

COMMENT EST ASSURÉ LE SUIVI DES PROGRAMMES SOCIAUX ?

Le suivi de ces programmes obéit à différentes étapes

- » **Étape 1:** Collecte régulière de données - le suivi repose sur le traitement des données relatives au fonctionnement des programmes. Celles-ci peuvent être produites en interne ou extraites de banques de données externes. Lorsque l'on met en place un système de suivi, il importe de s'informer sur les données disponibles, les bases de données dans lesquelles elles se trouvent et leur fréquence de mise à jour.
- » **Étape 2:** Traitement et transmission des données - à l'aide d'outils et de systèmes informatiques
- » **Étape 3:** Production d'indicateurs sur la base de données brutes (il est également possible d'avoir recours à des indicateurs prêts à l'emploi créés par des organismes officiels ou des organisations internationales).
- » **Étape 4:** Suivi et analyse des variations des indicateurs au fil du temps.
- » **Étape 5:** Maintien, modification ou ajustement des activités - Grâce aux données produites lors des précédentes étapes, il est possible de suivre l'évolution des différentes composantes des programmes et de procéder à des ajustements en vue d'atteindre les objectifs initiaux.

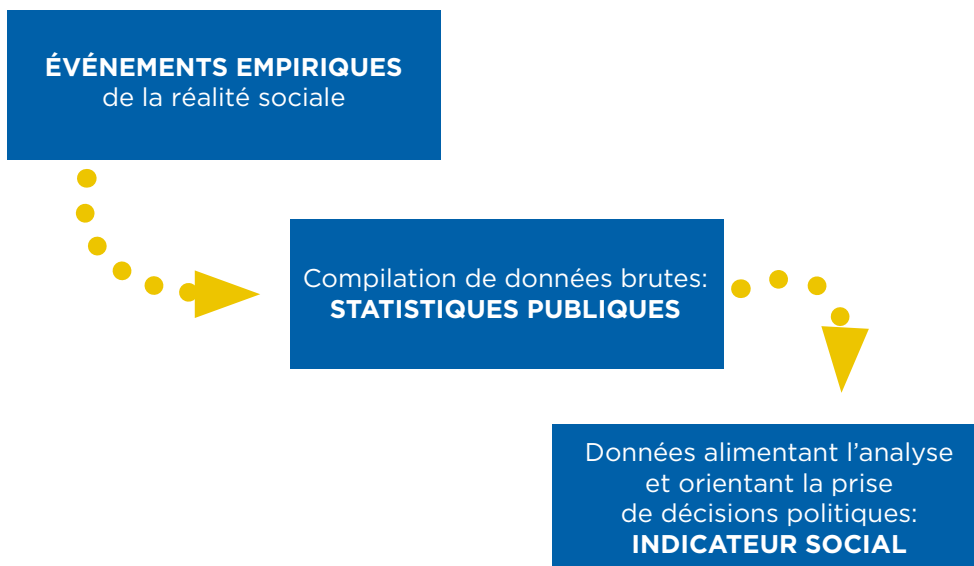
QUELS SONT LES OUTILS UTILISÉS POUR LE SUIVI DES PROGRAMMES SOCIAUX ?

Les principaux outils de suivi sont les indicateurs sociaux utilisés dans les tableaux de bord de suivi, dans le cadre des systèmes de suivi et selon le modèle logique.

Les indicateurs sociaux permettent de mesurer des notions abstraites comme la faim et la pauvreté à des fins d'analyse et de quantification. Ils constituent une méthode de description de la réalité sociale de manière simplifiée, objective et normalisée.

Parmi ces indicateurs, citons la proportion de personnes pauvres, les taux d'analphabétisme et les taux de mortalité infantile.

Les indicateurs convertissent les aspects de la réalité en chiffres, taux ou ratios - qu'il s'agisse d'une réalité donnée situation sociale ou construite (résultant d'interventions menées par les pouvoirs publics) afin de pouvoir l'étudier et de l'évaluer.



