

Chapitre 3

Suivi et évaluation

Giovanna Prennushi, Gloria Rubio et Kalanidhi Subbarao

3.1	Introduction	3
3.2	Définition d'un système de suivi de la pauvreté	3
3.2.1	Définition des objectifs, des indicateurs et des cibles	3
3.2.2	Choix des indicateurs	4
3.2.3	Décomposition des indicateurs	8
3.2.4	Définition des cibles	10
3.2.5	Définition des besoins en matière de données	11
3.2.6	Définition des fréquences de suivi	13
3.2.7	Éléments des systèmes de suivi de la pauvreté auxquels il faut souvent s'intéresser	14
3.3	Conception des évaluations de l'impact	15
3.3.1	Quand réaliser une évaluation de l'impact ?	16
3.3.2	Mesure des impacts des politiques et des programmes	17
3.3.3	Définition des besoins en matière de données	18
3.3.4	Obtention des données	20
3.4	Les gageures du suivi et de l'évaluation	21
3.4.1	Appréciation du processus de formulation et de mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté	21
3.4.2	Évaluation de l'impact global des SLP sur la pauvreté	24
3.5	Renforcement de la capacité de suivi et d'évaluation et mécanismes de feedback	24
3.5.1	Renforcement de la capacité	24
3.5.2	Renforcement des mécanismes de feedback	26
3.6	Promotion de la participation au suivi et à l'évaluation	28
	Guide des ressources sur le Web	29
	Notes	29

Tableaux

3.1.	Exemples d'indicateurs finaux et intermédiaires	7
3.2.	Données du suivi et sources	13
3.3.	Fréquence de la collecte des données	14
3.4.	Comparaison des méthodes d'évaluation quantitatives et qualitatives	19
3.5.	Méthodes d'évaluation et besoins en matière de données	20

Figures

3.1.	Types d'indicateurs	5
3.2.	Choix des indicateurs et définition des cibles	12
3.3.	Renforcer l'évaluation des impacts	23

Encadrés

3.1. Objectifs, indicateurs et cibles de développement pour le millénaire	6
3.2. Caractéristiques de bons indicateurs	9
3.3. Questionnaire relatif aux principaux indicateurs de développement	16
3.4. Exemples de sources de données pouvant servir dans une évaluation	21
3.5. Évaluation de l'impact en Afrique : initiative inter-sectorielle	22
3.6. Rôles des diverses agences dans le suivi et l'évaluation	26

Notes techniques (voir annexe C)

- C.1 Principaux types d'évaluation
- C.2 Conceptions des évaluations de l'impact
- C.3 Méthodes d'évaluation de l'impact des politiques et programmes à couverture totale
- C.4 Types de sources de données pour l'évaluation de l'impact

Études de cas (voir Annexe C)

- C.1 Suivi des progrès du plan d'action d'élimination de la pauvreté en Ouganda
- C.2 Proposition de plan de suivi de la stratégie de lutte contre la pauvreté en Tanzanie
- C.3 Enquête de feedback des citoyens comme outil de participation de la société civile à l'évaluation des performances du secteur public : le cas de Bangalore en Inde
- C.4 Évaluation des bénéficiaires pour les pauvres des programmes d'assistance-travail : le programme Trabajar en Argentine
- C.5 Évaluation du projet de vulgarisation agricole du Kenya
- C.6 Évaluation de la réforme scolaire au Nicaragua : une approche quantitative et qualitative
- C.7 Résultats scolaires dans les écoles élémentaires philippines : évaluation de l'impact de quatre expériences

3.1 Introduction

Ce chapitre vise à aider les États à élaborer un système de suivi et d'évaluation de l'efficacité d'une stratégie de lutte contre la pauvreté (SLP) en matière de réduction de la pauvreté. Comment juger de cette efficacité ?

Cela passe tout d'abord par un système de suivi de la pauvreté qui permet de suivre les indicateurs clés dans le temps et l'espace pour voir s'ils changent du fait de la stratégie. La section 3.2 de ce chapitre s'intéresse à la mise en œuvre d'un système de suivi de la pauvreté : comment définir des indicateurs clés, les suivre dans le temps et déterminer les changements qui ont eu lieu. Bon nombre de pays disposent déjà de systèmes de suivi, de sorte que la tâche consiste à déterminer leur adéquation et à les renforcer au besoin. L'expérience montre qu'il faut suivre plus particulièrement les dépenses et les variables de sorties publiques et également assurer un suivi rapide du bien-être des ménages. Les méthodes participatives de collecte des données et les informations qualitatives donnent un point de vue différent et ne doivent pas être écartées.

Ensuite, il faut pratiquer des estimations rigoureuses et sélectives destinées à évaluer l'impact sur la pauvreté d'interventions qui sont des composantes clés de la stratégie. La section 3.3 traite de la décision de réaliser une évaluation rigoureuse des impacts, explique la conception et la mise en œuvre de cette évaluation, et procure des données nécessaires pour les différentes méthodologies.

D'autres types d'évaluation, (appréciation du processus de formulation d'une SLP par exemple), peuvent également s'avérer utiles. La section 3.4 évoque ce sujet brièvement, car les expériences ici sont limitées. Elle aborde également une autre question importante, à savoir évaluer l'impact global des SLP par opposition à l'impact de composantes spécifiques d'une stratégie, tels que des programmes ou des politiques uniques. Ce qu'il est essentiel de comprendre, c'est qu'un système de suivi solide apportera les données de base nécessaires pour réaliser ce type d'évaluations si le besoin s'en faisait sentir par la suite.

Les activités tant de suivi que d'évaluation doivent être réalisées par des institutions compétentes étroitement liées aux décideurs clés, de manière à être utiles dans la conception et la mise en œuvre d'une SLP. Pour la plupart, ces activités se font en l'absence de développement adéquat de la capacité nationale et de lien fort avec les processus décisionnels clés ; on perd ainsi des occasions précieuses de savoir ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas, ainsi que parfois les financements liés. La section 3.5 propose des conseils pour édifier la capacité, et notamment pour renforcer les processus qui apportent aux décideurs et à d'autres acteurs un feedback sur l'impact des politiques et des programmes. L'un des messages clés de cette section est que la diffusion des résultats est essentielle à leur utilisation. Tout résultat qui n'est pas largement diffusé, via des mécanismes adaptés, à différents groupes de la société civile, ne sera pas utilisé, et les ressources dépensées pour l'obtenir l'auront été en vain.

Les acteurs non gouvernementaux (instituts de recherche, organisations de la société civile, groupes d'intérêt spécial et de pression, etc.) ont un rôle important à jouer dans la conception du système de suivi et d'évaluation, dans l'exécution effective des activités de suivi et d'évaluation ainsi que dans l'utilisation des résultats. La section 3.6 évoque le rôle de ces acteurs.

Le Guide des ressources sur le Web, situé en fin de chapitre, contient des références Internet et d'autres sources d'informations. Les notes techniques et études de cas proposent plus de détails sur des sujets spécifiques et des exemples nationaux.

3.2 Définition d'un système de suivi de la pauvreté

Pour juger de l'efficacité d'une SLP sur la réduction de la pauvreté, il faut mettre en place un système de suivi des progrès. Cette section parle des caractéristiques d'un tel système et des problèmes souvent rencontrés au cours de sa mise en œuvre.

3.2.1 Définition des objectifs, des indicateurs et des cibles

Avant d'être en mesure de déterminer un système de suivi destiné à évaluer l'efficacité d'une SLP sur la

réduction de la pauvreté, il faut parvenir à un accord sur les objectifs de réduction de la pauvreté visés par la stratégie, choisir les indicateurs clés et définir des cibles pour ces indicateurs.

Il existe certainement de nombreuses définitions possibles de ces termes, toutefois nous retiendrons les suivantes dans ce recueil :

les **objectifs** sont ceux qu'un pays ou une société cherche à atteindre ; ils sont souvent exprimés en termes non techniques et qualitatifs, comme « supprimer la faim » ou « réduire la pauvreté » ;

les **indicateurs** représentent les variables utilisées pour mesurer les progrès vers la réussite des objectifs. Par exemple, on pourrait mesurer les progrès en matière de suppression de la faim en s'intéressant au nombre de familles qui déclarent ne pas pouvoir faire trois repas par jour les douze mois de l'année ;

les **cibles** correspondent aux niveaux quantifiables des indicateurs auxquels un pays ou une société veut arriver à un moment donné, par exemple, décider que d'ici 2015 toutes les familles doivent pouvoir faire trois repas par jour tout au long de l'année.

Exemple : les objectifs de développement pour le millénaire

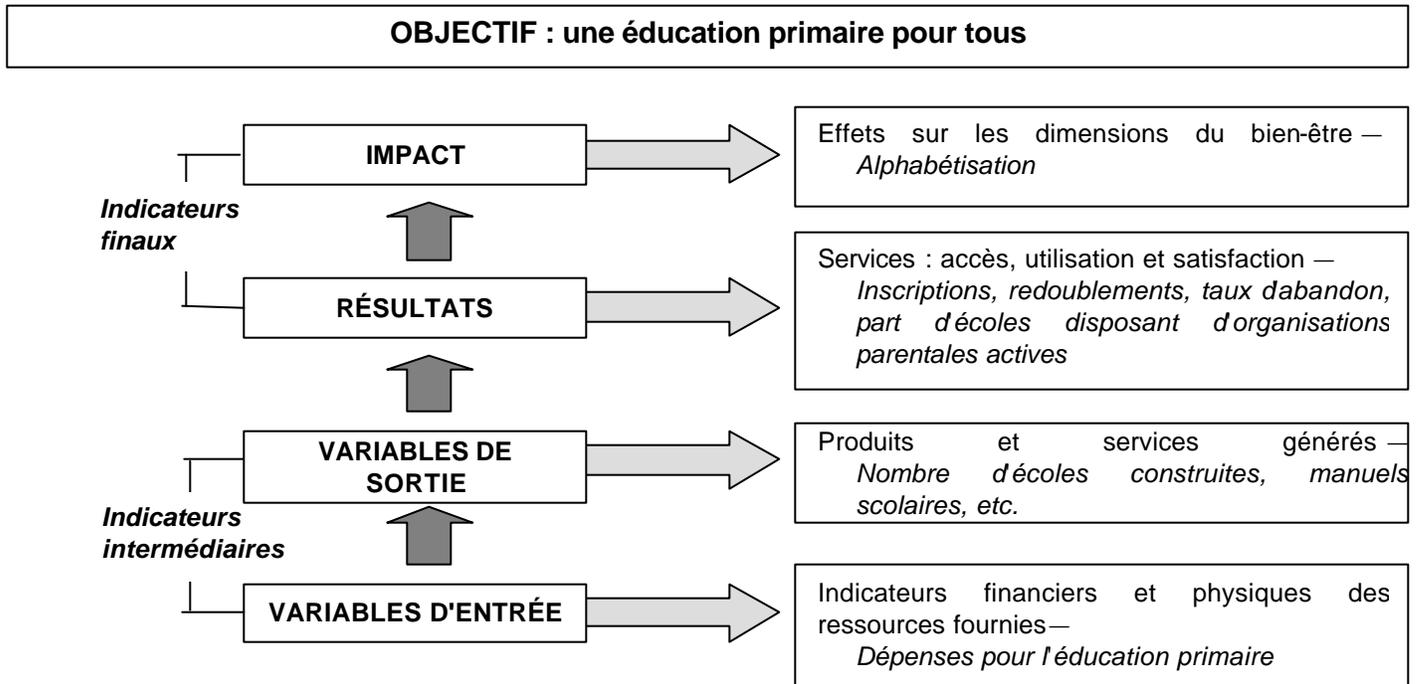
Les objectifs de développement pour le millénaire (ODM) donnent un exemple des types d'objectifs, d'indicateurs et de cibles utiles pour suivre les progrès. Suite à de nombreuses conférences internationales dans les années 90 et au travail sur les objectifs internationaux de développement, plus de 150 chefs d'État réunis en septembre 2000 à New York pour le sommet du millénaire ont convenu d'un ensemble d'objectifs pour suivre les progrès réalisés en termes de réduction de la pauvreté (encadré 3.1).

3.2.2 Choix des indicateurs

Une fois qu'un ensemble d'objectifs a été convenu par le biais de processus participatifs, l'étape suivante consiste à identifier des indicateurs, toujours par processus participatif, afin de mesurer l'évolution vers la satisfaction de ces objectifs. 

Comme le montre la figure 3.1, les indicateurs peuvent être classés en deux grandes catégories : les indicateurs intermédiaires et les indicateurs finaux. Lorsqu'un indicateur mesure l'effet d'une intervention sur le bien-être des personnes, il est « final ». Par exemple, l'alphabétisation peut être considérée comme l'une des dimensions du bien-être, de sorte qu'un indicateur qui la mesure (proportion de personnes d'une certaine tranche d'âge capables de lire un texte simple et d'écrire leur nom par exemple) pourrait constituer un indicateur final. Parfois, les indicateurs finaux sont subdivisés en indicateurs « de résultat » et « d'impact ».

