barnes, H. Wright, G et S. Noble, (2006), p. 2.

11. Noble et al (2005).

12. Noble, M., Barnes, H. Wright, G et S. Noble, (2006), p. 20.

13. SASSA (2014), p. 9.



2.6 MISE EN PLACE DE MÉCANISMES INSTITUTIONNELS

Les mécanismes institutionnels pour le S&E de la protection sociale doivent clairement indiquer les obligations et responsabilités des organisations et acteurs intervenant dans le système, tout en indiquant « comment » les informations vont être collectées, compilées, analysées, publiées et appliquées. Parmi les principes directeurs de mécanismes institutionnels figurent :

- La duplication des rapports hiérarchiques, une obligation redditionnelle parallèle ou double au sein des structures gouvernementales, comprenant dans certains cas une obligation redditionnelle parallèle envers des bailleurs externes (par ex.: ONG, investisseurs) ;
- L'extraction des informations et la fourniture d'une rétroalimentation limitée aux niveaux décentralisés et aux bénéficiaires ;
- Une faible connexion avec les décideurs politiques décentralisés (administration de district ou province) ;
- Un système de S&E tourné vers l'intérieur :
 - Rôle limité/non structuré des acteurs externes indépendants (société civile et médias) ;
 - Faible connexion avec les partenaires externes menant des travaux de S&E pertinents (bureau de statistiques, institutions de recherche) ;
- Garantir que les mécanismes institutionnels du système de S&E **reflètent la structure institutionnelle générale des organismes de mise en œuvre** (à tous les niveaux de décentralisation) et comblent toute lacune existante ;
- Aligner toutes les activités du **Cadre national de planification** à la législation de référence en la matière à partir du cadre gouvernemental de S&E ;
- Se coordonner au maximum avec les **systèmes, le personnel et les processus existants** et contribuer à leur amélioration (renforcement des capacités, etc.) à partir d'une Évaluation initiale des capacités (voir le module ADM) ;
- Établir des accords institutionnels avec de nouveaux acteurs à des fins de S&E, ce qui exige du temps, **de la persévérance et dans certains cas des cadres juridiques ou des protocoles d'accord** (par ex. : ajouter une question supplémentaire sur la réception des prestations aux enquêtes nationales menées par le bureau des statistiques) ;
- **Allouer dès le départ un budget expressément destiné aux activités de S&E** et tenir compte des besoins liés au personnel ;
- Confier à une personne de chaque niveau d'administration (central, provincial, etc.) des responsabilités prioritaires de S&E, en évitant si possible d'alourdir leurs responsabilités existantes (créer le poste de **responsable de S&E**) ;

Les principaux acteurs d'un processus type de S&E et les principaux rôles qu'ils remplissent sont les suivants :

- **Niveau national** (par ex. : « ministère du Développement social/ministère de l'Assistance sociale ») : au sein du ministère concerné, une unité consacrée au S&E doit assurer la supervision de chaque programme de protection sociale et dispenser des conseils stratégiques sur la politique et l'orientation générale du système. Elle doit également évaluer le travail mené par l'institution et la qualité de la prestation de service. Son objectif primaire consiste à garantir l'efficacité et l'efficience de l'administration de la protection sociale, en assurer la supervision, promouvoir la transparence et la responsabilisation et appuyer le Conseil des ministres et le Parlement.

Ses responsabilités sont les suivantes :

- *Planification du S&E* (élaboration et gestion, supervision de sa mise en œuvre, allocation de ressources suffisantes, mobilisation d'assistance technique en cas de besoin, etc.) ;
- *Collecte de données* (coordination des activités de supervision, supervision de la collecte des données aux niveaux inférieurs et rétroalimentation, sources de données adéquates comme le SIG, contact avec des institutions partenaires de fournitures de données, etc.) ;
- *Analyse et élaboration de rapports* (analyse et utilisation régulières des informations collectées, prise de décisions rapide à partir des résultats, signature de rapports périodiquement élaborés aux niveaux inférieurs et compilation de rapports nationaux, coordination des réponses aux demandes des chercheurs, du Parlement, des organisations de la société civile, des médias, etc.) ;
- *Diffusion* (faciliter la diffusion des rapports de S&E et d'autres résultats auprès de tous les acteurs concernés).
- **Niveau décentralisé** (par ex. : district) : au niveau des provinces/districts/décentralisés, des agents de S&E devront collaborer régulièrement avec le ministère. Leur rôle doit être axé sur la supervision de la mise en œuvre d'activités de S&E sur le terrain, comme indiqué dans le plan de S&E, et sur la formulation de propositions d'améliorations, notamment en : vérifiant la cohérence des rapports de niveau inférieur et en assurant un suivi en cas de décalages ; garantissant la présentation dans les délais des formulaires et rapports standard au niveau central ; garantissant l'utilisation correcte des SIG ; jouant un rôle de supervision ; administrant les relations avec d'autres parties prenantes au niveau décentralisé en matière de S&E ; participant à des formations et garantissant la formation des niveaux inférieurs ; et en répondant à toute demande ad hoc émanant du niveau central.
- **Acteurs externes** (par ex. : ONG, conseil/agence d'évaluation, milieu universitaire, évaluateurs externes, etc.) : le S&E des opérations et résultats de protection sociale ne relève pas nécessairement de la seule responsabilité des agents de mise en œuvre des programmes. Il peut dans certains cas s'avérer important de faire formellement ou informellement participer des acteurs externes, par ex. :
 - **Des ONG** peuvent être recrutées pour remplir des fonctions de supervision communautaire et garantir la responsabilisation externe ;
 - **Un Conseil national d'évaluation** peut être créé pour garantir l'évaluation indépendante des résultats en adoptant une méthode de pointe (comme au Mexique) ;
 - De même, des évaluations externes peuvent être confiées à des **consultants/chercheurs externes**, tandis que des universitaires nationaux peuvent être mis à contribution pour appuyer l'analyse des données existantes ;
 - Le **Bureau national de la statistique** peut jouer un rôle central dans la fourniture et l'analyse des données pertinentes.

La conduite interne d'évaluations récapitulatives n'est pas une pratique courante en raison : a) d'un manque de capacités et b) du besoin d'un évaluateur indépendant. Des évaluateurs externes peuvent remplir cette fonction à un coût dont le montant est proportionnel au niveau de « rigueur » de la méthode d'évaluation. Certains pays ont remédié au manqué de capacités internes et au problème du coût élevé du recrutement d'évaluateurs externes en instaurant des conseils nationaux chargés de mener des évaluations sectorielles pour la protection sociale. Bien qu'il s'agisse d'entités publiques, ces conseils sont autonomes vis-à-vis du reste du Gouvernement et réunissent souvent des spécialistes dotés de capacités élevées en matière d'évaluation (par ex. : Mexique, voir Encadré 18 ci-dessous). La participation du personnel interne aux évaluations formatives est par ailleurs fondamentale pour appuyer le processus d'apprentissage (plus d'informations dans la Section 3.2.2 ci-dessous).

Encadré 16. Étude de cas: processus de S&E et mécanismes institutionnels au Ghana

Une évaluation du contexte institutionnel général et de la situation du S&E du programme LEAP menée en 2013 a révélé que les avantages et les inconvénients de ce système sont communs à de nombreux projets similaires conduits dans la région :

- Le système de SIG a permis d'appuyer des processus opérationnels de base. Dans l'ensemble, la nature actuelle du S&E continue toutefois de manquer de systématisme.
- Aucune responsabilité n'a clairement été définie pour l'élaboration de rapports, la collecte, l'analyse, et la diffusion des données.
- Les outils de rapport se caractérisent par un manque de cohérence :
 - Les rapports du programme LEAP au niveau du district et national se sont révélés incohérents et non structurés et n'ont guère utilisé le format de rapport standardisé.
 - Le processus d'élaboration de rapport a souvent été déclenché par des paiements et par le ciblage ; il ne s'agit donc pas nécessairement d'un processus régulier.
 - Si les rapports reposent sur des activités et sont de nature descriptive, il leur manque certains contenus nécessaires à des fins d'analyse.
- Les responsables de la mise en œuvre relevant du niveau décentralisé n'ont reçu qu'une rétroalimentation limitée et n'ont donc accordé qu'une valeur limitée aux informations fournies par les rapports.
- Les capacités de conduite du S&E se sont généralement avérées très faibles.
- L'utilisation des informations de S&E pour la prise de décision a été minimale.

Un nouveau système de S&E a été conçu pour contribuer à systématiser les activités de S&E en définissant des rapports hiérarchiques clairs, en améliorant les outils de collecte de données et d'élaboration de rapports et en promouvant l'utilisation des informations de S&E pour la planification et la prise de décision. Le DSW a clairement décrit le système idéal de S&E pour le programme LEAP en expliquant qu'il doit : refléter la réalité actuelle en matière de capacités et de niveau des fonctionnaires ; être réactif et refléter la nature évolutive du programme LEAP ; être conçu pour le court terme, mais doté d'un plan pour le long terme et susceptible de se voir progressivement incorporer de nouvelles composantes ; être simple et facile à utiliser, tout en étant novateur ; être intégré, alimenté et utilisé par d'autres parties prenantes et inciter à la recherche d'informations.

Principes du système de S&E proposé

Le système de S&E du LEAP repose sur deux principes clés :

- Reposer sur les systèmes existants pour contribuer à leur amélioration, les rendre plus viables et éviter les doublons. Par ex. : si certains agents d'assistance sociale de district envoient déjà des rapports trimestriels à l'unité d'administration du LEAP, ce n'est pas le cas de tous et les informations pertinentes n'ont pas même été sollicitées. Il a donc fallu commencer par comprendre pourquoi tous les Bureaux d'assistance sociale de district n'envoyaient pas de rapports, ce qui pouvait être fait pour y remédier et quelles informations devaient être collectées.
- Mettre au point des outils permettant de minimiser le coût de la collecte des données. La collecte de données exigée par le S&E peut d'avérer onéreuse pour ceux qui s'en chargent ; un système de S&E fonctionne donc mieux si l'effort de collecte de données est réduit au minimum et que ceux qui collectent les données peuvent en voir les avantages. Dans l'idéal, un système de S&E est au maximum alimenté par les données générées dans le cadre de procédures opérationnelles normales afin de minimiser les efforts de collecte de données propres aux processus de S&E. Par ex. : les données provenant du PMT saisies dans le SIG pour la sélection des bénéficiaires peuvent être utilisées pour le S&E sans devoir déployer d'effort supplémentaire.



(suite)

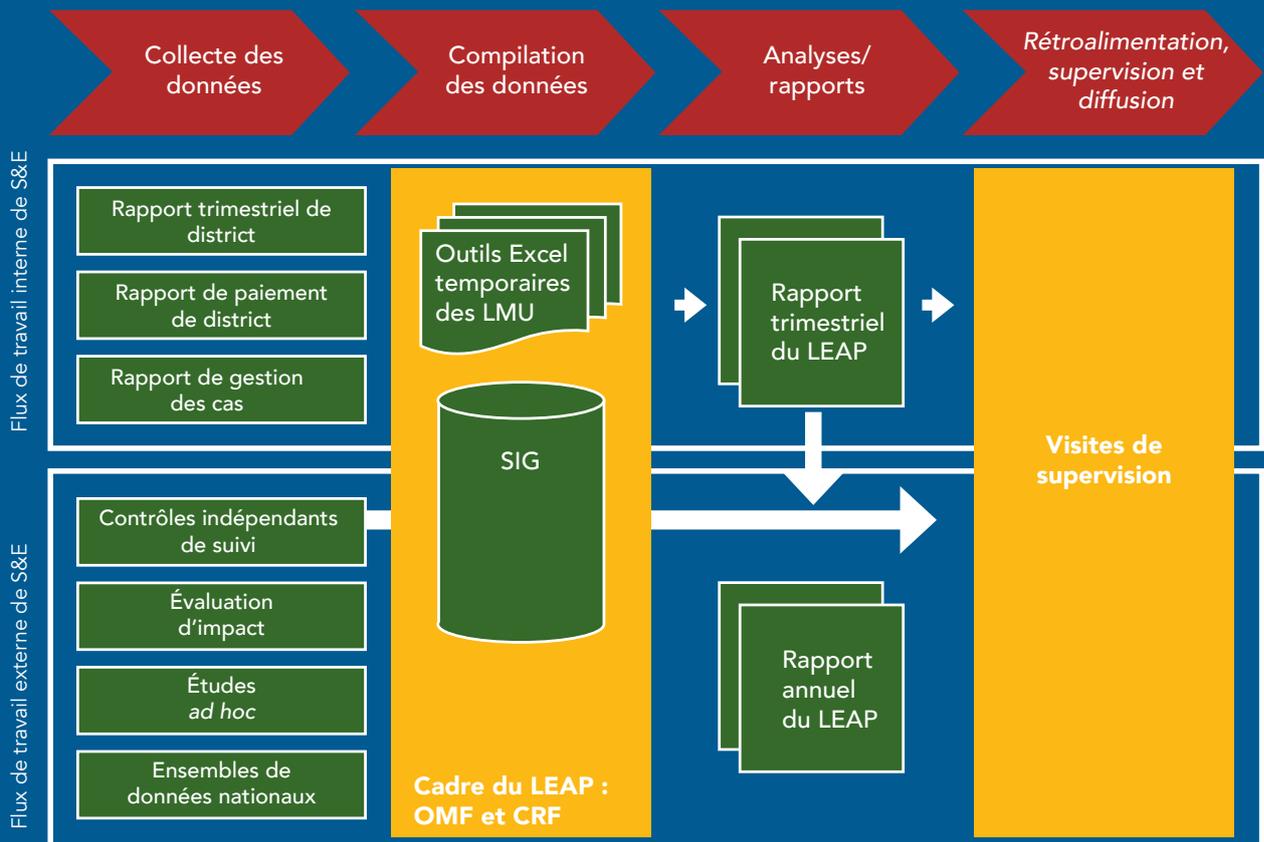
Les trois dimensions du système de S&E proposé

Tout système fournissant des informations sur le progrès et le succès d'un programme doit indiquer les informations (indicateurs) qui doivent faire l'objet d'un suivi, leurs sources de données et le processus par lequel seront utilisées les données. La conception du système de S&E proposé repose donc sur les dimensions suivantes :

- Le cadre de S&E fournit le « contenu » du système, c'est-à-dire les indicateurs (le « quoi »). Il analyse ce que le système doit suivre et évaluer.
- La plateforme de S&E décrit les sources de données, leurs relations mutuelles et les instruments employés pour leur collecte, compilation, analyse et élaboration de rapports (le « où »).
- Le processus de S&E décrit comment les informations sont utilisées ainsi que le fonctionnement de l'ensemble du système de S&E, qui renvoie aux rôles et responsabilités vis-à-vis des différentes composantes du système de S&E en matière de collecte, compilation, regroupement, analyse et utilisation des informations (le « comment »).

