

# CAPACITÉ ANALYTIQUE POUR UNE PRIORISATION AMÉLIORÉE ET UN S & E

La planification stratégique est devenue de plus en plus populaire dans le secteur public à travers le monde et est généralement comprise comme «un processus systématique de formulation de stratégie au cours duquel l'environnement d'une organisation est analysé et les objectifs stratégiques définis» (George, 2017, p. 527). En théorie, les plans doivent être assortis de budgets précis et pertinents, et mis en œuvre de manière à garantir que les objectifs souhaités sont atteints. En réalité, cette situation idéale est rarement réalisée dans son intégralité. On s'inquiète généralement de ce que les plans sont souvent déconnectés de la réalité de leur mise en œuvre, en particulier des budgets nécessaires pour les appliquer. En particulier, ces plans sont souvent muets sur les choix à opérer dans un environnement de ressources budgétaires limitées ("hiérarchisation") et sur la manière dont ces choix peuvent être faits de manière coordonnée et complémentaire dans le secteur public ("alignement"). En outre, des ressources considérables ont été allouées à l'élaboration de systèmes de suivi et d'évaluation et de gestion de la performance, mais on ne sait pas toujours comment ces systèmes peuvent être liés et favoriser la hiérarchisation et l'alignement.

On a beaucoup écrit sur l'importance de la hiérarchisation des priorités dans la planification du secteur public, et beaucoup plus sur la manière dont cela pourrait être fait, mais la plupart de ces derniers se concentrent sur la *théorie* de la réalisation (de cet objectif caractéristiques d'un système de hiérarchisation réussi, les composants suggérés d'un système de gestion de la performance, etc.). Il existe peu de travaux systématiques qui examinent de manière critique ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et pourquoi, et comment ces conclusions pourraient être pertinentes dans le contexte de l'Afrique australe. En conséquence, Twende Mbele a commandé une revue de la littérature portant sur deux domaines:

- les approches, processus et outils qui pourraient favoriser une priorisation plus efficace du plan et un alignement du budget; et
- l'utilisation de systèmes de suivi et d'évaluation et d'informations pour permettre une meilleure hiérarchisation et un meilleur alignement.

Une revue de la littérature - tirée d'un large éventail de disciplines - suggère qu'il existe un certain nombre de facteurs en corrélation positive avec des améliorations durables et à long terme du processus de priorisation ainsi que du suivi et de l'évaluation dans le secteur public. Les améliorations substantielles de l'environnement de planification et la capacité du secteur public à établir des priorités efficaces dans cet environnement de planification nécessitent généralement des modifications politiquement difficiles, lentes et progressives de l'environnement institutionnel plus large façonnant le secteur public

Un certain nombre de pays ont réussi à apporter des améliorations notables grâce au développement de capacités solides dans un certain nombre de domaines. L'une des capacités qui semble fortement corrélée à **l'amélioration dans un certain nombre de pays est l'amélioration de la capacité d'analyse au sein de l'État.**

Cette capacité d'analyse dépend de nombreux facteurs, notamment la fourniture d'une solide expertise technique dans divers domaines du système éducatif et professionnel; une fonction de la mesure dans laquelle cette expertise est alors localisée dans l'État (par opposition à la sous-traitance); une fonction de l'espace prévu pour identifier les problèmes politiques susceptibles de gêner un secteur particulier (comment un groupe puissant pourrait-il bloquer la réforme, par exemple); et une fonction de stabilité au sein de la direction et du leadership dans un secteur et dans les agences concernées (il faut du temps pour acquérir une expérience dans un domaine, pour expérimenter à plus petite échelle avec différents types d'interventions et s'adapter en fonction des données d'évaluation du programme).

Cette note d'orientation traite des questions suivantes à cet égard:

- Qu'entend-on exactement par «capacité analytique améliorée» dans différents environnements de planification et de suivi-évaluation?
- Quel type de capacité pour effectuer quel type d'analyse est nécessaire?
- Comment les pays peuvent-ils évaluer et améliorer leur capacité d'analyse dans leurs contextes nationaux particuliers?
- Quels outils sont disponibles pour améliorer la capacité d'analyse et dans quelles circonstances peut-on les utiliser?