Figure 3.1. Types d'indicateurs



Encadré 3.1. Objectifs, indicateurs et cibles de développement pour le millénaire	
Objectif 1 : Supprimer l'extrême pauvreté et la faim	
Objectifs et cibles	Indicateurs*
Cible 1 : Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de personnes ayant un revenu inférieur à un dollar par jour	<ol style="list-style-type: none"> 1. Proportion de la population en dessous du seuil de 1 dollar par jour 2. Taux de lécart de pauvreté (incidence x ampleur de la pauvreté) 3. Part du quintile le plus pauvre dans la consommation nationale
Cible 2 : Réduire de moitié, entre 1990 et 2015, la proportion de personnes victimes de la faim	<ol style="list-style-type: none"> 4. Prévalence des enfants pesant moins que la normale (enfants de moins de 5 ans) 5. Proportion de la population située en dessous du niveau d'apport alimentaire énergétique minimum
Objectif 2 : Une éducation primaire pour tous	
Cible 3 : Veiller à ce que partout, d'ici 2015, les enfants, garçons comme filles, puissent suivre toute la scolarité primaire	<ol style="list-style-type: none"> 6. Taux net des inscriptions dans l'enseignement primaire 7. Proportion d'élèves en CP qui parviennent au CM2 8. Taux d'alphabétisation parmi les 15 –24 ans
Objectif 3 : Promouvoir l'égalité des sexes et donner un pouvoir aux femmes	
Cible 4 : Supprimer l'inégalité des sexes dans l'enseignement primaire et secondaire si possible d'ici 2005 et à tous les niveaux d'éducation d'ici 2015 au plus tard	<ol style="list-style-type: none"> 9. Proportion de filles et de garçons dans l'enseignement primaire, secondaire et supérieur 10. Proportion des femmes dans la population alphabétisée de la classe d'âge 15-24 ans 11. Part des femmes salariées dans le secteur non agricole 12. Proportion des sièges occupés par des femmes au parlement national
Objectif 4 : Réduire la mortalité infantile	
Cible 5 : Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans	<ol style="list-style-type: none"> 13. Taux de mortalité des enfants de moins de 5 ans 14. Taux de mortalité infantile 15. Proportion de bébés de 1 an vaccinés contre la rougeole
Objectif 5 : Améliorer la santé des mères	
Cible 6 : Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité liée à la maternité	<ol style="list-style-type: none"> 16. Taux de mortalité liée à la maternité 17. Proportion des naissances assistées par du personnel de santé compétent
Objectif 6 : Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies	
Cible 7 : Avoir d'ici 2015, arrêté, et commencé à inverser, l'expansion du VIH/SIDA	<ol style="list-style-type: none"> 18. Prévalence du virus du Sida parmi les femmes enceintes âgées de 15 à 24 ans 19. Taux de contraception 20. Nombre d'enfants orphelins à cause du HIV/SIDA
Cible 8 : Avoir d'ici 2015, arrêté, et commencé à inverser, l'expansion du paludisme et d'autres grandes maladies	<ol style="list-style-type: none"> 21. Prévalence et taux de décès associés au paludisme 22. Proportion de la population dans les régions à risque paludique utilisant des mesures efficaces de prévention et de traitement 23. Prévalence et taux de décès associés à la tuberculose 24. Proportion de cas de TB détectés et guéris sous surveillance directe
Objectif 7 : Garantir la durabilité environnementale	
Cible 9 : Intégrer les principes du développement durable dans les politiques et les programmes nationaux et inverser la dégradation des ressources environnementales	<ol style="list-style-type: none"> 25. Changement dans les régions boisées 26. Régions protégées pour préserver la diversité biologique 27. PIB par unité de consommation énergétique (comme variable de substitution pour l'efficacité énergétique) 28. Émissions de gaz carbonique (par habitant) [Plus deux données de pollution atmosphérique mondiale : diminution de la couche d'ozone et accumulation de gaz à effets de serre dans le monde]
Cible 10 : Réduire de moitié d'ici 2015, la proportion de personnes n'ayant pas d'accès durable à une eau potable	<ol style="list-style-type: none"> 29. Proportion de la population ayant un accès durable à une source d'eau améliorée
Cible 11 : D'ici 2020, avoir obtenu une amélioration significative des conditions de vie d'au moins 100 millions d'habitants des bidonvilles	<ol style="list-style-type: none"> 30. Proportion de personnes ayant accès à un service d'assainissement amélioré 31. Proportion de personnes ayant accès à un logement sûr [Il peut être pertinent de décomposer par zones urbaines/rurales plusieurs des indicateurs ci-dessus pour suivre l'amélioration des conditions de vie des habitants des bidonvilles]
* Certains indicateurs, notamment pour l'objectif 7, font encore l'objet de discussions. Cette liste est susceptible d'être complétée et modifiée à l'avenir.	

Les indicateurs d'impact mesurent les dimensions clés du bien-être comme l'absence de faim, l'alphabétisation, la santé, l'autonomisation et la sécurité. Les indicateurs de résultat capturent l'accès aux services publics, leur utilisation et le degré de satisfaction, comme l'utilisation des dispensaires et la satisfaction des services reçus ; l'accès au crédit ; la représentativité dans les institutions politiques, etc. Bien que ce ne soient pas intrinsèquement des dimensions du bien-être, ils lui sont très étroitement liés.

Lorsqu'un indicateur mesure un facteur qui détermine un résultat ou contribue à son obtention, celui-ci est appelé indicateur « d'entrée » ou de « sortie », en fonction de l'état d'avancement du processus. Il s'agit en d'autres termes d'un indicateur « intermédiaire ». Par exemple, de nombreux facteurs peuvent s'avérer nécessaires pour accroître le taux d'alphabétisation : un plus grand nombre d'écoles et de professeurs, de meilleurs manuels, etc. La mesure des dépenses publiques consacrées aux salles de classe et aux professeurs constituerait un indicateur d'entrée, tandis que celle du nombre de salles de classe construites et de professeurs formés serait un indicateur de sortie. Ce qu'il est important de noter, c'est que les entrées et sorties ne sont pas des objectifs en tant que tels, mais qu'ils contribuent à atteindre les objectifs établis.

Les variables de sortie diffèrent des résultats en ce qu'elles sont soumises au contrôle des agences qui les fournissent ; ainsi par exemple, le nombre d'écoles construites est une variable de sortie, parce qu'il est sous le contrôle direct du ministère de l'éducation ou d'autres corps d'État, alors que le nombre d'enfants qui vont à l'école est un résultat parce qu'il dépend du comportement des enfants et de leur famille. Le tableau 3.1 illustre les objectifs et certains de leurs indicateurs intermédiaires et finaux correspondants.

Bien que l'objectif principal du système de suivi soit de suivre l'évolution des résultats et des impacts sur la pauvreté, il faut suivre les indicateurs tant finaux (résultat et impact) qu'intermédiaires (variables d'entrée et de sortie).² Suivre les indicateurs finaux aide à juger de l'avancement vers la réussite des objectifs définis. Mais les indicateurs finaux sont le résultat de plusieurs facteurs, dont bon nombre ne dépendent pas des décideurs et des administrateurs des programmes. Les indicateurs intermédiaires, en revanche, changent ordinairement suite à des actions du gouvernement et d'autres agents. De plus, les indicateurs finaux évoluent lentement dans le temps, contrairement aux indicateurs intermédiaires qui changent plus rapidement, et donnent une indication, si ce n'est de l'impact sur le bien-être, au moins de l'impact sur certains des facteurs qui le déterminent. Cela permet de procéder à des actions correctives pendant la mise en œuvre d'un programme. Enfin, il est souvent plus facile de réunir des informations sur les indicateurs intermédiaires (nous reviendrons sur ce point plus loin lorsque nous évoquerons les sources de données).

Tableau 3.1. Exemples d'indicateurs finaux et intermédiaires

Objectif	Indicateur intermédiaire (entrée et sortie)	Indicateur final (résultat et impact)
Réduire la pauvreté extrême et accroître les opportunités économiques des pauvres	<ul style="list-style-type: none"> • Dépenses d'infrastructure • Dépenses pour les programmes de formation professionnelle et nombre de bénéficiaires • Pourcentage de routes en bon état 	<ul style="list-style-type: none"> • Incidence de l'extrême pauvreté : pourcentage de la population dont la consommation se situe en dessous du seuil de pauvreté • Ratio de l'écart de pauvreté • Revenus/dépenses des 20 % les plus pauvres de la population par rapport aux revenus/dépenses de l'ensemble de la population • Taux de chômage/sous-emploi • Pourcentage de la population pauvre ayant accès à des programmes de microcrédit
Accroître les capacités des hommes et femmes pauvres	<ul style="list-style-type: none"> • Dépenses consacrées à l'enseignement primaire en proportion du revenu national • Dépenses consacrées à la santé en proportion du revenu national • Pourcentage d'écoles en bon état physique 	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'alphabétisation • Niveaux de formation atteints • Taux d'abandons et de redoublements • Nombre d'inscriptions nettes dans l'enseignement primaire

	<ul style="list-style-type: none"> • Ratio élèves-professeurs • Nombre de médecins pour 100 000 habitants 	<ul style="list-style-type: none"> • Pourcentage de la population en dessous du seuil de pauvreté ayant accès aux dispensaires médicaux. • Taux de mortalité infantile, juvénile et taux de mortalité des moins de cinq ans. • Taux de mortalité liée à la maternité • Taux de malnutrition
Réduire la vulnérabilité des pauvres	<ul style="list-style-type: none"> • Dépenses consacrées aux programmes de filet de sécurité • Pourcentage de ménages ou de personnes pauvres bénéficiant de transferts du gouvernement 	<ul style="list-style-type: none"> • Variabilité de la consommation des ménages • Pourcentage d'orphelins du SIDA bénéficiant d'une protection

Les meilleurs indicateurs intermédiaires se rapportent aux déterminants clés d'un impact ou d'un résultat et varient en fonction du temps, des régions et des groupes. Par exemple, dans un pays où le ratio élèves-professeurs est plus ou moins identique pour toutes les écoles, ce rapport ne constitue pas un indicateur intermédiaire intéressant pour suivre les différences de qualité d'enseignement entre les régions (même s'il reste utile pour suivre les changements dans le temps).

Les indicateurs finaux et intermédiaires doivent être complétés par d'autres indicateurs choisis pour mesurer la performance globale du pays et refléter le contexte de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté. Il faut par exemple intégrer dans le système de suivi des indicateurs chargés de mesurer des facteurs exogènes susceptibles d'affecter les indicateurs de résultats comme la pluviométrie ou la demande extérieure pour des produits du pays.

En général, les bons indicateurs partagent plusieurs caractéristiques. L'encadré 3.2 en résume certaines.

Le choix des indicateurs dépend d'abord des types de données disponibles dans un pays, de même que de ce qu'il est possible de mesurer vu les contraintes en matière de ressources et de capacité ; en fait, la sélection des indicateurs doit s'appuyer sur une analyse des disponibilités et de la faisabilité. Les indicateurs non encore disponibles ne doivent être intégrés au système de suivi que s'il est réaliste de mettre en œuvre un mécanisme de collecte et d'analyse de données sur ces indicateurs.

Pour trouver les indicateurs intermédiaires et finaux finalement appliqués, voir les études de cas 1 et 2, qui donnent des exemples d'indicateurs utilisés pour suivre l'efficacité de la SLP en Ouganda et en Tanzanie.

3.2.3 Décomposition des indicateurs

La décision du niveau de décomposition des indicateurs est aussi importante que le choix même des indicateurs. Ces décisions sont en un sens des « décisions conjointes », généralement examinées au début, basées sur des sources de données existantes et sur les objectifs visés par une stratégie. Il est possible de décomposer les indicateurs selon plusieurs dimensions, du type emplacement géographique, sexe, niveau de revenu et groupe social (basé sur l'éthnicité, la religion, la tribu, la caste). Les indicateurs nationaux décomposés apportent une vision globale de la situation d'un pays par rapport à d'autres, d'où leur utilité. Cependant, lorsque les indicateurs ne sont pas décomposés, ils tendent à voiler des différences majeures entre les régions, les sexes ou les groupes sociaux, et il est difficile de concevoir des politiques et des programmes adéquats de lutte contre la pauvreté si l'on ne dispose pas de vision décomposée révélant ces différences.

Le type et le niveau de décomposition approprié dépend de la situation du pays et également de l'indicateur. En voici certains exemples.

La décomposition par *secteurs géographiques* (différences entre zones urbaines/rurales, unités administratives et zones géoclimatiques) est un type de décomposition classique. Si le calcul des

indicateurs décomposés *urbains* et *ruraux* est courant, et essentiel, il ne suffit pas toujours. Les villes plus petites tendent souvent à ressembler aux zones rurales plutôt qu'aux mégapoles, par exemple sur le plan de l'importance de l'agriculture comme source de subsistance.

