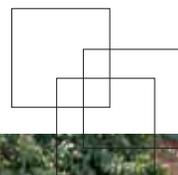




Bureau
international
du Travail

Vers le droit au travail

**UN GUIDE POUR LA CONCEPTION DE
PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI NOVATEURS**



Note d'orientation n° 14
**Concevoir des systèmes
de suivi de la mise en œuvre
et d'évaluation dans les PPE**

Remerciements

Le présent guide – *Vers le droit au travail: Un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs* – a été élaboré par le Programme des investissements à haute intensité de main-d'œuvre (HIMO). Il est complété par un cours mis au point avec l'aide du Centre international de formation de l'OIT (CIF-OIT) pour un public composé de décideurs politiques et de partenaires sociaux, de planificateurs et de fonctionnaires de niveau élevé ou moyen des différents ministères nationaux et agences et programmes de développement concernés.

La rédaction du guide et la conception du cours ont été dirigés par Mito Tsukamoto, spécialiste principale du Programme HIMO. Le contenu du cours est principalement l'œuvre de Maikel Lieuw-Kie-Song et Kate Philip, consultants internationaux. Valter Nebuloni, Chef du Programme des politiques de l'emploi et du développement des compétences (EPSD) du CIF-OIT, s'est occupé de la structure du cours et des méthodes d'apprentissage. Mito Tsukamoto et Marc van Imschoot, lui aussi spécialiste principal du Programme HIMO ont examiné le matériel. Thierry Troude s'est chargé de la traduction depuis l'original anglais, et Jean Majeres a relu et corrigé le guide traduit.

L'OIT voudrait également remercier les principaux auteurs des notes d'orientation: Steven Miller de la *New School* de New York, États-Unis d'Amérique (emploi des jeunes et zones urbaines), Rania Antonopoulos du *Levy Economics Institute of Bard College*, New York, États-Unis d'Amérique (questions de genre), Radhika Lal du Centre international de politique pour une croissance inclusive du PNUD (systèmes de paiement) et Pinaki Chakraborty du *National Institute on Public Finance and Policy*, Inde, pour leurs contributions initiales à certains modules.

Les premières notes d'orientation ont également été relues par Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, Maria Teresa Gutierrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otobe, Susana Puerto Gonzalez, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem et Edmundo Werna.

Enfin, l'OIT remercie tous ceux qui ont participé à l'atelier de validation de mai 2010 pour leurs précieux commentaires qui ont permis d'affiner le contenu et la structure du cours.

Vers le droit au travail

UN GUIDE POUR LA CONCEPTION DE PROGRAMMES PUBLICS D'EMPLOI NOVATEURS



Note d'orientation n° 14

Concevoir des systèmes de suivi de la mise en œuvre et d'évaluation dans les PPE

Copyright © Organisation internationale du Travail 2013

Première édition 2013

Les publications du Bureau international du Travail jouissent de la protection du droit d'auteur en vertu du protocole no 2, annexe à la Convention universelle pour la protection du droit d'auteur. Toutefois, de courts passages pourront être reproduits sans autorisation, à la condition que leur source soit dûment mentionnée. Toute demande d'autorisation de reproduction ou de traduction devra être envoyée à l'adresse suivante: Publications du BIT (Droits et licences), Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubdroit@ilo.org. Ces demandes seront toujours les bienvenues.

Bibliothèques, institutions et autres utilisateurs enregistrés auprès d'un organisme de gestion des droits de reproduction ne peuvent faire des copies qu'en accord avec les conditions et droits qui leur ont été octroyés. Visitez le site www.ifro.org afin de trouver l'organisme responsable de la gestion des droits de reproduction dans votre pays.

Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs

ISBN: 978-92-2-226771-2 (print)
978-92-2-226772-9 (web pdf)

Données de catalogage avant publication du BIT

Vers le droit au travail : un guide pour la conception de programmes publics d'emploi novateurs / Bureau international du Travail, Secteur de l'emploi. - Genève: BIT, 2013

ISBN 9789222267712 ; 9789222267729 (web pdf)

International Labour Office; Employment Sector

travaux publics / création d'emploi / emploi des jeunes / emplois verts / droit au travail / élaboration de projet

04.03.7

Les désignations utilisées dans les publications du BIT, qui sont conformes à la pratique des Nations Unies, et la présentation des données qui y figurent n'impliquent de la part du Bureau international du Travail aucune prise de position quant au statut juridique de tel ou tel pays, zone ou territoire, ou de ses autorités, ni quant au tracé de ses frontières.

Les articles, études et autres textes signés n'engagent que leurs auteurs et leur publication ne signifie pas que le Bureau international du Travail souscrit aux opinions qui y sont exprimées.

La mention ou la non-mention de telle ou telle entreprise ou de tel ou tel produit ou procédé commercial n'implique de la part du Bureau international du Travail aucune appréciation favorable ou défavorable.

Les publications et les produits électroniques du Bureau international du Travail peuvent être obtenus dans les principales librairies ou auprès des bureaux locaux du BIT. On peut aussi se les procurer directement, de même qu'un catalogue ou une liste des nouvelles publications, à l'adresse suivante: Publications du BIT, Bureau international du Travail, CH-1211 Genève 22, Suisse, ou par courriel: pubvente@ilo.org

Visitez notre site Web: www.ilo.org/publns

Conception et impression par le Centre international de formation de l'OIT, Turin – Italie

Note d'orientation n° 14

Concevoir des systèmes de suivi de la mise en œuvre et d'évaluation dans les PPE



Objectif

La présente note a pour objet de permettre aux participants de comprendre les liens réciproques entre le suivi de la mise en œuvre, l'évaluation des programmes et l'analyse d'impact, qui constituent des étapes différentes d'un cadre global de suivi et d'évaluation, et de mettre en évidence des considérations essentielles dans la conception des programmes publics d'emploi¹ (PPE).

Objectifs du suivi de la mise en œuvre et de l'évaluation

Les systèmes de suivi et d'évaluation sont censés répondre à trois questions apparemment simples.

1. Le programme a-t-il produit les résultats qu'il était censé produire? En temps voulu et dans le respect du budget?
2. Quel était le niveau de la qualité des produits?
3. Quels impacts a-t-il eus?

Chaque question contribue à donner une vue d'ensemble dans un système global de suivi et d'évaluation, et elles constituent des modules d'un ensemble: il est impossible d'évaluer un programme qui n'a pas fait l'objet d'un suivi, et il est impossible d'analyser les impacts sans informations pertinentes sur ce qui a été réalisé, au plan quantitatif et qualitatif.

Aussi simple que cela puisse paraître, le processus est complexifié par la mesure dans laquelle les programmes publics d'emploi (PPE) répondent à un certain nombre d'objectifs différents. Il s'agit habituellement des objectifs suivants:

- création d'emplois (pour les participants);

¹ M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).

- transfert de revenus (pour les participants);
- fourniture de biens et de services publics et/ou sociaux, y compris des infrastructures, qui bénéficient à l'ensemble de la communauté.

