Au-delà des Chiffres: La Dimension Institutionnelle des Systèmes de Suivi des Stratégies de Réduction de la Pauvreté

Banque Mondiale

PREM Groupe Réduction de la Pauvreté

Introduction

Dans le cadre de l'initiative relative à la stratégie de réduction de la pauvreté (SRP), les pays mettent au point des systèmes de suivi pour suivre l'exécution de la SRP et son impact sur la pauvreté. Ces systèmes sont essentiels pour la conception et l'exécution efficaces des SRP. Ils appuient la prise de décision, favorisent la responsabilisation et encouragent le dialogue.

Cette synthèse fournit un bref compte-rendu de l'étude *Au-delà des Chiffres : Comprendre les Institutions de Suivi des Stratégies de Réduction de la Pauvreté*. Le suivi des SRP est défini au sens large et couvre le contrôle de l'ensemble des progrès accomplis au plan de la pauvreté, le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des politiques et programmes de la SRP, ainsi que le contrôle des budgets et des dépenses. Le système se concentre par conséquent sur l'ensemble de la chaîne de résultats liant intrants, produits, résultats et impacts.

Bien que les pays qui mettent en œuvre une SRP aient déjà établi une gamme de mécanismes individuels de suivi, la fusion de ces mécanismes en un système commun ou unique est un exercice relativement nouveau qui pose d'importants problèmes pratiques. Dans nombre de pays, les systèmes souffrent de fragmentation, de manque de coordination, d'absence de demande, de mauvaise définition des mandats et des responsabilités, du fait que les données ne sont ni pertinentes ni disponibles en temps voulu, et du caractère limité de l'accessibilité. Cette situation met en exergue l'importance de dispositifs institutionnels regroupant toutes les activités dans un cadre cohérent comprenant des rôles et responsabilités bien définis, règles, procédures, mécanismes d'établissement des rapports, etc.

Un système de suivi de la SRP comprend donc une gamme de fonctions institutionnelles, en particulier les mécanismes permettant de :

- coordonner les producteurs de données
- élaborer des normes et plates-formes techniques
- établir la structure du flux des informations
- compiler les données des différents secteurs,
- analyser et évaluer les programmes des SRP,
- générer des rapports annuels et autres produits
- diffuser ces produits à l'administration et le public
- fournir des conseils et un appui aux décideurs, et
- organiser la participation de la société civile.■

Les progrès réalisés à ce jour

Les progrès en matière de mise en place de systèmes efficaces de suivi des SRP ont été limités. Rares sont les systèmes qui ont établi des liens fonctionnels entre le suivi et la prise de décision. Organiser un système de suivi coordonné et veiller à l'utilisation des données de suivi dans le processus d'élaboration des politiques pose des problèmes pratiques majeurs, y compris :

1. les faiblesses des SRP : manque d'informations détaillées sur les opérations, de coûts ou d'ordre de priorité, et par conséquent, difficultés à choisir des indicateurs judicieux pour le suivi,
2. des problèmes pratiques dans la collecte des données, en particulier administratives, et faiblesses des systèmes de gestion des dépenses publiques, rendant le suivi des dépenses difficiles,
3. des difficultés pour la coordination des activités et la répartition des mandats, face à une résistance à la rationalisation et la coordination qui entrave la traduction dans les faits des plans officiels,
4. des faiblesses dans l'analyse et l'évaluation, et
5. une faible demande, chez les décideurs, des informations de suivi.■

Organisation des activités de suivi

Avant d'établir un système de suivi des SRP, la plupart des pays possèdent déjà un éventail de mécanismes de suivi, généralement mis en place dans le cadre de programmes financés par les bailleurs de fonds. L'absence d'un cadre cohérent de suivi crée des problèmes, notamment ceux de chevauchement et de redondance, de charges administratives excessives, d'incompatibilité des données, et de mauvais flux des informations. Il est peu probable que l'ajout de nouvelles obligations de suivi améliore la situation, à moins qu'il ne s'accompagne d'une simplification des dispositifs existants. Les principaux problèmes auxquels se heurte l'établissement d'un système de suivi des SRP ont par conséquent trait à la rationalisation de l'existant et la coordination de nombreux acteurs.