Encadré 3.2. Caractéristiques de bons indicateurs

Un bon indicateur

- est une mesure directe et non ambiguë des progrès réalisés, une valeur plus (ou moins) élevée doit être meilleure, sans équivoque possible ;
- est pertinent, il mesure des facteurs qui reflètent les objectifs ;
- varie en fonction du temps, des régions et des groupes et est sensible aux changements de politique, de programmes et d'institutions ;
- n'est pas facilement détourné par des événements non liés ni manipulé pour simuler des résultats ; et
- peut être suivi dans le temps (s'il est disponible, c'est mieux), est souvent disponible et d'un coût de suivi raisonnable.

Il peut donc être judicieux d'affiner la décomposition dans les zones urbaines en fonction de la taille des villes ou au moins de distinguer les mégapoles du reste. De même, la capitale présente souvent des caractéristiques différentes : revenu moyen supérieur, meilleure disponibilité des services, plus grande part d'emploi dans les services, etc. Il peut donc s'avérer utile de prévoir des indicateurs séparés pour la capitale.

La plupart des pays sont divisés en *unités administratives* (états, régions, provinces, districts, municipalités, villages, etc.) qui peuvent servir de base à la décomposition. Dans l'idéal, des indicateurs doivent exister pour chaque niveau administratif ayant un pouvoir décisionnel sur les ressources, ou bénéficiant de ressources. En pratique cependant, la disponibilité des données et les ressources limitées déterminent le niveau de décomposition maximale possible.

Troisième type de décomposition géographique, la décomposition par *secteurs géoclimatiques*. La plupart des pays sont divisés en plusieurs zones géographiques caractérisées par des différences de sol, de pluviométrie, de topographie et donc, de pratiques agricoles, de schémas d'implantation citadine, de simplicité d'accès, etc.

La décomposition par *sexes* est un autre type classique. Des indicateurs de sexe appropriés mesurent les facteurs qui varient entre les hommes et les femmes et prennent en compte l'impact des différences biologiques. Par exemple, l'espérance de vie des femmes tend à être supérieure, de sorte que lorsqu'elle est inférieure à celle des hommes, on peut penser que les femmes sont exposées à des risques graves lors de l'accouchement. Voir chapitre 10, « Sexes », pour plus d'informations.

La décomposition par niveau de *revenu*, de *consommation* ou de *possession d'actifs* est une méthode courante pour observer les variations des indicateurs parmi la population. Elle est généralement préférable à une simple décomposition entre pauvres et non-pauvres, car elle tient compte du fait que bon nombre de caractéristiques propres aux ménages et aux individus varient de manière homogène. Il existe souvent des différences significatives entre les personnes classées comme pauvres. Les individus qui se situent juste en dessous du seuil de pauvreté présentent souvent des caractéristiques très semblables à ceux qui se situent juste au-dessus. Il est donc souhaitable de diviser la population en groupes de taille égale plutôt qu'en pauvres et non-pauvres. Voici des exemples de groupements couramment utilisés, d'après le niveau de revenu et de consommation :

Nom	Nombre de groupes	Part de la population (pourcentage)
Déciles	10	10
Quintiles	5	20
Quartiles	4	25
n ^{ème} percentile	n	100/n

Il est important de décomposer les indicateurs par quintiles par exemple pour déterminer si les améliorations touchent autant les individus les plus mal lotis que les mieux lotis. Il est souvent possible d'atteindre des cibles moyennes nationales, comme celles des ODM, selon des degrés d'amélioration

différents pour des groupes différents.³ S'il est important d'améliorer le bien-être des plus pauvres, alors suivre les indicateurs décomposés par quintile est essentiel.

Dans la plupart des pays, il existe des différences majeures entre les groupes *définis socialement*, selon des critères ethniques, tribaux, religieux ou autres. La définition des groupes pertinents est bien entendu différente selon les pays.

Enfin, il est important de savoir que la décomposition des indicateurs par régions, groupes et autres, a des conséquences politiques et demande donc de l'attention. En outre, suivre des indicateurs décomposés par région administrative requiert presque toujours des efforts complémentaires pour édifier la capacité de suivi et d'analyse dans les unités administratives décentralisées, point mis en exergue dans l'étude de cas C.1 sur l'Ouganda.

3.2.4 Définition des cibles

Une fois les indicateurs choisis, il est utile d'évaluer des valeurs de base et de définir des cibles quantitatives pour certains d'entre eux au moins. On peut déduire les valeurs de base des données existantes, si tant est qu'elles soient de qualité satisfaisante et relativement récentes.⁴ En l'absence de données pour un indicateur, on peut se baser sur la première estimation disponible, si elle survient dans un délai raisonnable, ou sur une estimation préliminaire sujette à révisions.

Définir des cibles est une tâche complexe. Nous proposons ici quelques lignes directrices ; vous trouverez au chapitre 4, « Cibles de développement et coûts » de plus amples informations sur les aspects techniques de la définition des cibles pour différents indicateurs.

Premièrement, le choix des cibles doit reposer sur la situation actuelle et sur ce qu'un pays peut atteindre à un moment donné. Même si un pays choisit des rôles cohérents avec les ODM (voir encadré 3.1), les indicateurs et les cibles choisies peuvent être différents. La cible qui consiste à parvenir à une éducation primaire pour tous est de toute évidence inutile dans un pays qui l'a déjà atteinte.

Deuxièmement, on peut définir les cibles selon des niveaux de décomposition différents. Outre des cibles nationales, on peut définir des cibles spécifiques pour certaines régions ou certains groupes. Par exemple, pour la plupart des pays, les cibles éducationnelles ne sont pas particulièrement utiles à moins de les différencier par sexe. Pour les grands pays comme le Brésil et l'Inde, les cibles géographiques sont appropriées.

Troisièmement, l'inclusion de facteurs qualitatifs et subjectifs dans la définition d'objectifs est importante. Il est difficile de quantifier de nombreux facteurs affectant la qualité de vie, mais ce n'est pas pour autant qu'ils sont moins importants. Lorsque c'est faisable, on peut ajouter des indicateurs qualitatifs et subjectifs, par exemple savoir si les individus se considèrent comme pauvres ou non. Quatrièmement, en règle générale, plus les niveaux s'améliorent, plus les progrès sont difficiles à obtenir. Par exemple, il est généralement plus difficile de réduire la pauvreté monétaire de 10 à 0 % que de 40 à 30 % parce que le groupe cible devient plus difficile à atteindre.

Cinquièmement, si un indicateur donné a montré récemment des signes continus d'aggravation, il est probablement irréaliste de définir une cible d'amélioration substantielle à court terme. De toute évidence, il faudra un certain temps pour que cet indicateur se stabilise et amorce une amélioration.

Enfin, il est essentiel de prendre en compte les conséquences des cibles retenues sur les ressources ainsi que leur faisabilité. Peut-être faudra-t-il transférer des ressources de certains secteurs et programmes à des activités cohérentes avec les cibles retenues. Voir chapitre 4, « Cibles de développement et coûts » pour le détail de l'établissement des coûts.

La figure 3.2 résume les étapes du choix des indicateurs et de la définition des cibles et présente les documents de référence pour chaque étape.

3.2.5 Définition des besoins en matière de données

Ainsi que nous l'avons dit, il est essentiel de suivre les indicateurs tant intermédiaires que finaux. En conséquence, un système de suivi de la pauvreté efficace inclut des données sur les deux catégories d'indicateurs, collectées par le biais de différents instruments et organismes. Ce dernier point est important : ce n'est pas parce qu'un bon système de suivi de la pauvreté requiert des données sur différents indicateurs qu'un seul organisme doit être responsable de l'intégralité de la collecte des données, ce qui n'est ni souhaitable, ni efficace.

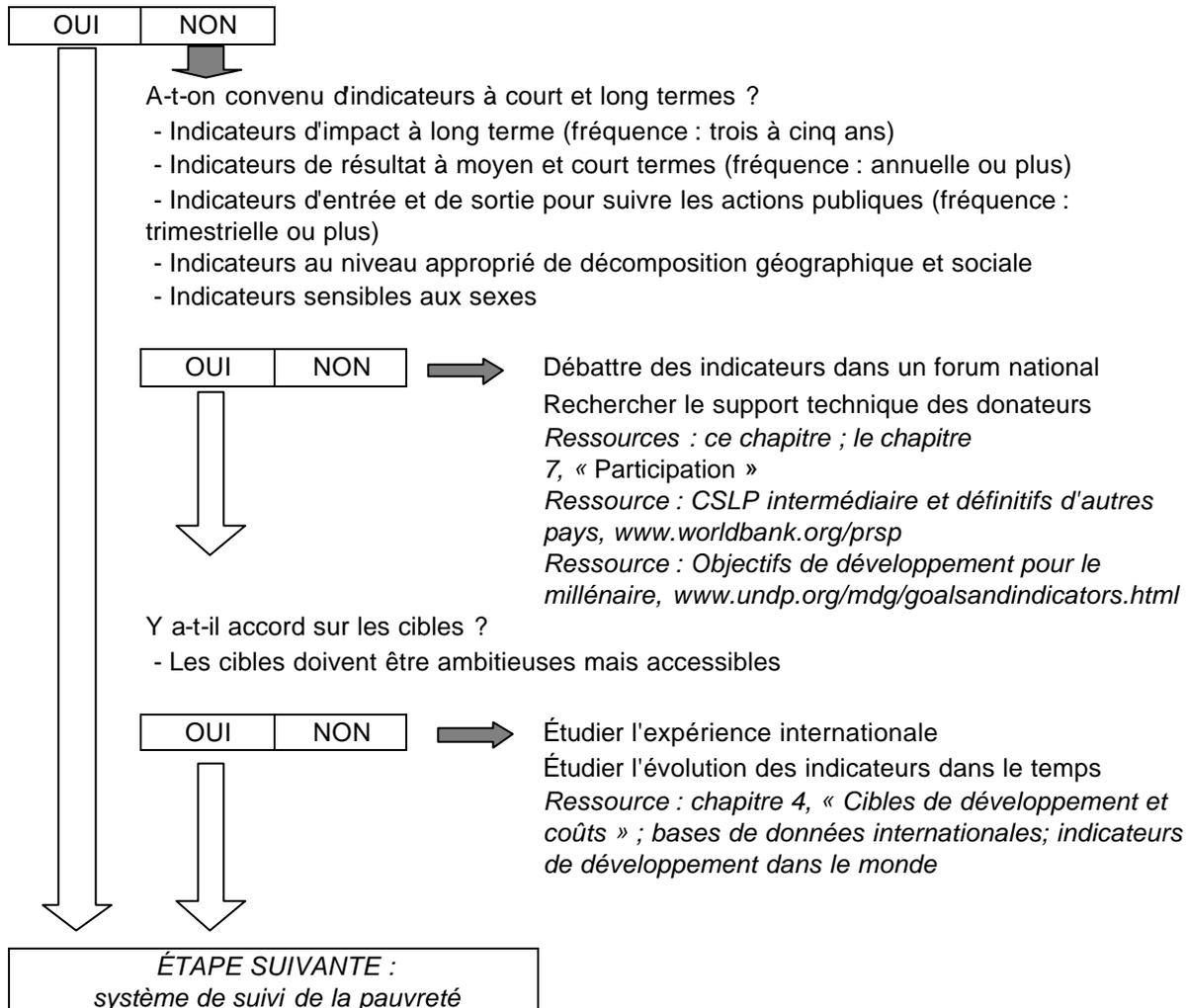
En général, les données sur les indicateurs intermédiaires sont collectées par le ministère du Trésor ou des finances et par les ministères sectoriels au niveau central et local via des systèmes d'informations financiers et de gestion. Ces systèmes rassemblent des données sur les dépenses publiques dans divers secteurs et sur les activités et les résultats qui procèdent de ces dépenses. Par exemple, le ministère du Trésor ou des finances rassemblera des données sur les dépenses d'éducation, alors que le ministère de l'éducation disposera de données sur le nombre d'écoles construites, de manuels achetés, de bourses accordées, d'activités de formation, etc. En général, il existe des données tirées des documents de gestion, même si l'on peut douter de leur exactitude, de leur opportunité et de leur caractère complet. Les données sur le nombre d'employés dans les secteurs clés viennent des ministères sectoriels ou du ministère chargé de l'administration publique.

Les informations sur les indicateurs de résultat et d'impact doivent en général être réunies auprès des bénéficiaires par le biais d'enquêtes auprès des ménages ou des individus et de méthodes participatives. De par la nécessité de collecter des informations directement auprès des ménages ou des individus, la collecte des données de résultat ou d'impact est plus onéreuse et demande plus de temps. Il est important de s'intéresser particulièrement à l'obtention d'informations fiables auprès des femmes, et si possible d'autres groupes, comme les enfants, les personnes âgées ou les minorités exclues, difficilement accessibles ou mal à l'aise face aux questions des enquêteurs.