Le Graphique 14 ci-dessous récapitule le système de S&E du LEAP.

Graphique 14 : Aperçu général du système de S&E du LEAP



Le processus de S&E : présentation de rapports

Le système de S&E doit présenter des rapports sur les principaux indicateurs et fournir des informations et des rétroalimentations pour la prise de décisions politiques, la planification, la budgétisation et la mise en œuvre. Il doit également garantir que les enseignements tirés soient employés pour renforcer l'efficacité du programme.

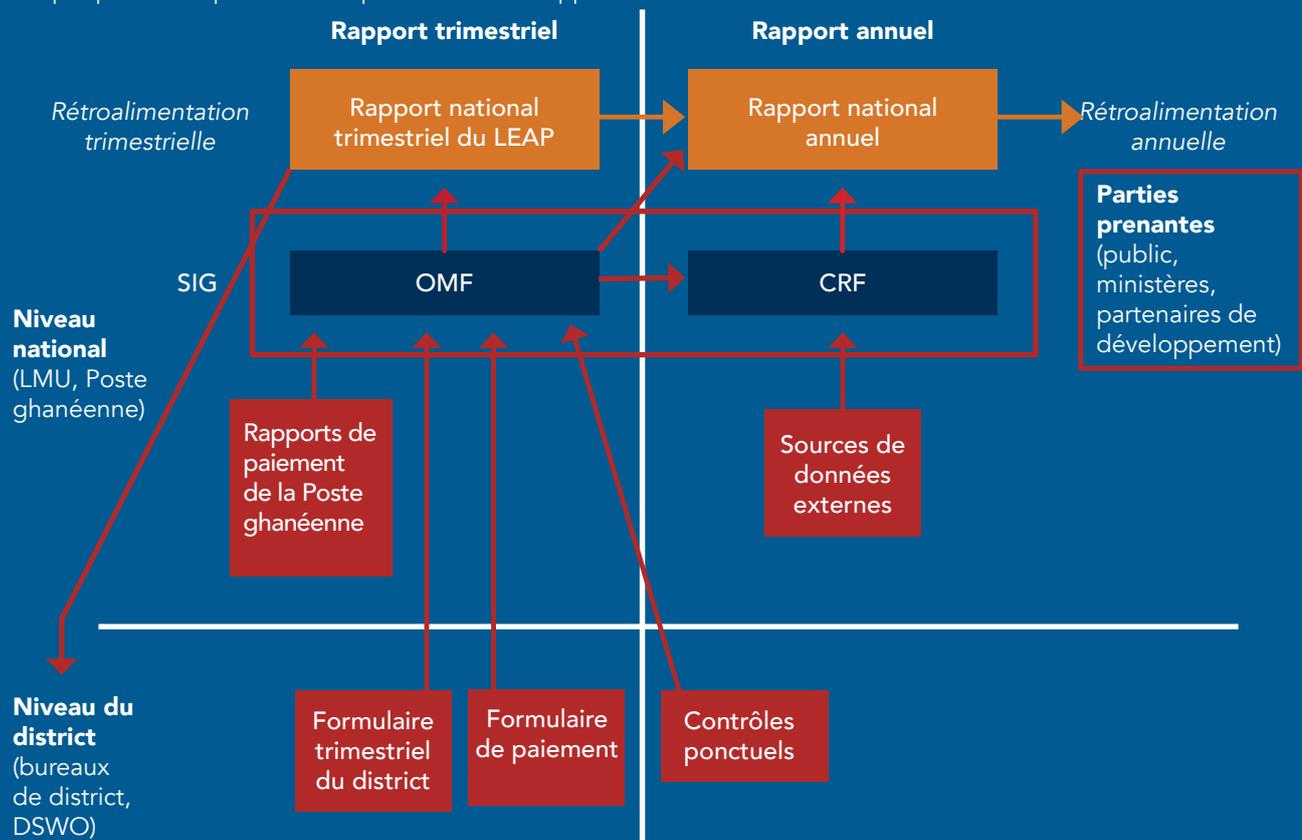


(suite)

Le format des rapports standard répondant aux informations des parties prenantes doivent être institutionnalisés et utilisés par tous les acteurs de S&E. Au niveau national, les rapports sont générés tous les trimestres et tous les ans, conformément à la fréquence de la production des rapports de l'Unité d'administration du LEAP (LMU, Leap Management Unit). Cette façon de procéder doit éviter d'alourdir la charge pesant déjà sur le personnel. Au niveau des districts, des formulaires trimestriels et des formulaires de paiement bimestriels doivent également être produits, toujours conformément à la fréquence existante de production des rapports.

Quatre principaux rapports doivent être produits et diffusés par le système de S&E au niveau des districts et national : 1) les rapports trimestriels de district, 2) les formulaires de paiement de district, 3) les rapports trimestriels du LEAP et 4) les rapports annuels du LEAP. Les deux premiers sont générés au niveau du district et fournis au bureau national pour le calcul des indicateurs qui alimentent les deux derniers rapports produits par la LMU.

Graphique 15 : Le processus de présentation de rapports du LEAP



Le processus de S&E : supervision et rétroalimentation

Le processus de supervision place les agents régionaux et de district en première ligne dans l'amélioration des processus opérationnels du LEAP. Il permet de remédier rapidement aux faiblesses opérationnelles avant que celles-ci ne se transforment en plus grandes difficultés. Les visites de supervision peuvent toutefois être considérées comme une occasion de reconnaître les bonnes pratiques du programme.

Les districts doivent recevoir une rétroalimentation régulière de la LMU sous la forme d'un rapport trimestriel du LEAP. Ce rapport est partagé tous les trimestres avec les structures de l'assistance sociale régionales et de district.

Le rapport trimestriel du LEAP porte sur tous les indicateurs opérationnels des formulaires de paiement de district et des formulaires des rapports trimestriels de district. Il révèle les résultats opérationnels du district et permet d'établir des comparaisons entre les districts. Lorsque des problèmes opérationnels urgents et substantiels surgissent, la LMU doit assurer un suivi pour contribuer à sa résolution. Ce processus de rétroalimentation peut donc être considéré comme le principal mode de communication entre la LMU et les districts

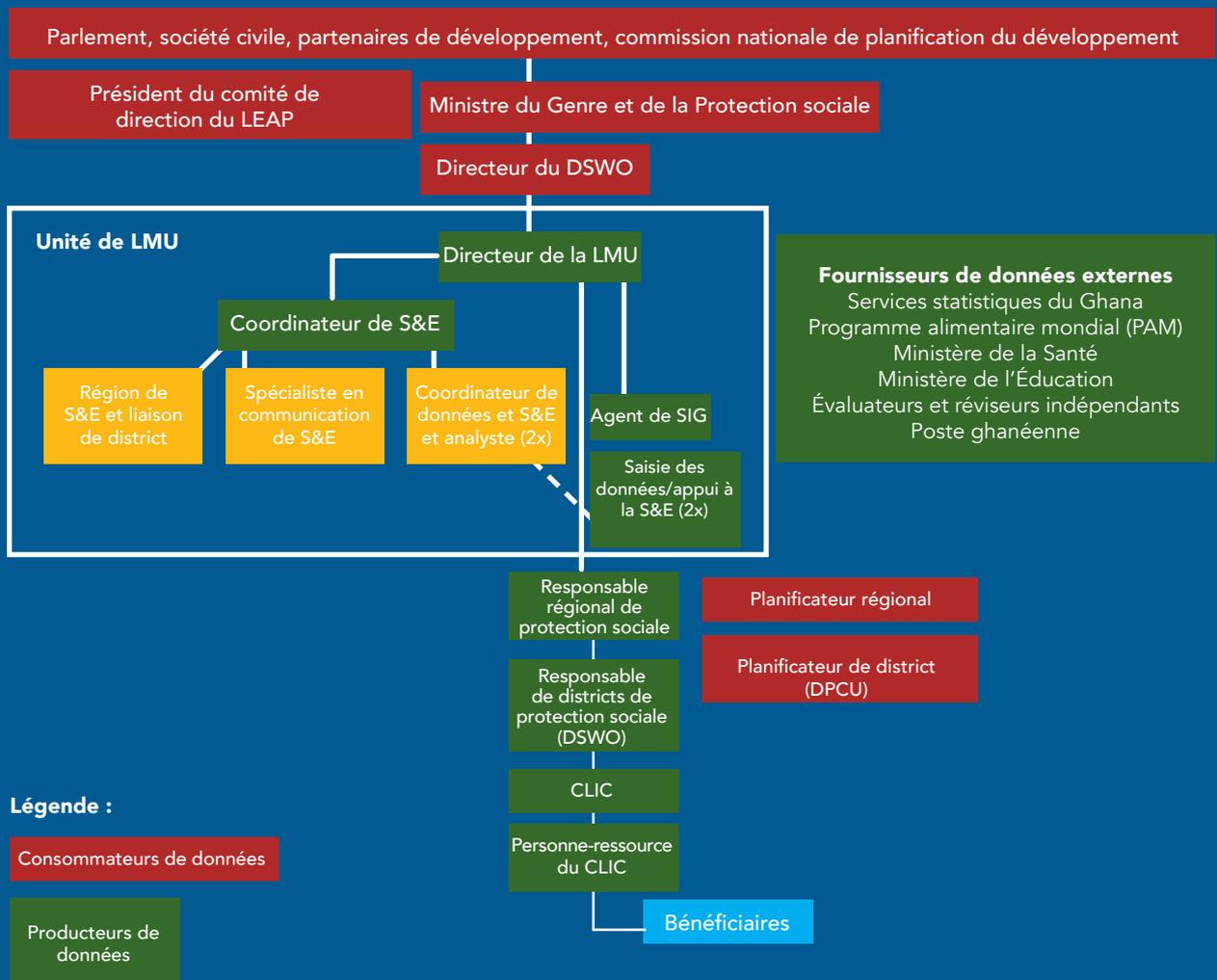
(suite)

Le processus de S&E : dispositifs institutionnels

Une évaluation préalable de la situation de S&E pour le programme LEAP a montré que les principales fonctions de S&E ont été reléguées au second rang à cause du manque de définition claire des fonctions, responsabilités et rapports hiérarchiques.

Le Graphique 14 ci-dessous montre les principaux acteurs du système de S&E proposé du LEAP. Deux catégories d'acteurs de S&E peuvent être identifiées en fonction de leur rôle principal : les acteurs principalement producteurs d'informations et les acteurs principalement consommateurs d'informations. Quatre principaux domaines de responsabilité peuvent en outre être identifiés au sein du système de S&E : l'élaboration et la gestion du plan de S&E, la collecte et l'analyse des données, l'élaboration de rapports et la diffusion. Les acteurs qui sont principalement des producteurs d'informations sont indiqués en vert ; les acteurs qui sont principalement des consommateurs d'informations sont indiqués en rouge.

Graphique 16 : Les acteurs du S&E du LEAP



Source : Gouvernement ghanéen (2013).

2.7 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

Un système de S&E peut assurer une fourniture adéquate de données factuelles quand :

- Les indicateurs ont été convenus, hiérarchisés et perfectionnés grâce à un processus participatif et itératif tenant compte des besoins en informations des acteurs de tous les niveaux et reflétant les objectifs, la théorie du changement, les normes de services et les processus d'activité de base du programme.
- Différentes sources de données (internes comme externes) sont adoptées en s'assurant qu'il s'agit de sources existantes, qu'elles minimisent la charge de collecte des données et de présentation de rapports et qu'elles privilégient le suivi à l'évaluation pendant les premiers stades de maturité du programme. Parmi les principales sources de données figurent : les Systèmes d'information de gestion (SIG) ; les rapports périodiques standard de visites, de contrôles ponctuels, d'audits, etc. ; les études qualitatives ad hoc ; d'autres bases de données administratives, des données statistiques officielles (recensements, enquêtes sur le budget des ménages, enquêtes de mesure du niveau de vie, enquêtes sur la main-d'œuvre) ; les évaluations d'impact externalisées ; la supervision communautaire.
- Des mécanismes institutionnels du système de S&E reflètent la structure institutionnelle générale du programme et sont coordonnés avec les systèmes, personnels et processus existants ; ils ont été mis en place en reconnaissant qu'il est nécessaire de disposer de temps, de persévérance et parfois de cadres juridiques ou de protocoles d'accord.

3

GARANTIR LA DEMANDE DE DONNÉES DE S&E

3.1 AMÉLIORER LA DEMANDE DE S&E

Une étude menée par l'initiative CLEAR¹⁴ sur l'offre et la demande en informations et services de S&E dans l'Afrique subsaharienne anglophone¹⁵ a conclu qu'« aucun des gouvernements n'est décrit comme ayant établi une culture gouvernementale appuyant le S&E, la gestion des performances et l'utilisation des résultats de S&E et de la gestion des performances (...). Le S&E est souvent considéré comme un outil de contrôle et de réglementation ou comme des activités d'extraction. Cette image du S&E est due à l'utilisation qui en a été faite par le passé ; elle a conduit à un manque d'appropriation et à une faible volonté d'utiliser ses résultats pour orienter le processus de prise de décision. Ce constat s'applique davantage au niveau des gouvernements locaux, bien qu'il se vérifie également parmi les ministères en charge » (CLEAR, 2013).

À moins que les décideurs ne recherchent activement des données factuelles pour les utiliser dans l'élaboration de politique et l'administration des programmes, il n'est guère probable que les pratiques de S&E ne se consolident. La demande (et l'utilisation) de données de S&E peut être améliorée quand :

- Au niveau macro, **l'environnement politique national** :
 - Est « favorable » (axé sur les résultats) ;
 - Fournit une culture institutionnelle générale stimulant les liens entre les différents acteurs et avec les acteurs axés sur la planification ;
 - Permet à la société civile (et aux bailleurs) de jouer un rôle actif dans la promotion des pratiques de S&E.
- Au niveau intermédiaire, **les organismes de mise en œuvre** :
 - Disposent d'une autonomie suffisante dans la prise de décisions pour garantir que les activités de S&E soient perçues comme utiles et non frustrantes (c.-à-d. lorsqu'ils peuvent prendre des mesures au vu des résultats obtenus) ;
 - Maintiennent un lien solide entre les niveaux central et décentralisé, fondé sur une rétroalimentation mutuelle et la conscience des restrictions locales spécifiques (S&E vu comme un apprentissage et non comme un jugement) ;
 - Ont dès le départ soutenu le processus de mise au point d'un système de S&E et possèdent une culture d'étalonnage des résultats de différents lieux ;
 - Adoptent des normes de service contribuant à encadrer en toute transparence les objectifs de prestation de service (voir Section 1 ci-dessous) ;

14. <<https://www.theclearinitiative.org>>.