En fonction de l'intervention et des aspects à évaluer, il pourra s'agir d'indicateurs économiques, sociaux, qualitatifs ou liés à la productivité. Ils jouent un rôle éminemment utile en matière de gestion publique, car ils donnent un aperçu d'une réalité sociale, fournissent des informations utiles à la prise de décisions et mettent en relief les changements survenus au sein d'une population ou au niveau de l'offre et de la demande de services.

Le suivi et l'évaluation des programmes se fondent sur l'analyse de ces indicateurs, sans pour autant s'y limiter. Pour fournir des informations sur certains aspects de la réalité sociale visés par le processus de planification, un indicateur doit présenter plusieurs caractéristiques, les principales étant les suivantes:

Caractéristique	Définition
Validité	Capacité de refléter, aussi fidèlement que possible, la situation à mesurer et à transformer.
Fiabilité	Recours à des sources fiables, en utilisant des méthodologies reconnues et transparentes d'extraction, de traitement et de diffusion des données.
Simplicité	Facilité d'accès, d'utilisation, de diffusion et de compréhension par le grand public.
Précision	Capacité de mettre en évidence les changements induits par des interventions.
Possibilité de ventiler les données	Capacité de refléter la situation de groupes sociodémographiques dans une région donnée, étant donné que la dimension territoriale est une composante-clé de la mise en œuvre des politiques publiques.
Prix réduit	Possibilité de se le procurer à bon marché.
Stabilité	Possibilité de construire des séries chronologiques facilitant le suivi et les comparaisons.
Mesurabilité	Capacité de fournir les mesures les plus précises possible à chaque fois que nécessaire.
Vérifiabilité	Possibilité de vérifier que les règles d'utilisation des indicateurs ont bien été observées (extraction, traitement, formatage, diffusion et analyse des données).

Comment les indicateurs sociaux sont-ils construits ?

La première étape consiste à définir un objectif programmatique (élément de la réalité sociale à mesurer). Il peut s'agir par exemple d'améliorer l'apprentissage des mathématiques au niveau élémentaire ou de réduire la mortalité chez les enfants de moins de cinq ans.

Comme ces objectifs ne sont pas eux-mêmes directement observables et mesurables, il faut les quantifier pour faciliter le diagnostic, le suivi et l'évaluation de la situation (amélioration, aggravation ou stabilisation).

La deuxième étape vise à déterminer quelles données s'appliquent le mieux aux notions abstraites de «santé» ou d'«éducation». Dans le premier cas, il peut s'agir :

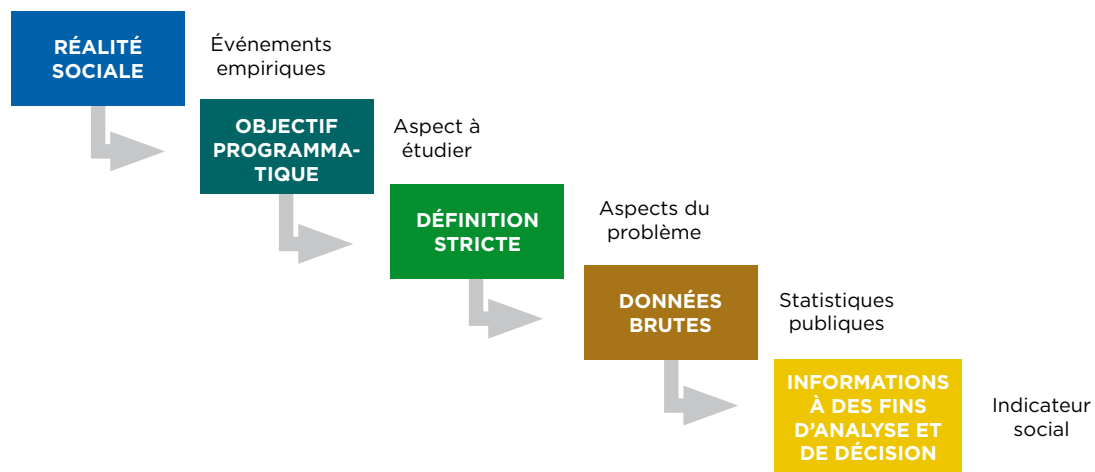
- » Des années de vie de la population ;
- » Du nombre de lits d'hôpital dans une ville donnée ;
- » Du nombre de naissances vivantes ;
- » Du nombre de médecins.

