



Ce texte est le premier d'une série de publications de l'Initiative WWP sur le suivi et l'évaluation des politiques sociales au Brésil. Les activités de suivi seront abordées avant les activités d'évaluation. Cette première série comprend les documents suivants :

- 1) L'organisation du suivi et de l'évaluation au Brésil : l'expérience du Secrétariat chargé de l'évaluation et de la gestion de l'information (SAGI)*
- 2) Le suivi et son importance dans la gestion des politiques sociales*
- 3) Le modèle brésilien : principaux outils de suivi des politiques sociales*
- 4) Le suivi des groupes traditionnels et spécifiques grâce au Registre unique*

Les activités de suivi et d'évaluation se sont progressivement institutionnalisées et développées au sein de la fonction publique brésilienne. Avant 1990, seuls les audits financiers faisaient l'objet d'un suivi et d'une évaluation. La notion et la pratique de l'audit de gestion, qui vise à garantir la responsabilité financière, mais aussi à évaluer systématiquement l'efficacité et de l'efficacité des programmes, des projets et des activités des organismes publics, ont toutefois été introduites dès 1982 par la Cour fédérale des comptes.

La Constitution fédérale de 1988 prévoit que les pouvoirs législatif, exécutif et judiciaire disposent de systèmes internes de contrôle intégrés afin d'évaluer la conformité aux objectifs énoncés dans le plan gouvernemental annuel et de mettre en œuvre les programmes ainsi que les budgets de l'Union fédérale.

En 1996, le Gouvernement fédéral a lancé le programme Brésil en action, qui repose sur une liste de 42 mesures prioritaires destinées à être appliquées dans le cadre d'un régime spécial de suivi et de gestion. L'objectif est d'orienter le processus budgétaire, de cerner des priorités, de déceler des problèmes de mise en œuvre, de créer des bases d'information pour attirer les investisseurs et de faciliter des partenariats public-privé. Pour chacune de ces mesures, un responsable chargé du suivi et de l'évaluation de la mise en œuvre des projets a été nommé. Entre 2000 et 2003, ce type d'organisation a été étendu à l'ensemble des programmes gérés par le Gouvernement fédéral.

Au cours de la dernière décennie, les règles et les paramètres en matière de suivi et d'évaluation n'ont cessé de s'améliorer. S'agissant de l'assistance sociale, l'instauration d'un ensemble de normes a entraîné des progrès considérables dans le domaine du suivi et de l'évaluation. En 2004, la politique nationale d'assistance sociale a souligné l'importance de l'information ainsi que du suivi et de l'évaluation des politiques sociales.

En 2006, une décision normative du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS) a établi et encadré sa politique de suivi et d'évaluation. Cette norme stipule que « par "mesures de suivi", on entend des mesures qui visent à suivre la mise en œuvre et l'exécution des programmes et des actions dans le but de recueillir des informations pour éclairer la prise des décisions courantes, et à identifier les problèmes à un stade précoce ».

LE RÔLE DU SECRÉTARIAT CHARGÉ DE L'ÉVALUATION ET DE LA GESTION DE L'INFORMATION (SAGI) DANS LE SUIVI ET L'ÉVALUATION DES POLITIQUES ET DES PROGRAMMES SOCIAUX

La structuration du système de protection sociale brésilien a nécessité une combinaison vertueuse : le renforcement des politiques sociales de portée universelle (telles que les politiques permettant aux citoyens d'exercer réellement leur droit à l'éducation, à la santé, à l'emploi et à l'assistance sociale), ainsi que la mise en place et la reproduction à une plus large échelle de politiques redistributives en faveur du développement social, telles que le programme Bolsa Familia.

L'élargissement de la portée et de l'échelle des politiques sociales mises en œuvre au Brésil a accru la complexité ainsi que la professionnalisation de la gestion des programmes et des services publics, dans la mesure où la prise de décisions et les processus opérationnels nécessitent davantage d'informations et de connaissances. Évaluer le nombre de personnes concernées, identifier leurs particularités, élaborer des programmes et des services pour remédier à des problèmes sociaux particuliers, suivre leur mise en œuvre et mesurer les résultats sont autant d'activités qui nécessitent des statistiques détaillées, des registres fiables et des études plus pointues.