15. L'étude a examiné des pratiques de S&E au Botswana, au Ghana, au Kenya, au Malawi, en Namibie, au Rwanda, en Afrique du Sud, au Swaziland, en Tanzanie, en Ouganda, en Zambie et au Zimbabwe.

- Comprennent leur potentiel et utilité ;
- Ne « craignent » pas le S&E, perçu comme une fonction de « contrôle » ;
- Possèdent des capacités suffisantes pour remplir leurs fonctions (si celles-ci ne viennent pas s'ajouter à d'autres activités et qu'elles disposent des ressources suffisantes pour réaliser leur travail) ;
- Au niveau micro, les **individus** responsables du S&E
 - Comprennent son utilité potentielle,
 - Ne « craignent » pas le S&E, perçu comme une fonction de « contrôle » ;
 - Possèdent des capacités suffisantes pour remplir leurs fonctions (si celles-ci ne viennent pas s'ajouter à d'autres activités et qu'elles disposent des ressources suffisantes pour réaliser leur travail).

Parmi les meilleures pratiques internationales figure l'équilibre entre les carottes, les bâtons et les sermons, comme le récapitule le Tableau 11.

Tableau 11 : Mesures d'incitation à l'utilisation du S&E : carottes, bâtons et sermons

CAROTTES	BÂTONS	SERMONS
<ul style="list-style-type: none"> • Changement d'orientation du S&E du « contrôle » vers l'« apprentissage » • Création de forums pour permettre aux administrateurs de niveau central et local de comparer leurs expériences (par ex. : entre juridictions) • Reconnaissance de haut niveau des bonnes ou meilleures pratiques • Mesures d'incitation budgétaire à de meilleurs résultats • Contrats de performances pour les fonctionnaires et le S&E comme critère de recrutement, promotion et certification • Garantir que les fournisseurs de données comprennent comment leurs données sont utilisées et l'importance de fournir des données précises et opportunes • Formation des gestionnaires et du personnel des programmes 	<ul style="list-style-type: none"> • Adopter des lois, des décrets ou des règlements établissant le S&E et des exigences formelles pour la planification, la conduite et l'élaboration de rapports de S&E • Retirer une partie du financement d'unités qui n'ont pas mené de S&E • Obtenir une plus grande transparence en publiant régulièrement des informations sur les objectifs, les produits et la qualité des services de tous les programmes • Fixer des objectifs de résultats ambitieux, mais réalistes • Impliquer la société civile dans le S&E des performances du gouvernement, exerçant ainsi une pression favorable à de meilleurs résultats et à une plus grande responsabilisation 	<ul style="list-style-type: none"> • Utiliser des exemples de S&E influents pour démontrer son utilité et bon rapport coût/efficacité • Répétition fréquente (lors de toutes les réunions) du message en faveur de l'utilisation du S&E • Sensibilisation, réseautage et formation sur la fonction de S&E et son utilité pour la prestation de meilleurs services • Appui au S&E de bailleurs bilatéraux et multilatéraux sous la forme de prêts aux gouvernements (visibilité et approbation du S&E)

Source : adapté de Mackay (2007).

GARANTIR LA DEMANDE DE DONNÉES DE S&E

En **Moldavie** par exemple, différentes régions ont été comparées dans les rapports trimestriels de suivi automatiquement générés par le SIG du programme, indiquant les départements d'assistance sociale obtenant de bons et de mauvais résultats et permettant d'ouvrir une discussion sur les raisons de telles disparités.

Au **Mozambique**, les délégations de l'INAS disposent d'un certain degré d'autonomie en matière de dépenses et de planification des programmes de protection sociale, mais les budgets sont établis au vu des dépenses antérieures et non de résultats ou besoins caractérisant les zones couvertes, une particularité qui entrave l'utilité du S&E.

Les encadrés ci-dessous fournissent quelques exemples de stratégies visant à améliorer la demande en données de S&E pour la prise de décision dans le secteur de la protection sociale.

Encadré 16 : Étude de cas : le système de S&E de la SASSA

La SASSA exploite un système de S&E centralisé dont la conception repose sur une analyse des besoins en informations des parties prenantes, qui visait à garantir la collecte d'informations utiles. Des indicateurs ont été sélectionnés lors d'un atelier consultatif consacré aux indicateurs, auquel a contribué la Banque mondiale. La sélection finale a également bénéficié de l'expérience d'institutions locales et internationales de protection sociale et de leur expérience.

Les indicateurs de S&E employés par la SASSA reposent sur une étude de référence couvrant la mise en œuvre, l'administration et la gestion des politiques. Le nombre d'indicateurs sélectionnés a délibérément été maintenu à un faible niveau pour se concentrer sur des objectifs opérationnels clairs et logiques pour les opérations de la SASSA. Tous les indicateurs sont valides, fiables, raisonnables, périodiques et susceptibles d'être ventilés.

Source : Encadré élaboré par les auteurs.

Encadré 17 : L'indice de gestion décentralisée du programme Bolsa Familia

Le Brésil est une République fédérale composée de l'Union, d'États, de municipalités et d'un district fédéral. La bonne mise en œuvre des politiques publiques dans ce complexe environnement de fédération exige l'adoption de stratégies appropriées garantissant la coopération et la coordination des différents acteurs. La Constitution fédérale établit que la protection sociale constitue un droit universel incarné par les politiques publiques qui s'appliquent à tout le pays et dont la responsabilité est répartie entre différentes parties prenantes. Dans la sphère de l'assistance sociale, toutes les entités sont donc chargées de mettre en œuvre les politiques qui les concernent, dont le programme Bolsa Família (PBF) et le Registre unique.

Le PBF et le Registre unique reposent sur deux stratégies de base : 1) l'engagement formel des entités fédérales en faveur du programme et 2) l'apport d'un appui financier à l'administration décentralisée. Ces mécanismes ont permis au PBF de connaître une expansion systématique au fil des dix dernières années dans toutes les municipalités et de garantir la distribution de ses prestations à plus de 14 millions de ménages brésiliens vivant en situation d'extrême pauvreté.

La signature des conditions d'adhésion scelle la participation au programme des 26 États, des 5 570 municipalités et du district fédéral dont se compose le Brésil. Ce document expose les obligations et responsabilités standard de chaque entité participant au programme.

L'indice de gestion décentralisée (IGD) a été adopté par le ministère du Développement social (MDS) pour appuyer et encourager les entités fédérales à investir dans le maintien et l'amélioration du PBF et du Registre unique. L'IGD permet au Gouvernement de réserver son co-financement aux États et municipalités, remboursant ainsi partiellement les coûts de fonctionnement du PBF et du Registre unique. Les fonds du Gouvernement central tiennent lieu de recettes dans les budgets des États et des municipalités et peuvent donc être directement appliqués à la gestion du PBF.

En plus de confirmer les obligations inscrites dans les conditions d'adhésion, l'IGD tient lieu d'indicateur de suivi de la qualité de la gestion décentralisée du PBF et du Registre unique, mais aussi de référence indiquant au MDS de libérer des fonds pour les États et les municipalités. La valeur de l'IGD est proportionnelle au montant des fonds à transférer.

L'IGD sert de référence pour calculer le montant des fonds à transférer directement du gouvernement fédéral aux municipalités, États et au district fédéral. Le Graphique suivant présente l'IGD comme une stratégie de coopération pour la gestion décentralisée du PBF.

Graphique 17 : Fonctionnement de l'Indice de gestion décentralisée (IGD)



Source : WWP (2016).

Encadré 18 : Le cas du CONEVAL mexicain

Le Conseil national d'évaluation des politiques de développement social (CONEVAL, *Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social*) est une agence indépendante crédible chargée de garantir la transparence du suivi des politiques sociales. En 2001, le Congrès a décidé pour la première fois dans l'histoire du Mexique que tous les programmes de subventions du Gouvernement fédéral devraient faire l'objet d'une évaluation annuelle. La méfiance de la population a joué un rôle central : l'opposition voulait empêcher le Gouvernement d'utiliser des programmes sociaux à des fins politiques. Le CONEVAL a pour ce faire été institué en qualité d'agence indépendante responsable devant le Congrès, chargée d'effectuer le suivi de la pauvreté et d'évaluer les programmes sociaux.

Le CONEVAL considère que la production de données probantes ne se limite pas à un travail technique et souligne l'importance du dialogue national. « Nous sommes partis de l'hypothèse suivante : pour qu'un indicateur de pauvreté soit utilisé par des acteurs politiques, nous ne pouvions pas nous contenter de demander à une équipe technique de mettre au point une formule puis de demander aux politiques d'utiliser cette méthode, explique le directeur du CONEVAL. Nous considérons en effet que la mise au point d'un système de mesure et d'évaluation constitue un défi politique composé d'éléments techniques, et pas le contraire. En ne tenant compte que des aspects techniques (certes indispensable) et en omettant les acteurs, la méthode que l'on obtiendra et sera peut-être parfaite, mais personne ne l'utilisera. Il convient donc de privilégier le dialogue. »

Source : *Dimensions*, novembre 2016, Numéro 1, *Multidimensional Poverty Peer Network (MPPN)*, <http://www.mppn.org/wp-content/uploads/2016/11/DIMENSIONES_1_English_vs2_smallest.pdf>.

Encadré 19 : Utiliser le S&E pour pousser à améliorer les performances : l'expérience de la Malaisie

La Malaisie a adopté une approche qui se concentre sur les priorités nationales et sur une série de résultats, dont l'élévation du faible niveau des salaires grâce à la protection sociale.

La Malaisie produit des cartes d'évaluation ministérielle liées au processus de planification et caractérisées par un solide engagement de la part du Cabinet du Premier ministre. Outre la simple structure d'élaboration de rapports, il existe un niveau élevé de soutien et d'action politiques. Dans les domaines présentant un faible niveau de performance, la Malaisie a introduit une méthode de « gestion des conséquences » de faibles résultats. Le classement des ministères en fonction de leurs résultats stimule ainsi la concurrence. Sur le plan opérationnel, ce système repose sur des réunions de performances entre le Premier ministre et les ministères évalués. Le Premier ministre organise des réunions semestrielles d'examen des performances avec les ministères et fournit une rétroalimentation à ses ministres. Les objectifs annuels sont liés au Plan quinquennal de développement économique et au Programme décennal de transformation du Gouvernement.

Ce système comprend également un processus systématique d'examen ministériel par les pairs pendant lequel les ministères formulent des commentaires directs sur les performances de leurs pairs. Dans le cadre de la gestion des conséquences, il est arrivé que des ministres soient mis « en chambre froide » (c.-à-d.. qu'ils se voient confier un autre poste en attendant de terminer leur mandat) ou démis de leurs fonctions. La Malaisie dispose également d'un système d'examen annuel du travail et des résultats de S&E, placé sous l'égide d'un panel international d'évaluation.

Source : <https://www.theclearinitiative.org/sites/clearinitiative/files/20104/african_M&E_workshop.pdf>.



3.2 ACCROÎTRE L'UTILISATION DES DONNÉES FACTUELLES

Les fournisseurs de données peuvent déployer des efforts explicitement destinés à stimuler l'utilisation des données factuelles, en améliorant :

- **La crédibilité** en améliorant la validité, la pertinence, la faisabilité ou la précision des informations de S&E générées (voir discussion sur la façon de le traduire par la sélection des indicateurs, les sources de données et les approches d'évaluation dans la Section 2) ;
- **L'utilité** des données factuelles renvoie à l'adéquation des informations avec l'utilisateur, qui peut les comprendre et les utiliser. Si un rapport destiné à un ministre est rédigé dans un jargon technique, il peut ne pas être utilisé et être mis de côté. Les collectes de données n'auront donc été qu'une perte de temps et de ressources. Il importe de distiller les informations et d'adapter le message, le support et la stratégie de communication aux différents types d'audience.

L'Encadré 17 récapitule les principaux enseignements tirés en matière d'amélioration de l'utilité des résultats des évaluations d'impact des programmes de transferts monétaires à partir de l'expérience des évaluations appuyées par le *Transfer Project*¹⁶ dans huit pays¹⁷ d'Afrique australe et orientale. Le Graphique 15 décrit l'importance du conditionnement des données de S&E en identifiant les principaux messages politiques et en adoptant des méthodes de communication efficaces, axées dans ce cas sur la remise en question de mythes et d'idées reçues au sujet des programmes d'assistance sociale.

Encadré 20 : L'influence du S&E sur les processus d'élaboration des politiques de protection sociale : enseignements tirés d'Afrique

L'influence que les données relatives à l'impact des transferts monétaires sociaux exercent sur les décisions politiques par en Afrique australe et orientale dépend de différents facteurs :

- Les évaluations intégrées dans les politiques nationales ;
- L'établissement de partenariats et les équipes de recherche multidisciplinaire ;
- Le regroupement et la communication de données probantes ;
- La relation entre l'offre et la demande de données probantes (en particulier la disponibilité au moment voulu d'informations clés tout au long de la durée des évaluations) ;
- La création d'un programme d'apprentissage régional comprenant l'établissement d'une communauté régionale de pratique.

Malgré la considérable diversité des études de cas nationales, une analyse des processus menés dans les pays concernés indique que les données probantes produites par les évaluations nationales et recherches connexes ont contribué :

- À la crédibilité générale du secteur émergent de la protection sociale ;
- À présenter la protection sociale comme un investissement et non comme un coût et à corriger les perceptions et idées reçues du grand public ;
- Appuyer l'apprentissage en matière de conception et de mise en œuvre des programmes pour stimuler leur amélioration dans des domaines clés tels que le ciblage, l'accès, le montant des transferts et le rôle des activités complémentaires ;
- Orienter les débats de politiques de sorte à dépasser le contexte régional et à alimenter les programmes régionaux de protection sociale.

Source : Davies et al. (2016).

16. <<https://transfer.cpc.unc.edu/>>.