Ces données sont généralement du domaine public. Elles sont produites par les pouvoirs publics et consultables dans les registres officiels, médicaux et autres, ou dans les statistiques publiquement accessibles de l'Institut brésilien de géographie et de statistiques (IBGE) et d'autres institutions.

Elles sont combinées sous forme de taux, d'indices voire de valeurs absolues en vue de créer des indicateurs sociaux. Dans le domaine de la santé, on obtient ainsi les indicateurs suivants:

- » Espérance de vie à la naissance;
- » Nombre de lits d'hôpital pour 1000 habitants;
- » Taux de mortalité infantile;
- » Nombre de professionnels de santé pour 1000 habitants.

Le schéma suivant illustre les différentes étapes de l'élaboration d'indicateurs sociaux à partir de données brutes:



MODÈLE LOGIQUE

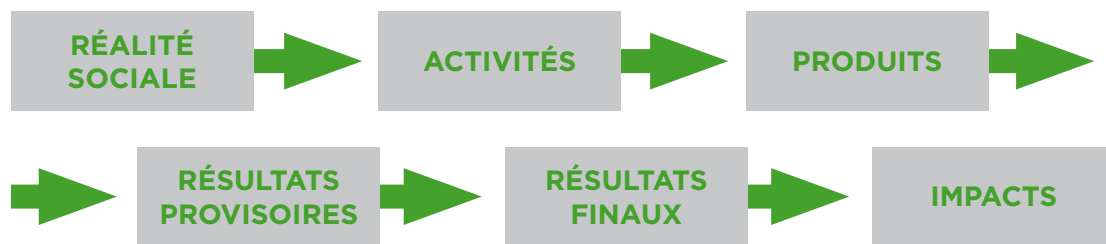
Le modèle logique est une représentation graphique du fonctionnement d'un programme et des liens entre :

- » les ressources investies;
- » les activités mises en œuvre;
- » les changements sociaux qui résultent du processus dans son ensemble.

L'utilisation du modèle logique permet de mieux comprendre les liens de causalité entre les composantes d'un programme :

- » la mise en place d'activités nécessite des ressources suffisantes;
- » l'obtention de résultats dépend de la mise en œuvre d'activités prédéfinies;
- » l'impact du programme sur la société dépend des résultats obtenus.

Clarifier ces relations de dépendance permet d'identifier d'éventuelles lacunes susceptibles de compromettre l'efficacité du programme. La structure de base du modèle logique peut être représentée comme indiqué ci-après:



Le modèle logique aide à mieux comprendre les phases d'un programme et la façon dont elles s'articulent les unes aux autres, de manière à opter pour des indicateurs de suivi adaptés à chacune d'entre elles.

Rôle du modèle logique en matière de suivi

Le modèle logique fournit une représentation structurée, logique et schématique du programme, ce qui nous permet de vérifier qu'il est bien structuré et d'assurer un suivi systématique des activités mises en œuvre dans ce cadre.

Pour élaborer un processus de suivi, il est nécessaire de bien comprendre la façon dont un programme est censé fonctionner et dont il est structuré.

Le modèle logique du Registre unique¹ est reproduit à titre d'exemple ci-après:

¹ L'objectif du Registre unique est d'identifier et de décrire la situation socio-économique des familles à faible revenu. Par « familles à faible revenu », on entend les familles dont le revenu mensuel par personne n'excède pas la moitié du salaire minimum ou dont le revenu mensuel total est inférieur ou égal à trois fois le salaire minimum.