Ces principaux produits viennent à l'appui d'une série d'objectifs de développement fondamentaux, notamment la réduction de la pauvreté, la réduction du chômage, l'amélioration de l'accès aux services de base, et l'intégration sociale et économique. Les programmes publics d'emploi peuvent aussi être exécutés de telle sorte qu'ils ciblent des groupes défavorisés comme les femmes ou les jeunes. Cette capacité de viser des objectifs multiples est un point fort essentiel de ces programmes, qui les rend très indiqués du point de vue de l'action des pouvoirs publics.

Cependant, cela introduit de la complexité lorsqu'il s'agit de mesurer les résultats et d'établir l'ordre de priorité des dimensions d'un PPE qu'il faut évaluer afin de démontrer les résultats et les impacts.

Les systèmes efficaces de suivi de la mise en œuvre, d'évaluation et d'analyse d'impact des PPE doivent examiner ces trois niveaux pour mesurer l'ampleur, la nature et les impacts des:

- emplois créés;
- revenus transférés par le programme;
- biens et services créés.

Il est relativement aisé de rassembler les données quantitatives dans chacun de ces domaines. Cependant, une analyse plus qualitative des impacts de ces différentes dimensions des PPE sur les priorités des politiques publiques conduit le processus dans des directions très différentes du point de vue des méthodes et des compétences requises.

Ces difficultés sont aggravées lorsque les différents rôles joués par le suivi de la mise en œuvre, l'évaluation et l'analyse d'impact ne sont pas assez clairs.

Différencier le suivi de la mise en œuvre, l'évaluation du programme et l'analyse d'impact

Il est nécessaire de différencier le suivi, l'évaluation du programme et l'analyse d'impact en tant que phases distinctes d'un cadre de suivi et d'évaluation, eu égard aux buts qu'elles visent et aux méthodes nécessaires pour les atteindre.

Le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation du programme s'exercent au niveau du programme. La surveillance exercée a pour but d'évaluer si:

- les moyens mis en œuvre ont permis d'atteindre les résultats prévus;

- les fonds alloués ont été dépensés;
- les fonds ont été utilisés pour atteindre les buts prévus;
- les budgets prévus ont précisément couvert les coûts engendrés;
- ceux qui étaient chargés de l'exécution ont rempli les fonctions requises;
- le programme a atteint ses objectifs, y compris les groupes ciblés.

Le suivi de la mise en œuvre constitue la première partie de ce processus et suppose de recueillir et regrouper les informations très importantes nécessaires pour évaluer la performance. Il devrait faire partie du système principal de présentation de rapports d'un programme.

Nombre des indicateurs clés recueillis dans le cadre du volet principal concernant les rapports sur l'exécution serviront de base pour l'évaluation et, si beaucoup d'entre eux sont quantitatifs, il est également possible d'incorporer des mesures qualitatives dans le système d'établissement de rapports. Il faut aussi des mécanismes pour comparer et vérifier les résultats dans le cadre du système d'évaluation, de même que des processus pour s'assurer que les résultats sont utilisés pour éclairer la conception et la gestion de la performance du programme actuelles. Si la boucle n'est pas bouclée de cette façon, ce qui est souvent le cas, l'exercice est en grande partie une perte de temps.

Les systèmes de suivi et d'évaluation des programmes visent principalement le niveau de la performance du programme en analysant si les objectifs prescrits ont été atteints, si la qualité des produits était bonne et si les résultats essentiels ont été obtenus. Ils sont d'une grande importance pour éclairer une gestion de la performance, une responsabilisation et une planification efficaces.

Mais du point de vue des politiques publiques, ils ne répondent pas toujours à une question plus fondamentale: même si la performance du programme a été bonne, a-t-il atteint son but?

Plus le niveau d'ambition stratégique d'un programme est élevé et le résultat voulu est systémique, et plus il est difficile de répondre à cette question.

Par exemple, lorsqu'un programme vise à réduire la pauvreté et l'inégalité, à stimuler le développement économique local et à promouvoir la croissance ou à améliorer l'intégration sociale, les difficultés méthodologiques pour analyser les impacts et démontrer la causalité peuvent être non négligeables. Plus l'envergure et le coût prévus du programme sont conséquents, et plus il importe de démontrer les impacts au niveau systémique.



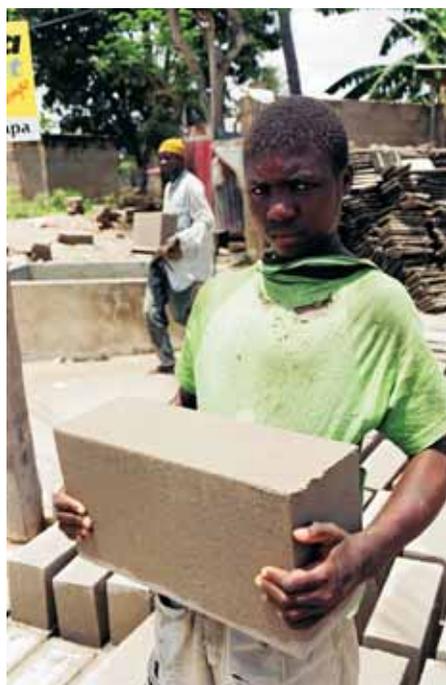
Les processus d'analyse d'impact sont censés répondre à ces questions concernant les "buts" au niveau élevé. L'analyse d'impact complète le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation, elle s'appuie sur les données de référence recueillies dans le cadre du processus de S&E, mais elle nécessite un ensemble différent de méthodologies, elle se déroule sur une période différente et elle peut avoir un ensemble d'utilisateurs différents.

Une analyse des impacts peut rarement être faite en se référant uniquement aux données disponibles dans le cadre du programme parce que les questions ont trait à la manière dont le programme entretient des relations d'influence réciproque avec les processus sociaux et économiques généraux et a un impact sur ceux-ci. Plus les impacts attendus du programme sont forts, et plus ils seront décalés dans le temps par rapport au processus de mise en œuvre. En outre, si l'analyse d'impact doit être facilitée de l'intérieur du programme, il faut aussi qu'elle ait une certaine indépendance. Cette indépendance a son importance tant en ce qui concerne les impacts revendiqués que la crédibilité des résultats.

Le suivi de la mise en œuvre, l'évaluation du programme et l'analyse d'impact sont les éléments constitutifs d'un tableau de plus en plus complet qui se précise à mesure que le temps passe. Dans un premier temps, ce qui importe le plus, ce sont les informations qui permettront d'améliorer la mise en œuvre. Il faut que la période couverte par le suivi de la mise en œuvre et l'évaluation du programme soit brève, les données mensuelles et trimestrielles éclairant l'analyse des tendances afin de fournir des informations en retour utiles en temps "réel".

L'analyse d'impact implique un cycle beaucoup plus long car les impacts sociaux et économiques généraux seront décalés dans le temps par rapport à l'exécution du programme à divers degrés. L'analyse d'impact éclaire la planification et l'élaboration des politiques à moyen ou long terme, et non la prise de décisions quotidienne. Souvent, les utilisateurs des données de l'analyse d'impact sont différents de ceux du S&E, et les méthodologies diffèrent aussi.