Avec ses services de statistiques, ses groupes d'information stratégiques, ses instituts de recherche et ses unités de suivi et d'évaluation, le service public brésilien a renforcé ses capacités pour répondre à ces besoins, dans l'objectif d'améliorer constamment la gestion des programmes sociaux. Un service national, le Secrétariat chargé de l'évaluation et de la gestion de l'information (SAGI), a notamment été mis en place dès la création du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS), en 2004.

Depuis ses débuts, le Secrétariat a accompagné le Ministère dans la mise en œuvre de ses programmes de plus en plus nombreux en produisant des informations et des analyses structurées en vue d'améliorer la conception et la gestion des politiques et des programmes sociaux. Des mesures ont été prises pour rendre ces informations accessibles au public, au milieu universitaire, aux responsables et aux agents techniques des trois échelons administratifs intervenant dans la gestion du programme Bolsa Familia et des services du système unifié d'assistance sociale, ainsi que dans la mise en œuvre des activités du système national de sécurité alimentaire et des initiatives du plan Brésil sans misère.

Le Secrétariat a pour mission de fournir un large éventail de produits adaptés à la complexité opérationnelle et au stade de maturité des différents programmes. Ils englobent des outils d'information permettant d'organiser et de diffuser en ligne des données, des tableaux de bord (ensemble des indicateurs de suivi des programmes), des enquêtes d'évaluation et des études portant sur différents aspects de la mise en œuvre des programmes du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim.

Le graphique ci-après récapitule les 25 produits élaborés par le Secrétariat. Comme une grande partie du succès de la mise en œuvre d'un programme dépend du degré d'implication des agents d'exécution ainsi de leur bonne compréhension des objectifs, des publics ciblés et des processus intervenant dans la fourniture des services et les activités menées, le Secrétariat étoffe actuellement son offre en matière de formation et conçoit des contenus imprimés ou électroniques sur les divers sujets traités par le Ministère.

Services d'organisation des données	Outils de consultation de données et de cartes	Applications de création de tableaux personnalisés	Applications de saisie et d'extraction de données opérationnelles	Portails d'information dotés de différentes fonctionnalités
Rapports d'information automatisés/électroniques	Cartographie des flux, des processus et des mécanismes opérationnels des programmes	Programmes et indicateurs sur la situation sociale	Indicateurs créés à l'issue de l'intégration et de la gestion des différentes bases de données	Tableaux de bord de suivi analytique des programmes
Enquêtes en ligne	Enquêtes d'évaluation de type exploratoire	Enquêtes d'évaluation quantitative et d'impact	Enquêtes de diagnostic, de mise en œuvre et d'évaluation des résultats	Études d'évaluation fondées sur des données intégrées (transversales et longitudinales)
Études techniques, compilations et métaévaluations	Études d'évaluation fondées sur des données secondaires	Publications électroniques et imprimées	Série de publications, d'ouvrages, de résumés analytiques et de microdonnées d'enquête	Anticipation des besoins en formation et en qualifications dans les programmes et les services
Formations à distance ou en présentiel	Planification d'un programme de formation en politiques et programmes	Préparation de matériels pédagogiques et de consignes	Documentation des programmes et passage en revue des expériences	Coopération technique aux échelons infranational et international



Informations, connaissances et outils pour concevoir et améliorer la gestion des politiques et des programmes par le Ministère du développement social et de la lutte contre la faim



Cet éventail croissant de produits, d'études et de services est le fruit des efforts déployés par l'équipe dynamique et multidisciplinaire du Secrétariat, composée de statisticiens, de chercheurs des sciences sociales, d'économistes, d'éducateurs, de professionnels des médias, de consultants en technologies de l'information et d'autres consultants spécialisés. Par ses études, les interfaces électroniques, les tableaux de bord de suivi et les formations qu'elle met à leur disposition, cette équipe apporte un appui aux agents techniques et aux responsables des trois niveaux administratifs pour la gestion et l'amélioration des programmes du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim.

Pour effectuer des études ou des enquêtes plus approfondies, qui nécessitent de passer plus de temps sur le terrain, le Secrétariat a recours aux services de consultants et d'instituts de recherche publics ou privés. Entre 2004 et 2014, le Secrétariat a ainsi commandé 189 études d'évaluation sur divers programmes, politiques, services et initiatives. Cette approche a permis de réaliser des économies d'échelle, de produire des études de meilleure qualité et d'avoir une plus grande diversité méthodologique.