En répondant à ces questions - et sur la base des conclusions de l'analyse documentaire - nous nous sommes concentrés sur la question de la **causalité** en tant que point central pour une analyse améliorée; c'est-à-dire la capacité de comprendre la relation entre les programmes et leurs résultats (impact). En principe, tous les programmes devraient être conçus sur la base d'une théorie du changement détaillée, qui détaille exactement comment le programme devrait générer les résultats souhaités. Ainsi, dans cette conversation, «capacité analytique améliorée» est analogue à une capacité améliorée à comprendre ce qui fonctionne, ce qui ne fonctionne pas et pourquoi - c'est-à-dire une bonne compréhension de la relation de cause à effet entre programme et résultat. Dans un certain nombre de pays examinés, une meilleure compréhension de ces relations de cause à effet est corrélée à une meilleure conception des programmes (c'est-à-dire à une probabilité accrue que les programmes atteignent les résultats escomptés), à une meilleure sélection des programmes prioritaires et à un cadre de suivi et d'évaluation plus efficace.

L'amélioration de la capacité d'analyse n'est pas seulement essentielle à la conception du programme et à la sélection optimale des priorités, elle est également une condition préalable à un suivi et une évaluation de qualité. Un bon S & E exige qu'un certain degré de capacité d'analyse soit établi au sein du secteur ou des agences concernées: pour que le S & E puisse atteindre son objectif d'améliorer la performance organisationnelle et la conception du programme, il doit être en mesure de fournir des informations détaillées sur les raisons pour lesquelles et comment des résultats particuliers ont été obtenus, ou non atteint. Dans les systèmes de hiérarchisation plus avancés - tels que ceux du Chili - des informations d'évaluation détaillées de ce type sont utilisées pour orienter les affectations budgétaires, de manière à hiérarchiser les programmes plus efficaces (en termes de capacité à utiliser les ressources budgétisées pour obtenir les résultats escomptés), les programmes les moins efficaces sont soit restructurés, soit totalement abandonnés.

L'amélioration de la capacité d'analyse dépend de nombreux facteurs, notamment::

- La disponibilité de données de base crédibles dans un large éventail de domaines fonctionnels et dans une grande variété de catégories.
- Il est pratiquement impossible de faire une planification de programme crédible sans de telles données de base: comment allons-nous mesurer les progrès accomplis ou non, et comment déterminerons-nous l'atteinte des résultats du programme en l'absence de données rigoureuses?
- Fournir une solide expertise technique dans divers domaines, y compris l'analyse statistique et une connaissance détaillée du secteur. Ceci, à son tour, est un résultat du système éducatif national et professionnel.
- La mesure dans laquelle cette expertise disponible est alors localisée dans l'État (au lieu d'être sous-traitée à des consultants). Les pays qui ont réussi ont notamment réussi à veiller à ce qu'une grande partie de l'expertise requise ne soit pas externalisée.

- La stabilité au sein de la direction et du leadership est nécessaire car il faut du temps pour acquérir de l'expérience dans un domaine, expérimenter à plus petite échelle avec différents types d'interventions et s'adapter en fonction des données d'évaluation du programme.
- Un soutien politique pour réduire ou éliminer les programmes non performants.

La «capacité» analytique repose sur deux piliers fondamentaux:

- Le premier est l'information - les ensembles de données et autres intrants nécessaires pour entreprendre une analyse de toutes sortes. Les données requises varient énormément, en fonction du niveau d'analyse requis et de l'outil d'analyse sélectionné, mais les éléments les plus importants comprennent des données statistiques nationales précises sur une série d'indicateurs démographiques, tels que la population et les ménages des données de programme exactes, cohérentes et objectivement vérifiables signalées par l'entité faisant l'objet de l'analyse (comme le département du logement) et des informations financières exactes et comparables pour chaque programme. Sans ces éléments de base de l'information, il est très difficile de développer des analyses détaillées et utiles. La littérature souligne l'importance d'institutions telles que le bureau national des statistiques et le vérificateur général dans la mise en place de la base de données crédible requise, ainsi que l'enracinement de pratiques saines en matière de production de rapports réguliers et normalisés dans tous les ministères.
- Le deuxième concerne les compétences et les ressources nécessaires pour analyser efficacement ces données. L'un des principaux problèmes concerne la localisation de la capacité d'analyse dans le secteur public, en grande partie motivée par la reconnaissance du fait que ces compétences sont à la fois rares et coûteuses. Bien que le résultat le plus souhaitable soit de disposer de cette expertise au sein de l'État, souvent, l'analyse avancée des données est confiée à des consultants spécialisés, à un coût souvent considérable. Il n'est souvent pas logique de reproduire une expertise technique avancée dans toutes les institutions du secteur public: en conséquence, de nombreux États ont opté pour un système à deux niveaux, dans lequel une collecte et une analyse plus poussées des données (telles que l'évaluation régulière des indicateurs) sont entreprises par toutes les entités responsables de la conception et de la mise en œuvre des programmes, tandis que des analyses plus avancées sont entreprises de manière centralisée.