Registre unique pour les programmes sociaux - Modèle logique

Le Registre unique est un outil servant à identifier et à décrire la situation socio-économique des familles à faible revenu. Il peut être utilisé pour plusieurs politiques et programmes sociaux. Sa base de données permet de savoir qui sont ces familles, où elles se trouvent et les principales caractéristiques des couches les plus démunies et les plus vulnérables de la population.

APPORTS

Ressources financières du MDS, contributions des États et des municipalités

Ressources humaines du MDS, des États et des municipalités

Infrastructures liées aux services proposés aux familles (équipes d'enregistrement fixes et mobiles, véhicules pour les visites à domicile, etc.)

Connexion internet

Législation ordinaire et autres réglementations

Bases de données et autres registres administratifs pour les audits/demandes d'inscription

ACTIVITÉS

Préparation des formulaires de collecte de données

Développement d'un système d'enregistrement

Recrutement et formation des agents chargés de conduire les entretiens et de saisir les données

Identification des zones (urbaines et rurales) prioritaires pour l'enregistrement

Mobilisation, sélection et inscription des familles

Coopération avec les autorités locales pour l'établissement de partenariats en vue d'inscrire les familles habitant des zones reculées ou les groupes de population pour lesquels un « accord » ou une consultation préalable sont nécessaires

Établir des procédures de routine pour contrôler la mise à jour et la cohérence des données saisies dans le système

Recouper les informations du Registre unique avec celles d'autres bases de données en vue de repérer des incohérences

Organiser des campagnes ou des activités visant à informer le public sur le Registre unique

PRODUITS

Formulaires de collecte de données disponibles et système d'enregistrement opérationnel

Agents chargés des entretiens et de la saisie formés

Processus d'enregistrement planifié

Familles inscrites

Bases de données opérationnelles mises à la disposition de certains responsables des programmes sociaux et agents d'exécution

Procédures de routine en place pour contrôler la mise à jour et la cohérence des données saisies

Base de données nationale du Registre unique faisant l'objet d'audits/d'enquêtes

Familles à faible revenu et bénéficiaires des programmes informés de l'existence du Registre unique

RÉSULTATS

Diffusion de données et d'informations sur les familles à faible revenu

Amélioration de l'accès des familles inscrites aux différents programmes sociaux fédéraux

Meilleure identification des bénéficiaires des programmes sociaux fédéraux

Amélioration de la procédure d'octroi de prestations

Conception et mise en œuvre de programmes sociaux au niveau des États et des municipalités

Amélioration de la cohérence et de la qualité des données du Registre unique

IMPACTS

Promotion de la citoyenneté

Réduction des inégalités socio-économiques

Amélioration de la qualité de vie de la population

Augmentation du revenu des ménages

Amélioration de l'intégration et de l'efficacité du système de protection sociale brésilien