Ces études externalisées sont toutefois supervisées par le Secrétariat. Ce modèle mixte d'évaluation combine les avantages d'une évaluation externe indépendante et ceux d'une évaluation interne qui bénéficie des compétences techniques du Secrétariat ainsi que de ses connaissances sur les actions et les programmes concernés.

Les activités de suivi du Secrétariat ont été améliorées grâce à la création d'un département dédié en 2010, afin de répondre à la nécessité de conduire des analyses fondées sur les données produites par les systèmes de gestion du Ministère et par le système national de statistique.

Au vu de la multiplication et de la complexification des programmes sociaux ces dernières années, ce département a mis au point des indicateurs de suivi spécifiques et périodiques en vue de surveiller les activités des différents programmes. Pour ce faire, il a adopté un certain nombre de principes clés pour sélectionner, organiser et présenter ces indicateurs (voir liste ci-après).

Enseignements relatifs à la sélection des indicateurs de suivi

- » L'ensemble d'indicateurs ne peut prétendre à l'exhaustivité et devrait assurer un équilibre entre les différentes facettes de l'exclusion sociale (santé, éducation, logement, etc.). Un éventail très large d'indicateurs engendre une perte d'objectivité, de transparence et de crédibilité.
- » Les indicateurs doivent pouvoir être clairement interprétés de façon normative (par exemple, si le taux de chômage est utile pour le suivi de l'exclusion sociale, ce n'est pas le cas pour les indicateurs de productivité du travail).
- » Les indicateurs doivent être cohérents entre eux et ne pas mettre en relief des tendances différentes. Des indicateurs d'inégalités comme l'indice de Gini et l'indice de développement humain (IDH) peuvent produire des résultats différents au fil du temps, dans la mesure où ils évaluent des aspects distributifs distincts.
- » Les indicateurs doivent être compréhensibles et accessibles à l'ensemble de la population. Il est préférable d'opter pour des méthodes de mesure simples et intelligibles.

En tant que service chargé du suivi des programmes du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, le Département du suivi joue un rôle central dans la stratégie de suivi analytique du plan Brésil sans misère, en collaboration avec le Secrétariat extraordinaire pour l'élimination de l'extrême pauvreté (Sesep).

En s'appuyant sur plusieurs sources (recensements démographiques, rapports de l'enquête nationale par sondage sur les ménages, Registre unique, archives des programmes sociaux, statistiques et procédures d'intégration des données diverses), le Département du suivi utilise un éventail d'indicateurs relativement large. L'objectif est de fournir aux responsables des trois niveaux administratifs des informations détaillées, à la fois thématiques et géographiques, sur la mise en œuvre du plan Brésil sans misère.

Sources des données

CAIXA (Caisse d'épargne fédérale), Registre unique pour les programmes sociaux (CadÚnico)
Institut brésilien de géographie et de statistiques, recensement démographique

Institut brésilien de géographie et de statistiques, enquête nationale par sondage sur les ménages (PNAD)

Anísio Teixeira, Institut national d'études et de recherche en matière d'éducation, recensement scolaire

Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, recensement du Système unifié d'assistance sociale (SUAS)

Ministère de la santé, Système d'information sur les naissances vivantes (SINASC)

Ministère de la santé, Système de surveillance de l'alimentation et de la nutrition (SISVAN)

Un système de suivi récupère des données issues des systèmes de gestion des programmes et les classe en fonction de catégories qui serviront de références communes (municipalité, école, etc.). Ces données sont ensuite traduites en indicateurs analysables et interprétables. Les systèmes de suivi, en synthétisant ainsi les données sous la forme d'indicateurs (analysables sur les plans chronologique, géographique ou du point de vue des publics ciblés et comparables avec les résultats escomptés) permettent aux responsables concernés d'évaluer si les nombreux processus ou activités relevant de leurs attributions vont dans la direction souhaitée. *Loin de se limiter à un éventail exhaustif de mesures sans lien entre elles, ils s'apparentent davantage à un ensemble d'indicateurs axés sur les principaux processus et actions mis en œuvre.*

Quels sont les aspects techniques du suivi assuré par le Secrétariat chargé de l'évaluation et de la gestion de l'information ?