17. Kenya, Ghana, Éthiopie, Zambie, Zimbabwe, Lesotho, Malawi et Afrique du Sud.



- **Accès** : Dans certains cas, les utilisateurs de données peuvent vouloir s'en servir pour prendre des décisions, mais ne pas savoir où les rechercher. Les données de S&E doivent donc être facilement accessibles aux différents utilisateurs ; elles peuvent par exemple être mises en ligne sur un site ou portail internet pour permettre aux utilisateurs internes comme externes de les utiliser pour prendre des décisions. La transparence des données du Registre unique en ligne du Kenya constitue un bon exemple d'accès facilité aux données de S&E (voir l'Encadré 21).

Encadré 21 : Améliorer l'accès aux informations du Registre unique des programmes d'assistance sociale du Kenya

Le Registre unique des programmes de protection sociale du Kenya est une plateforme logicielle conçue pour gérer et fournir une supervision intégrée des principaux programmes de transferts monétaires d'assistance sociale du Kenya. Le Registre unique a évolué dans le plus vaste cadre de la politique de protection sociale.

Le Registre unique rassemble des données provenant des SIG des plus grands programmes de transferts monétaires sociaux du Kenya au sein d'un SIG unifié des bénéficiaires, qui cumule et analyse ces informations pour appuyer la planification, la coordination, la responsabilisation et la prise de décision au niveau des programmes et des politiques.

Ces données sont principalement utilisées par les autorités locales et nationales, les décideurs politiques, les concepteurs et les gestionnaires de programmes de filets sociaux. Le Registre unique fournit également un système accessible de présentation de rapports et des tableaux de bord faciles d'utilisation qui génèrent des rapports sur les performances des programmes. Le Registre unique peut indiquer si les besoins des bénéficiaires sont satisfaits et comment harmoniser et aligner le ciblage des bénéficiaires et les transferts monétaires peuvent, mais aussi réduire les doublons. Il s'agit d'informations essentielles à l'efficacité de la gestion des programmes de transferts monétaires et au développement continu des politiques d'assistance sociale.

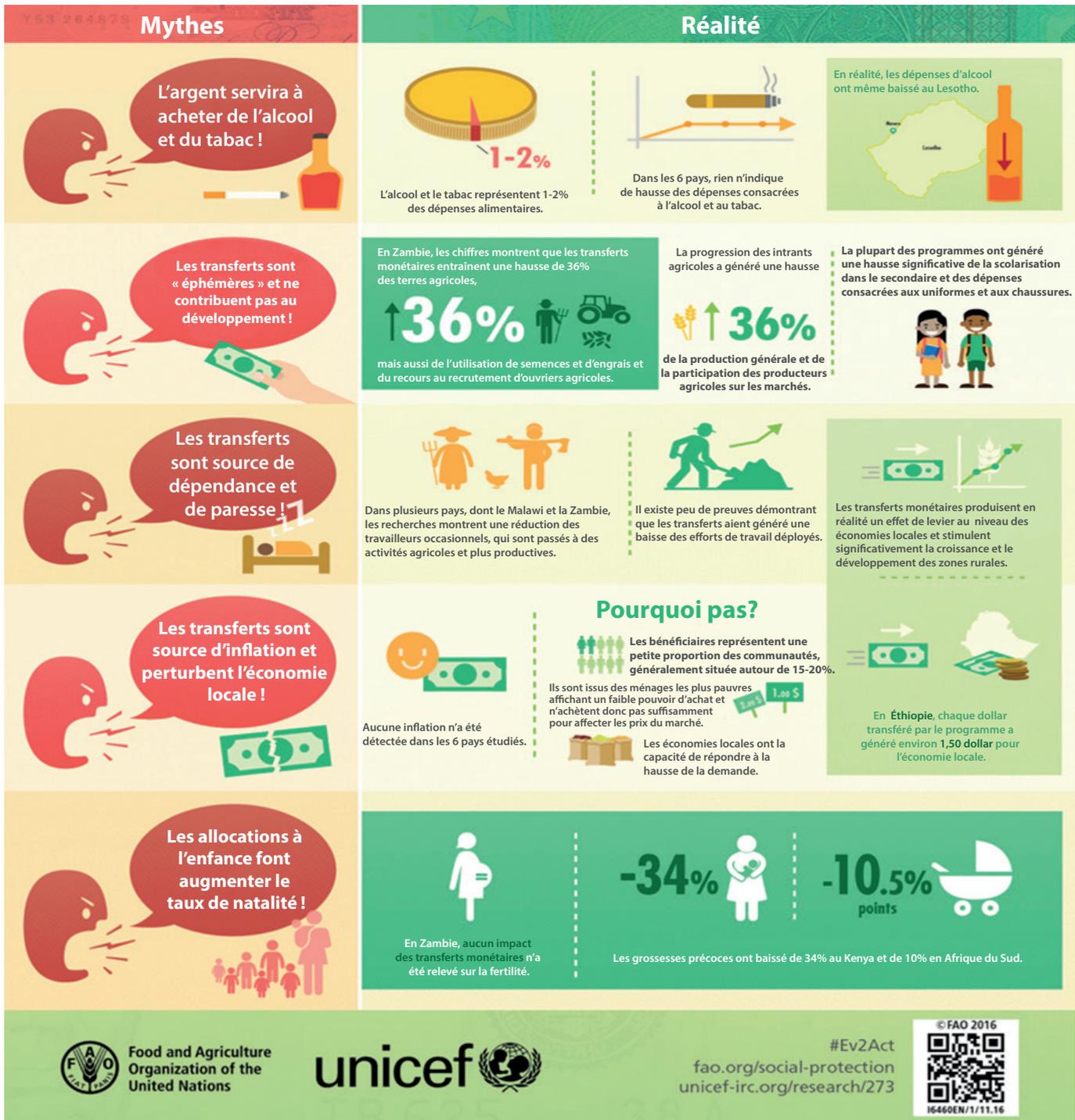
N'importe qui peut se servir du Registre unique pour rechercher des données relatives aux programmes de protection sociale du Kenya et au-delà. Les données du Registre unique du Kenya (par ex. : statistiques, renseignements sur les bénéficiaires, paiements, système de plaintes, cartes et rapports) peuvent être consultées en ligne à l'adresse suivante : <http://mis.socialprotection.go.ke:20301/>.

L'introduction du Registre unique a accru la transparence et la responsabilisation et amélioré le fonctionnement des programmes d'assistance sociale kenyans, dont les gestionnaires étaient auparavant incapables d'indiquer tout simplement qui reçoit quoi dans le cadre de chaque programme de protection sociale. Le Registre fait désormais communiquer les données de programmes épars sur une seule et même plateforme permettant de gérer et de croiser les informations.

De même, les informations provenant du tableau de bord de S&E du programme de transferts monétaires ghanéen LEAP sont disponibles en ligne (plus d'informations dans l'Encadré 5 ci-dessus).

Source : <<http://mis.socialprotection.go.ke:20301/>>.

Graphique 18 : Graphique informatif sur les mythes et idées reçues existant autour des transferts monétaires sociaux en Afrique



Source : Transfer Project, <<https://transfer.cpc.unc.edu/>>.



3.3 L'APPRENTISSAGE EMPIRIQUE ET SON ORGANISATION¹⁸

Dans le cadre du S&E traditionnel, la plupart des projets (y compris dans le domaine de la protection sociale) suivent des procédures standard conformes à la planification des projets ou aux cadres logiques et reposent sur un « projet de développement » leur tenant lieu d'apports (ressources financières ou autres), ensuite traduit par un organisme de mise en œuvre en activités déterminées pour produire des produits utiles destinés à produire des résultats ou effets sur le bien-être des bénéficiaires visés.

La dernière décennie a rapidement vu s'intensifier les critiques à l'encontre du S&E traditionnel et s'accroître l'importance accordée au recours à des techniques rigoureuses d'évaluation de projets. La critique porte sur deux éléments : a) l'évaluation était trop antérieure (ex ante) et devait être postérieure (ex post) et b) l'évaluation doit se concentrer davantage sur les résultats et pas uniquement sur les apports et reposer davantage sur un scénario contrefactuel rigoureux. Cette situation a considérablement accru l'attention portée aux évaluations d'impact rigoureuses (plus d'informations dans l'Encadré 12).

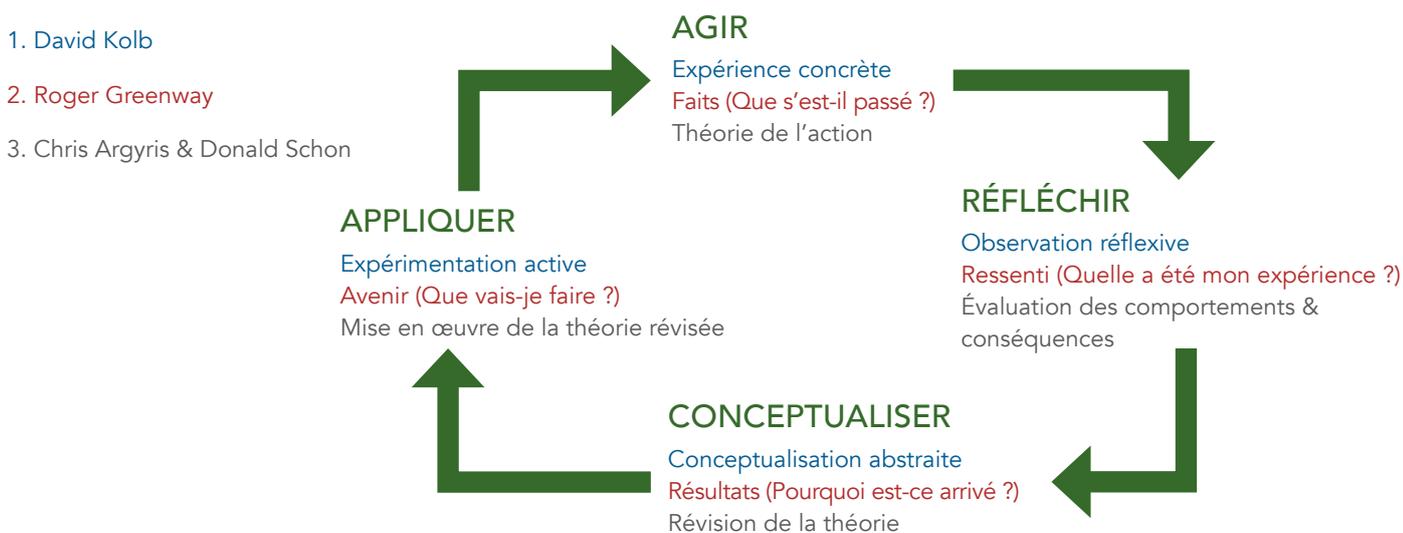
Si l'approche traditionnelle de S&E et la plus récente approche de l'évaluation d'impact ne permettent pas de répondre aux besoins d'apprentissage de la plupart des organisations, c'est pour trois raisons principales :

- **La nature complexe et hautement dimensionnelle de l'espace de conception exige que l'apprentissage** de « ce qui marche » soit flexible et dynamique.
- **De nombreux problèmes de développement sont en réalité des problèmes de mise en œuvre** liés au passage des apports aux produits (pour lesquels une évaluation d'impact mesurant les résultats au niveau des bénéficiaires n'est pas encore nécessaire)
- Comme les êtres humains, les organisations et les systèmes apprennent par l'expérience et pas (seulement) par les données probantes.

3.2.1 Apprendre par l'expérience

Les personnes apprennent à travers un **processus circulaire d'action, de conceptualisation et d'évaluation** qui comprend le retour sur des expériences passées et l'anticipation de résultats à venir. Ce que nous faisons est le résultat de l'observation, de l'action et de la réflexion ; notre comportement reflète le regard que nous portons sur les expériences passées, jugées bonnes ou mauvaises, couronnées ou non de succès. Nous évaluons également les actions des personnes qui nous entourent. Nous élaborons enfin des stratégies exclusives qui s'appliquent mieux à notre propre situation. **L'apprentissage empirique** renvoie au processus d'apprentissage par l'expérience et se définit plus précisément comme « l'apprentissage par la réflexion sur le faire » (Kolb 2014).

Graphique 19 : Cycles d'apprentissage empirique



Source: <www.edbatista.com/2007/10/experiential.html>.

18. Cette section repose sur Pritchett (2013) et sur l'initiative PDIA, disponible à l'adresse suivante : <<https://bsc.cid.harvard.edu/>>.



Les spécialistes du développement savent que les enseignements tirés d'un projet interviennent après la conception, mais bien avant toute « évaluation » formelle, et qu'ils sont souvent accidentels et passent souvent inaperçus.

L'objectif est d'introduire délibérément les processus informels d'apprentissage empirique découlant de la mise en œuvre du projet dans la stratégie générale des organismes de développement. Pritchett et al. (2013) proposent d'ajouter un autre « E » (« empirique ») au S&E, défini comme le processus d'**apprentissage empirique structuré** permettant à un organisme de tirer des enseignements de la mise en œuvre d'un projet.

3.2.2 Vers un apprentissage empirique structuré

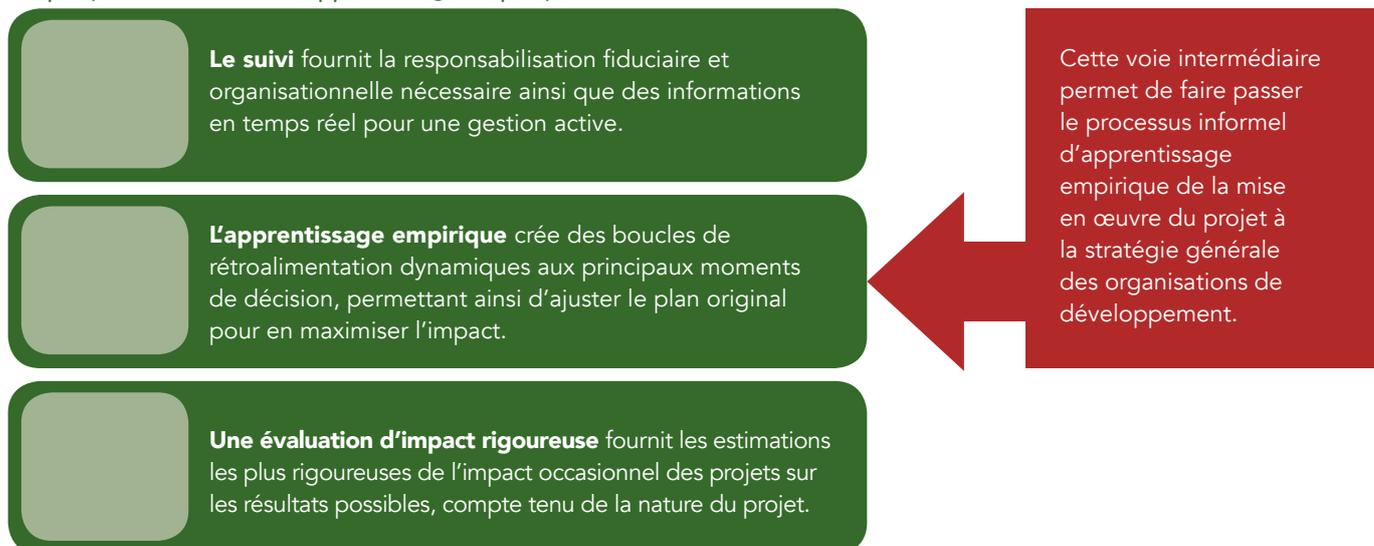
De nombreux organismes de mise en œuvre (ou du moins une part importante de leur personnel) souhaitent faire ce qui leur convient et si possible le faire bien. L'idée d'« évaluation indépendante » surgit souvent lorsque le directeur d'un organisme de financement, par exemple, souhaite opérer une sélection parmi des options alternatives pour privilégier progressivement « ce qui fonctionne ». Lorsque les organisations considèrent (à raison) que l'évaluateur peut provoquer une réduction de leur budget si elles ne sont pas efficaces plutôt que de les aider à être efficaces, l'enthousiasme suscité par l'évaluation s'évanouit naturellement (Pritchett 2002). Les organismes de mise en œuvre se montrent donc moins enthousiastes (voire réticentes) envers les évaluations d'impact rigoureuses.