Pourquoi faut-il réunir auprès des ménages, outre des données tirées des documents de gestion, des données sur l'accès aux services et leur utilisation ? Pourquoi, par exemple, faut-il des enquêtes auprès des ménages pour déterminer le nombre d'enfants qui vont à l'école ? Pourquoi les données liées aux inscriptions provenant des systèmes intégrés de gestion (SIG) du ministère de l'éducation ne sont-elles pas suffisantes ? Premièrement, les données collectées auprès des ménages sont plus fiables : les ménages ont moins d'intérêt à se tromper sur la présence à l'école que les administrateurs du programme et les autorités locales, dont les allocations budgétaires et les motivations peuvent dépendre des cibles d'inscription.

Figure 3.2. Choix des indicateurs et définition des cibles

A-t-on convenu d'indicateurs et de cibles pour la stratégie de lutte contre la pauvreté ?



Deuxièmement, les enquêtes sur les ménages et les études participatives rassemblent en général d'autres informations sur les ménages comme le revenu ou la consommation, le niveau d'éducation des parents et leur situation professionnelle, ou les raisons qui poussent les enfants à ne pas aller à l'école ; ces informations supplémentaires permettent d'analyser l'origine des tendances dans les taux d'inscription. Cela ne signifie pas que les données des SIG sur l'utilisation des services ne sont pas utiles, mais qu'il faut y ajouter les informations supplémentaires directement collectées auprès des ménages, auxquelles elles seront comparées.

Un système de suivi performant doit également inclure des données sur des facteurs externes susceptibles d'influencer l'efficacité de la SLP, comme la météorologie ou des facteurs externes au marché. Le tableau 3.2 résume les instruments de collecte des données, les organismes généralement responsables et le niveau de décomposition des différents indicateurs.

Pour une analyse plus détaillée des divers instruments de collecte des données, se reporter aux chapitres 1, « Mesure et analyse de la pauvreté » et 5, « renforcement des outils statistiques ».

Remarquez que les données provenant de ces différentes sources sont complémentaires ; elles ne se substituent pas les unes aux autres. Disposer d'excellentes données sur la consommation et les revenus au niveau des ménages ne suffit pas à comprendre les tendances dans les résultats sur la pauvreté ; il faut également des données exactes et opportunes sur les dépenses et services publics. Ce n'est pas parce que

les SLP placent plus d'emphase sur les indicateurs finaux qu'il faut moins s'intéresser aux indicateurs intermédiaires, ou déplacer les ressources destinées à les suivre.

Tableau 3.2. Données du suivi et sources

Type	Indicateur	Instrument	Organisme	Niveau
Entrée	Données des finances publiques : revenus, dépenses par catégories Ressources humaines	Documents budgétaires ; données sur les dépenses réelles Enquêtes de suivi des dépenses Données salariales	Ministères des finances et du plan et administration publique ; ministères sectoriels ; agences comptables et d'audit	National et à divers niveaux administratifs sous-nationaux
Sortie	Variables de sortie des dépenses publiques : infrastructure, services fournis	Systèmes administratifs et d'informations de gestion Enquêtes communautaires	Ministères sectoriels ; unités de mise en œuvre des projets ; administrations locales et prestataires de services locaux	National et à divers niveaux administratifs sous-nationaux ; installations (écoles, dispensaires, etc.)
Résultats	Services : accès, utilisation et satisfaction	Enquêtes prioritaires et de suivi immédiat ; enquêtes plurithématiques auprès des ménages ; études qualitatives	Agence statistique centrale ; prestataires de services locaux ; autres	Ménages et individus ; installations (écoles, dispensaires, etc.) ; communautés
Résultat/ Impact	Consommation et revenus des ménages ; conditions de vie ; indicateurs sociaux ; priorités des ménages ; perceptions du bien-être	Enquêtes sur les budgets/dépenses/ revenus des ménages ; enquêtes monothématiques (par exemple, enquêtes auprès de la main d'œuvre) ; enquêtes plurithématiques auprès des ménages (comme les enquêtes de mesure du niveau de vie et les enquêtes démographiques et sanitaires) ; études qualitatives	Agence statistique centrale	Ménages et individus ; communautés
Autre	Comptabilité nationale : PIB, consommation, investissements, exportations, importations, etc. Prix de détail et à la production	Système de comptabilité nationale, statistiques commerciales	Agence statistique centrale ; banque centrale	National (dans certains cas niveaux sous-nationaux vastes)
Autre	Données climatiques : température, pluviométrie, débits d'eau, etc.	Mesure directe	Météorologie nationale ; autres	Aussi détaillé que possible

3.2.6 Définition des fréquences de suivi

Pour décider de la fréquence de suivi d'un indicateur donné, il convient d'apprécier soigneusement le compromis entre la désirabilité des données récentes et le coût de la collecte, comme c'est le cas lorsque l'on décide des indicateurs à suivre et du niveau de décomposition. Les données sur les indicateurs d'entrée, comme les dépenses publiques, sont suivies au moins chaque année et, dans la plupart des cas, plus souvent (chaque mois ou trimestre) dans le cadre des mécanismes de suivi budgétaire. Les données sur les variables de sortie sont le plus souvent disponibles sur une base annuelle, mais il est fortement recommandé de disposer d'informations sur les sorties clés en cours d'exercice budgétaire de manière à orienter des corrections intermédiaires et des décisions sur les allocations budgétaires pour l'exercice suivant. Les données sur certains indicateurs de sortie doivent également être disponibles sur une base annuelle. En revanche, les données sur les impacts ne sont généralement pas disponibles sur une base annuelle, à la fois parce qu'il est coûteux de collecter et d'analyser les enquêtes auprès des ménages et les données participatives et parce que les indicateurs d'impact évoluent lentement.

Le tableau 3.3 présente la fréquence de collecte souhaitable pour les différents indicateurs énumérés dans le tableau précédent.⁵

3.2.7 Éléments des systèmes de suivi de la pauvreté auxquels il faut souvent s'intéresser

La plupart des pays disposent déjà de systèmes de suivi pour suivre la plupart des indicateurs, si ce n'est tous, nécessaires pour juger de l'efficacité des SLP. Que faut-il donc faire de plus ? Certaines expériences récentes dans des pays qui élaborent et mettent en œuvre des SLP soulignent le besoin de s'intéresser dès le début à certains éléments clés du système.

Tableau 3.3. Fréquence de la collecte des données

Type	Indicateur	Instrument	Fréquence
Entrée	Données des finances publiques : revenus, dépenses par catégories Ressources humaines	Documents budgétaires ; données sur les dépenses réelles Enquêtes de suivi des dépenses Données salariales	Mensuelle ou trimestrielle si possible ; annuelle au minimum
Sortie	Variables de sortie des dépenses publiques : infrastructure, services fournis	Systèmes administratifs et d'informations de gestion Enquêtes communautaires	De préférence tous les six mois ; annuelle au minimum
Résultats	Services : accès, utilisation et satisfaction	Enquêtes prioritaires et de suivi immédiat ; enquêtes plurithématiques auprès des ménages ; études qualitatives	Annuelle si possible
Résultat/ Impact	Consommation et revenus des ménages ; conditions de vie ; indicateurs sociaux ; priorités des ménages ; perceptions du bien-être	Enquêtes sur les budgets et dépenses des ménages ; enquêtes plurithématiques auprès des ménages ; études qualitatives	Tous les trois à cinq ans
Autre	Comptabilité nationale : PIB, consommation, investissements, exportations, importations, etc. Prix de détail et à la production	Système de comptabilité nationale, statistiques commerciales	Mensuelle ou trimestrielle si possible (statistiques commerciales par exemple) ; annuelle au minimum Collecte des prix mensuelle ou trimestrielle ; indice des prix à la consommation actualisé au moins tous les cinq ans
Autre	Données climatiques : température, pluviométrie, débits d'eau, etc.	Mesure directe	Quotidienne si possible

Lors du suivi des indicateurs intermédiaires, on rencontre fréquemment les problèmes suivants :

- **Les données sur les dépenses réelles ne sont pas opportunes.** Dans bon nombre de pays, les données sur les dépenses réelles ne sont disponibles qu'avec un décalage important. Cela pose moins de problème pour les dépenses renouvelées (notamment les salaires, mais également les dépenses non salariales), où les dépenses réelles sont souvent très proches des sommes prévues au budget, mais en revanche cela peut limiter sérieusement la capacité d'un pays à suivre les dépenses de capital qui diffèrent souvent des sommes budgétisées. Les programmes destinés à améliorer le suivi des dépenses aux niveaux central et décentralisé, par exemple, par la mise en place de formats de reporting bien conçus et par l'informatisation, peuvent améliorer l'opportunité des données sur les dépenses.⁶
- Il peut s'avérer difficile de relier les données d'entrée (dépenses et ressources humaines) aux sorties, et donc d'estimer le coût de la fourniture de services. Par exemple, une large part des dépenses d'éducation est affectée à l' « administration générale », et le degré de soutien à l'enseignement primaire par rapport à l'enseignement secondaire ou supérieur n'est pas clair. Ainsi, on ne peut par exemple pas estimer précisément le coût pour qu'un enfant suive une année

de scolarité primaire. Pour résoudre ce problème, il faut évoluer vers une estimation des coûts basée sur les activités, dans laquelle toutes les dépenses sont liées à des activités et à des variables de sortie spécifiques. Bien que quelques rares pays fassent cela à grande échelle, il est possible dans la plupart des pays d'aller dans cette direction.⁷

- Les données décomposées relatives aux dépenses sont indisponibles ou inexactes. Sans décomposition des données au niveau des équipements collectifs ou des agences qui fournissent les services, il est difficile de savoir si les fonds publics parviennent jusqu'à ces équipements. Lorsque aucune comptabilité gouvernementale locale n'est disponible ou qu'elle est de mauvaise qualité, on peut réaliser des enquêtes de suivi des dépenses. En Ouganda, selon les données relatives aux dépenses pour la période entre 1991 et 1995 collectées auprès d'un échantillon aléatoire d'écoles publiques, moins de 30 % des fonds destinés aux dépenses publiques non salariales sont effectivement parvenus aux écoles parce que les administrations régionales ont conservé et utilisé le reste des fonds. Après cette découverte, il a été décidé d'informer le public des allocations et d'engager des changements dans les procédures liées aux dépenses. Les outils et méthodologies utilisés pour les enquêtes sont disponibles et peuvent être appliqués ailleurs.⁸

Le suivi des résultats et des impacts a soulevé d'autres problèmes :

- **Il faut longtemps pour traiter les données des enquêtes auprès des ménages et les rendre disponibles pour analyse.** La saisie, le nettoyage et l'organisation des données prennent souvent des années. Cela n'a pas lieu d'être : il existe des moyens de réduire substantiellement la procédure. Par exemple, les données peuvent être saisies sur le terrain ou dans des bureaux décentralisés simultanément à la collecte des données ; certaines expériences en cours cherchent même à supprimer totalement les questionnaires sur papier et à saisir directement les données sur informatique. Il est possible d'accélérer considérablement le nettoyage des données en utilisant des questionnaires pré-encodés et des programmes de saisie des données qui identifient les erreurs de saisie et les incohérences entre les variables (par exemple, une mère plus jeune que l'un de ses enfants). En outre, lorsque la saisie des données a lieu sur le terrain, les erreurs peuvent être corrigées en rappelant l'individu ou en le ré-interviewant.⁹
- **Il faut introduire des outils de suivi rapide afin d'obtenir des informations auprès des ménages sur une base annuelle (ou plus fréquente).** Même lorsque les données tirées d'enquêtes auprès des ménages sont rapidement traitées et rendues disponibles, la réalisation de ces enquêtes nécessite toujours du temps (notamment si les données sont collectées pendant une année pour révéler des schémas saisonniers) et elle peut s'avérer trop coûteuse pour être annuelle. Comment suivre plus souvent les changements dans le bien-être des ménages et des individus ? Il existe aujourd'hui quatre outils de suivi rapide testés dans différents pays, assez facilement applicables, dont le Questionnaire unifié des indicateurs de développement (QUID) est un bon exemple (voir encadré 3.3). Les feuilles de score des citoyens testées à Bangalore, en Inde (voir étude de cas C.3) en sont d'autres de même que les enquêtes auprès des usagers testées en Ouganda en complément des enquêtes de suivi des dépenses susmentionnées.¹⁰

3.3 Conception des évaluations de l'impact

Le suivi de la pauvreté apporte des informations cruciales qui permettent d'évaluer les progrès réalisés globalement pour satisfaire des objectifs de réduction de la pauvreté et de comprendre les changements opérés dans le temps et l'espace. Mais il est nécessaire de disposer d'outils complémentaires, comme les évaluations de l'impact, afin de faire connaître aux décideurs et au public les actions publiques qui se sont avérées efficaces et celles qui n'ont pas contribué à la réduction de la pauvreté. Une évaluation de l'impact permet d'identifier les changements intervenus dans le bien-être des individus qui peuvent être attribués à un programme ou à une politique donnée. Les informations issues des évaluations de l'impact orientent les décisions d'extension, de modification ou de suppression d'une politique ou d'un programme donné et servent à classer les actions publiques par ordre de priorité. C'est un outil d'aide à la décision destiné aux décideurs qui a l'avantage, pour le public, d'accroître la visibilité des programmes.