Le Département du suivi s'est inspiré de l'architecture de base de données de la Matrice d'information sociale¹ du Secrétariat pour concevoir une base de données élargie, qui permet aux différents acteurs au niveau national, des États et des municipalités de consulter les indicateurs. Il a également mis au point une méthode simple et claire pour extraire, générer et charger des indicateurs en vue de faciliter au quotidien la saisie de données par le personnel technique. Ces mesures ont accru l'efficacité de l'analyse de contenu ainsi que la pertinence des indicateurs pour les applications de suivi.

Une fois le cadre théorique défini, la stratégie de suivi du Département a été conçue et développée en trois étapes : 1) définition de l'architecture de la base de données en fonction des cadres spatiotemporels des indicateurs sur lesquels elle repose ; 2) élaboration d'une méthode d'enregistrement des métadonnées sous une forme synthétique et accessible² ; 3) mise en place des programmes de gestion des mémoires, d'extraction, de génération et de chargement d'indicateurs afin d'optimiser les mises à jour.

¹ La Matrice d'information sociale (MI Social) est un outil de gestion de l'information qui rassemble plusieurs applications utilisées pour le suivi des programmes du Ministère du développement social et de la lutte contre la faim (MDS) au moyen de données de gestion et d'indicateurs. Elle fournit des données spécifiques et des indicateurs sociaux concernant les États, les municipalités et certaines régions. Cet outil, qui garantit la transparence de l'action du Ministère, sert également à orienter la prise de décisions. Les données peuvent se présenter sous la forme de tableaux, de rapports, de tableaux, de graphiques et de cartes, tous compatibles avec la suite Microsoft Office.

² Les métadonnées correspondent en gros à des « données qui décrivent des données » (données permettant d'identifier, de localiser, de comprendre et de gérer d'autres données). (IBGE, 2015)

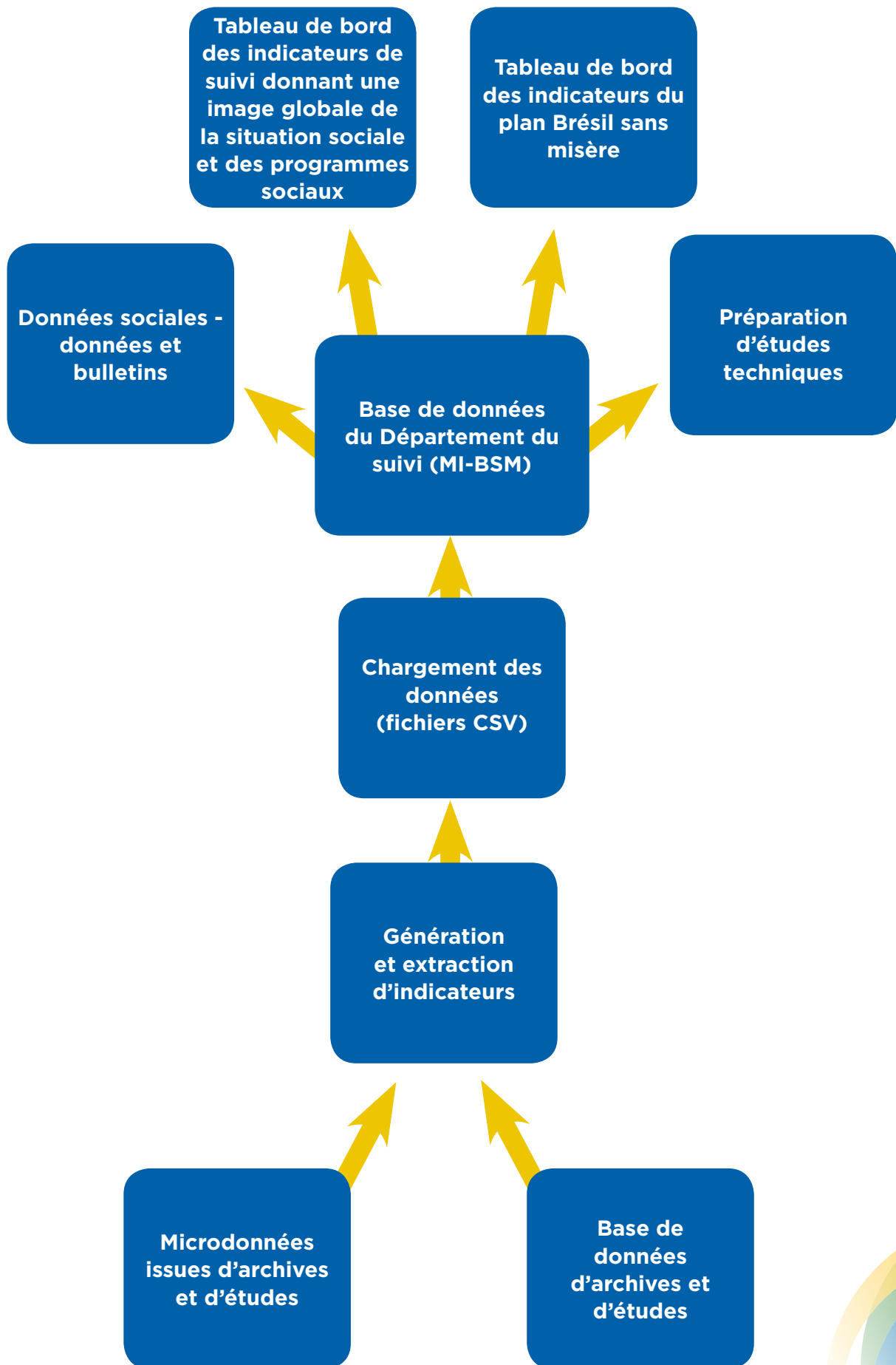
La base de données est administrée par une application de gestion des métadonnées et de chargement des données. Dans cette application, les variables sont classées dans des tables et renseignées par le biais de formulaires comportant plusieurs catégories de données (sujet, périodicité, unité d'analyse, source, description, remarques complémentaires, paramètres temporels et géographiques et catégories de variables).