L'examen de la littérature a clairement indiqué qu'il était préférable de mettre en place progressivement, sur une période donnée, des capacités d'analyse efficaces - en particulier des capacités situées au sein de l'État - les pays performants commençant par enchâsser des fonctions de base, telles que le développement et la mesure des indicateurs, et une fois que ceux-ci sont en place, passez à des systèmes plus avancés.

Le point clé ici est que cette progression ne peut pas être réalisée avec succès si un système de données solide n'est pas en place pour mesurer avec précision et régulièrement un large éventail d'indicateurs de performance. C'est la raison pour laquelle l'accent est mis sur le bon fonctionnement des rapports et de la collecte de statistiques au sein de l'État et sur l'importance d'une relation de travail solide entre ces entités et les responsables de l'analyse des programmes au sein de l'État.

La capacité analytique du Chili - telle que décrite ci-dessus - est axée sur une interrogation relativement sophistiquée de la causalité, mais a été construite sur une longue période. Dans les systèmes analytiques plus élémentaires - c'est-à-dire où les pays qui ont réussi ont commencé avant de passer à des systèmes plus avancés - l'analyse est centrée sur la mesure objective de la réalisation des objectifs du programme (par exemple, si le nombre prévu de logements sociaux a été fourni) . Une fois que cette base est en place de manière fiable (c'est-à-dire lorsque la fiabilité des indicateurs est très fiable), une analyse plus sophistiquée de la manière et des raisons pour laquelle les produits ont été ou non produits peut commencer.

En termes de «comment» l'analyse est faite dans la pratique, il existe un large éventail d'outils analytiques qui peuvent être utilisés pour augmenter la capacité d'analyse du secteur public. Le tableau récapitulatif suivant publié par la Banque Mondiale suggère les outils techniques les plus appropriés à utiliser dans le processus de planification, de priorisation, de suivi et d'évaluation, en fonction de la(des) question(s) que l'entité en question souhaite répondre