Les pays élaborent typiquement des plans officiels pour le système de suivi de leur SRP, mais ces plans sont rarement pleinement mis en œuvre. Cette situation est due en partie au processus même de conception des systèmes. Souvent, ce processus est étroit et basé sur une analyse limitée de la situation et quelques consultations avec les parties prenantes, et la conception proprement dite est laissée à des consultants externes. Par ailleurs, nombre de plans présentent des carences, en ce qui concerne tout particulièrement les détails opérationnels telles que les rôles, responsabilités, normes, et modalités de coopération. Il s'ensuit une faible adhésion des acteurs.

Un processus d'élaboration et de mise en œuvre du système de suivi des SRP qui suscite l'adhésion des parties prenantes peut en effet être aussi important que la conception retenue. Idéalement, le choix institutionnel doit être le résultat d'un engagement commun à résoudre les problèmes pratiques liés à la mise en œuvre de la SRP. Les systèmes sont consensuels de nature et tendent à ne fonctionner que si les participants les estiment utiles et légitimes et s'entendent autour d'un objectif commun.

La plupart des systèmes existants de suivi des SRP contiennent les éléments ci-après :

- un comité directeur de haut niveau, qui fournit de l'appui politique, assure la supervision et sert de lien avec le centre du gouvernement ;
- une unité de coordination ou secrétariat, chargé de la coordination entre les organismes, de la compilation des données et de l'élaboration des rapports ;
- des comités interinstitutions ou des groupes de travail, qui facilitent la coordination et auxquels participent souvent la société civile et les représentants des bailleurs de fonds ;
- un institut national de statistiques, qui établit les normes relatives aux données et apporte un appui technique aux fournisseurs des données ;
- des ministères sectoriels et d'autres organismes qui sont tenus de désigner des agents de liaison des systèmes de suivi des SRP, auxquels il incombe de réunir les données sectorielles.

L'expérience montre que les variables ci-après sont importantes.

1. *Un encadrement politique efficace*. Situer l'entité institutionnelle d'encadrement près du centre du gouvernement ou la rapprocher du processus budgétaire est susceptible de conférer au système une plus grande autorité, tout en facilitant l'établissement de liens avec les processus budgétaire et d'élaboration des politiques. Les pays ont en général établi le cœur des systèmes au ministère des Finances, au ministère du Plan ou au cabinet du (vice-)président. D'après l'expérience, le rôle de chef de file est rempli plus efficacement s'il incombe à un seul organisme et non à un comité interinstitutions. De même, il importe d'avoir un parrain qui aide le système à s'enraciner, bien que cela puisse créer des problèmes si le système dépendait trop d'un seul individu. L'expérience montre que la flexibilité des structures est importante, car il peut à terme s'avérer nécessaire de les changer.

2. *Coordination des acteurs.* La structure de coordination doit être conçue de façon à encourager la participation active des principaux acteurs, sans leur imposer une trop lourde charge. Il s'est avéré que des structures de coordination trop élaborées tendent à s'affaiblir au fil du temps. Les incitations se révèlent souvent peu propices à la coordination, chaque organisme essayant de protéger son territoire. L'expérience des 12 pays nous suggère d'éviter des structures lourdes et de s'attacher principalement à établir des rapports fonctionnels entre les acteurs, avec des rôles et des responsabilités précis ainsi que des activités bien définies. Un secrétariat compétent facilite les échanges d'information, organise les échanges, fournit un appui aux membres du système, et assure une liaison entre les acteurs. L'identification des rôles et des responsabilités, la promotion du système, et l'encadrement politique revêtent une importance capitale. Le financement, par les bailleurs de fonds, de nombreux mécanismes de suivi au niveau des projets a un effet négatif sur la coordination. Il convient d'associer les bailleurs au processus de conception, afin d'assurer que leurs besoins en matière de suivi sont satisfaits dans le cadre du système national de suivi des SRP.