D'autres types d'évaluations (évaluation des processus et évaluations basées sur une théorie par exemple) aident également à améliorer les capacités de gestion. Ces évaluations doivent être effectuées en fonction de la situation d'évaluation (voir note technique C.1). Cependant, il est important de remarquer qu'elles n'estiment pas l'ampleur des effets ni n'attribuent de lien de causalité. L'analyse des causes est essentielle si l'on veut comprendre l'efficacité d'autres interventions programmées pour la réduction de la pauvreté et donc élaborer des stratégies de lutte contre la pauvreté appropriées.

Certaines des questions traitées par les évaluations de l'impact sont les suivantes :

- les politiques et les programmes clés de la SLP atteignent-ils l'objectif visé ?
- l'évolution de la pauvreté s'explique-t-elle par l'application de ces programmes ou est-elle le résultat d'autres facteurs agissant de manière simultanée ?
- L'impact des programmes clés varie-t-il en fonction des différents groupes de bénéficiaires (hommes, femmes, autochtones) et régions ciblées et également dans le temps ? Si tel est le cas, quels sont les facteurs culturels, économiques et politiques qui empêchent les femmes et les autres groupes vulnérables de bénéficier pleinement des programmes ?
- Y a-t-il des effets involontaires, positifs ou négatifs ?
- Quelle est l'efficacité des programmes clés par rapport à d'autres types d'intervention ?
- Les programmes clés valent-ils les ressources qui leur ont été consacrées ?

La première étape consiste à décider des politiques et des programmes à évaluer. Concevoir une évaluation de l'impact oblige à délimiter les résultats attendus et leur calendrier, à choisir le style d'évaluation et à obtenir les données requises. À l'instar du système de suivi, les évaluations de l'impact nécessitent un mécanisme de feedback vers les décideurs fiable et un cadre institutionnel clairement défini. Ces points seront traités dans la section 3.5.

Encadré 3.3. Questionnaire relatif aux principaux indicateurs de développement

Plusieurs pays d'Afrique (comme le Ghana et la Tanzanie) ont commencé à utiliser un nouvel instrument d'enquête, le QUID, pour suivre les productions et les résultats dans le cadre des SLP. Le QUID est une enquête auprès des ménages conçue pour obtenir très rapidement un feedback grâce au suivi de grands indicateurs ; il peut également montrer qui bénéficie et qui ne bénéficie pas des programmes et des politiques. Il se concentre sur des indicateurs simples d'utilisation, d'accès et de satisfaction.

Le QUID est une enquête prête à l'emploi destinée aux agences de statistiques nationales qui pourront la réaliser chaque année et l'enrichir au besoin de modules spéciaux. Le QUID doit normalement être utilisé en complément d'autres enquêtes. Il est destiné à être appliqué à de larges échantillons de ménages afin de décomposer ses résultats à des niveaux relativement bas et à être réitéré chaque année afin de révéler rapidement une série temporelle. Les tableaux et les graphiques standard obtenus présentent des indicateurs d'accès, d'utilisation et de satisfaction décomposés par groupes géographiques et socioéconomiques.

Le QUID ne collecte pas d'informations sur la consommation ou les revenus, car il est impossible d'obtenir des données précises à partir d'un questionnaire court, mais il permet en revanche de rassembler des informations sur des indicateurs liés au bien-être économique comme la consommation de certains produits ou la possession d'actifs. On utilise généralement une enquête plurithématique récente pour identifier les indicateurs fondamentaux faciles à suivre et corrélés à la consommation ou aux revenus ; lorsque ce type d'enquête n'est pas disponible, on peut utiliser les données d'une évaluation participative de la pauvreté, comme cela a été fait pour le premier test pilote au Ghana. Le QUID peut comprendre jusqu'à 10 indicateurs de ce type, qui peuvent être utilisés comme indicateurs de substitution pour suivre l'évolution de la consommation/des revenus et celle de la pauvreté en termes de revenus.

3.3.1 Quand réaliser une évaluation de l'impact ?

Les évaluations de l'impact ne devraient être réalisées que pour un ensemble défini d'interventions (la section 3.4 présente une brève discussion sur l'évaluation des stratégies globales de lutte contre la pauvreté). Ces activités peuvent s'avérer gourmandes en termes de capacités analytiques et de ressources. Il est donc très important de les réaliser uniquement lorsque les caractéristiques de l'intervention le justifient. Il existe d'autres méthodes d'évaluation moins rigoureuses et gourmandes en capacités. Il faut en tenir compte lors de la mesure de l'ampleur des effets d'un programme. Trouver un lien de causalité n'est pas une priorité majeure. Il est important de sélectionner des programmes et des politiques qui permettront d'optimiser l'enseignement tiré des mesures de réduction de la pauvreté en cours et d'orienter les choix de programmes et de politiques. Étant donné que les donateurs manifestent généralement de l'intérêt pour les évaluations de l'impact, les états devraient soigneusement étudier la

possibilité d'obtenir une aide technique et financière et de la coordonner. Trois questions peuvent aider à choisir le moment opportun auquel réaliser une évaluation de l'impact.

Premièrement, estime-t-on que la politique ou le programme revêt un intérêt stratégique pour la réduction de la pauvreté ? On est utile d'évaluer les politiques et les programmes susceptibles d'avoir le plus fort impact sur la pauvreté afin de s'assurer que la SLP est sur la bonne voie et de procéder à toute correction éventuelle. Par exemple, dans une économie agraire pauvre, le développement des techniques agricoles et l'amélioration de la production céréalière peuvent s'avérer critiques pour la sécurité des ménages et la sécurité alimentaire de même que pour la réduction de la pauvreté. Une évaluation des politiques et des programmes destinés à accroître la production et la productivité alimentaires deviendrait alors une tâche de première priorité. De même, une évaluation des programmes sur le marché de l'emploi et des travaux publics peut être essentielle pour un pays qui connaît un taux de chômage élevé et se relève d'une grave crise financière.

Deuxièmement, l'évaluation d'une politique ou d'un programme particulier contribue-t-elle à combler un déficit de connaissance sur ce qui marche et ne marche pas dans la réduction de la pauvreté ? S'il existe des lacunes sur ce qui réduit le mieux la pauvreté, une évaluation de l'impact se justifie tout à fait. Par exemple, on croit souvent que les routes de campagne sont importantes pour réduire la pauvreté, mais en fait, il n'existe que peu de preuves tangibles de la nature et de l'ampleur de leur impact. Ce manque de connaissance a poussé à l'évaluation d'un projet de transport rural financé par la Banque mondiale au Vietnam.

Troisièmement, la politique ou le programme teste-t-il une approche novatrice de la réduction de la pauvreté ? Les évaluations de l'impact peuvent aider à tester de nouvelles méthodes et à décider s'il faut les étendre et les poursuivre à plus grande échelle. Le caractère novateur des politiques et des programmes constitue donc une incitation forte à l'évaluation. Le Maroc, par exemple, évalue l'impact d'un programme scolaire informel novateur pour déterminer si ces écoles informelles peuvent remplacer d'autres services d'enseignement de base de manière satisfaisante. Attention cependant, pour qu'une évaluation soit fructueuse, il faut des programmes qui présentent suffisamment de maturité. Même si certains programmes testent des approches novatrices, leur mise en œuvre requiert des objectifs clairement définis et des activités bien délimitées, de même qu'un cadre institutionnel stable.

3.3.2 Mesure des impacts des politiques et des programmes

Pour évaluer un programme ou une politique, il faut d'abord comprendre la nature des bénéfices que l'on en attend sur le bien-être. Cela dépend bien entendu du type d'intervention et de ses objectifs. Certaines interventions peuvent avoir défini plusieurs objectifs. Dans ce cas, il est préférable de se concentrer sur l'évaluation de quelques objectifs clés. Il est également important de préciser le délai dans lequel les changements doivent survenir. Certaines politiques ou programmes peuvent n'atteindre leur effet maximal qu'à plus long terme. Dans ces cas-là, il faudra des indicateurs de résultats à plus court terme de manière à juger de la direction prise par l'objectif de l'intervention et de la rapidité à laquelle il est atteint. Par exemple, il faudra peut-être patienter plusieurs années avant d'observer des changements dans le développement cognitif des jeunes enfants suite à l'application de programmes de développement destinés aux très jeunes enfants. Ainsi, à plus court terme, l'évaluation peut chercher à mesurer les effets du programme sur les pratiques parentales en matière d'éducation des enfants plutôt que sur le développement cognitif. Voici d'autres exemples d'interventions :

Intervention	Impacts	Calendrier	Résultats à plus court terme
Programme de grands travaux	Gains à la consommation	Immédiat	-
Intervention en faveur de la nutrition	Amélioration de l'état nutritionnel des enfants (poids pour âge)	Moyen terme	Meilleur apport en calories
Développement de la petite enfance	Meilleures santé et nutrition et développement cognitif des jeunes enfants	Moyen et long termes	Meilleures pratiques éducatives des enfants

Choix du style d'évaluation approprié

Pour évaluer l'impact d'une politique ou d'un programme, il faut se poser la question fondamentale suivante : Quelle serait la situation si cette intervention n'avait pas eu lieu ? S'il est bien sûr impossible de le savoir par l'observation, il est en revanche possible d'arriver à une approximation en élaborant une situation fictive qui cherche à décrire les niveaux de bien-être des individus en l'absence d'une politique ou d'un programme. L'élaboration de cette situation fictive ou sa visualisation dépend de plusieurs facteurs, y compris de la couverture du programme.

Pour les programmes à couverture partielle, on simule la situation fictive en comparant les individus qui participent au programme (groupe traité) à un groupe témoin ou à un groupe de comparaison. Le groupe témoin ou de comparaison est composé de personnes (ou toute autre unité d'analyse, comme les ménages, les écoles, les organisations) qui présentent les mêmes caractéristiques que les bénéficiaires du programme, notamment en ce qui concerne les caractéristiques pertinentes à la participation à ce programme et aux résultats qui en découlent, mais qui ne participent pas au programme évalué.

La question clé dans l'évaluation de l'impact de programmes à couverture partielle est de savoir comment choisir ou identifier les non-participants. Le groupe est formé de personnes choisies de manière aléatoire par un processus semblable à celui d'une loterie ou à l'aide de techniques statistiques spéciales. Le groupe de non-participants est appelé groupe témoin lorsque ses membres sont choisis de manière aléatoire ; autrement c'est un groupe de comparaison. Le choix de la méthode d'identification du groupe des non-participants décide du style d'évaluation, que l'on peut classer en trois grandes catégories : évaluation expérimentale, quasi-expérimentale et non expérimentale. La faisabilité, le coût et le degré de clarté et de validité des résultats varient selon le style choisi. La note technique C.2 les décrit en détail et présente leurs avantages et limites.

Dans certaines situations, il est impossible de disposer d'un groupe d'individus que l'on ne fait pas bénéficier de l'intervention. Par exemple, il n'est pas possible d'avoir des groupes témoin ou de comparaison dans le cas d'un programme national sur les repas de cantine. Pour ce type d'intervention (interventions à couverture totale), la question fondamentale (quelle serait la situation sans cette politique ou ce programme ?) reste valable mais la méthodologie utilisée pour y répondre diffère.

Pour évaluer les interventions à couverture totale, on compare surtout la situation du groupe de population pertinent avant et après le programme. Il s'agit d'une méthode quasi-expérimentale appelée comparaison réflexive (voir la note technique C.2). Les autres méthodes d'évaluation des interventions à couverture totale comprennent des simulations qui font appel à des modèles d'équilibre général calculable (EGC), des comparaisons entre les pays qui appliquent un programme et ceux qui ne l'appliquent pas et des contrôles statistiques. Ces méthodes sont étudiées plus en détail dans la note technique C.3.

3.3.3 Définition des besoins en matière de données

Les données concernant les ménages sont probablement les données les plus utilisées dans l'évaluation de l'impact. Dans certains cas, il est souhaitable de disposer de données à d'autres niveaux de décomposition. Pour évaluer l'impact d'une intervention sur certains membres du ménage (par exemple, les femmes et les enfants), il est nécessaire de réunir des données au niveau individuel.

Dans l'idéal, les données destinées à évaluer l'impact doivent être collectées auprès du même ensemble de ménages au moins deux fois, avant et après l'intervention. ¹¹ Néanmoins, il est important de différencier ce qui est souhaitable de ce qui est réalisable. La base d'informations existante et les contraintes de temps et de ressources sont des facteurs clés dont il faut tenir compte dans le choix des sources de données à utiliser. Si l'on ne dispose que de données postérieures à l'intervention, il reste possible de réaliser une évaluation valide en choisissant un style d'évaluation approprié. La note technique C.4 décrit différents types de sources de données dans l'évaluation de l'impact, leurs avantages et leurs inconvénients.