TABLEAUX DE BORD DE SUIVI

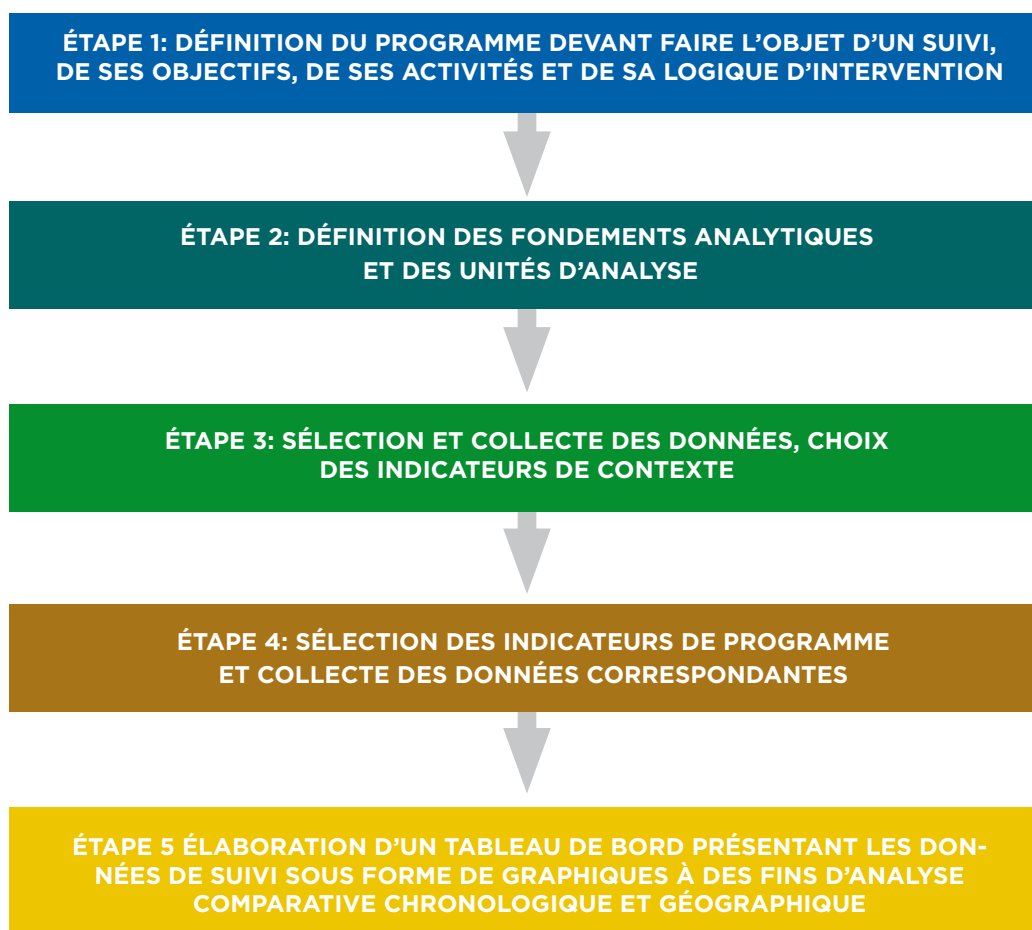
Un tableau de bord est un ensemble d'indicateurs clés permettant d'assurer le suivi des principales composantes d'un programme. Les données du tableau de bord sont présentées sous forme de graphiques (un par indicateur) illustrant leur évolution au fil du temps.

L'élaboration d'un tableau de bord requiert de définir au préalable les éléments qui feront l'objet d'un suivi, l'objectif de cet exercice de suivi et le public qui utilisera les données ainsi obtenues. Utilisé en continu, il permet de déceler les éventuels écarts entre les activités mises en œuvre et les résultats escomptés, et ce faisant, d'établir des diagnostics et de décider des mesures correctives à prendre.

Les indicateurs utilisés doivent être constamment tenus à jour et consultables via les systèmes informatiques de gestion de programme, sans quoi il sera impossible d'analyser leur évolution dans le temps.

Conseil: les responsables et les agents d'exécution d'un programme saisissent généralement dans des tableurs des volumes importants de données relatives au fonctionnement quotidien d'un programme. Il est important de les mettre à profit dans le cadre de l'élaboration d'un tableau de bord de suivi.