3. *Liens avec les ministères sectoriels.* La plupart des systèmes de suivi des SRP sont des systèmes de

« deuxième niveau », tributaires des données de routine provenant des ministères sectoriels. Le lien est des plus efficaces lorsque les agents de liaison sectoriels participent eux-mêmes au suivi et à l'évaluation dans leur propre ministère, et s'ils ont le pouvoir, le temps et la motivation nécessaires pour jouer efficacement ce rôle. Lorsque le suivi sectoriel lui-même présente des carences, le système de suivi des SRP peut devoir incorporer une stratégie de promotion des bonnes pratiques de suivi, telles que des règles exigeant que les fonctions de suivi et d'évaluation soient prévues dans les budgets, les plans de travail et les descriptions des postes des ministères. En veillant à ce que les besoins des systèmes de suivi des SRP et ceux des bailleurs de fonds soient alignés sur les systèmes d'information sectoriels, on peut aussi améliorer l'observation des procédures et le rendement.

4. *Participation des organismes nationaux de statistiques.* Les organismes nationaux de statistiques constituent souvent un des éléments les plus avancés au plan institutionnel. Les modalités du système de suivi du SRP doivent assurer la complémentarité avec le système statistique existant, afin d'éviter les chevauchements, de limiter la rivalité potentielle entre le système statistique et le système de suivi des SRP, et de consolider les liens entre les organismes centraux et les ministères sectoriels. Par ailleurs, les systèmes de suivi des SRP doivent veiller à ce que les organismes statistiques aient suffisamment de ressources et le mandat nécessaire pour jouer leur rôle normatif, assister les autres membres du système et renforcer leurs capacités. Cela peut contribuer à accroître la compatibilité et la complémentarité des données fournies par les nombreux organismes.

5. *Participation des administrations locales.* Le suivi des SRP dans un système décentralisé pose des problèmes particuliers qu'aucun des 12 pays examinés n'a résolus de façon satisfaisante. Les problèmes de capacité au niveau local sont en général cruciaux, surtout dans les régions les plus pauvres. Lors du processus de décentralisation, certains pays ont encouragé les autorités locales à élaborer leurs propres dispositifs de suivi, tandis que d'autres ont préféré renforcer le suivi par le gouvernement central. Pour renforcer le suivi au niveau local, certains pays ont limité le nombre d'indicateurs pour réduire la charge administrative, établi de liens entre les mécanismes de contrôle administratifs et les initiatives de renforcement des capacités, utilisé des méthodes secondaires pour valider les données locales, formulé des commentaires et conseils aux administrations locales, et renforcé le flux des informations entre les collectivités territoriales et les communautés qu'elles desservent.■

Utilisation du suivi des SRP

Les études de cas suggèrent qu'on s'est davantage attaché à organiser la production d'informations de suivi qu'à assurer leur utilisation efficace pour améliorer les politiques et programmes des SRP. Une faible demande d'informations de suivi a une incidence sur la fourniture de renseignements adéquats. Lorsque les résultats du suivi ne sont ni recherchés ni exploités par les décideurs, le suivi en vient à être perçu comme un simple fardeau bureaucratique, et le niveau d'observation des procédures de suivi se détériore. La stratégie la plus prometteuse pour renforcer la demande est d'adapter les produits du système aux processus décisionnels que les informations sont susceptibles d'influencer, tels que le budget, les mises à jour des SRP, les sessions parlementaires, le débat public, et l'élaboration des stratégies des bailleurs de fonds. Les éléments qui permettent d'encourager une plus grande utilisation des renseignements incluent :

1. *Analyse et évaluation.* La pratique de l'analyse et de l'évaluation doit être institutionnalisée dans le système de suivi des SRP, si l'on tient à ce que ce dernier influe sur la prise de décision. À ce jour, une telle pratique est remarquablement absente dans la plupart des systèmes. Certains pays ont créé des unités centrales d'analyse au sein du cabinet du président, du ministère des Finances ou de l'institut national des statistiques. Ces unités ont fonctionné le plus efficacement lorsqu'elles sont restées petites, en contact étroit avec le gouvernement, et concentrées strictement sur l'analyse. Une autre technique utile a été celle des exercices d'analyse exécutés conjointement par les bailleurs de fonds et les pouvoirs publics. Enfin, les gouvernements étant en général confrontés à des problèmes de capacité d'analyse, le système de suivi des SRP doit permettre de mobiliser les capacités d'analyse des acteurs non gouvernementaux tels que les universités, les institutions de recherche, les organisations non gouvernementales et les bailleurs de fonds.