Les organismes de mise en œuvre manifestent souvent un intérêt pour l'évaluation de ce qui fonctionne pour produire des résultats. Un organisme de mise en œuvre peut exercer un certain contrôle sur les résultats d'un projet de développement par l'intermédiaire de la gestion des apports et des activités. Les organismes sont plus enclins à mener des évaluations axées sur les produits, dans la mesure où les données relatives aux résultats sont plus coûteuses que les données relatives aux produits, car elles impliquent presque toujours la participation d'acteurs externes au projet de développement.

L'apprentissage empirique structuré renvoie au processus de ventilation et d'analyse des données relatives aux apports, activités et produits sélectionnés pour être collectés par le projet afin d'en tirer des enseignements intermédiaires susceptibles d'être réinjectés dans la conception pendant le cycle du projet. L'idée est de comprendre comment identifier l'impact au moyen de la randomisation et d'autres méthodes rigoureuses pour ensuite l'amplifier considérablement (à un moindre coût) en se servant du projet de développement lui-même en guise de dispositif d'apprentissage. Les variations des alternatives en matière de conception peuvent servir à identifier des écarts d'efficacité du projet tout au long du processus, qui peuvent être mesurés à un faible coût supplémentaire et à une fréquence élevée et pris en compte en temps réel dans la prise des décisions principales pendant la période de mise en œuvre. Plutôt que des objets isolés dans l'espace de conception, les projets destinés à être novateurs sont réactifs et dotés de capacités de réponse stratégique sur l'espace (ou une partie de l'espace) de conception (voir Graphique 20).

Pour maximiser l'apprentissage empirique, celui-ci doit reposer sur une stratégie d'apprentissage organisationnel consistant en une combinaison spécifique de suivi, d'apprentissage empirique et d'évaluation (S&E) du projet (voir Graphique 20 ci-dessous).

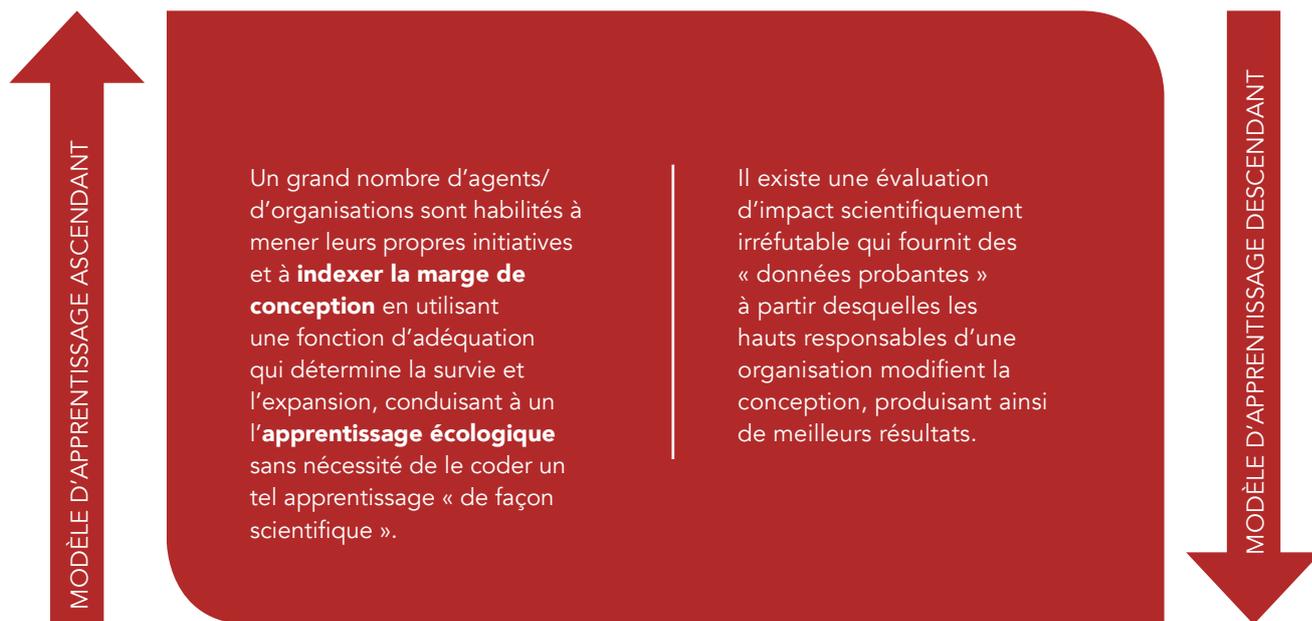
Graphique 20 : Le rôle de l'apprentissage empirique dans le S&E



Source : Prichett et al (2013).

L'évaluation d'impact repose souvent sur le modèle implicite suivant : l'administration de l'organisme de mise en œuvre modifiera la conception au vu de « données probantes » entièrement technocratiques, tandis que des instructions venant d'en haut modifieront la mise en œuvre. Il est possible que les agents de mise en œuvre modifient leur comportement une fois convaincus que le nouveau comportement adopté promeut leurs objectifs, un point de vue à la fois lié à leur propre intérêt et à un souci pour les produits et résultats de l'organisation. Si tel est le cas, la participation de l'organisme et des agents de mise en œuvre est alors essentielle à l'impact de l'apprentissage (voir Graphique 21).

Graphique 21 : Apprentissage descendant ou ascendant



Source : adapté de Prichett et al (2013).

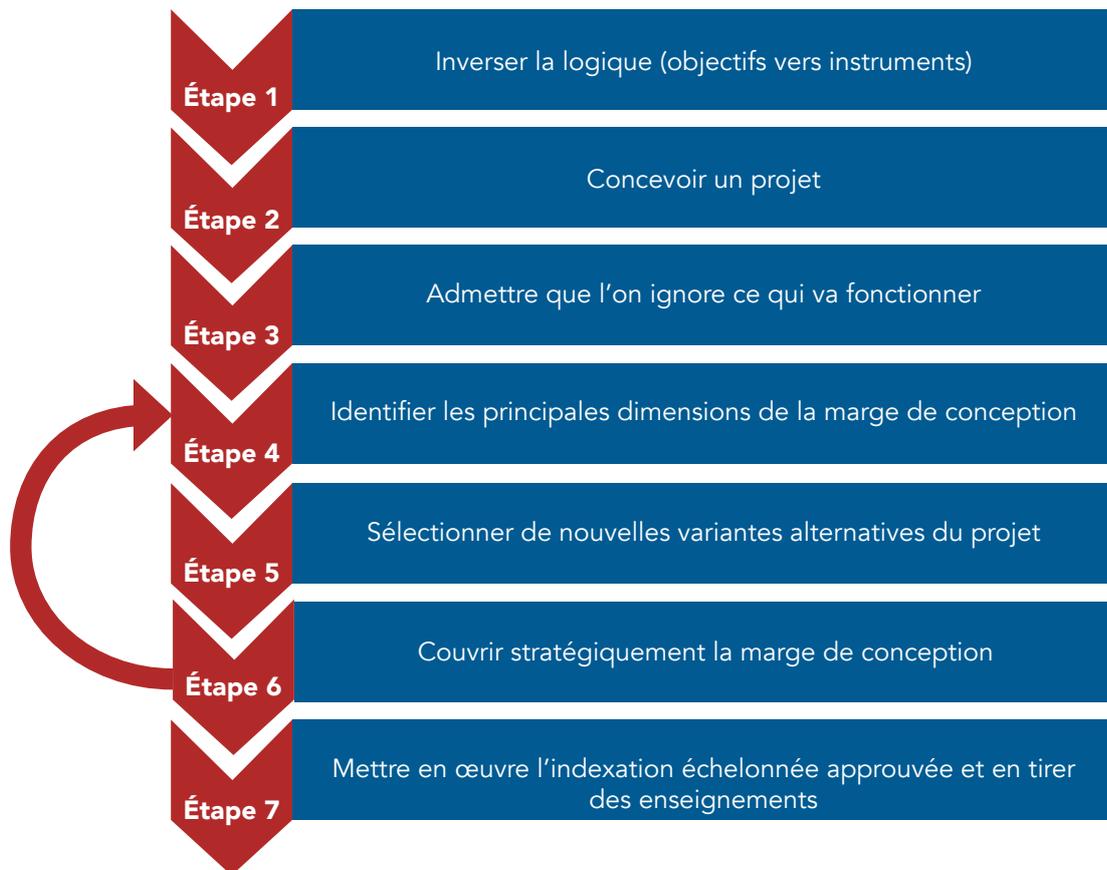
Dans le cas d'entreprises complexes, il s'avère en réalité impossible de prédire ce qui fonctionnera. Les gestionnaires de projets de développement ne savent pas si les apports généreront des produits utiles (domaine interne sous leur contrôle) ou si les produits créés généreront à leur tour des résultats et des effets (hors de leur contrôle). Comme évoqué plus haut, les projets ne peuvent pas être « fondés sur des données probantes », vu le niveau de granularité auquel ils doivent être conçus, même en puisant dans toutes les informations disponibles. Les projets de développement diffèrent de la chimie, qui est compliquée, mais pas complexe et qui permet de prévoir avec exactitude comment se dérouleront des interactions dans des conditions déterminées grâce à la validation de lois invariables couvrant toutes les contingences possibles.

Certains projets ne relèvent en réalité que de la logistique : leurs solutions ont été testées et démontrées en contexte (général et organisationnel) et leur objectif se résume donc à un simple choix d'échelle. Toutefois, certains projets ne relèvent pas d'une simple logique consistant à mettre en œuvre des solutions connues ; la perspective selon laquelle tous les projets doivent se présenter sous la forme d'une logistique, de petits programmes pilotes ou d'expériences de terrain est donc source de fiction et de confusion.

Pour aborder la complexité, il convient d'adopter une approche différente de programmation, mais aussi de S&E, et défier la croyance traditionnelle selon laquelle le changement se fait de façon linéaire. Il s'avère nécessaire d'inclure des possibilités d'interaction, d'évaluation et d'apprentissage continu dans le processus (voir Graphique 22).

Plus d'information sur « Doing Problem Driven Work » et Problem « Driven Iterative Adaptation » à l'adresse suivante : <<https://bsc.cid.harvard.edu/>>.

Graphique 22 : Comment aborder l'apprentissage empirique ?



Encadré 22 : Cadres de recherche pour le travail adaptatif (plus logique que les cadres logiques)

Bien que les avantages de l'itération expérimentale et du processus d'apprentissage semblent évidents pour la plupart, de nombreuses organisations de développement entravent l'adoption d'une telle approche en imposant un cadre logique rigide et d'autres méthodes de planification linéaires. Les agences de financement exigent la certitude structurée et perçue d'un dispositif de type structure logique et n'autorisent pas de projets trop adaptatifs. En réponse à cette préoccupation, nous proposons un nouveau mécanisme de type cadre logique qui intègre l'itération expérimentale dans une approche structurée pour adopter des politiques ou réformes face à des défis complexes : le Cadre de recherche.

Le Cadre de recherche facilite une transition entre l'analyse des problèmes et un processus structuré consistant à trouver et adapter des solutions. Un ambitieux objectif est fixé pour tenir lieu de point final de l'intervention, où sont recensés des détails portant sur « la solution apparemment apportée au problème ». Ce cadre inclut également des points focaux fondés sur la déconstruction et le séquençage du problème. Ces points focaux reflètent ce que la réforme ou la politique cherche à atteindre en différents points du cheminement vers la résolution du problème général. Les premiers points focaux fourniront de plus amples détails lorsque nous saurons un peu plus clairement ce dont nous avons besoin et comment y parvenir. Il s'agit des points focaux qui orientent l'action des premières itérations ; ils doivent être établis de façon définie et significative (puisque'ils façonnent la responsabilisation de l'action). Les autres points focaux reflètent ce que nous supposons, attendons ou espérons ensuite. Ils ne doivent pas être rigides, puisqu'il existe de nombreuses autres hypothèses sous-jacentes, mais orienter le processus d'élaboration de politiques et de réformes donnant à ceux qui financent et autorisent le travail une vision claire de son intention.



(suite)

Le Cadre de recherche ne précise pas chaque étape de l'action à exécuter comme le ferait un cadre de résultat classique, mais planifie un nombre probable d'itérations entre les points focaux (qui peut également être lié à une période déterminée). Ceux qui financent et autorisent le travail savent donc qu'il comprendra un nombre minimum d'itérations sur une période donnée. Seule la première itération est détaillée (étapes précises de l'action et date d'enregistrement).

Il convient de noter que la réflexion, l'apprentissage et l'adaptation font du Cadre de recherche un outil dynamique. Il s'agit d'un outil à employer pour l'itinéraire, comme une carte, du point de départ au point de destination. Il permet de mener des réflexions structurées sur cet itinéraire et d'élaborer des rapports, où toutes les parties prenantes développent leurs connaissances à mesure qu'elles progressent et transforment l'inconnu en connu. Cet outil favorise un processus itératif structuré à la fois adapté pour traiter des problèmes complexes et pour répondre aux besoins structurels des processus formels du projet. Comme évoqué plus haut, il se caractérise par une forte intensité d'information et d'apprentissage, requiert une évaluation constante ainsi que des mécanismes d'analyse et de perception de l'évaluation, et il promeut l'adaptation fondée sur l'information, l'analyse et la perception qui en découlent. Il en va en partie ainsi parce que nous croyons que le discours actif et la participation sont indispensables dans des processus complexes de transformation et qu'ils doivent donc être facilités par l'itération.