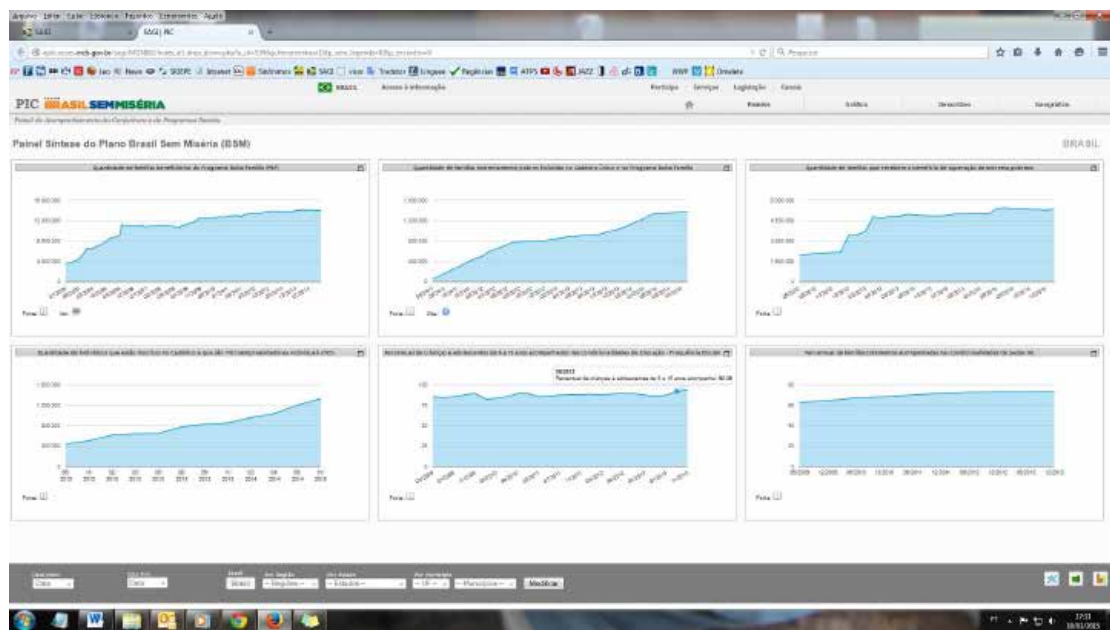
Les différentes étapes à suivre sont récapitulées dans le schéma ci-après:



Exemple d'un tableau de bord de suivi utilisé au Brésil: Tableau de bord des indicateurs de suivi du plan Brésil sans misère²

Cet outil présente sous forme de graphiques les données relatives aux six indicateurs stratégiques suivants:

- » Nombre de familles bénéficiaires;
- » Nombre de familles très pauvres inscrites au Registre unique et au programme Bolsa Familia;
- » Nombre de familles bénéficiant d'une allocation destinée à les aider à échapper à l'extrême pauvreté;
- » Nombre de micro-entrepreneurs individuels inscrits au Registre unique;
- » Pourcentage d'enfants et d'adolescents de 6 à 15 ans dont la fréquentation scolaire fait l'objet d'un suivi;
- » Pourcentage de familles dont le respect des conditions imposées par le programme Bolsa Familia en matière de santé fait l'objet d'un suivi.



Ce tableau de bord présente plusieurs caractéristiques que l'on retrouve fréquemment dans les outils du même type:

- » Petit nombre d'indicateurs;
- » Indicateurs sélectionnés en fonction de leur pertinence pour le suivi d'un programme;
- » Visualisation des indicateurs sur une période donnée;
- » Visualisation facilitée de leur évolution au fil du temps.

L'élaboration des tableaux de bord constitue une étape préliminaire en vue de la mise en place d'un **système d'indicateurs de suivi** (ensemble de données plus complet et structuré, voir section suivante).

² Le plan Brésil sans misère a été lancé en 2011 dans l'objectif de vaincre l'extrême pauvreté dans le pays. Loin de se limiter à l'insuffisance de revenu, ce fléau revêt des formes multiples. C'est pourquoi ce plan s'articule autour des trois volets prioritaires suivants : garantie de revenu, intégration productive et accès aux services. Le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS) est responsable de sa coordination.

SYSTÈMES DE SUIVI

Un système de suivi désigne un ensemble d'activités visant à enregistrer, contrôler et analyser les informations produites dans le cadre de la gestion de politiques, de programmes et de services publics. Il a pour vocation d'assister les responsables des programmes dans la prise de décisions.

Il comprend des indicateurs spécifiques rendant compte d'un aspect donné de la réalité sociale. L'élaboration d'un système de suivi implique de:

- » Extraire des données de plusieurs sources (études, registres publics et administratifs, etc.);
- » Centraliser ces données sur une même plateforme.