Pour résumer, si le suivi de la mise en œuvre, l'évaluation du programme et l'analyse d'impact s'inscrivent dans le cadre d'un processus graduel, les systèmes de suivi et d'évaluation des programmes sont axés sur la performance au niveau du programme et



© OIT/Marcel Crozet



doivent être intégrés dans la gestion quotidienne du programme, et ils fournissent un outil permanent à utiliser pour la gestion de la performance et la responsabilisation.

L'analyse d'impact est axée sur les effets plus à moyen et long terme, et elle évalue un programme par rapport à son but politique général afin d'éclairer les choix que doivent faire les pouvoirs publics. Chacun de ces aspects est évoqué séparément ci-après.

Il y a aussi un niveau supplémentaire moins reconnu dans ce processus graduel – le rôle de la création de connaissances. Plus l'envergure atteinte est grande et plus la portée éventuelle des impacts sociaux et économiques sera vaste, y compris ceux qui n'étaient pas prévus. Les études à ce niveau sont moins liées aux préoccupations immédiates des programmes, mais ces derniers ont un rôle extrêmement important à jouer pour les faciliter et les englober.

Rôle d'une "théorie du changement"

Chaque programme est conçu dans le cadre d'un ensemble d'hypothèses concernant la manière dont l'intervention donnera un résultat différent – meilleur – par rapport à ce qui existe. Il faut que les types d'indicateurs utilisés pour le suivi et l'évaluation du programme reposent sur ces hypothèses, parce que si elles s'avèrent erronées, les résultats et impacts voulus ne seront probablement pas obtenus. Rendre plus explicite cette théorie implicite du changement est donc une première étape importante de la conception d'un

système de suivi et d'évaluation, parce qu'elle guide l'identification des résultats prioritaires nécessaires pour obtenir les effets souhaités.²

Diverses méthodologies pour aider les programmes à développer leur théorie du changement ont été élaborées. Elles reposent sur la représentation graphique des filières causales et des relations réciproques qui conduisent de l'intervention du programme à l'objectif du programme, et offrent de nouveaux outils mieux aptes à rendre compte de la complexité que les approches plus linéaires qui caractérisent les cadres logiques classiques. Cela en fait un outil particulièrement utile dans la conception des PPE.

Une théorie du changement guide ensuite l'identification des résultats et impacts prioritaires, qui guident à leur tour l'identification des indicateurs qui doivent être pris en compte dans un cadre des résultats quelconque. Il existe de nombreuses méthodes différentes pour cela, et un exemple du type de modèle de présentation qui peut être utilisé est exposé ci-après.

Tableau 1. Indicateurs de résultats pour le PPPS, Éthiopie

Objectif	Indicateurs de résultats
Assurer la consommation de nourriture de foyers vivant en permanence dans l'insécurité alimentaire pendant la période couverte par le programme	Pourcentage des foyers qui notifient un accès à la nourriture pendant 12 mois en provenance de toutes les sources, y compris le programme Nombre moyen de mois de pénuries alimentaires des foyers fourni par le programme
Protection des équipements des foyers	Évolution moyenne en pourcentage des niveaux d'équipement des foyers vivant en permanence dans l'insécurité alimentaire Pourcentage des foyers notifiant des ventes d'équipement en catastrophe Pourcentage des foyers notifiant leur consommation de stocks de grains
Utilisation productive et gestion durable des équipements de la communauté	Pourcentage des foyers notifiant leur satisfaction ou des avantages directement retirés des équipements collectifs élaborés Pourcentage des foyers utilisant régulièrement trois des équipements mis en place ou plus Pourcentage des foyers pour lesquels un mécanisme de gestion permanent a été mis en place

Source: Programme productif de protection sociale, Éthiopie.

² Le site web de Research to Action contient une liste de matériels sur les théories du changement, www.researchtoaction.org/theory-of-change-useful-resources (consulté le 6 décembre 2011).

Concevoir des systèmes de suivi de la mise en œuvre dans les programmes publics d'emploi

Les programmes publics d'emploi sont utilisés pour tenter de résoudre diverses difficultés sociales et économiques. Il s'agit notamment des mesures d'urgence en cas de catastrophes naturelles, de la reconstruction postérieure aux conflits, du chômage structurel de longue durée, de l'exclusion économique des minorités, et de bien d'autres problèmes encore. Pour faire face à ces difficultés, les PPE prennent de nombreuses formes différentes, y compris les programmes de travaux publics plus classiques qui sont axés sur les infrastructures et les programmes dans lesquels le travail est lié à des allocations complémentaires et à des régimes de garantie de l'emploi (RGE).

Par conséquent, la conception des systèmes de suivi de la mise en œuvre, d'évaluation et d'analyse d'impact doit être très spécifiquement adaptée au but que le programme vise à atteindre.

Néanmoins, les PPE ont suffisamment de caractéristiques essentielles en commun pour que les systèmes existants puissent être utilisés en vue d'aider à établir les besoins en matière de compilation des données fondamentales.

Le point de départ du processus est l'enregistrement des travailleurs dans le cadre du programme. C'est l'occasion de compiler des informations essentielles sur les participants à des fins de S&E. C'est aussi l'occasion de recueillir des informations de référence pour les processus d'analyse d'impact ultérieurs.

Il importe de ne pas laisser passer l'occasion de rassembler la quantité minimum d'informations figurant dans le tableau 2, bien qu'elles n'aient pas toutes la même applicabilité.



Tableau 2. Renseignements sur les participants

Nom:	.....
Numéro matricule:	.....
Date de naissance:	.....
Sexe:	.....
Précisez les autres groupes vulnérables, le cas échéant:	.....
Handicap: O/N	.....
Numéro de compte bancaire:	.....
Numéro de téléphone cellulaire:	.....
Adresse:	.....
Bénéficiaire d'allocations sociales (le cas échéant):	.....
Niveau d'instruction atteint:	.....

Lorsque cela est possible, le point d'enregistrement devrait être utilisé pour recueillir d'autres informations de référence.

Le tableau 3 présente des données de sortie fondamentales typiques des programmes qu'un PPE devra obtenir.