Source : Andrews et al. (2017), voir également <<https://buildingstatecapability.com/2016/06/06/searchframes-for-adaptive-work-more-logical-than-logframes/>>.

3.4 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Les systèmes de S&E doivent être conçus de sorte à atteindre un équilibre entre la capacité de produire rapidement des données factuelles de qualité et la demande en données factuelles d'un type particulier nécessaires pour permettre à différents utilisateurs de prendre des décisions.
- Pour atteindre et maintenir l'équilibre entre l'offre et la demande, il doit exister un dialogue constant entre les fournisseurs et les utilisateurs de données, associé à la garantie que les données sont utilisables par la communauté des décideurs politiques et à la prise de mesures incitant les utilisateurs à rechercher des données.
- Du côté de la demande en S&E, il importe de créer une culture de l'apprentissage et non de la culpabilisation pour garantir l'utilité du cadre de S&E pour ses principaux utilisateurs.
- Un bon système de S&E est fondamental pour sauvegarder la conformité à la législation en place, garantir la transparence et la responsabilisation et jeter les bases d'une amélioration continue des systèmes de protection sociale. Un bon système de S&E promeut un cycle d'apprentissage continu, encourage la transformation de la protection sociale et améliore la prestation des services.
- Pour maximiser l'apprentissage pendant la mise en œuvre, les organisations doivent recourir à un apprentissage empirique. Face à des défis complexes, le changement ne prend généralement pas la forme d'un processus linéaire, mais requiert des itérations expérimentales et de fréquents cycles de rétroalimentation.

4

NORMES DE SERVICES, GESTION DES PERFORMANCES ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE

4.1 NORMES ET CHARTES DE SERVICES

Les normes de services décrivent les objectifs précis de prestation établis par une organisation et se composent d'une série d'engagements qu'une organisation s'engage à tenir en fournissant un service. Elles décrivent également ce qu'un client ou utilisateur peut attendre d'un service et la modalité de prestation du service. Il est essentiel que ces normes s'accompagnent d'un système de gestion des performances bien conçu (et correctement supervisé par le système de S&E, voir Section 1) pour garantir des services rentables et de qualité répondant aux besoins en services des utilisateurs. Les normes de services visent plus précisément à :

- Appuyer la prestation de services de qualité constante et élevée ;
- Encourager l'amélioration continue et identifier des domaines précis où la qualité des services peut être améliorée ;
- Aider les prestataires de services à auto-contrôler la qualité de leurs services ;
- Promouvoir un engagement collectif en faveur de la qualité par le biais d'un ensemble de critères clairs et mesurables ;
- Aider les utilisateurs à savoir ce qu'ils peuvent attendre des prestataires de services en matière de qualité de prestation de services ;
- Maximiser la satisfaction et la confiance du personnel envers les services ;
- Remplir les exigences de présentation de rapports, de transparence et de responsabilisation ;
- Contribuer aux processus de S&E.



Les meilleures pratiques dans l'établissement de normes de services dans ce secteur consistent notamment à :

- Adapter les normes de service aux objectifs de chaque activité. Dans le secteur de l'assistance sociale, les normes « de gouvernance et de qualité de service » proposées par la Banque mondiale (2011) et les indicateurs connexes pour les programmes de filets sociaux constituent d'utiles orientations axées sur les ressources humaines, le financement et la gestion des ressources, les procédures opérationnelles, les performances organisationnelles et la qualité générale de la prestation de service.
- Assurer la garantie des normes (Banque mondiale, 2011) :
 - *Accessibilité des services* : degré d'accessibilité physique, spatiale et socioculturelle des services à la population cible, indépendamment de l'âge, du genre, de l'appartenance ethnique, de la langue, du handicap, du lieu, etc. (voir quelques exemples d'indicateurs préliminaires dans le Tableau 6 ci-dessous).
 - *Respect de la vie privée, dignité et confidentialité* : niveau de respect de la vie privée, de la dignité et de la confidentialité dans le traitement de chaque bénéficiaire.
 - *Sensibilisation culturelle* : prestation de services non discriminatoires, sensibles aux valeurs sociales et culturelles des individus, de leur famille et communauté.
 - *Plaintes et recours* : existence et promotion de mécanismes de plaintes/griefs faciles à utiliser, dont l'engagement à traiter et résoudre les plaintes dans les délais (voir module ADM).
 - *Sortie et réintégration* : degré d'appui fourni pour permettre aux individus de planifier leur sortie du système d'assistance sociale et leur garantir qu'ils pourront y réintégrer en cas de besoin.
 - *Intégration des services* : mise en place de passerelles avec d'autres prestataires de services d'assistance sociale au niveau local, étatique et national pour garantir l'accès à des services complémentaires.

Tableau 12 : Exemple de dimensions de l'accessibilité des services à superviser

DIMENSION	SOUS-DIMENSIONS ET INDICATEURS PRÉLIMINAIRES
Accessibilité du service	<p>Politiques d'accessibilité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existence et application de politiques d'égalité des chances et de handicap, de procédures et de formations à la prestation de services • Degré de définition de la population cible, d'identification régulière de ses besoins, de planification et de prestation des services pour répondre à ces besoins <p>Accessibilité financière</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité et utilisation de différents moyens pour réduire le coût d'information et de mise en œuvre du programme (par ex. : bureaux mobiles, numéros gratuits, etc.) • Temps et coût de transport jusqu'aux installations • Coûts de candidature et d'enregistrement • Temps moyen requis pour postuler et s'inscrire au programme • Perception individuelle de la facilité d'accès au service et aux documents requis <p>Accessibilité physique, spatiale et fonctionnelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Praticité du lieu et de l'accès (% d'installations proches du transport public, clairement indiqué, conformité aux normes relatives à l'accès des personnes porteuses de handicaps physiques) • Praticité des installations (par ex. : % d'installations équipées de salles d'attente adéquates pour recevoir des enfants, correctement entretenues, équipées de sanitaires, entièrement opérationnelles et approvisionnées) • Degré d'utilisation de la technologie pour fournir des informations et accéder aux services (le cas échéant) • Publication et observation des horaires d'ouverture (par ex. : % d'installations dont les horaires sont affichés, % d'installations équipées d'un guichet d'information/d'enregistrement pendant les horaires d'ouverture pour des visites hors rendez-vous) • Praticité des horaires d'ouverture (% de bénéficiaires trouvant les horaires d'ouverture pratiques) <p>Accessibilité socioculturelle</p> <ul style="list-style-type: none"> • Disponibilité de matériel d'information dans différentes langues et différents formats • Rapport entre le nombre de bénéficiaires rencontrant des difficultés pour communiquer dans la langue officielle et le nombre d'interprètes formés ou d'agents bilingues • Disponibilité des informations et accès aux services adapté aux individus présentant des besoins particuliers (malvoyants ou malentendants, personnes rencontrant des difficultés pour comprendre ou lire la langue officielle et personnes présentant des difficultés d'apprentissage) • Perception individuelle de la prestation de service en fonction de l'âge, du sexe, de l'appartenance ethnique et de la langue de chacun

Source : Banque mondiale (2011).

- Garantir que les normes mesurent ce qui importe aux usagers des services (à travers des recherches et des consultations).¹⁹
- Faire participer les fonctionnaires de tous les niveaux à la détermination des normes et de leurs mesures connexes. Les mesures considérées par le personnel comme étant non pertinentes, irréalistes, inappropriées ou injustes seront contre-productives. Elles peuvent par exemple se concentrer sur une mesure effectuée au détriment d'autres facteurs plus importants, essayer de contourner le système, sous-exploiter ou se concentrer sur des questions à court terme.
- S'assurer qu'il existe une évaluation équilibrée et un ensemble de mesures destinées à garantir que les gestionnaires concentrent toute leur attention sur un aspect de prestation des services plutôt que sur le panorama complet.

19. Voir aussi Moullin, 2004; Osborne, Radnor et Nasi, 2013.



- Mettre au point des mesures de performances et des indicateurs connexes fondés sur les principes suivants :
 - Inclure des mesures de perception et des indicateurs de performances (objectifs)²⁰
 - Utiliser une combinaison de mesures de résultats et de processus ²¹
 - Garantir que les avantages soient supérieurs au coût de leur obtention/calcul
 - Mettre au point des systèmes clairs permettant de traduire les rétroalimentations en une stratégie d'action susceptible d'être communiquée au personnel.

Les normes de services peuvent également être traduites en une « **Charte de service** » comprenant et définissant les principales valeurs de l'organisation (par ex. : attitude axée sur le service au citoyen, sensibilité, humanité, efficacité, transparence et intégrité), tout en définissant les droits et responsabilités des citoyens et les principaux objectifs de performances en matière de prestation de services (voir aussi l'Encadré 7).²²

Encadré 23. Études de cas : charte de services

En Namibie, une charte de service a été publiée sous la forme d'une brochure contenant des numéros de téléphone et le contact du « coordinateur du dépôt de plaintes » au ministère concerné. Elle fournit également les adresses postales et numéros de téléphone de bureaux régionaux et locaux et des chefs de sous-division du ministère de tutelle.²³ La Charte namibienne de service stipule clairement les délais prévus pour les différentes activités.

Tableau 13 : Extrait de la Charte services du ministère namibien du Travail et de la Protection sociale²⁴

ACTIVITÉ	TEMPS DE TRAITEMENT
Paiement de la pension d'invalidité ou de vieillesse	90 jours
Changement de points et de modes de paiement	60 jours
Changement d'adresse	24 jours
Réintégration	90 jours
Paiement de prestations d'assurance	48 jours
Réception des demandes	3 jours
Réponse aux demandes	14 jours

20. La perception est directement mesurée auprès des usagers et des parties prenantes ; les indicateurs de performances sont directement enregistrés par l'organisation. Il importe par exemple de mesurer le temps d'attente moyen pour se faire opérer, dans la mesure où cet indicateur de performances permettra de déterminer si le temps d'attente réel a progressé, bien qu'il n'indique pas le degré de satisfaction ou d'irritation du patient, contrairement à un questionnaire soigneusement élaboré ou à un groupe de discussion (exemples de mesures de perception). Ces deux types de mesure sont donc nécessaires. Les mesures de perception offrent également l'avantage de permettre de suivre l'évolution des attentes.

21. La mesure des résultats (par ex. : guérison d'un patient) revêt une grande importance pour les patients et les usagers, tout comme celle des processus, qui indique la modalité de prestation du service et revêt également une grande importance pour les patients et les usagers. L'un des problèmes posés par la mesure des résultats est le délai d'attente : les résultats peuvent n'être disponibles que plusieurs mois ou années après un traitement particulier, il est donc possible que le personnel ou le régime de traitement ait changé entre-temps. Les résultats ne peuvent pas non plus être utilisés pour détecter des « quasi-erreurs ». L'utilisation des mesures de processus présente toutefois des risques si elles ne sont pas liées aux mesures de résultats ou à la satisfaction des patients/usagers. Un service peut donc se conformer aux mesures de processus utilisées, mais n'être guère lié aux résultats ou à la satisfaction du patient.

22. <<http://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Citizens-as-Partners-OECD-Handbook.pdf>>.

23. OIT, 2014, p. 159.

24. p. 160.

(suite)

En Afrique du Sud, la prestation des services obéit au principe consistant à « placer les personnes au cœur du système », qui repose sur neuf valeurs de base destinées aux fonctionnaires : consultation des citoyens, adoption de normes de service, accès accru à l'information, politesse, fourniture d'informations, ouverture et transparence, réparations et rentabilité. Pour améliorer les services, le principe consistant à « placer les personnes au cœur du système » exige que les départements évaluent les normes de services fournis aux citoyens. Les normes de services sont mesurées par des enquêtes de satisfaction du public vis-à-vis de la prestation des services.

Au Kenya, la Charte de service du programme HSNP a été largement diffusée au moyen d'un support visuel simple (voir image ci-dessous).

CHARTRE DES SERVICES DU PROGRAMME

1 Le programme de Filets de sécurité contre la faim (HSNP, *Hunger safety Net Programme*) est un programme conjointement mené par le gouvernement kényan et le DFID en vue de réduire l'extrême pauvreté dans le Nord du Kenya. La présente charte a pour vocation de vous informer sur ce que vous pouvez attendre des organisations en charge de ce programme. Elle expose également la façon dont ces organisations prévoient de s'y prendre pour faire respecter cette charte.

2 Nous promettons de vous aider à comprendre les procédures de sélection, de paiement et de plaintes, ainsi que les droits et devoirs associés à la participation au programme.

3 Nous promettons de vous donner l'occasion de nous faire part de vos remarques sur le programme pour générer un processus d'apprentissage et vous faire part de ce que nous avons appris jusqu'ici.

4 Nous promettons que le personnel du HSNP vous traitera toujours avec respect et s'abstiendra de tout acte de discrimination fondé sur l'appartenance ethnique, la langue, la religion ou le handicap.

5 Si vous estimez avoir été injustement exclu d'une sélection, nous promettons de vous donner accès à un processus d'appel géré par une organisation suffisamment indépendante.

6 Nous promettons de garantir une gestion transparente et juste du programme afin d'éviter toute discrimination et de suivre des processus de sélection et d'inscription fondés sur l'admissibilité.

7 Nous promettons de garantir l'accessibilité du programme à tous, indépendamment du genre, de l'âge, du niveau d'études ou du handicap. Nous promettons également que des centres d'inscription seront aménagés près de chez vous et que les paiements seront effectués dans les délais et en un lieu accessible et sûr.

8 Si vous estimez que les promesses formulées dans la présente charte ne sont pas tenues, nous promettons de mettre à votre disposition un système de plaintes indépendant. Vous pouvez soumettre vos plaintes à toute organisation impliquée dans le HSNP ou au Comité des droits, qui la fera suivre. Nous promettons de l'examiner et d'y répondre aussi vite que possible. Votre plainte sera transmise si nécessaire à la Coordination du HSNP pour arbitrage.

Logos: EQUITY Bank Kenya, Oxfam, PROTECTING YOUR RIGHTS, Safepay International, Kenya National Commission on Human Rights.