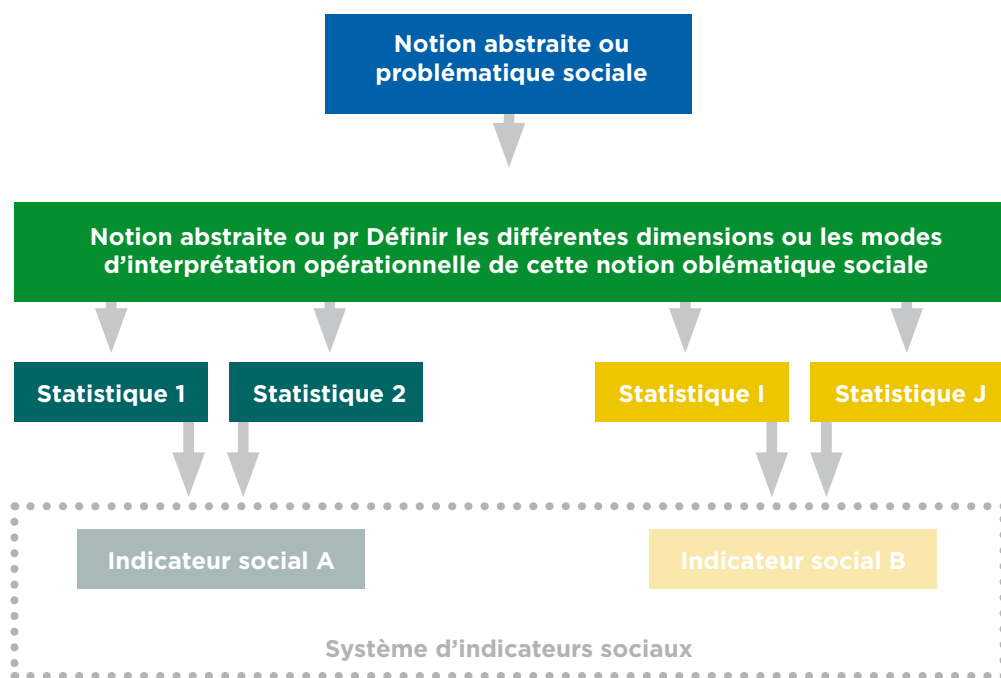
Il est surtout utile aux responsables du programme, car il leur fournit des informations qui orientent leurs décisions et leur permet de déterminer si les résultats obtenus correspondent aux objectifs fixés. C'est la raison pour laquelle ces données sont communiquées à l'organisme central responsable du programme et stockées dans des systèmes informatiques.

Il s'agit en outre de données très ciblées, car elles sont destinées à des personnes obéissant à des intérêts très précis. Ne sont donc prises en compte que les informations essentielles au suivi d'un projet donné. S'il est noyé sous une masse d'indicateurs et de données, un responsable de programme risque de perdre de vue ses principaux objectifs. Comme elles doivent lui servir à ajuster le programme, ces informations doivent aussi lui parvenir rapidement et être constamment actualisées.

À titre d'exemple, le portail de suivi des objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) au niveau municipal est un ensemble structuré d'indicateurs qui fournit des données environnementales, économiques et sociales sur la réalisation des OMD dans toutes les municipalités brésiliennes. Il donne également accès à un système avancé de suivi des indicateurs relatifs aux OMD.

Étapes de l'élaboration d'un système d'indicateurs sociaux

1. Définir la problématique sociale (soins de santé, éducation et emploi, utilisation des terres, logement, activités économiques et mobilité sociale).
2. Définir les aspects des problématiques sociales à mesurer quantitativement.
3. Extraire des données brutes des statistiques publiques ou d'autres sources officielles.
4. Combiner ces données brutes pour créer des indicateurs sociaux (taux, proportions, moyennes, répartition par catégorie, indices).



SOURCE:

Brésil. Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS), université fédérale de Rio Grande do Sul. **Caderno de Estudos do Curso em Conceitos e Instrumentos para o Monitoramento de Programas**. Brasília : SAGI; SNAS, 2014.