Méthodes quantitatives et qualitatives de collecte des données

La validité des résultats de l'évaluation dépend en grande partie de l'adéquation et de la fiabilité des données. C'est pourquoi il est important d'utiliser différentes sources de données réunies par des méthodes quantitatives et également qualitatives. En général, les premières cherchent à étudier en profondeur certains problèmes, cas, ou événements en rassemblant des informations sur les attitudes, les préférences et les perceptions des individus ; la collecte des données n'est pas soumise aux contraintes de formats standardisés prédéterminés ou de catégories d'analyse. Par opposition, les méthodes quantitatives reposent typiquement sur des échantillons aléatoires et des instruments de collecte de données structurées qui placent des expériences diverses dans des catégories prédéterminées de réponse (comme les enquêtes de type LSMS de mesure du niveau de vie [Living Standards Measurement Surveys]). Même si les deux méthodes sont différentes dans leurs objectifs et leurs caractéristiques (voir le tableau 3.4), elles sont très complémentaires. Les méthodes quantitatives génèrent des résultats faciles à synthétiser, comparer et généraliser, alors que l'approche qualitative donne des données approfondies et détaillées qui peuvent servir à comprendre le pourquoi des résultats et à appréhender en quoi la perception que les individus ont de leur bien-être change. L'étude de cas C.6 donne des exemples d'évaluations faisant appel à une approche à la fois quantitative et qualitative.

L'analyse en fonction du sexe de la population est l'un des domaines dans lesquels il est souvent nécessaire d'utiliser des méthodes quantitatives et qualitatives. Dans de nombreuses cultures, il est plus difficile d'obtenir des informations fiables auprès des femmes ou sur les femmes à l'aide de méthodes d'enquête quantitatives classiques, et il sera souvent nécessaire d'utiliser des méthodes de collecte des données qualitatives comme les groupes types, l'observation des participants, l'utilisation de dessins ou d'images pour décrire comment les femmes occupent leur temps, etc. Pour une discussion détaillée des méthodes qualitatives et de leur emploi dans l'analyse des données en fonction du sexe, se reporter au chapitre 10, « Sexes ».

Tableau 3.4. Comparaison des méthodes d'évaluation quantitatives et qualitatives

Aspect	Approche quantitative	Approche qualitative
Objectifs	<ul style="list-style-type: none"> Évaluer les liens de causalité et tirer des conclusions susceptibles d'être généralisées 	<ul style="list-style-type: none"> Comprendre les processus, comportements et conditions tels qu'ils sont perçus par les groupes ou les individus étudiés
Instrument de collecte des données	<ul style="list-style-type: none"> Questionnaires préétablis, structurés, formels 	<ul style="list-style-type: none"> Entretiens approfondis et ouverts Observation directe Documents écrits (par exemple, sections à réponse libre dans les questionnaires, journaux personnels, archives du programme)
Échantillonnage	<ul style="list-style-type: none"> Échantillonnage de probabilité 	<ul style="list-style-type: none"> Échantillonnage ciblé
Méthodologie d'analyse	<ul style="list-style-type: none"> Analyse statistique surtout 	<ul style="list-style-type: none"> Triangulation (utilisation simultanée de plusieurs sources et moyens de collecte des informations) Analyse systématique du contenu Regroupement progressif des données basées sur les thèmes choisis

Source : : adapté de Carvalho et White (1997) et de Baker (2000).

Tableau 3.5. Méthodes d'évaluation et besoins en matière de données

Style d'évaluation	Données nécessaires		Utilisation de l'approche qualitative
	Minimum	Dans l'idéal	
Expérimental	Donnée transversale unique du groupe traité et du groupe témoin	Données de panel sur les groupes traité et témoin	<ul style="list-style-type: none"> • Conception de l'instrument d'enquête en fonction des résultats, échantillonnage • Identification des indicateurs • Collecte et enregistrement des données à l'aide de textes, d'entretiens informels ou semi-structurés, de réunions de groupes ou de communautés, d'observation directe, de méthodes participatives, de photographies • Triangulation • Analyse des données
Quasi-expérimental			
Comparaison correspondante	Profil national (recensement, budget national ou enquête type LSMS) et suréchantillonnage de participants au programme	Enquête nationale et enquête auprès des ménages plus restreinte et basée sur des projets, toutes deux réalisées à deux moments donnés	
Comparaison réflexive	Données de référence et de suivi sur les participants au programme	Série chronologique ou études de panel qui collectent des données pendant plusieurs années avant et après le programme	
Non expérimental	Donnée transversale représentative de l'intégralité de la population avec les variables instrumentales correspondantes	Profil et série chronologique représentatifs de la population qui bénéficie et ne bénéficie pas du programme avec les instruments correspondants	

Source : : adapté de Baker 2000.

Relier besoins en matière de données et méthodes d'évaluation

Les besoins en matière de données dépendent du type de résultats à mesurer et du style d'évaluation retenu. Puisque les programmes à évaluer vont s'intéresser à un éventail d'indicateurs et nécessiter des styles d'évaluation différents, les besoins seront également divers.

D'un côté, les besoins dépendent du style d'évaluation (voir le tableau 3.5). De l'autre, le choix de la méthodologie d'évaluation est déterminé par le type d'intervention à évaluer (couverture totale ou partielle), le niveau de fiabilité des résultats recherché, les contraintes de temps et de ressources et la disponibilité des données.

L'évaluation de l'impact peut d'abord décourager tant elle nécessite d'informations et d'analyses. Mais il est néanmoins important de souligner que le choix du style d'évaluation peut intégrer les contraintes de temps et de ressources, et que la stratégie d'évaluation doit être adaptée à la capacité du pays. Si cette capacité est limitée, le nombre et la fréquence des évaluations peuvent être augmentés progressivement à mesure que les contraintes de capacité sont réduites.

3.3.4 Obtention des données

La collecte des données peut s'avérer à la fois onéreuse et de longue haleine. Ainsi, la difficulté majeure consiste à savoir tirer profit des sources de données existantes et prévoir des collectes de données supplémentaires de manière à optimiser leur utilisation dans l'évaluation de l'impact et également dans le suivi des résultats.

Les évaluations d'impact peuvent s'appuyer sur plusieurs sources de données, dont les enquêtes, les documents de gestion et les systèmes intégrés de gestion (voir l'encadré 3.4 et les chapitres 1, « Mesure et analyse de la pauvreté » et 5, « Renforcement des outils statistiques »). Ainsi, l'une des premières étapes dans la conception d'une stratégie d'évaluation est de faire le point sur les différents types de données déjà disponibles et sur leur qualité. Certaines des données utilisées pour le suivi et l'analyse de la pauvreté devraient être utiles dans l'évaluation de l'impact.

Si les données existantes sont insuffisantes, l'étape suivante consiste à déterminer si des actions de collecte de données sont prévues ou en cours. Il est possible d'adapter les enquêtes ou les autres instruments de collecte des données qui sont encore au stade de projet ou au tout début de leur mise en

œuvre afin qu'ils apportent des informations destinées à l'évaluation, en réalisant un suréchantillonnage dans les secteurs concernés par le programme ou en introduisant des modules supplémentaires sur les questions liées à l'évaluation. Le suréchantillonnage consiste à augmenter l'échantillon de population sur lequel l'étude porte de manière à inclure un nombre suffisant d'individus (ou d'autres unités d'analyse) présentant une caractéristique particulière comme le fait de bénéficier du programme. Par exemple, l'évaluation du programme Trabajar en Argentine s'est superposé à une enquête nationale en cours de réalisation en procédant à un suréchantillonnage des participants au programme (voir l'étude de cas C.4).

Encadré 3.4. Exemples de sources de données pouvant servir dans une évaluation

- Enquêtes sur les revenus et la consommation des ménages
- Enquêtes de mesure du niveau de vie
- Enquêtes démographiques et de santé (EDS)
- Recensement national
- Enquêtes sur le marché du travail
- Archives des coopératives, caisses d'épargne et de crédit et d'autres institutions financières
- Documents de gestion (dossiers sur la présence scolaire, les redoublements, les résultats des examens ; ou archives de santé publique sur l'incidence des maladies infectieuses, nombre de femmes demandant conseil sur la contraception)
- Enquêtes spécialisées réalisées par les universités, organisations non gouvernementales (ONG), cabinets de conseil
- Données de suivi provenant des administrateurs du programme
- Études de cas de projets

Source : adapté de Baker 2000.

Cependant, l'utilisation de cette solution peut se trouver limitée par le calendrier de collecte effective des données et par le degré de souplesse de la conception de l'instrument de collecte des données.

Certaines évaluations nécessitent la collecte de nouvelles données. Dans ce cas-là, il est important de connaître la capacité institutionnelle supplémentaire et les autres ressources que cette tâche requiert. Lorsque les besoins en matière de données sont critiques et que la capacité institutionnelle est faible, il est important de coordonner les efforts entre les institutions, à la fois publiques et non publiques, pour concevoir des instruments qui assurent une collecte d'informations utile pour le plus grand nombre de domaines possible. L'initiative sur les données de panel réalisée en Afrique (voir l'encadré 3.5) en est une bonne illustration. La section 3.5 analyse la question de l'évaluation de la capacité institutionnelle.

En conclusion, la figure 3.3 résume les mesures à prendre pour concevoir un système d'évaluation.

3.4 Les gageures du suivi et de l'évaluation

3.4.1 Appréciation du processus de formulation et de mise en œuvre des stratégies de lutte contre la pauvreté

L'objectif principal d'une SLP est de réduire la pauvreté, et ce chapitre s'est intéressé au suivi des progrès dans la réussite des objectifs de réduction et à l'évaluation de l'impact sur la pauvreté des interventions qui composent cette stratégie. Mais le *processus* de formulation et de mise en œuvre d'une SLP cherche également à atteindre plusieurs objectifs : accroître le sentiment de propriété national ; encourager, par une plus grande participation, la collaboration entre le gouvernement et la société civile, d'un côté, et le gouvernement et les donateurs de l'autre ; avoir une approche globale à long terme de la réduction de la pauvreté. Il serait important de suivre ces objectifs et de déterminer s'ils sont atteints.

Les étapes décrites dans la section 3.2 destinées à définir un système de suivi de la pauvreté s'appliquent également à la définition d'un système de suivi des progrès vers la satisfaction des objectifs du processus. Il faut parvenir à un consensus sur les objectifs à atteindre et les indicateurs à utiliser. Objectifs et indicateurs doivent être choisis par un mécanisme participatif. Les indicateurs pourraient se reporter aux variables d'entrée et de sortie du processus de même qu'aux résultats ; par exemple, les

indicateurs suivants ont été proposés pour suivre la participation à la préparation d'un cadre stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP) :¹²

- **Variable d'entrée.** Ressources publiques utilisées pour accroître la qualité et la portée de la participation.

Encadré 3.5. Évaluation de l'impact en Afrique : initiative inter-sectorielle

L'initiative sur les données de panel a pour but d'améliorer la collecte et l'analyse des données dans plusieurs pays d'Afrique en créant des partenariats durables avec des centres africains de recherche, en édifant la capacité et en renforçant le consensus sur l'importance de l'évaluation des programmes. Vu qu'il est souhaitable de disposer de données de panel pour l'évaluation de l'impact, cette initiative s'appuiera sur des enquêtes de qualité déjà réalisées auprès des ménages et élaborera des ensembles de données de panel qui seront mises à la disposition des chercheurs.