Tableau 3. Données de sortie habituellement disponibles au niveau des projets

	Indicateur	Définition
1	Emplacement du projet/site	Nom de la province Nom du district Nom de la municipalité Nom du quartier et/ou adresse de la rue
2	Durée du projet/site	Date de commencement, date de fin, le cas échéant
3	Demande de travail	Dans le contexte d'un RGE, le niveau de la demande de travail a son importance: c'est aussi le cas pour un PPE, même si le travail est rationné

4	Journées-personne de travail créées	Le nombre d'hommes et de femmes qui ont travaillé sur un projet x le nombre de journées que chaque personne a travaillées.
5	Taux de participation	Le nombre cumulé de personnes qui ont travaillé dans le cadre du programme (ventilé par sexe, âge, le cas échéant); le nombre de ceux qui travaillaient durant la période visée par le rapport
6	Somme payée aux participants	Ce doit être le montant total payé aux travailleurs travaillant sur le projet (ventilé par sexe, âge, le cas échéant)
7	Taux du salaire minimum	Taux journalier = salaire journalier (que la rémunération soit à la tâche ou horaire) payé aux travailleurs travaillant sur le projet, comme précisé par le programme.
8	Journées-personne de formation (pour les projets auxquels cela s'applique)	Le nombre de journées-personne de formation est le nombre de personnes qui ont suivi une formation x le nombre de journées de formation (ventilé par sexe, âge, le cas échéant).
9	Budget total par rapport aux dépenses réelles	Ventilé comme suit: <ul style="list-style-type: none"> • salaires versés au groupe cible • autres salaires • matériels • outils • équipement • formation • frais administratifs et frais généraux
10	Secteur des projets, description des projets	Nécessite une classification des types de projets: par secteur ou autre critère (avec une liste des désignations les plus communes pour faciliter le regroupement)
11	Produits des projets	La définition des produits des projets est essentielle pour l'évaluation et pour l'analyse d'impact ultérieure, par exemple: <ul style="list-style-type: none"> • longueur des routes entretenues • barrages en terre construits • nombre de foyers bénéficiant d'un soutien sous forme de soins à domicile

L'étape suivante consiste à identifier les indicateurs, points de référence et objectifs clés au regard desquels la performance du programme sera

déterminée, et pour s'assurer que le système de S&E génère ces résultats à partir des données recueillies.

À l'époque des systèmes manuels, la quantité de tableaux à double entrée que les systèmes de S&E pouvaient établir était très limitée. Mais à l'époque des technologies de l'information (TI) (relativement) abordables, grâce aux possibilités de concevoir un système de gestion de l'information (SGI) qui génère des indicateurs de performance clés et les désagrège selon une série de variables, ce système peut devenir un outil puissant de suivi, d'évaluation et de planification.

Innovation: Le système SGI et le site web du PNMGGER

L'Inde est confrontée au défi de vérifier et gérer d'énormes quantités d'informations. En 2011, elle avait 55 millions de foyers enregistrés qui participaient au Programme national Mahatma Gandhi de garantie de l'emploi en milieu rural (PNMGGER) dans 615 districts. Les paiements pour le travail accompli sont faits à partir d'un système centralisé.

La solution de ce problème a consisté à utiliser un système de gestion de l'information en ligne pour l'établissement des rapports.

Imaginez si nous devions traiter des rapports en provenance de chaque district chaque mois: ce serait impossible! Nous aurions des montagnes de papier! Non: tous les rapports sont présentés en utilisant le système SGI, un point c'est tout: pas de rapport saisi sur

© OIT/Loi Nationale Mahatma Gandhi de Garantie d'Emploi en milieu Rural



le SGI, pas de paiement. Mais aucune autre forme d'établissement des rapports n'est exigée.³

Le système SGI combine les données fondamentales requises pour les données de suivi de la performance, le système d'établissement des états financiers et le système de paiement. Les données font partie du domaine public, sur le site web du PNMGGGER.⁴ Les informations saisies dans le système couvrent les éléments et processus clés relatifs à la "performance" qui sont importants pour la conception du PNMGGGER. Ils comprennent les éléments suivants:

- les données démographiques essentielles concernant les personnes qui se sont inscrites au programme;
- une copie de chaque carte d'emploi, y compris une photographie du travailleur, est scannée et saisie dans le système; les travailleurs peuvent introduire le numéro de leur carte d'emploi sur le site, et un registre des informations concernant les demandes de travail, les journées travaillées et les paiements effectués est généré;
- la date à laquelle un travailleur demande du travail (pour lequel on lui donne un reçu), et la date à laquelle ce travail a été fourni;
- les "rôles d'appel", c'est-à-dire les registres de présence, remplis;
- les fonds fournis par le centre ou le district pour le travail exécuté;
- les travaux en cours et ceux qui sont terminés.

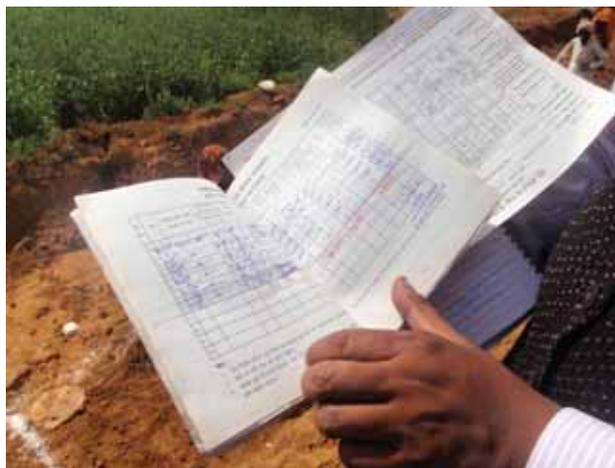
Outre les données formelles relatives à la performance provenant des Gram Panchayats, le site web enregistre toutes les plaintes et les suites données.

Il en résulte une très grande efficacité de l'information, mais pour cela, il faut disposer de suffisamment de personnel qualifié au niveau central, ainsi que d'un grand nombre de personnel d'appui formé, y compris dans le domaine des TI et pour la saisie des données à différents niveaux. Les cadres de suivi et d'évaluation sont souvent conçus en partant du principe que ces capacités sont ou seront en place, ce qui est une variable critique pour le succès du système. En particulier, lorsque des systèmes de surveillance électronique sont utilisés et que le volume des données à gérer augmente, les conséquences au plan des ressources humaines sont souvent sous-estimées.

³ Entretien avec Amita Sharma, Secrétaire général, Ministère du développement rural, Inde.

⁴ Ministère du développement rural, Inde. Loi nationale de garantie de l'emploi en milieu rural (LNMGGGER). <http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx> (consulté le 23 mai 2011).

Par exemple, dans le PNMGGGER, à l'époque où il y avait 35 millions de foyers qui participaient, on estimait qu'il fallait 12 000 personnes chargées de saisir les données. Cela voulait dire qu'il fallait former et employer un de ces spécialistes pour 3000 foyers. Aujourd'hui, avec plus de 55 millions de foyers participant, cela signifie qu'il faut former et employer plus de 18 000 spécialistes pour saisir les données au niveau du quartier.



© OTT/Mito Tsukamoto

L'avantage de ce besoin accru en ressources humaines est qu'il crée aussi des possibilités de travail plus qualifié au niveau local; le PNMGGGER étudie aussi la possibilité d'intégrer plus de travailleurs qualifiés dans le programme à d'autres niveaux.

Du suivi de la mise en œuvre à l'évaluation du programme

Le système de gestion de l'information permet de saisir les données essentielles, mais il faut que cela soit transposé dans un système de notification qui soit utile aux fins de la gestion de la performance et qui "traite" les données de telle façon qu'il soit possible de faire des comparaisons avec les indicateurs cibles – et que les problèmes de performance soient mis en évidence et réglés. Les indicateurs sélectionnés seront fondés sur les paramètres essentiels du programme.