2. *Produits et diffusion.* Les informations résultant des activités de suivi doivent être compilées en produits et diffusées auprès de l'ensemble du gouvernement et du public, pour que leurs effets se fassent sentir. Les systèmes existants présentent de grandes lacunes dans ce domaine, nombre d'entre eux s'étant concentrés sur les besoins des bailleurs de fonds. Il convient de faire circuler les informations entre les organismes centraux, les collectivités territoriales, les prestataires de services, les parlements, les médias, le grand public et les bailleurs de fonds. Une stratégie de diffusion doit occuper une

place primordiale dans les systèmes de suivi des SRP. Les produits du système doivent être adaptés aux besoins des divers décideurs et utilisateurs et disponibles à temps pour guider l'élaboration des politiques. Rendre les informations accessibles à divers publics nécessite différents formats, ce qui constitue souvent une aptitude nouvelle pour les gouvernements.

3. *Liens avec le budget et la planification.* La stratégie qui est probablement la plus prometteuse pour stimuler la demande consiste à lier le suivi des SRP au processus budgétaire. Cela fournit l'occasion d'exiger que les agences du secteur public justifient leurs demandes budgétaires par rapport aux objectifs de la SRP ou à la performance des programmes proposés. Cette stratégie a été adoptée dans deux des pays examinés, à savoir la Tanzanie et l'Ouganda, débouchant sur une stimulation remarquable (bien qu'inégale) de la prise de décision axée sur les résultats. Pour une plus grande efficacité, il est utile de disposer d'un organisme établi au sein du ministère des Finances ou proche du centre du gouvernement, et qui est doté de la capacité et du pouvoir de travailler avec les secteurs sur leurs choix de politique et de jouer un rôle de remise en cause dans le processus de préparation du budget. En établissant un lien entre un système de suivi des SRP et le budget, il convient d'éviter de créer des incitations pernicieuses qui risquent de dénaturer le processus de suivi. En outre, il est dangereux de lier les budgets à la capacité de suivi plutôt qu'à la performance et de punir les acteurs peu performants qui pourraient avoir le plus besoin d'appui. Dans l'ensemble, le lien entre le suivi des SRP et le processus budgétaire est difficile à mettre en œuvre et dépend la maturité du cadre des dépenses á moyen terme, ainsi que du système de gestion des dépenses publiques.

4. *Liens avec le parlement.* Enfin, l'absence des parlements dans les systèmes de suivi des SRP existants représente une occasion ratée de permettre aux parlements de jouer leur rôle de supervision, de contrôle du pouvoir exécutif, et de représentation. Des stratégies possibles pour renforcer les capacités des parlements incluent la collaboration avec les groupes parlementaires existants, l'initiation des élus à l'économie, la présentation des données dans un format non technique, l'identification des forums existants pour diffuser les informations, et la réalisation d'alliances entre les parlements et les groupes de la société civile.■

Organisation de la Participation

Les organisations non gouvernementales, centres de recherche, universités, syndicats, groupes de pression et autres membres de la société civile peuvent jouer un rôle dans le suivi des SRP, tant du côté de l'offre que de celui de la demande. Dans les pays des études de cas, le degré et le type de participation de la société civile varient considérablement, allant d'activités de suivi (dans le cadre du système de suivi des SRP ou de façon indépendante), à la participation aux comités et groupes de travail, à la fourniture de conseils sur les politiques envisagées, ainsi qu'à l'interprétation et à la diffusion des produits du suivi auprès du grand public.