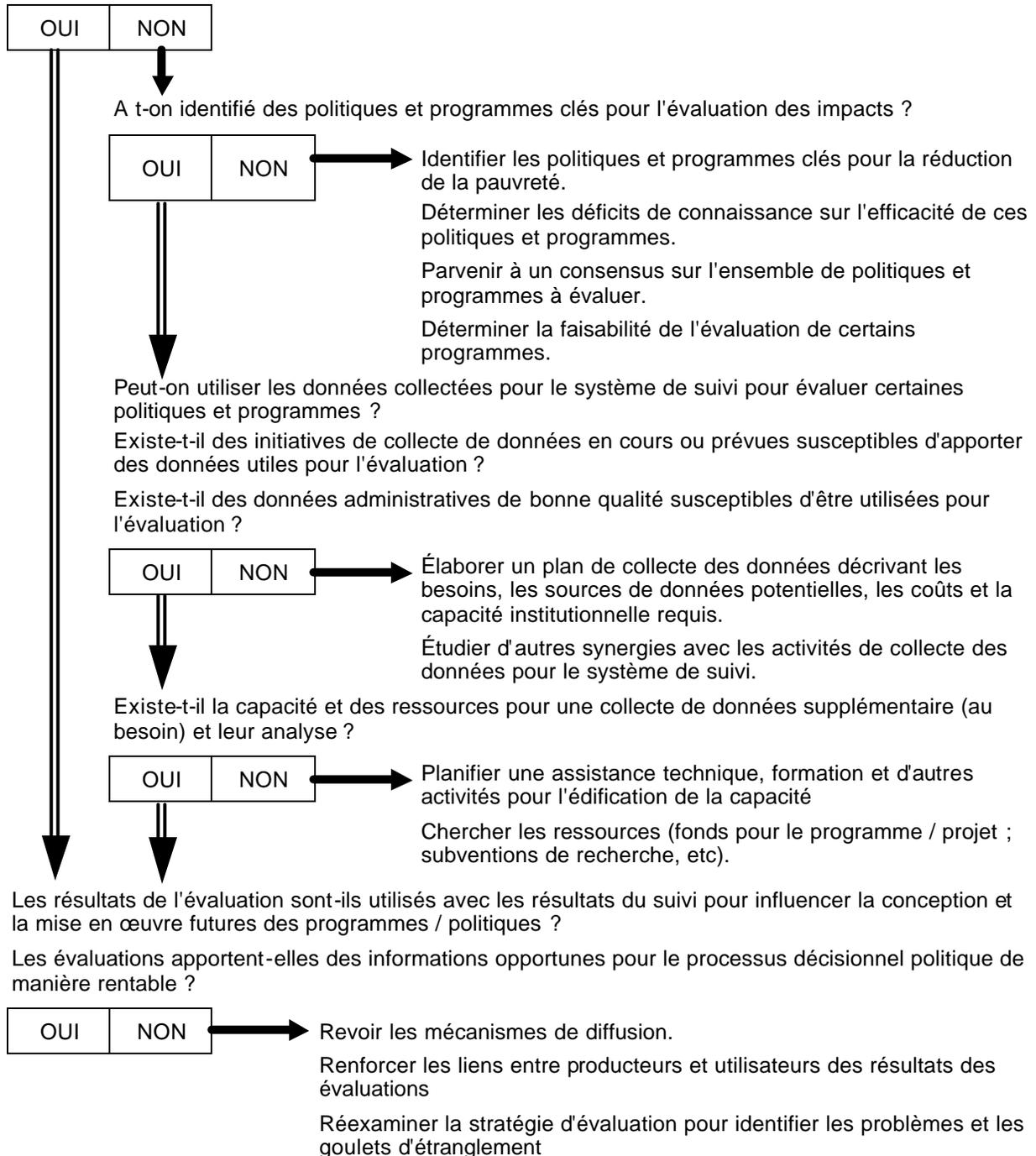
Les données obtenues via cette initiative serviront à évaluer l'impact sur le bien-être des ménages de tout changement de politique (politiques d'ajustement structurel et sectorielles), programme d'investissement (nationaux, régionaux et communautaires), et chocs exogènes (sécheresse, SIDA, troubles civils et cycles des prix des matières premières). Cette initiative apportera notamment des informations sur des variables comme le statut nutritionnel, les niveaux de revenus et la productivité. Les données provenant des enquêtes quantitatives seront complétées de données qualitatives pour un sous-ensemble d'échantillons.

- Variable de sortie. Mesures du degré d'ouverture national d'arènes participatives significatives (intégrant toutes les parties prenantes désirant participer) afin de débattre de la conception, de la mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation d'un CSLP.
- Résultats. Mesures du degré auquel le CSLP tient compte des besoins et des priorités des acteurs clés, y compris des pauvres ; la société civile et le gouvernement ont une plus grande capacité à décider de la SLP nationale et plus de possibilités de négocier avec les donateurs et les créanciers à ce sujet.

Selon les circonstances, on peut décomposer les indicateurs par sexes, secteur géographique, groupe social, etc. (par exemple, le nombre de réunions participatives tenues peut être décomposé par secteurs ; la participation des femmes peut être étudiée séparément) et, à chaque fois que c'est possible, il faut les spécifier très précisément.

Figure 3.3. Renforcer l'évaluation des impacts

Une stratégie d'évaluation a-t-elle été mise en œuvre (quels sont les programmes et politiques à évaluer : quand, comment, par qui, etc.)?



Source : Auteurs.

Lorsqu'il existe des données sur les indicateurs quantifiables, il peut s'avérer utile d'identifier les valeurs de base (de référence) et de définir des cibles. Par exemple les valeurs de référence des indicateurs de participation pourraient refléter la situation avant le début du processus de CSLP. Lorsqu'il n'existe pas de données, comme c'est souvent le cas avec les indicateurs de processus, il faudra mettre en place un

système de collecte et d'analyse des données requises. Tout comme pour les indicateurs, ce qui est souhaitable peut n'être ni faisable ni accessible financièrement, de sorte que la décision finale sur les éléments à suivre, avec quels instruments et selon quelle fréquence, sera influencée par les ressources disponibles. En outre, dans de nombreux cas les indicateurs de processus peuvent être par nature qualitatifs et non quantifiables.

La sélection des indicateurs et le suivi du processus de formulation d'une SLP forment une véritable opportunité d'encourager le partenariat entre gouvernements, organisations de la société civile et donateurs. C'est également l'occasion d'apprendre, puisque la majeure partie de l'expérience dont on dispose jusqu'à maintenant pour évaluer les objectifs de processus a été obtenue au niveau microéconomique (projets et programmes) plutôt que macroéconomique (stratégie).

3.4.2 Évaluation de l'impact global des SLP sur la pauvreté

Lorsqu'une SLP a été mise en œuvre pendant plusieurs années, on peut se poser la question de l'efficacité de la stratégie dans son ensemble (plutôt que des interventions spécifiques comprises dans la stratégie) sur la réduction de la pauvreté. Évaluer l'impact sur la pauvreté de toute la stratégie représente une formidable gageure, car il faut un cadre d'évaluation qui tienne compte d'un grand nombre de changements économiques et institutionnels survenant simultanément et qui soit capable d'établir les liens de causalité entre les actions. Une approche possible consiste à utiliser des méthodologies similaires à celles que l'on utilise pour évaluer l'impact sur la pauvreté au niveau national, ou les interventions à couverture totale : comparer la situation avant et après la mise en œuvre de la stratégie à partir de séries chronologiques (se reporter à la comparaison réflexive dans la note technique C.2) ; simuler la situation sans la stratégie via des modèles EGC ; et comparer des pays ayant des stratégies différentes via une analyse de régression et d'autres méthodes (voir note technique C.3). Pour les indicateurs qui capturent les dimensions d'autonomisation et de sécurité, les méthodes participatives seront probablement plus appropriées. On dispose de peu d'expérience et il reste de nombreuses choses à apprendre.

Du fait de la complexité de tels exercices d'évaluation globale et de la capacité et des ressources requises pour ce faire, on n'attend pas des pays qu'ils les réalisent. En outre, puisque les impacts d'une stratégie sur la pauvreté peuvent n'être observés que plusieurs années après le début de sa mise en œuvre (comme nous l'avons vu, il faut un certain temps pour que les politiques et les programmes affectent le bien-être), il est déconseillé d'évaluer l'impact global sur la pauvreté d'une SLP dans le cadre triennal d'un CSLP. Dans ce laps de temps, il est possible d'évaluer le *processus* de formulation et de mise en œuvre de la stratégie (voir section précédente), de suivre les résultats et de réaliser d'autres types d'évaluation, dont les estimations qualitatives et participatives qui étudient les liens entre les variables d'entrée, les processus de la stratégie et tout résultat observable dans le cadre triennal (voir note technique C.1). Le plus important à court et moyen termes est de définir un système de suivi sérieux : sans les informations de base collectées via le système de suivi, toute activité d'évaluation est impossible.

3.5 Renforcement de la capacité de suivi et d'évaluation et mécanismes de feedback

3.5.1 Renforcement de la capacité

Les activités de suivi de la pauvreté et d'évaluation des impacts nécessitent la participation de plusieurs agences à la fois internes et externes au gouvernement, chacune ayant son rôle propre. Au sein du gouvernement, les ministères centraux comme celui des finances et du plan jouent en général un grand rôle dans la conception de la stratégie globale de suivi et d'évaluation, dans le suivi de sa mise en œuvre et dans l'utilisation des résultats, de même que dans la fourniture de données clés sur les dépenses ; les ministères sectoriels apportent en général des données sur les variables de sortie ; l'agence statistique centrale est typiquement responsable de rassembler des données auprès des ménages et des individus. Les agences et institutions externes au gouvernement comme les centres de recherche, les universités et

les ONG, rassemblent et analysent souvent elles aussi des informations. Les donateurs peuvent apporter une assistance technique pour renforcer la capacité. L'encadré 3.6 résume ces rôles.

Une forte demande nationale à tous les niveaux constitue d'habitude la principale condition préalable au développement d'un système national de suivi et d'évaluation. On parvient à édifier une capacité durable lorsque gouvernements et sociétés civiles s'engagent véritablement pour mesurer les résultats et les impacts des actions publiques et utilisent ces informations pour atteindre de meilleurs résultats. Ainsi les processus participatifs adoptés pour concevoir des SLP peuvent se révéler essentiels pour créer une forte demande de suivi et d'évaluation.

Les donateurs peuvent contribuer à créer la demande d'activités de suivi et d'évaluation par les conditions qu'ils imposent pour apporter leur aide. Par exemple, le Fonds monétaire international (FMI) et la Banque mondiale, dans le cadre de l'approche CSLP, exigent, pour la fourniture d'une aide à conditions libérales et l'allègement de la dette, que les gouvernements rédigent un rapport d'avancement annuel sur la mise en œuvre de la SLP. Ce rapport présentera les actions entreprises et les changements survenus dans les indicateurs suivis sur une base annuelle ; dans le cas où des cibles annuelles ont été définies, le rapport doit indiquer si elles ont été atteintes et expliciter toutes variations entre les valeurs réelles et ciblées.¹³ Ce type d'exigences des donateurs crée effectivement une demande de suivi et d'évaluation, mais l'édification d'une capacité durable ne se fera que s'il existe une forte demande intra-nationale.

Une fois que cette demande intra-nationale existe, les options réalistes pour édifier la capacité diffèrent selon les pays en fonction de la situation locale et des opportunités, des acteurs concernés, du cadre institutionnel et de la répartition de la capacité existante entre les agences.¹⁴ Il est important de réfléchir au fait qu'il peut être approprié d'augmenter progressivement les activités de suivi et d'évaluation. L'expérience montre qu'il peut s'avérer préférable de mettre quelques mécanismes en place susceptibles d'être immédiatement mis en œuvre plutôt que commencer par la conception et le développement d'un montage approfondi ou très complexe. On peut commencer par faire le point sur les capacités et activités de suivi et d'évaluation existantes dans les ministères centraux et d'exécution, les gouvernements locaux, les agences statistiques nationales et d'autres organisations comme les universités et les ONG. Sur la base de cette estimation, diverses solutions peuvent être mises en œuvre pour atténuer les contraintes de capacité et développer les compétences locales. Par exemple :

- nouer des partenariats pour collecter et analyser les données et proposer une formation sur les compétences utiles pour le suivi et l'évaluation. Partenaires potentiels : universités, instituts de recherche, ONG, cabinets de conseils et agences de développement. La collaboration avec ces institutions peut prendre plusieurs formes : réalisation d'évaluations conjointes, octroi de subventions pour la formation professionnelle de spécialistes en suivi et évaluation et sous-traitance de la mise en œuvre des enquêtes ;
- diffuser des expériences nationales et internationales de suivi et d'évaluation. Identifier des exemples de bonnes pratiques au sein du pays et dans des états similaires et créer une base de données. Certains cas de cette base de données peuvent être présentés lors d'ateliers destinés aux fonctionnaires clés des gouvernements centraux et locaux ;
- construire un réseau pour faciliter les échanges entre praticiens, universitaires et fonctionnaires en charge des activités de suivi et d'évaluation. La diffusion des connaissances et la formation sont des exemples d'activités en réseau. Au niveau international, l'Association internationale pour l'évaluation du développement propose un forum pour échanger des informations sur les bonnes pratiques et les méthodologies.

À mesure que les fonctions administratives et la prestation de services se décentralisent dans un pays, il est important de créer une capacité de suivi et d'évaluation au niveau infranational. Les administrations régionales et provinciales ainsi que les citoyens devront déterminer l'efficacité de la stratégie appliquée au niveau local.

Encadré 3.6. Rôles des diverses agences dans le suivi et l'évaluation

Les ministères centraux (plan et finances) sont généralement bien placés pour coordonner la conception, le suivi et le soutien des activités de suivi et d'évaluation. Le ministère des finances donne également des données clés sur les dépenses publiques.

Les ministères d'exécution sont généralement chargés de la coordination et de la supervision d'un programme sectoriel. Ainsi, ils jouent un rôle important dans la supervision de la mise en œuvre des activités de suivi et d'évaluation au niveau sectoriel, et ils représentent la source principale de documents de gestion et de données des systèmes intégrés de gestion.

Les agences de mise en œuvre de projets sont chargées de gérer projets et programmes. Elles doivent assurer la mise en œuvre opportune et appropriée du suivi et de l'évaluation d'un programme.

Les bureaux statistiques centraux sont les fournisseurs clés de données et d'expertise en matière de collecte et d'analyse des données.