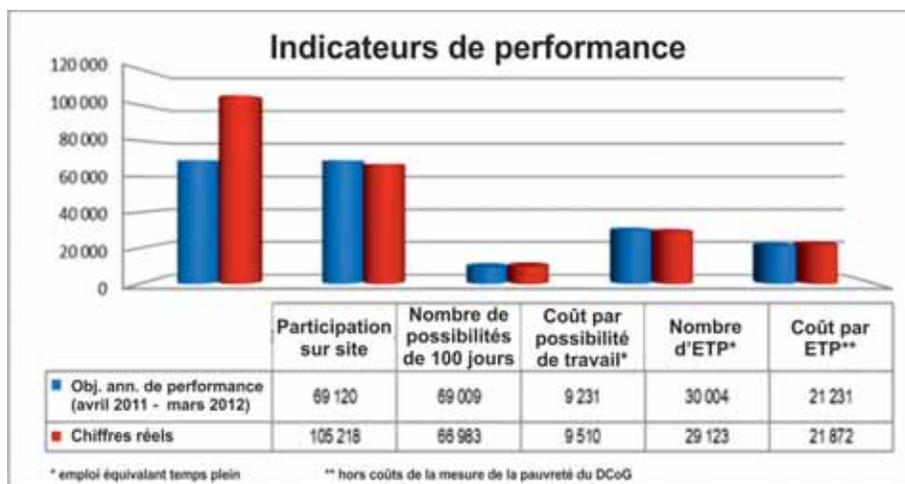
Dans le Programme de travaux communautaires (PTC) en Afrique du Sud, le système de notification génère des rapports qui rassemblent les principaux indicateurs de performance et les comparent aux objectifs, ainsi que par site, province et agent chargé de la mise en œuvre, ou bien au regard de la performance globale du programme (tableau 4).

Il faut compléter ces systèmes de données par d'autres méthodes qui permettent de vérifier les données entrées dans le système SGI et de procéder à une évaluation plus qualitative.

En Inde, cela comprend les processus suivants:

- mise au point d'un logiciel de traitement des données pour la vérification croisée des registres et la production de rapports;

Tableau 4. Afrique du Sud – Programme de travaux communautaires 2011/2012
 Comparaison des indicateurs de performance clés et des objectifs annuels



Source: Rapport annuel du Programme de travaux communautaires du Département de la gouvernance coopérative, 2011/2012.

- vérification sur le terrain par des organismes extérieurs et internes;
- visites sur le terrain des membres du Conseil central de garantie de l'emploi dans différents États, couplées à un audit social;
- visite des Contrôleurs de niveau national dans tous les districts du PNMGGER couverts par la phase une à partir de la fin du mois de juin;
- achèvement de cinq études concurrentes indépendantes et communication de ces études aux États;
- visites dans les districts par les Agents de région du Ministère;
- les États doivent procéder à des vérifications de 100 pour cent, 10 pour cent, 2 pour cent aux niveaux des blocs, districts et États;
- des Comités de vigilance et de surveillance au niveau des districts et des villages pour une meilleure transparence;
- une évaluation globale est envisagée pour analyser l'impact socioéconomique au niveau des foyers et la qualité des équipements créés dans les États sélectionnés;
- audit de la performance par le Contrôleur et Vérificateur général dans tous les États.

De plus, les audits sociaux sont obligatoires. Le rôle des audits sociaux est analysé plus en détail dans la note d'orientation sur les partenaires sociaux et les processus sociaux.



L'évaluation des processus est un autre volet important d'un système d'évaluation. L'évaluation d'un processus vise à déterminer si le programme est mis en œuvre conformément à sa conception. Les résultats de l'évaluation des processus peuvent avoir des conséquences tant au niveau opérationnel que politique.

D'un point de vue opérationnel, les évaluations des processus analysent habituellement si un programme est mis en œuvre conformément aux processus et procédures spécifiés dans le manuel des opérations ou le manuel de mise en œuvre. Elles peuvent alors aider à identifier les goulets d'étranglement, les domaines dans lesquels les procédures ne sont pas suivies, et indiquer comment apporter d'éventuelles améliorations aux processus.

Comme exemple typique, on peut mentionner l'identification et la sélection des projets. Le manuel peut prescrire un processus idoine selon lequel les projets seront identifiés et sélectionnés par les communautés. Il importe d'évaluer dans quelle mesure c'est bien ce qui se passe car cela a des conséquences pour la valeur des projets. Si dans l'ensemble, il n'est pas tenu compte des procédures dans la conception et que les fonctionnaires locaux sont chargés d'identifier et de sélectionner les projets, il se peut que les avantages de tel ou tel projet ne reviennent pas avant tout aux communautés. L'évaluation des processus peut alors entraîner des changements dans les procédures de sélection afin de garantir le niveau de participation des communautés voulu.

Les résultats de l'évaluation des processus sont aussi très importants pour déterminer la valeur des équipements ou des services créés et, si les avantages que retire la communauté sont limités, pour en comprendre les raisons. Dans ce contexte, il importe de comprendre si la sélection des projets était le résultat des propres processus décisionnels de la communauté ou si elle a été imposée sans sa participation.

Les autres processus souvent évalués dans les PPE sont les méthodologies suivies pour cibler les bénéficiaires, et les processus d'établissement de rapports et de paiement.

Les résultats des évaluations des processus éclairent aussi la politique du programme. Par exemple, si l'on constate que les communautés ont décidé des équipements à créer à partir d'une liste de projets spécifiés, et que malgré tout, les avantages des projets demeurent limités, il faudra peut-être revoir la liste ou l'augmenter.

Les évaluations des processus sont un outil important pour déterminer si le fait de ne pas avoir atteint les objectifs du programme est dû à des

problèmes dans la mise en œuvre ou bien dans la conception du programme, ce qui peut avoir aussi des conséquences pour déterminer où se trouvent les responsabilités et ce sur quoi devraient porter d'éventuels changements.

Concevoir des processus d'analyse d'impact

L'analyse d'impact est axée sur la question de savoir si le programme réalise le but fixé au niveau politique. Il faut que la performance du programme soit bonne, mais cela ne suffit pas dans cette optique, parce qu'un programme peut atteindre tous ses objectifs, mais ne pas réaliser le but fixé au niveau politique.

Jusqu'à une date récente, la plupart des PPE étaient conçus comme des interventions de court terme et/ou des mesures appliquées en cas de crise. De ce fait, les possibilités d'analyser les impacts à moyen ou long terme ou au niveau systémique étaient relativement limitées. Les PPE ont aussi toujours concerné principalement les infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre. C'est pourquoi les méthodes d'analyse d'impact pour ces types d'interventions sont celles qui sont le plus développées.