Le chargement des données s'effectue par des fichiers textes (format CSV) contenant des colonnes où sont indiqués les codes des unités territoriales utilisées par l'Institut brésilien de géographie et de statistique (IBGE), le mois, l'année et les variables de la table. À chaque table correspond un fichier texte et l'application est conçue de manière à refléter la structure de la base de données, qui est au format PostGreSQL. De cette façon, le personnel technique du Département peut charger des données via n'importe quel tableur (Excel, Open Office, Numbers, etc.). Enfin, l'application comporte un module de visualisation des tables permettant de générer des graphiques et des tableurs.

Une fois définies l'architecture de la base de données et les procédures d'intégration, chaque table affiche la documentation relative aux procédures d'extraction et au calcul des indicateurs/variables. Ces programmes reposent sur des microdonnées issues de fichiers ou d'enquêtes ou l'extraction d'indicateurs déjà calculés par les institutions dans leurs publications officielles.

Ils se fondent sur des instructions décrivant chaque étape du processus, ainsi que l'emplacement physique des fichiers sur les ordinateurs du Département et les scripts et programmes de syntaxe des logiciels de statistiques.

Le graphique ci-après illustre le processus de production d'informations du Département du suivi. Sa base de données contient actuellement plus de 1 500 variables issues de différentes archives sur la gestion de programmes et d'enquêtes effectuées par le système statistique national.



Sources :

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**. Brasilia : SAGI ; SNAS, 2014.

Boletim especial - 10 anos SAGI. Paulo de Martino Jannuzzi, Secrétaire chargé de l'évaluation et de la gestion de l'information, rattaché au Ministère du développement social et de la lutte contre la faim, et Paula Montagner, Secrétaire adjointe.

Version consultable (en portugais): http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/docs/Boletim%20SAGI%2010%20anos_sem%20marcas%20versao%20visulizacao.pdf

Étude technique n° 19/2014. **Subsídios para discussão do Seminário Registros Administrativos e Pesquisas Amostrais Complexas**. Révisée et co-écrite par Paulo de Martino Jannuzzi, Secrétaire chargé de l'évaluation et de la gestion de l'information, rattaché au Ministère du développement social et de la lutte contre la faim.

Version en anglais: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/92.pdf

Version en portugais: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/simulacao/estudos_tecnicos/pdf/89.pdf