Les universités, centres de recherche et cabinets de conseil sont des fournisseurs potentiels de compétences d'analyse et d'évaluation. Ils peuvent également proposer une formation sur un éventail de compétences.

Les agences d'aide au développement peuvent aider à développer la capacité de suivi et d'évaluation en apportant une assistance technique.

Les agences statistiques centrales rechignent parfois à créer une capacité décentralisée, mais cette réticence peut être surmontée si les systèmes centraux et locaux sont considérés comme complémentaires. Les agences nationales peuvent conserver une responsabilité dans la réalisation des exercices de collecte et d'analyse des données au niveau national ; les agences locales peuvent développer la capacité à analyser des sous-groupes de données nationales et également collecter et analyser les données pour déterminer l'impact des politiques et programmes locaux.

Le chapitre 5, « Renforcement des outils statistiques » analyse plus en détail l'évaluation de la capacité et le développement de plans à court et long termes pour renforcer la capacité de collecte de données quantitatives, alors que la section 3.6 analyse le rôle des acteurs non gouvernementaux.¹⁵

3.5.2 Renforcement des mécanismes de feedback

Suivi et évaluation des impacts ne doivent pas être des activités techniques isolées. Elles doivent être étroitement liées aux processus décisionnels à tous les niveaux et apporter un feedback aux chefs de projet, aux décideurs et à la société civile sur, entre autres choses, la performance des politiques et programmes existants. Ainsi, l'existence d'un *processus de feedback* est un élément crucial de tout système de suivi et d'évaluation.

C'est un mécanisme par lequel les résultats du suivi et de l'évaluation sont diffusés et utilisés afin de décider des moyens d'action. Les résultats doivent être largement diffusés. Les systèmes de suivi et d'évaluation qui apportent des résultats uniquement à un groupe choisi d'utilisateurs (ministères centraux par exemple) risquent d'être sous-utilisés et de perdre leur soutien financier et politique. La large diffusion des résultats consolide le système en renforçant une culture basée sur les résultats.

La stratégie de diffusion doit prendre en compte les besoins divers en matière d'informations de groupes différents, dont les décideurs, les chefs de programme, les bénéficiaires du programme, le grand public, les médias et les universitaires. Par exemple, il est possible de diffuser des rapports comprenant les principaux résultats et soulignant les implications pour la conception des politiques et programmes aux agents des ministères centraux et d'exécution de même qu'aux administrations locales. Des rapports détaillés peuvent être réalisés pour les administrateurs du programme et les chercheurs. On peut atteindre les médias via des communiqués de presse. Ateliers et séminaires peuvent servir à diffuser les résultats auprès du grand public et des organisations civiles. Mettre les informations sur le Web, si possible, les rend accessibles au public intéressé dans le pays et ailleurs.

Il est important que les résultats et les recommandations soient accessibles aux conseils communautaires, organisations féminines locales et groupes ethniques, religieux, environnementaux et autres représentant les communautés ciblées par les programmes. La plupart de ces groupes peuvent ne pas avoir accès aux technologies de l'information et aux mécanismes de diffusion classiques. Dans ces cas, il faudra utiliser d'autres méthodes de diffusion (réunions, pamphlets, affiches, etc.). Il faudra peut-être aussi préparer des documents à diffuser dans plus d'une langue et prévoir des réunions séparées avec

différents groupes (par exemple hommes et femmes). La participation active des ONG et d'autres organisations locales peut être cruciale pour bien atteindre tous les secteurs de la communauté.

Outre les résultats, les données réelles et une documentation sérieuse des méthodes d'analyse doivent également être mis à la disposition du public. La réticence à diffuser les données des enregistrements unitaires peut soulever le doute, alors qu'un accès et un débat ouverts sur les données, les méthodes et les résultats encouragent la transparence et la large acceptation de ces résultats. L'accès libre aux données d'enregistrements unitaires permet également aux ONG de réaliser des analyses indépendantes et augmente la demande de données, favorisant ainsi la durabilité du système de suivi et d'évaluation. Dans certains pays, il existe des entraves légales à la diffusion des données brutes liées à la protection de la vie privée ; on peut les surmonter par des solutions techniques renforçant la difficulté d'identifier les personnes interrogées et des modifications du cadre légal ; de nombreux pays accordent aujourd'hui un accès libre aux données, et des enseignements ont été tirés de leur expérience.

Au-delà de la vaste diffusion, un processus bien fondé destiné à apporter aux décideurs un feedback sur le suivi et l'évaluation est essentiel si l'on veut utiliser les résultats dans la formulation de la politique. Étant donné que les décisions politiques clés sont réalisées simultanément à la formulation du budget, les résultats clés doivent être disponibles à ce moment. Cela signifie en particulier que les données des six premiers mois de l'exercice fiscal doivent être disponibles pour les dépenses comme pour les résultats. Toute donnée sur d'autres indicateurs intermédiaires et finaux suivis sur une base annuelle doivent également être mis à disposition au moment de la formulation du budget.

Dans certains pays, on a mis en place des unités de suivi de la pauvreté dans le but exprès de communiquer aux décideurs des informations sur lesquelles baser leurs décisions. Ces unités étaient particulièrement performantes lorsqu'elles étaient situées à proximité des centres décisionnels (comme le bureau du Premier ministre) et avaient acquis une capacité suffisante pour apporter des informations opportunes et satisfaisantes. Dans d'autres cas, des agences indépendantes ont été mise en place (comme les *observatoires* dans certains pays d'Afrique de l'Ouest).

3.6 Promotion de la participation au suivi et à l'évaluation

Les acteurs non gouvernementaux, depuis les chercheurs et les animateurs dans les communautés jusqu'aux représentants des pauvres, ont un rôle important à jouer dans le suivi et l'évaluation : ils peuvent enrichir la conception du système de suivi et d'évaluation de leurs connaissances et de leur expertise, réaliser directement les activités de suivi et d'évaluation et utiliser les résultats pour préserver l'honnêteté des gouvernements.

Il est important de procéder à de vastes consultations pendant la conception du système de suivi et d'évaluation de manière à créer un consensus sur ce qu'il faut suivre et évaluer (sélection des indicateurs et des cibles) et de générer un sentiment de propriété parmi les différents groupes de la société, accroissant ainsi l'acceptation et l'utilisation des résultats. Ces consultations aident à identifier des indicateurs idoines de la perception qu'ont les individus de leur bien-être et à intégrer au processus l'expertise des ONG.

Outre apporter leur avis, leur expertise et leur savoir pendant la conception du système, les organisations de la société civile peuvent contribuer directement à la mise en œuvre des activités de suivi et d'évaluation, indépendamment ou sous contrats du secteur public. Les organisations de recherche et les universités disposent souvent de la capacité et de l'expertise nécessaires pour réaliser des enquêtes, exécuter des missions participatives et analyser les résultats, pendant que les groupes d'intérêt et les groupes communautaires peuvent demander facilement à leurs membres leur avis et leurs opinions. De même, les organisations de la société civile sont parfois plus expérimentées que les agences gouvernementales dans l'utilisation des méthodes participatives de collecte et d'analyse des données.

Enfin, les organisations de la société civile ont un rôle vital à jouer en qualité d'utilisateurs de résultats de suivi et d'évaluation. La vaste diffusion des résultats encourage la participation. En ayant accès aux résultats du suivi et de l'évaluation, les organisations de la société civile peuvent générer un processus participatif de synthèse des activités d'allègement de la pauvreté susceptibles d'augmenter la responsabilisation et la transparence de l'allocation des ressources et actions publiques. Le chapitre 7, « Participation », s'étend sur ces sujets et évoque les stratégies alternatives destinées à promouvoir la participation en fonction de la situation nationale. Pour plus d'informations sur la promotion de la participation des femmes, se reporter au chapitre 10, « Sexes ».

Guide des ressources sur le Web

Baker, Judy. 2000. "Evaluating the Poverty Impact of Projects: A Handbook for Practitioners." Directions in Development. World Bank, Washington, D.C. Ce guide a pour vocation de donner aux chefs de projets et analystes politiques les outils nécessaires pour évaluer l'impact des interventions. On y trouve une discussion sur les méthodes d'évaluation et les questions liées à la mise en œuvre et aussi plusieurs études de cas, certains également présentés dans ce chapitre.

Disponible à l'adresse <http://www.worldbank.org/poverty/library/impact.htm>.

MacKay, Keith. 1999. "Evaluation Capacity Development: A Diagnostic Guide and Action Framework." ECD Working Paper Series 6. World Bank, Operations Evaluation Department, Washington, D.C. Ce guide donne une checklist détaillée des sujets auxquels il faut réfléchir afin de développer la capacité d'évaluation d'un pays.

Disponible à l'adresse http://www.worldbank.org/html/oed/evaluation/html/eecd_doc.html.

Banque Mondiale. 1999. "CWIQ (Core Welfare Indicators Questionnaire) Handbook and CD-ROM." Africa Operational Quality and Knowledge Services. World Bank, Washington, D.C. Ce guide donne des conseils sur l'utilisation et la mise en œuvre du Questionnaire unifié des indicateurs de développement.

Disponible à l'adresse <http://www4.worldbank.org/afr/stats/cwiq.cfm>.

Sites Web

Développement de la capacité de suivi et d'évaluation (<http://www.worldbank.org/evaluation/me/>). Contient des outils d'évaluation et des enseignements tirés de l'édification de la capacité institutionnelle de suivi et d'évaluation.

PovertyNet (<http://www.worldbank.org/poverty/>). Présente plusieurs ressources pour le suivi de la pauvreté, dont des liens vers une base de données de suivi de la pauvreté, le site LSMS, le site de la pauvreté en Afrique (Poverty in Africa), la banque de données africaine sur les enquêtes auprès des ménages et un site sur l'évaluation des impacts.

Cadres stratégiques de lutte contre la pauvreté Poverty Reduction Strategy Papers (<http://www.worldbank.org/poverty/strategies/index.htm>). Présente des CSLP intermédiaires et finaux préparés par différents pays.

Notes

1. Dans ce chapitre, on estime que les objectifs ont été définis. Voir au chapitre 7, « Participation », la discussion sur la définition d'objectifs par une approche participative.
2. À ce propos, un système de suivi de la pauvreté associe le suivi de la mise en œuvre et les performances – ou suivi basé sur les résultats (l'expression « système de suivi de la pauvreté » est parfois utilisée en référence au seul suivi des résultats/impacts).
3. Pour lire une analyse sur les moyens d'atteindre les cibles de santé avec différents degrés d'amélioration pour les plus pauvres et les plus riches, voir Gwatkin 2000a, 2000b.
4. Par exemple, les données des enquêtes sur les ménages peuvent être trop anciennes, ou la méthode d'échantillonnage ne pas garantir la représentativité.
5. Se reporter au chapitre 10, « Sexes » pour des conseils sur la fréquence de collecte des indicateurs basés sur les sexes.
6. Se reporter au chapitre 6, « Dépenses publiques », pour une analyse plus détaillée des systèmes destinés à améliorer le suivi des dépenses publiques. Voir également l'évaluation des systèmes de suivi des dépenses réalisée par la Banque mondiale pour l'initiative pour les pays pauvres très endettés : <http://www.worldbank.org/hipc/tracking.pdf>.
7. Se reporter au chapitre 4 « Cibles de développement et coûts » pour plus d'informations sur les programmes d'évaluation des coûts.
8. Pour plus de détails sur la méthodologie et les résultats, voir Abdo et Reinikka (1998) et la République de l'Ouganda (1998). Les outils utilisés dans les enquêtes sont disponibles sur : <http://www.worldbank.org/research/projects/publicspending/tools/tools.htm>.

9. Pour de plus amples informations sur les moyens d'améliorer la rapidité de la publication des données des enquêtes auprès des ménages, se reporter à Grosh et Munoz 1996.
10. Pour plus d'informations sur le Questionnaire unifié des indicateurs de développement, aller sur www4.worldbank.org/afr/stats/cwiq.cfm ; des copies de la brochure, du questionnaire, du manuel et de divers autres documents sur le QUID peuvent être téléchargés sur ce site. Pour plus d'informations sur les enquêtes auprès des usagers en Ouganda, aller à <http://www.worldbank.org/research/projects/publicspending/tools/tools.htm>.
11. Lorsque la migration est un sujet important, on peut intégrer un nouveau groupe de ménages immigrés dans l'échantillon à différents moments dans le temps.
12. Adapté d'une présentation de Rosemary McGee et John Gaventa de l'Institute for Development Studies.
13. Le rapport d'avancement annuel indiquera également toute modification de la stratégie ou de sa mise en œuvre qui peut s'avérer nécessaire vu les résultats des activités de suivi et d'évaluation. Voir FMI et Banque mondiale, [décembre] 1999, "PRSPs—Operational Issues," IMF and World Bank, Washington, D.C.
14. Voir par exemple, Blank et Grosh (1999) sur l'utilisation des enquêtes auprès des ménages dans l'édification de la capacité analytique.