S'agissant des infrastructures à haute intensité de main-d'œuvre, le débat au niveau politique a notamment porté sur la question de savoir si les méthodes à haute intensité de main-d'œuvre permettent de créer des équipements d'une qualité et pour un coût équivalents par rapport aux autres méthodes, et ce point a fait l'objet d'évaluations. Les méthodologies pour relier la création d'équipements, par exemple des routes, à des indicateurs sociaux et économiques généraux sont aussi bien développées, comme le montre cet exemple tiré d'une analyse d'impact faite par le BIT:

Les routes rurales n'ont pas de valeur par elles-mêmes. Leur fonction essentielle est de fournir un accès. L'amélioration de l'accès aux marchés et aux emplois, de l'accès à l'éducation et aux services de santé, de l'accès au crédit et aux entreprises et de l'accès à l'information peut conférer des avantages. D'autres avantages peuvent découler d'une réduction des frais de déplacement et de transport et des emplois créés pendant la construction, de même que les avantages sociaux moins faciles à identifier de l'accroissement des relations réciproques entre les gens dû à la plus grande fréquence des voyages.⁵

Pearse (2006)⁶ présente des arguments convaincants en faveur des impacts économiques de deux routes d'accès dans la R.D.P. Lao, en déterminant

⁵ C. Pearse: *Social and economic impact of the construction of the Nam Ham and Nam Ven Roads, Houaphan Province, Lao PDR: Final report* (Genève, Organisation internationale du Travail, 2006).

⁶ Ibid.



l'augmentation du nombre de commerçants, la composition des échanges commerciaux, le temps moyen pour se rendre sur les marchés, l'apparition de nouvelles formes de services pour les déplacements, l'amélioration de l'accès aux terres agricoles et l'augmentation du nombre de motocyclettes. Elle présente ensuite des arguments convaincants en faveur des impacts sociaux des routes en citant l'amélioration de l'utilisation des services de santé, de l'accès à l'eau, aux centres de soins, aux écoles et aux centres de district, ainsi que le temps gagné, les déplacements effectués, les économies réalisées, autant de facteurs qui sont quantifiés.

Les raisons de l'efficacité de cette analyse d'impact permettent de retirer des enseignements pour la conception générale de ces processus :

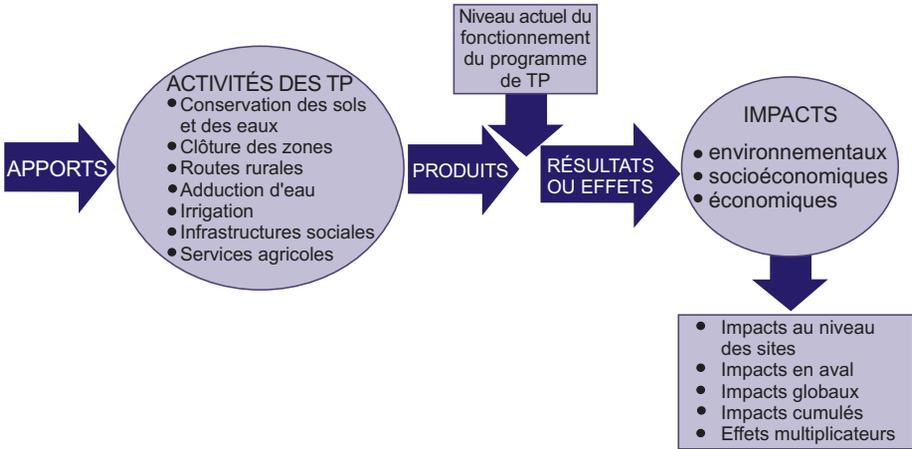
- Après une bonne étude initiale réalisée en 2003, tous ces indicateurs ont pu être mesurés de nouveau en 2005 avec un degré de fiabilité correct, et ces résultats "mesurés" ont donné à l'analyse d'impact plus de poids que si elle avait reposé sur des anecdotes, extrapolations et jugements subjectifs moins évidents.
- Les indicateurs sont plausibles, mesurables, et les résultats peuvent dans l'ensemble être clairement attribués à la présence des routes d'accès.
- L'analyse d'impact prend un produit en principe technique – des routes rurales – et démontre l'impact social et économique de ces routes sur les communautés.

Cependant, ces points forts bénéficient de facteurs favorables, à savoir le fait que l'analyse d'impact est éclairée par un discours solidement établi sur les impacts sociaux et économiques des routes rurales, et une couverture géographique relativement limitée.

C'est à ce niveau que se trouvent les points forts actuels des analyses de l'impact des PPE, et il en existe de nombreux exemples. La réorientation relativement récente en faveur des PPE de longue durée ainsi que l'apparition de nouveaux types de travaux dans ces programmes – par exemple dans le secteur social – ont créé de nouvelles difficultés et possibilités, les nouvelles formes d'impact possibles rendant nécessaires de nouvelles formes d'analyse. C'est nécessaire pour faciliter l'élaboration de politiques fondées sur des éléments d'information dans un contexte où le rôle des PPE comme instrument de la politique de l'emploi et de la politique de protection sociale fait l'objet d'un débat.

Le Programme productif de protection sociale (PPPS) en Éthiopie a essayé d'élaborer une méthode d'analyse d'impact intégrée. La complexité de cette tâche est illustrée à la figure 1 ci-après par la chaîne des impacts en ce qui concerne l'identification des domaines des travaux publics (TP).

Figure 1. Chaîne des impacts dans le PPPS, Éthiopie



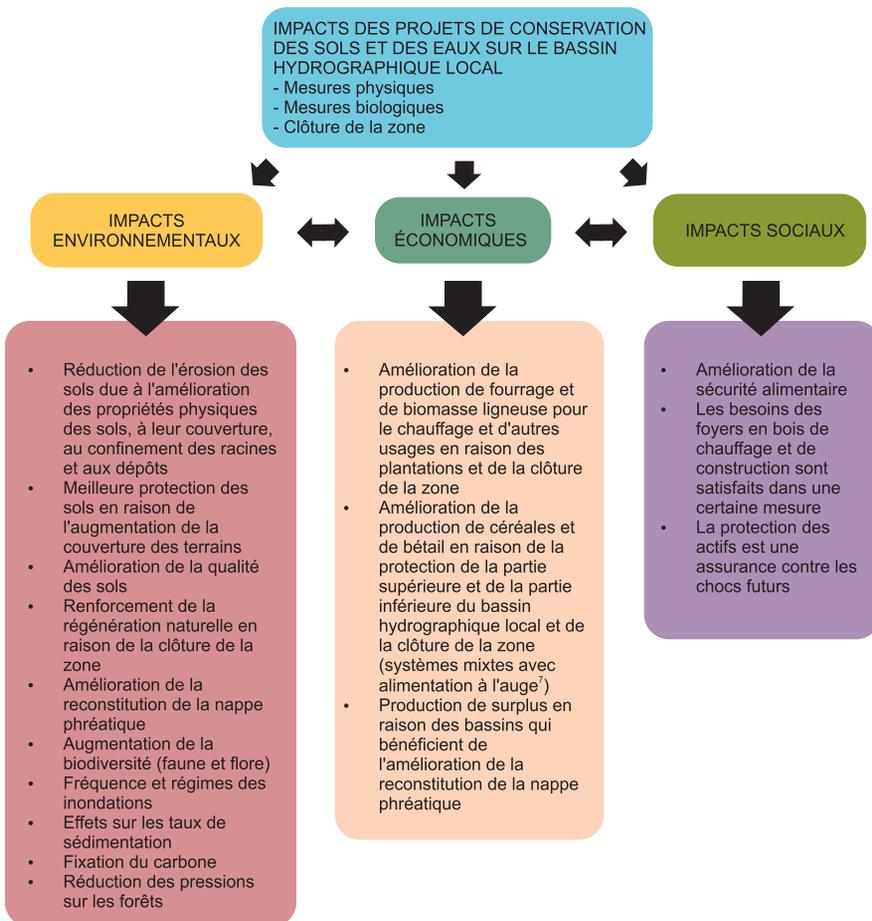
Source: M.A. Consulting Group. 2009. *Impact assessment of the PSNP public works programme*, commissioned by the Government of Ethiopia and the World Bank (Nairobi).