Source : ministère namibien du Travail et de la Protection sociale, Charte de service du HSNP, Afrique du Sud, « Principe consistant à placer les personnes au cœur du système »

4.2 GESTION DES PERFORMANCES ET PLANIFICATION STRATÉGIQUE

La mise en œuvre de normes de service passe par leur mise en relation avec les plans stratégiques et la gestion des performances, qui contribuent à garantir la poursuite systématique, efficace et efficiente des objectifs en matière de services. Loin d'être aisée, cette tâche se heurte souvent à une résistance au changement de la part des « évalués ». L'Encadré 8 explore quelques-unes des raisons de ce phénomène.



Encadré 24 : Résistance à la gestion des performances liée aux normes de service

Les gestionnaires de programmes craignent généralement que les élus, les groupes d'intérêt et les médias n'utilisent les informations relatives à la qualité des services et aux résultats des programmes pour les attaquer. Ils « craignent que ces informations servent à les culpabiliser pour l'obtention de résultats négatifs » (Hatry, 1992).

Cette résistance peut se traduire par différents types de comportements (Moullin, 2009; Brooks, 2007; Hechman et al, 2002) :

- **Vision limitée** : si les normes se concentrent sur un résultat X, l'équipe se sentira par exemple moins incitée à poursuivre les résultats Y et Z, bien qu'ils puissent être tout aussi importants.
- **Jeux** : changer de comportement pour tromper le système et non pour améliorer les résultats, par ex. : en Angleterre, lorsque le système de santé (NHS) a introduit des objectifs de temps d'attente dans les services d'urgence, le personnel faisait attendre les patients dans les ambulances.
- **Déformation des données** : modifier de façon intentionnelle (et dans l'intention de tromper) les données partagées avec des échelons supérieurs pour se conformer aux normes.
- **Complaisance ou « convergence »** : supposer par exemple que les normes fixent les limites des meilleures pratiques et ne pas s'efforcer pour mieux faire. Dans le cas de l'assistance sociale, il peut s'agir de considérer qu'un délai de 25 jours pour traiter une demande est « acceptable » parce que le délai maximal a été fixé à 30 jours.
- **Tri/sélection** : sélectionner les bénéficiaires/clients/usagers en fonction de la probabilité pour qu'ils contribuent à atteindre les objectifs au lieu de tenir compte de leurs véritables besoins, par ex. : si l'objectif consiste à atteindre X% des personnes vivant sous le seuil de pauvreté, il sera plus facile d'y parvenir en sélectionnant des bénéficiaires relativement plus aisés.
- **Sous-optimisation** : les gestionnaires poursuivent leurs propres objectifs aux dépens de la coordination stratégique.
- **« Sclérose »** : manque d'inclination pour expérimenter des méthodes nouvelles et novatrices, par ex. : obtenir de meilleurs résultats aux tests en dispensant un enseignement superficiel ou en réduisant le financement de la R et D.
- **Myopie** : ne pas envisager le long terme (il s'agit d'une variation de la « vision limitée » décrite plus haut), par ex. : si un objectif est fixé en matière de nouveaux candidats à une prestation, on observera une tendance à négliger les personnes postulant pour la deuxième fois (en les faisant attendre).

Ces tentatives de manipulation du système ne résultent pas nécessairement d'une mauvaise intention du personnel. Dans certains cas, ces attitudes sont liées à l'application rigide de normes de performances, sans tenir compte de facteurs externes tels que les conditions locales et les défis (c.-à-d. des éléments échappant au contrôle du programme) (Hatry, 1992).

Selon la littérature, **les meilleures pratiques** de mise en œuvre des normes de services préconisent :

- *D'appliquer les normes de résultats de façon cohérente, mais souple, en permettant aux gestionnaires de fournir des explications avec les données de résultats du programme.*
- *D'impliquer un personnel aussi nombreux que possible dans le processus d'élaboration et de perfectionnement des normes de service et du système de performances connexe (encourager l'appropriation).*



- De mettre au point un système de présentation de rapports pertinent, utile et opportun (voir Section 1 sur le système de S&E) :
 - Garantir que la mesure des performances par rapport aux normes fait l'objet de rapports réguliers (produits en temps utile pour les gestionnaires, c.-à-d. quand des décisions doivent être prises) ;
 - Garantir que les données sont suffisamment ventilées pour refléter les besoins des gestionnaires à ce niveau et pour resserrer le lien existant entre les résultats et les caractéristiques de la population et des services dans une région donnée ;
 - Permettre la comparaison des résultats entre différentes unités et au fil du temps pour générer des références et une « concurrence par comparaison » ;
 - Ajouter une interprétation approfondie à l'information en la mettant en relation avec des études qualitatives ou des efforts visant à identifier plus précisément les forces et les faiblesses des services ;
 - Présenter les données de façon claire et intéressante (les diagrammes en bâtons peuvent être plus parlants que les tableaux grâce à leur impact visuel) ;
 - Former continuellement les gestionnaires et le personnel à interpréter et utiliser les données (il ne peut pas s'agir d'un exercice ponctuel).
- Le système de mesure doit se concentrer sur *une amélioration continue bénéficiant aux usagers des services* et non sur le développement d'une « culture de la culpabilisation ». Si les résultats d'une mesure particulière sont inférieurs à la norme, il convient de s'interroger sur les raisons de tels résultats et sur la façon d'y remédier à l'avenir.
- Les *mesures d'incitation* doivent être mises en relation avec la gestion des résultats (primes, etc.).

4.3 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- Les normes de services décrivent les objectifs précis de prestation établis par une organisation et se composent d'une série d'engagements qu'une organisation s'engage à tenir en fournissant un service. Elles décrivent également ce qu'un client ou utilisateur peut attendre d'un service et la modalité de prestation du service.
- Pour les concevoir, il est essentiel de s'assurer que les normes mesurent ce qui importe aux usagers des services (via des enquêtes et des consultations) et de faire participer le personnel de tous les niveaux pour définir les normes et leurs mesures connexes.
- Les normes de service peuvent également être illustrées par une « charte de service » à diffuser largement. Elles doivent surtout être mises en relation avec les plans stratégiques et la gestion des performances, qui contribuent à garantir la poursuite systématique, efficace et efficiente des objectifs en matière de services.

5

MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION

Dans le module ADM, nous avons abordé la fonction principale de responsabilisation remplie par un mécanisme sectoriel ou spécifique de présentation de plaintes et de recours dans le secteur de la protection sociale. Différentes mesures internes et externes peuvent être adoptées pour élever le niveau de responsabilisation de la prestation de services dans le secteur de la protection sociale, conjuguées à un solide système de S&E (décrit dans la Section 1). Ces mesures contribuent à la poursuite de deux principaux objectifs : garantir et améliorer la prestation de services de qualité et accroître l'impact de la prestation de protection sociale. Les principales mesures sont exposées ci-dessous.

5.1 MESURES INTERNES

5.1.1 Contrôles ponctuels, supervisions et inspections

Outre le mécanisme de plaintes et de recours, d'autres procédures internes peuvent être mises en place pour garantir la conformité aux politiques, lois, processus et normes de services standard : des contrôles ponctuels, des supervisions (aussi pertinentes pour le S&E, voir plus haut) et des **inspections de conformité interne** à mener régulièrement.

L'organe de contrôle des institutions de protection sociale peut prendre la forme d'un **service d'inspection**, comme c'est le cas en Afrique du Sud. Ce service vise à : vérifier l'intégrité des cadres juridiques et opérationnels de l'assistance sociale et à s'assurer du respect des cadres réglementaires ; conduire des audits financiers internes et contrôler l'organisme de mise en œuvre pour s'assurer du respect des lois et politiques ; et enquêter sur des cas de fraude, corruption et mauvaise gestion au sein de l'organisme de mise en œuvre.

5.2 MESURES EXTERNES

5.2.1 Tribunaux, cours et médiateurs de justice

Certains pays (comme l'Afrique du Sud) ont instauré des **tribunaux indépendants pour l'assistance sociale** chargés de réexaminer des décisions prises par l'organisme de mise en œuvre. Ces tribunaux sont également chargés de diffuser des règles et réglementations d'assistance sociale et d'interpréter la législation.²⁵

Les **tribunaux** existants peuvent également jouer un rôle similaire ; bien que plus lente et coûteuse, cette option s'avère toutefois importante pour obtenir des réparations.²⁶ Selon la Convention 128 de l'OIT (1967), le requérant a le droit de se faire représenter ou assister par une personne qualifiée devant ce tribunal.²⁷

25. <<http://www.paralegaladvice.org.za/docs/chap07/01.html>>.

26. Il convient de garder les considérations suivantes à l'esprit au moment d'envisager la création d'un tribunal comme option de réparation : a) les décisions juridiques peuvent générer des externalités négatives si l'impact global des décisions sur le système n'est pas pris en compte ; b) le recours à des tribunaux comme principal mécanisme de plaintes peut générer de considérables retards et être source de politisation et d'inefficacité ; c) le recours à des tribunaux peut entraîner une régression, dans la mesure où les personnes pauvres et marginalisées ont plus de difficulté à accéder au système de justice. Des défenseurs publics, des ONG et des OSC peuvent contribuer à combler cette inégalité.

27. OIT, 1998, p. 124.



Les médiateurs de justice sont généralement extérieurs à l'appareil bureaucratique formel et remplissent un rôle consultatif. Leurs recommandations ne sont pas contraignantes, mais sont généralement respectées. Leur efficacité est supérieure lorsqu'il existe une bonne diffusion et compréhension des procédures d'aiguillage renvoyant vers les médiateurs de justice ou des entités de niveau supérieur.

5.2.2 Audits financiers

Les audits financiers peuvent assurer une supervision du financement dans le but de garantir une meilleure gestion et une utilisation adéquate des ressources. Un audit vise généralement à garantir que : les procédures et systèmes de décaissement sont corrects ; les registres comptables sont correctement tenus et régulièrement mis à jour ; les systèmes de contrôle interne reflètent les paiements, autorisations et rapprochements ; et que les dépenses sont conformes aux allocations budgétaires.²⁸ Les unités de conformité et d'audit interne et les unités de supervision doivent être des organes indépendants. Elles supervisent la conformité aux lois, luttent contre la fraude aux prestations sociales et enquêtent sur la mauvaise gestion de financements ou de services et sur la délinquance au sein des institutions.

L'**auditeur général national** doit mener un audit indépendant des relevés de compte de l'institution. Des budgets annuels, plans d'activités, rapports annuels et états financiers audités doivent être préparés et soumis conformément à la législation en vigueur. Des plans annuels d'audit peuvent être utilisés pour informer l'institution des calendriers d'audit pour en garantir la conduite régulière. Une unité d'audit interne peut également être mise en place.

5.2.3 Audits sociaux

Les audits sociaux constituent un instrument de plus en plus populaire pour permettre aux bénéficiaires et communautés de mener des analyses et fournir des informations sur la mise en œuvre du programme. Ils sont généralement menés par une OSC locale qui vérifie la conformité du processus et des règles et règlements opérationnels et présente les résultats dans le cadre d'une audience publique.²⁹ Le programme indien de travaux publics MGNREGS a par exemple exigé légalement le recours aux audits sociaux, qui ont effectivement permis d'en améliorer la mise en œuvre (voir Encadré 9).

Encadré 25 : Audits sociaux dans le cadre du programme indien de travaux publics MGNREGS

La première étape de la réalisation d'un audit social consiste à notifier le bureau concerné de ses obligations de droit à l'information et de demande d'accès non restreint aux documents pertinents du MGNREGS. À son arrivée au siège local, une équipe composée d'auditeurs d'État et de district commence par recruter et former des auditeurs sociaux de village. Dans chaque Conseil local (Gram Panchayat), l'équipe d'audit social analyse les dépenses officielles relatives au travail en rendant visite aux travailleurs figurant sur la liste locale. Une audience publique est ensuite organisée au niveau local avec la participation des fonctionnaires participant à la mise en œuvre du programme pour discuter des résultats de l'audit. Les plaintes y sont lues oralement, les témoignages y sont examinés et les fonctionnaires accusés ont l'occasion de se défendre. Après l'audience publique, l'élaboration d'un « Rapport de décisions prises » associe la responsabilité de chaque irrégularité à un ou plusieurs fonctionnaires du programme.

Source : Ayliffe, Aslam et Schjødt (à paraître).

5.2.4 Cadres d'intégrité et campagnes de lutte contre la fraude

La fraude peut être comprise comme le détournement d'intérêts pour obtenir illégalement des avantages. Elle est principalement attribuée à des comportements contraires à la morale et à l'éthique. Les efforts de lutte contre la corruption et la fraude doivent être intégrés aux opérations de l'organisation et faire partie de ses fonctions stratégiques. Ces efforts peuvent consister à :

- Mettre au point un cadre d'intégrité interne qui doit reposer sur des principes clairement définis, comme l'honnêteté, la justice dans les opérations, la transparence et la responsabilisation. Le cadre doit être mis à la disposition de toutes les parties intéressées et constituer un élément obligatoire dans la formation et la sensibilisation des fonctionnaires.³⁰

28. Bassett, Giannozzi, Pop, and Ringold, 2012, p. 56.

29. Subbarao et al., 2012.

30. Commission des services publics, p. 26.



MÉCANISMES DE RESPONSABILISATION

- Adopter des mesures de prévention comme la production et la diffusion de « principes et valeurs » décrivant le comportement attendu et orientant les fonctionnaires dans toute activité ou activité professionnelle ;
- Adopter des formes de participation actives comme des campagnes publiques de lutte contre la fraude lancées avec l'appui acteurs/dirigeants de haut niveau, comme la Présidence.

Tous ces éléments³¹ doivent ::

1. Fournir des normes éthiques claires aux fonctionnaires du secteur public ;
2. Fournir des orientations éthiques aux fonctionnaires publics ;
3. Informer les fonctionnaires de leurs droits, devoirs et obligations s'ils détectent des délits ;
4. Indiquer clairement que l'engagement politique soutient le comportement éthique des fonctionnaires ;
5. Attendre des gestionnaires qu'ils adoptent et promeuvent une conduite éthique ;
6. Promouvoir un comportement éthique par le biais de politiques, procédures et pratiques de gestion ;
7. Fournir des mécanismes adéquats de responsabilisation ;
8. Fournir des processus de prise de décision transparents et ouverts au contrôle ;
9. Définir des directives claires en matière de collaboration entre les secteurs public et privé ;
10. Garantir que les conduites répréhensibles soient sanctionnées et corrigées au moyen de procédures appropriées.

5.2.5 Supervision assurée par le Parlement (par ex. : comité de comptabilité publique)

Au sein du gouvernement, des comités sectoriels peuvent être constitués pour contrôler les dépenses et la prestation de service dans le secteur de la protection sociale. La création d'un Comité de comptabilité publique compétent pour superviser les dépenses du gouvernement et assurer l'efficacité et l'honnêteté de ces dépenses constitue un exemple transversal.