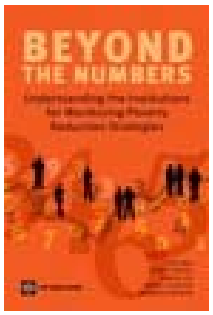
La participation de la société civile n'a pas été officialisée, sauf dans la plupart des pays d'Amérique latine. Le choix des représentants de la société civile peut soulever des questions de légitimité si la société civile n'a pas de structures représentatives bien développées, et il peut ne pas toujours s'avérer approprié d'essayer de faire que la société civile s'exprime d'une seule voix dans le système de suivi des SRP. Les organisations de la société civile ne souhaitent pas toujours participer à un système officiel de suivi, de peur de compromettre leur indépendance, et les modalités de financement doivent respecter ce choix. ■

Conclusion

L'expérience des 12 pays examinés nous enseigne que, lors de l'élaboration et de l'exécution d'un système de suivi des SRP, il convient de:

- utiliser les éléments existants,
- reconnaître que les changements seront progressifs,
- viser à mettre en route un processus de changement plutôt qu'à concevoir un système « parfait »,
- s'attacher à élaborer des dispositifs flexibles qui sont adaptables aux changements,
- définir clairement les relations, les mesures incitatives et les activités,
- identifier les points d'entrée des processus décisionnels, tout particulièrement du processus budgétaire, et
- adapter les divers résultats aux besoins des utilisateurs auxquels ils sont destinés. ■

Publication



Au-delà des Chiffres : Comprendre les Institutions de Suivi des Stratégies de Réduction de la Pauvreté.

(Beyond the Numbers: Understanding the Institutions for Monitoring Poverty Reduction Strategies)

Tara Bedi, Aline Coudouel, Marcus Cox, Markus Goldstein et Nigel Thornton
Banque Mondiale
2006

Alors que les aspects techniques du suivi des SPR sont souvent étudiés, les aspects institutionnels restent délaissés dans la littérature. *Au-delà des Chiffres : Comprendre les Institutions de Suivi des Stratégies de Réduction de la Pauvreté* tire des leçons sur la conception et le fonctionnement des systèmes de suivi des SRP de l'expérience de 12 pays. Le livre se concentre sur les mécanismes institutionnels des systèmes – les règles et procédures qui lient les différents acteurs et activités de suivi dans un cadre cohérent.

Partie I présente l'expérience de 12 pays en termes d'organisation des activités de suivi et d'utilisation des informations dans les processus de prise de décision.

Partie II propose un outil de diagnostic et des conseils pour les preneurs de décision.
Partie III conclue l'étude aves des résumés des 12 études pays. Ces pays sont l'Albanie, la Bolivie, la Guyane, le Honduras, La République Kirghize, le Malawi, le Mali, la Mauritanie, le Nicaragua, le Niger, la Tanzanie, et l'Ouganda. Le livre se conclut avec une bibliographie.

Cette publication peut être commandée sur le site de la Banque Mondiale, à www.worldbank.org/reference/ (taper "Beyond the numbers").

Une version électronique gratuite est disponible à www.worldbank.org/povertymonitoring/.

Les traductions en français et espagnol sont aussi disponibles à www.worldbank.org/povertymonitoring

Outil de Diagnostic

Au-delà des Chiffres : Comprendre les Institutions de Suivi des Stratégies de Réduction de la Pauvreté contient un outil de diagnostic qui presente sous une forme schématique les questions à considérer dans la conception et la mise en œuvre d'un système de suivi de SRP. Cette liste est destinée à générer des informations qui sont propres à chaque pays et permettent de décrire le système courant de suivi des SRP, ainsi que les besoins, les activités et les aptitudes des parties prenantes. En s'attaquant aux problèmes figurant sur cette liste, on devrait être en mesure d'identifier les opportunités, les limites et les options en ce qui concerne la mise en place et le renforcement d'un système réaliste de suivi des SRP.

Partie I - *contexte et conception institutionnels du système de suivi des SRP* - est axée sur la compréhension des principaux organismes et parties prenantes qui participent au suivi des SRP, de la façon dont ils interagissent, ainsi que de leurs intérêts et de leurs aptitudes en ce qui concerne la participation au système de suivi des SRP.

Partie II - *aptitude du système de suivi des SRP à fournir des informations* - se concentre sur les activités, les capacités et les ressources des principaux acteurs et organismes intervenant dans l'offre du système de suivi des SRP. L'objectif est de comprendre la capacité du système de fournir les données et les analyses nécessaires pour suivre efficacement la SRP.

Partie III - *demande et utilisation des informations générées par le système de suivi des SRP* - s'intéresse tout particulièrement à l'évaluation des besoins en information des principales parties prenantes, et à la description des processus et des systèmes par le biais desquels les informations de suivi sont utilisées. L'objectif est de comprendre la demande, c'est-à-dire la nécessité des produits de suivi de la SRP, les fins auxquelles ils servent et les mesures visant à encourager leur utilisation.