L'analyse de l'impact du volet relatif aux travaux publics, dans le cadre du Programme productif de protection sociale, fournit un grand nombre de détails techniques en relation avec chaque activité de travaux publics et il a fallu mobiliser des connaissances spécialisées de haut niveau pour évaluer un ensemble divers de domaines pour les produits. Pour s'efforcer de gérer cette complexité, le modèle ci-après a été élaboré pour chaque domaine – en prenant exemple sur les projets de conservation des eaux et des sols (Figure 2).



© CIFO/Cléo Palazzo

Figure 2. Impacts des services collectifs liés au bassin hydrographique local, PPPS, Éthiopie



Source: Programme productif de protection sociale, Éthiopie.

Si les indicateurs pour chaque domaine de produits du secteur peuvent être identifiés puis mesurés, c'est alors une méthode très efficace pour la mesure des impacts des équipements et des services du PPE. Si elle était transposée dans un système en ligne, cela pourrait permettre de présenter les impacts ventilés par sites, secteurs et zones d'impact, et aussi agrégés pour toutes ces dimensions au niveau national.

Dans le Programme de travaux collectifs de l'Afrique du Sud, la relation entre les résultats, les impacts et les indicateurs d'impact est exprimée dans un modèle de matrice.

⁷ Système mixte culture/élevage avec coupe du fourrage et transport direct à l'exploitation où les animaux sont en confinement.

Tableau 5: Matrice des résultats/impacts du PTC

Domaines des résultats	Impact 1: Réduction de la pauvreté	Impact 2: Renforcement du développement économique local	Impact 3: Amélioration de la cohésion sociale/du développement de la communauté
Résultat 1: Les participants issus de foyers pauvres sont employés à titre régulier et à temps partiel	Les participants ressentent une amélioration de leur dignité/intégration sociale/représentation	La participation au travail améliore l'employabilité et/ou la participation aux activités qui renforcent les moyens de subsistance, ainsi que la recherche de travail	Le travail régulier structure, réduit le comportement antisocial : par ex., la délinquance, l'alcoolisme, la violence domestique
Résultat 2: Des revenus sont gagnés	Le revenu est dépensé pour satisfaire aux besoins élémentaires comme la nutrition, la santé, l'éducation, le logement, etc.	Un revenu régulier facilite une augmentation de l'investissement dans des activités productives chez les participants et/ou par les membres de leurs foyers : en moyens de subsistance et/ou activités entrepreneuriales	Augmentation de la participation aux associations d'épargne, stokvels (petits groupes d'épargne et de crédit), sociétés coopératives et relations de réciprocité
	Réduction de la faim dans les foyers des participants au PTC	L'augmentation de la consommation locale renforce les possibilités d'entreprises dans l'économie locale	





Domaines des résultats	Impact 1: Réduction de la pauvreté	Impact 2: Renforcement du développement économique local	Impact 3: Amélioration de la cohésion sociale/du développement de la communauté
Résultat 3: Le travail accompli crée des équipements et des services utiles pour la société	<p>Il y a un retour sur investissement provenant du travail exécuté, notamment:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Le travail lié à la sécurité alimentaire réduit la faim chez les bénéficiaires des jardins potagers du PTC • Les soins à domicile améliorent la situation sanitaire • Le soutien aux écoles améliore l'environnement d'apprentissage/la performance des écoles • Le bien-être des enfants s'améliore 	Certains équipements et services améliorent la productivité locale, par ex., la remise en état des réseaux d'irrigation, l'assainissement de l'environnement	Les soins et le soutien donnés aux personnes vulnérables, y compris les enfants, renforcent l'intégration sociale de ceux qui bénéficient de ces services
		Les dépenses pour les achats de matériels au niveau local stimulent l'activité des entreprises locales	Les activités de loisir et la création d'espaces de loisir et de zones communes renforcent la cohésion de la communauté
Résultat 4: La mise en œuvre du programme intègre des méthodes participatives de développement de la communauté	Les travaux exécutés dans le cadre du PTC répondent aux priorités et aux besoins de la communauté	L'amélioration de l'accès aux réseaux d'information pour les participants et les bénéficiaires augmente les possibilités économiques	Les initiatives collectives pour résoudre les problèmes sont facilitées

Domaines des résultats	Impact 1: Réduction de la pauvreté	Impact 2: Renforcement du développement économique local	Impact 3: Amélioration de la cohésion sociale/du développement de la communauté
Résultat 5: De nouvelles formes de partenariat en développement sont facilitées	Des partenariats efficaces avec les départements du secteur social (nationaux et provinciaux) permettent au PTC d'obtenir de meilleurs résultats dans l'exécution	Des partenariats efficaces avec les départements économiques/environnementaux (nationaux et provinciaux) permettent au PTC d'obtenir de meilleurs résultats dans l'exécution	La capacité de la société civile de contribuer à la mise en œuvre du développement est renforcée
			Le PTC renforce l'interface entre la communauté, la société civile et le gouvernement

Source: Afrique du Sud. Département de la gouvernance coopérative. 2011. *Community Work Programme Draft Framework for Monitoring and Evaluation* (Pretoria), document non publié.

Un aspect important qui joue en faveur des PPE de longue durée est leur capacité d'avoir un impact sur le développement et la croissance économiques au niveau local. En Inde, Hirway et coll. (2008)⁸ ont utilisé une matrice de comptabilité sociale (MCS) pour déterminer les multiplicateurs économiques locaux du PNMGGER dans le village de Nana Kotda, et la "Matrice de comptabilité sociale dynamique (MCSD)" est une méthode que le BIT applique et développe davantage dans le contexte des programmes d'investissement publics. Jusqu'ici, elle a été principalement axée sur les effets sur l'emploi de différentes interventions au niveau de tout un secteur de l'économie. L'application des MCS et MCSD dans le contexte des PPE est un domaine dans lequel il est possible d'innover encore, parallèlement à la nécessité de développer d'autres méthodes pour déterminer les effets multiplicateurs des PPE au niveau local – et de les agréger au niveau national, là où c'est faisable en raison de l'envergure du programme.