5.2.6 ONG et médias : stimuler la demande de reddition de comptes

Les ONG et les médias jouent un rôle important dans la facilitation et la « stimulation » de l'accès aux mécanismes de plaintes en assurant une supervision indépendante et en consolidant les droits des citoyens et des services de qualité.

Les ONG et les OSC peuvent promouvoir et faciliter l'accès à une procédure de réparation en déposant des demandes de réparations collectives, en informant les citoyens ou en fournissant une assistance juridique pour faciliter l'accès aux tribunaux et aux mécanismes de réparation.³² Les OSC et les ONG peuvent également sensibiliser la population à ses droits, en particulier les personnes pensant qu'elles n'ont pas droit à un service décent ou à déposer une plainte.³³ De même, les ONG et les OSC peuvent s'unir au gouvernement pour appuyer la supervision participative des programmes.

Au Chili, une fondation privée joue un rôle prépondérant dans le dépôt et la diffusion des plaintes courantes sur les services publics pour leur permettre d'être relayées par des journalistes et d'autres ONG. Au Royaume-Uni et en République dominicaine, les ONG ont été « recrutées » et formées avec succès par le Gouvernement pour remplir plus efficacement leur rôle. En Afrique subsaharienne, *Helpage International* est intervenu dans plusieurs pays pour encourager les citoyens seniors à superviser la mise en œuvre de politiques et de services affectant leur vie et à utiliser des données probantes pour promouvoir le changement.

31. Pope, 2000, p. 178.

32. Ringold et al. 2012, p. 71; Gauri 2011.

33. Gauri 2011.



Les médias constituent un vecteur bidirectionnel pour accroître la responsabilisation de la prestation de la protection sociale. Ils peuvent être utilisés par les prestataires de services pour diffuser des informations sur les droits aux programmes et sur les mécanismes de plaintes existants. Un média indépendant peut également jouer un rôle de contrôle en informant sur d'importantes failles ou recours portant sur la prestation de service et en exerçant une pression pour obtenir réparation.

Parallèlement, les médias peuvent toutefois privilégier et gonfler les aspects plus vendeurs de ces affaires aux aspects relevant directement de l'intérêt public. Au Brésil par exemple, il est fréquent d'entendre parler d'obtentions frauduleuses de prestations, perçues comme « scandaleuses ». Il est donc plus probable que les décideurs politiques anticipent des « erreurs d'inclusion » dans la conception des politiques plutôt que des « erreurs d'exclusion », qui attirent moins l'attention.³⁴

5.3 PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS

- La plupart des programmes ont instauré une forme de mécanismes de plaintes au niveau communautaire ou plus formellement à travers des tribunaux ou des médiateurs de justice dont le rôle consiste à garantir la responsabilisation du système. Parmi les autres mécanismes de responsabilisation, on peut citer les contrôles de terrain, la supervision, l'inspection et les audits sociaux. Les systèmes de responsabilisation des programmes de protection sociale poursuivent un double objectif : a) garantir et accroître la qualité de la prestation de service et b) renforcer l'impact de la prestation de protection sociale.
- Différentes mesures internes et externes peuvent être adoptées pour élever le niveau de responsabilisation de la prestation de services dans le secteur de la protection sociale, conjuguées à un solide système de S&E.

34. Both the law establishing and the regulation for implementation of Bolsa Família included detailed sections and articles to identify and penalties to publish fraud, but do not describe standard redress procedures to give unjustly excluded individuals families a fair hearing" (Gauri 2011, p. 26).



BIBLIOGRAPHIE

- Ackoff, R. L. (1989) "From Data to Wisdom", Journal of Applied Systems Analysis, Volume 16, p 3-9.
- Andrews, M. Pritchett, L. et Woolcock M. (2017) "Building State Capability: Evidence, Analysis, Action, Oxford University Press". Disponible à l'adresse suivante : http://bsc.cid.harvard.edu/files/bsc/files/bsc_book.pdf
- Attah, R., Barca, V., MacAuslan, I., Pellerano, L., Ragno, L.P., Riemenschneider, N. et Simon, C. (2015) "How to move beyond the impact evaluation trap? Challenges and solutions for the setting up of comprehensive M&E systems for Social Safety Nets." Oxford: Oxford Policy Management.
- Bamberger M. (1991) "The politics of evaluation in developing countries", Evaluation and Program Planning.
- Bastagli, F., Hagen-Zanker, J., Harman, L., Barca, V., Sturge, G., Tanja, S. et Pellerano, L. (2017) "Cash transfers: what does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features", Overseas Development Institute, Londres.
- Bedi T. et al (2006) "Beyond the Numbers, Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies", publication de la Banque mondiale.
- Boaz, Ashby et Young, (2002) "Systematic Reviews: What have they got to offer evidence based policy and practice?" ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice: Working Paper 2.
- Briceno, B. (2010) "Defining the type of M&E system: Clients, Intended Uses and Actual Utilisation", Nuts and Bolts of M&E systems special series, N. 2, septembre.
- Chen H.T. (2005) "Practical programme evaluation: assessing and improving planning, interpretation and effectiveness, Sage Publications.
- Clarke, A. (1999) Understanding Evaluation In: Evaluation Research, Sage Research Methods.
- CLEAR (2013) "Demand and Supply: Monitoring, Evaluation, and Performance Management Information and Services In Anglophone Sub-Saharan Africa A Synthesis of Nine Studies", the CLEAR Initiative. Disponible à l'adresse suivante : https://www.theclearinitiative.org/sites/clearinitiative/files/201604/Demand_and_Supply_Anglophone_Africa_2013.pdf
- Davies, Nutley, Smith, (2000) "What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services", The Policy Press.
- Davis B. (2003) "Innovative Policy Instruments and Evaluation in Rural and Agricultural Development in Latin America and the Caribbean in Current and Emerging Issues for Economic Analysis and Policy Research (CUREMIS), FAO.
- Davis, Handa, Hyper, Winder Rossi, Winters et Yablonski, eds. (2016) "From Evidence To Action – The Story of Cash Transfers and Impact Evaluation in Sub-Saharan Africa", Oxford University Press.
- Deaton A. et Cartwright N. (2016), "Understanding and Misunderstanding Randomized Controlled Trials", NBER Working Paper No. 22595.
- Gorgens M., Kusek J.Z. (2009): "Making monitoring and evaluation systems work: a capacity development toolkit", publication de la Banque mondiale.
- Gosling I. et M. Edwards (1995) "Toolkits: a practical guide to assessment, monitoring, review and evaluation", Development Manual, Save the Children, Royaume-Uni.
- Gouvernement ghanéen (2013) "Monitoring and Evaluation Framework and System Document (2013–2016), Livelihood Empowerment against Poverty Programme (LEAP)", Department de la protection sociale.
- Gouvernement mozambicain (2014), "Manual for Monitoring and Evaluation the National Institute of Social Action (INAS) programmes".
- Grosh M. E. et al (2008) "For protection and promotion: the design and implementation of effective safety nets"; Banque mondiale, Washington, D.C.
- Hatry, H. (2010) "Key steps in Designing and Implementing a Monitoring and Evaluation Process", in World Bank PREM notes, Nuts and Bolts of M&E systems special series, N. 5, décembre 2010.
- Haynes L. et al (2012) "Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials", UK Cabinet Office, Behavioural Insights Team.

OIT (2012), Recommandation n°202 de l'OIT sur les socles de protection sociale (2012)

Kleinfeld, R. (2015), "Improving Development Aid Design and Evaluation: Plan for Sailboats, Not Trains", Carnegie Endowment for International Peace.

Kusek J.D, R. C. Rist (2004) "Ten steps to a results-based monitoring and evaluation system: a handbook for development practitioners", publication de la Banque mondiale.

Kuster C. et al (2011) "Making evaluations matter: A practical guide for evaluators. Centre for Development Innovation, Wageningen University & Research centre, Wageningen, Pays-Bas.

Mackay, K. (2007) "How to build M&E systems to support better government." Washington, DC: Banque mondiale.

OCDE (2002), "Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management", disponible à l'adresse suivante : <http://www.oecd.org/development/peer-reviews/2754804.pdf>.

Palumbo D. (1987) "The Politics of Program Evaluation", American Journal of Evaluation, Vol 09 pp 54-56

Parkhurst (2017) "The Politics of Evidence: From evidence-based policy to the good governance of evidence", Sage Publication.

Patel L. (2011) "Child Support Grants in Successful Social Protection Floor Experiences Volume 18: UNOSSC".

Pellens T. (2007), "Zambia National Social Protection Policy (NSPP) Monitoring and Evaluation (M&E) Framework - Evaluation Plan", rapport élaboré par Oxford Policy Management pour le ministère du Développement communautaire et des Services sociaux, Gouvernement zambien.

Pritchett, Samji, Hammer (2013) "It's All About Me: Using Structured Experiential Learning ("e") to Crawl the Design Space", Harvard Kennedy School and Center for Global Development, Faculty Research Working Paper Series.

Rubio, G. (2011) "Results Readiness in Social Protection & Labour Operations: Technical Guidance Notes for Social Safety Nets Task Teams". SP discussion paper, Banque mondiale.

Samson et al (2006) "Designing and Implementing Social Transfer Programmes" Economic Policy Research Institute. Le Cap.

Seekings J. (2016) "Affordability and the political economy of social protection in contemporary Africa" CSSR Working Paper No. 389 Centre for Social Science Research.

Segone M. (2008) "Enhancing Evidence Based Policy Making through Country Led Monitoring and Evaluation Systems.", in Country-led monitoring and evaluation systems Better evidence, better policies, better development results, UNICEF.

Seidenfeld D et Sudhanshu Handa (2011) Zambia's Child Grant Program: Baseline Report 28 November 2011 Final. American Institutes for Research Washington, D.C. USA.

Simon, C. Pellens, T. et Marzi, M. (2016) "Zambia National Social Protection Policy (NSPP) Monitoring and Evaluation (M&E) Framework", rapport élaboré par Oxford Policy Management pour le ministère du Développement communautaire et des Services sociaux, Gouvernement zambien.

Thome K, Taylor E et al (2016) "The Local Economy Impacts of Social Cash Transfers: A Comparative Analysis of Seven Sub Haran Countries". FAO. Rome.

PNUD (2009) "Handbook on Planning, Monitoring and Evaluation for Development Results".

UNICEF (2009) "Country-led monitoring and evaluation systems".

Vaessen J. (2010) "Challenges in Impact evaluation of Development Interventions: Opportunities and Limitations for Randomized Experiments." Institute of Development and Policy and Management.

Weiss C. (1993) "Where Politics and Evaluation Research Meet" Evaluation Practice, Vol 14, No 1 , disponible à l'adresse suivante : <http://www.sfu.ca/~palys/Weiss-1973-WherePoliticsAndEvaluationMeet.pdf>.

Weiss Carol (1970) "The Politicisation of Evaluation Research" in Journal of Social Issues 26 (4) 57-86

White H. et Sabarwal S. (2014) "Quasi Experimental Designs" Methodological Briefs Impact Evaluation No 08 UNICEF.

Banque mondiale (2010) "Safety Nets How to, Monitoring and Evaluation", disponible à l'adresse suivante : <http://siteresources.worldbank.org/SAFETYNETSANDTRANSFERS/Resources/281945-1291746977764/10-me.pdf>.

WPP (2016) "Bolsa Familia Interfederative Coordination Instruments: the IGD, World Without Poverty Initiative", available at http://wpp.org.br/wp-content/uploads/2016/12/igd_presentation-interfederative-coordination-instruments.pdf.



APERÇU DU PROGRAMME

Le programme de formation *TRANSFORM* présente une structure modulaire à l'image d'un système de protection social global constitué de composantes interdépendantes.

Les modules de *TRANSFORM* actuellement disponibles sont énumérés ci-dessous.

D'autres modules en cours d'élaboration viendront s'ajouter à cette série.

LEG	Cadres juridiques
S&I	Sélection & identification
ADM	Administration et systèmes de mise en œuvre
COO	Coordination
GOV	Gouvernance, institutions & structure organisationnelle
SIG	Systèmes informatisés d'aide à la gestion & méthodes d'intégration des données
FIN	Financement & gestion financière
S&E	Suivi & évaluation

Toutes les ressources *TRANSFORM* sont disponibles sur :

<http://socialprotection.org/institutions/transform>

EN QUOI CONSISTE TRANSFORM ?

TRANSFORM est un programme de formation novateur consacré à l'administration des socles nationaux de protection sociale en Afrique. Son principal objectif consiste à développer la pensée critique et les capacités des décideurs et praticiens aux niveaux national et décentralisé en vue d'améliorer la conception, l'efficacité et l'efficacéité des systèmes de protection sociale. TRANSFORM vise non seulement à dispenser des connaissances de pointe utiles pour relever les défis auxquels se trouvent confrontés les pays de la région, mais aussi à encourager les apprenants à assumer un rôle moteur dans la transformation de leurs systèmes nationaux de protection sociale.

POURQUOI TRANSFORM ?

Il existe de nombreux programmes de formation dans le domaine de la protection sociale ; un grand nombre d'idées, de concepts, de méthodes et de techniques de base sont donc disponibles. Les institutions et les individus éprouvent pourtant une grande difficulté à mettre en place des systèmes de protection sociale vastes et complets.

Face à une telle complexité, une nouvelle approche de l'enseignement et de l'échange de connaissances s'impose. Elle repose sur la capacité des apprenants à saisir la complexité, à faire preuve de créativité, à appréhender la singularité et la diversité, à s'impliquer dans le changement et la transformation et à les prendre en main. Pour générer la transformation à laquelle aspire ce programme, cette capacité est au moins aussi importante que les connaissances elles-mêmes.

Toutes les ressources de TRANSFORM, dont le présent manuel, sont couvertes par la licence internationale *Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0*. Pour consulter une copie de cette licence, visitez la page : <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/>.

Pour de plus amples informations, consulter la couverture.

Contactez l'initiative TRANSFORM en écrivant à transform_socialprotection@ilo.org

Ou visitez <http://socialprotection.org/institutions/transform>

TRANSFORM A ÉTÉ MIS AU POINT SUR LA DEMANDE DE L'UNION AFRICAINE



UNE INITIATIVE INTER-AGENCES
PROMUE EN AFRIQUE PAR :



International
Labour
Organization

unicef 
for every child



Empowered lives.
Resilient nations.

FINANCÉ PAR :



PARTENAIRES DE TRANSFORM :