Une copie électronique de cet outil est disponible à www.worldbank.org/povertymonitoring.

Ressources sur l'approche des Stratégies de Réduction de la Pauvreté

SRP. Le site SRP présente les documents des pays, le recueil de références sur les SRP, des documents sur les politiques, des revues de mise en œuvre, des guides, du matériel de formation, et informations sur les ressources disponibles. Voir www.worldbank.org/prsp.

Analyse de la Pauvreté. L'analyse de la pauvreté est une étape clef dans la formulation des SRP. Le site présente les techniques pour la mesure et l'analyse de la pauvreté. Voir www.worldbank.org/povertyanalysis.

Cartes de Pauvreté. Des données sur la pauvreté au niveau local sont essentielles pour l'allocation des ressources et la formulation des politiques. Ce site offre des informations sur les cartes de pauvreté et leur utilisation. Voir www.worldbank.org/povertymap

Analyse de l'impact social et sur la pauvreté (PSIA). L'analyse distributionnelle de l'impact des reformes sur le bien-être de différents groupes, en particulier les pauvres et vulnérables, promeut des choix politiques éclairés et le débat public. Voir www. worldbank.org/psia.

Suivi de la Pauvreté. Le suivi de la pauvreté consiste à observer les progrès réalisés en matière de réduction de la pauvreté, et est un élément essentiel des SRP. Voir www.worldbank.org/povertymonitoring.

Evaluation d'Impact. L'évaluation d'impact se concentre sur les changements en termes de bien-être qui peuvent être attribues à un projet ou programme particulier. Le site offre des ressources pour évaluer les interventions et améliorer leur efficacité. Voir www.worldbank.org/impactevaluation.

SRP et budget. Le site sur les dépenses publiques et les SRP présente des informations et conseils sur le rôle des systèmes budgétaires dans la mise en œuvre des SRP. Voir www.worldbank.org/poverty-pubspending.

Croissance pro-pauvres et inégalité. Ce site offre une introduction sur l'influence de la croissance et des changements en termes d'inégalité sur la réduction de la pauvreté et des outils pour mieux analyser ces liens. Voir www. worldbank.org/propoorgrowth .

Emploi et croissance partagée. L'emploi est l'un des principaux liens entre la croissance et la réduction de la pauvreté. Ce site propose des ressources sur les stratégies focalisées sur l'emploi pour une croissance partagée un niveau des pays. Voir www.worldbank.org/employment

Immigration et développement. L'immigration a une place croissante dans les travaux analytiques et opérationnels de la Banque Mondiale. Ce site offre des ressources pour mieux aborder l'immigration et les flux monétaires associés. Voir www.worldbank.org/migration.

Ressources sur les Systèmes Statistiques et de Données

Le groupe de la Banque Mondiale sur les Données fournit des statistiques nationales et internationales et aide les pays à améliorer leur capacité à produire et utiliser les statistiques. Voir www.worldbank.org/data

Le *Cadre d'Evaluation de la Qualité des Données* aide à évaluer les programmes de statistiques et les organismes producteurs de données pour renforcer de leurs capacités. Voir, www.imf.org/external/np/sta/dsbb/2001/supp.htm.

Le *Système Général de Diffusion des Données* est un cadre macroéconomique et social de développement des statistiques et de renforcement des capacités. Voir, http://dsbb.imf.org/Applications/web/gdds/gddshome/.

Le *Guide pour l'Elaboration d'une Stratégie Nationale de Développement de la Statistique* facilite le développement de stratégies pour renforcer les capacités statistiques. Voir, http://www.paris21.org/.

Les *Indicateurs de Renforcement de Capacité Statistique* donnent une vue d'ensemble de la capacité et des besoins statistiques, et des éléments de renforcement des capacités. Voir, http://www.paris21.org/documents/1024.pdf.

PREM

Réduction de la Pauvreté et Gestion Economique
Groupe de Réduction de la Pauvreté
La Banque Mondiale
www.worldbank.org/poverty

Septembre 2006