En outre, comme le débat sur le rôle que les PPE sont susceptibles de jouer en matière de protection sociale est devenu plus vif, une autre lacune dans l'optique d'une bonne partie des analyses d'impact actuelles est devenue

⁸ I. Hirway, M. Saluja, B. Yadav: *The impact of public employment guarantee strategies on gender equality and pro-poor economic development. India – reducing unpaid work in the village of Nana Kotda, Gujarat: An economic impact analysis of works undertaken under the National Rural Employment Guarantee Act (NREGA)*, Research Project No. 34 (Annandale-on-Hudson, NY, The Levy Economics Institute of Bard College, 2008), http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/India/RA_India_report_March_3_updated_may_2010_appendix.pdf (consulté le 6 décembre 2011).



évidente. Un élément essentiel de l'argumentation en faveur de la mise en place d'un PPE au lieu d'un programme de prestations en espèces – pour des personnes non handicapées en âge de travailler – est que l'emploi a son importance pour toute une série de raisons qui ne sont pas prises en compte si on se contente de donner des espèces aux personnes visées. Les impacts sociaux et économiques du chômage sont bien établis par des documents, mais les impacts sociaux et économiques du "fait de devenir employé" – en particulier après de longues périodes de chômage – ne sont tout simplement pas mesurés. Aussi difficile soit-il d'identifier des indicateurs de la dignité du travail, ou du passage à la vie adulte que signifie le travail productif pour beaucoup de jeunes hommes et femmes, il s'agit d'un élément fondamental de la raison d'être des PPE. Dans un contexte où les programmes publics d'emploi – et les politiques de garantie de l'emploi – doivent être mis en balance avec d'autres formes d'intervention, c'est une lacune importante dans les éléments d'information disponibles sur les impacts des PPE.

Conclusions

La mise en œuvre d'un système de suivi et d'évaluation commence par le suivi, se poursuit avec l'évaluation du programme puis l'analyse d'impact, tandis que le processus de conception se déroule en sens inverse, avec les étapes proposées ci-après qu'il faut suivre:

1. Développer une théorie du changement pour l'intervention.
2. Dans le cadre du développement de cette théorie, identifier les impacts essentiels que l'intervention prévoit et/ou vise à obtenir. Identifier les indicateurs qui démontreront qu'ils ont été obtenus, et les données initiales qu'il faut établir.
3. Identifier les résultats qui sont nécessaires pour obtenir ces impacts, et les indicateurs au regard desquels ces résultats – et la performance du programme – seront évalués.
4. Ces indicateurs à leur tour montrent ce qu'il faut mesurer, dans le cadre de la conception du système de suivi.

Pour en savoir plus

-  Afrique du Sud. Département de la gouvernance coopérative. 2011. *Community Works Programme Draft Framework for Monitoring and Evaluation* (Pretoria), document non publié.
-  Hirway, I.; Saluja, M.; Yadav, B. 2008. The impact of public employment guarantee strategies on gender equality and pro-poor economic development. India – reducing unpaid work in the village of Nana Kotda, Gujarat: An economic impact analysis of works

undertaken under the National Rural Employment Guarantee Act (NREGA), Research Project No. 34 (Annandale-on-Hudson, NY, The Levy Economics Institute of Bard College)

http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDPLevy/India/RA_India_report_Marc_h_3_updated_may_2010_appendix.pdf (consulté le 6 décembre 2011).

-  Hummelbrunner, R. 2010. "Beyond logframe: Critiques, variations and alternatives", in N. Fujita (ed): *Beyond logframe; Using systems concepts in evaluation* (Tokyo, Foundation for Advanced Studies on International Development), pp. 1–33.
-  M.A. Consulting Group. 2009. *Impact assessment of the PSNP public works programme*, étude commandée par le gouvernement éthiopien et la Banque mondiale (Nairobi).
-  M. Lieuw-Kie-Song ; K. Philip ; M. Tsukamoto ; M. Van Imschoot. *Towards the right to work: Innovations in public employment programmes (IPEP)*, Document de travail de l'Emploi n° 69 du BIT (Genève, Organisation internationale du Travail, 2011).
-  Organisation internationale du Travail. 2010. *IPEP course: Module on monitoring and evaluation* (Turin, Centre international de formation).
-  Pearse, C. 2006. *Social and economic impact of the construction of the Nam Ham and Nam Ven Roads, Houaphan Province, Lao PDR: Final report* (Genève, Organisation internationale du Travail).
-  Sakko, C.J. 1999. *Access, transport and local economic development: The socio-economic impact of labour-based rural infrastructure rehabilitation and maintenance in Siem Reap Province, Kingdom of Cambodia* (Genève, Organisation internationale du Travail).
-  Sharma, A. 2010. *Rights-based legal guarantee as development policy: A discussion on the Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act (MGNREGA)*. Peut être consulté à: <http://www.ipc-undp.org/pressroom/files/ipc163.pdf> [21 mai 2011].



Liste des points à vérifier

Concevoir des systèmes de suivi de la mise en œuvre et d'évaluation	
Répondez aux questions ci-après	<input checked="" type="checkbox"/>
Analyse d'impact	
Quel est l'objectif principal du PPE?	
Quel est l'impact principal que le PPE vise à obtenir?	
Quels sont les impacts secondaires qu'il vise à obtenir?	
Quels sont les types de changements qui démontreront que ces impacts ont été obtenus?	
De quelle manière le PPE est-il censé contribuer à réaliser de tels changements?	
Quels résultats le PPE doit-il atteindre pour apporter cette contribution?	
Élaborez une théorie du changement qui montre les voies prévues par lesquelles les résultats du programme contribuent au changement des conditions et aux impacts souhaités.	
Comment ces changements peuvent-ils être évalués et/ou mesurés? Quelles méthodes faut-il considérer?	
Quelles sont les informations ou les analyses de référence au regard desquelles ces changements seront mesurés?	
Suivi de la mise en œuvre et évaluation du programme	
Quels résultats le programme est-il censé obtenir?	
Quels sont les indicateurs qui seront utilisés pour déterminer si ces résultats ont été obtenus, et dans quelle mesure par rapport à l'objectif?	
Comment les résultats au regard de ces indicateurs seront-ils évalués et/ou mesurés?	
Quels sont les apports requis pour atteindre le niveau de réalisation ciblé?	
Quelles données faut-il recueillir pour produire les informations suivantes: <ul style="list-style-type: none"> • Question de savoir si le programme atteint ses objectifs pour ce qui est des résultats et indicateurs essentiels; • Question de savoir si ceux qui étaient chargés de l'exécution ont accompli les fonctions requises; • Question de savoir si les budgets prévus ont couvert précisément les coûts engendrés; • Question de savoir si et comment les fonds alloués ont été dépensés; • Question de savoir si les fonds ont été utilisés aux fins prévues. 	
Qui est chargé de rendre compte des différents aspects des données requises?	
Quel est le système de gestion de l'information qui répond le mieux aux besoins du PPE?	
Comment les informations seront-elles utilisées dans le cadre de la gestion permanente de la performance?	

9 789222 267712

ISBN: 978-92-2-226771-2