QUESTION	MÉTHODE	COMMENTAIRE
<b>Conception et Planification</b>		
Si cette politique est mise en œuvre, qui seront les gagnants et les perdants de notre groupe de parties prenantes identifiées?	<b>Analyse Distributionnelle Ex Ante:</b> Fournit une analyse des conséquences à la fois prévues et imprévues sur un éventail de parties prenantes d'un programme ou d'une politique en particulier	Cette méthode est particulièrement utile pour les programmes nouveaux ou repensés qui ne disposent que de peu d'informations sur les populations cibles et d'autres parties prenantes. En dépit de ses coûts initiaux, l'investissement dans cette méthode peut être très rentable à long terme, ce qui permet d'ajuster et d'affiner les programmes avant leur mise en œuvre, car les programmes seront probablement mieux ciblés. L'analyse de répartition peut également fournir des informations précieuses sur les conséquences politiques des nouveaux programmes.
Du point de vue de l'aide sociale, compte tenu des ressources publiques limitées, devrions-nous investir dans ce programme ou en choisir un autre?	<b>Analyse Coûts-Avantages:</b> Étude quantitative comparant les avantages attendus d'un programme aux coûts prévus. Les coûts et les avantages sont calculés en termes monétaires.	Cette méthode est le plus souvent utilisée pour les programmes d'investissement où les avantages et les coûts peuvent facilement être exprimés en valeur monétaire, comme dans les projets d'infrastructure ou agricoles. Cependant, de nombreuses innovations dans l'analyse coûts-avantages ont été apportées pour remédier à cette limitation de la valeur monétaire. L'analyse coûts-avantages repose largement sur des hypothèses et des prévisions; il peut donc être moins approprié pour les programmes destinés à fonctionner dans des environnements instables et imprévisibles.
Quels résultats souhaitons-nous obtenir pour un programme particulier et comment allons-nous les atteindre?	<b>Cadres de Causalité:</b> Les cadres de causalité exigent que les concepteurs de programmes interrogent les hypothèses qui se trouvent derrière la conception du programme et testent divers scénarios sur les relations entre les variables de programme.	Cette méthode convient à tous les programmes. Le développement d'un bon cadre de causalité est un fondement essentiel pour une bonne conception du programme et un suivi et évaluation. Le processus sous-jacent à l'élaboration du cadre de causalité est important et implique souvent de multiples parties prenantes dans les discussions et la formation du personnel du programme s'il ne connaît pas bien la méthode. Par conséquent, développer de bons cadres de causalité peut nécessiter beaucoup de temps et de travail, et requiert un ensemble particulier de compétences
Qui/qu'est-ce qui peut fournir des leçons pour améliorer les indicateurs du programme tout au long du cycle du programme?	<b>Benchmarking ou Analyse Comparative:</b> Bien que l'évaluation comparative soit couramment utilisée, sa valeur découle d'un examen minutieux des comparaisons pertinentes dans un contexte local particulier.	Cette méthode convient aux programmes qui reposent sur des indicateurs de performance pour orienter les décisions de gestion. Les décideurs politiques au plus haut niveau l'utilisent souvent pour identifier les programmes performants et peu performants qui se prêtent à la comparaison. L'analyse comparative appuie l'adoption d'objectifs réalistes et ambitieux dans les programmes. Il peut être difficile de trouver des repères appropriés en raison de contraintes de données ou du manque de coopération des programmes concernés. Il peut également être difficile d'identifier des comparaisons appropriées à utiliser comme points de repère (contexte local).
<b>Mise en Oeuvre et Suivi et Évaluation</b>		
Les mécanismes opérationnels ont-ils soutenu la réalisation des objectifs du programme? Autrement dit, dans quelle mesure le processus de mise en œuvre choisi "correspond-il" aux objectifs souhaités?	<b>Évaluations de Processus:</b> L'objectif est d'évaluer si les mécanismes opérationnels de mise en œuvre soutiennent ou non la réalisation des objectifs du programme.	Cette méthode est très utile pour éclairer la prise de décision à la fois aux étapes de la mise en œuvre et du suivi du cycle politique, car elle met en évidence les défis / succès de la mise en œuvre pouvant être utilisés pour affiner la conception et la gestion du programme. Cependant, sans normes de qualité acceptées et sa nature contextuelle nécessaire (les opérations varient selon les régions), la mise en œuvre de cette méthode peut entraîner des coûts élevés pour la conception et la qualité. Les évaluations de processus tendent à être très abordables une fois la qualité assurée et peuvent fournir une excellente information sur le rapport qualité-prix.
Le programme a-t-il fonctionné dans une perspective globale (de haut niveau)?	<b>Evaluations Exécutives:</b> Celles-ci fournissent un «instantané» de haut niveau de la performance globale d'un programme particulier, plutôt qu'une analyse détaillée.	Cette méthode convient dans le contexte d'initiatives d'évaluation plus vastes conduites par des organismes centraux, tels que le bureau de la budgétisation ou le département de la planification, lorsque ces derniers souhaitent par exemple (i) compléter d'autres évaluations plus ciblées et approfondies utilisées au gouvernement avec une méthode d'évaluation rapide et (ii) fournir des informations globales sur les performances aux parties prenantes autres que celles directement impliquées dans un programme tel que les bureaux de budget, les congrès et le public.
La participation au programme a-t-elle eu des effets prévus sur les groupes cibles?	<b>Évaluations d'Impact:</b> Celles-ci analysent si les impacts attendus ont été atteints, calculant à la fois la taille des impacts et leur répartition.	Cette méthode est connue pour produire des résultats statistiques très fiables et a joué un rôle déterminant dans le transfert de connaissances au niveau international. Les problèmes liés aux conséquences éthiques et politiques de l'utilisation d'essais randomisés ont été abordés. Les contraintes budgétaires limitent également l'utilisation de cette méthode car ces évaluations nécessitent un investissement important en temps et en ressources. En tant que telle, la méthode convient le mieux aux grands programmes à couverture étendue.
Les informations de S & E sont-elles fiables pour la prise de décision?	<b>Évaluation des Indicateurs et Évaluation des Évaluations:</b> Les indicateurs sélectionnés correspondent-ils aux impacts / résultats souhaités? Les évaluations sont-elles efficaces?	Ces méthodes peuvent être très rentables, contribuant en particulier à renforcer les capacités de S & E dans les organisations et à assurer la durabilité des initiatives de S & E. Un obstacle à l'utilisation de ces méthodes est que, dans le contexte de budgets limités, il reste souvent peu d'argent pour le contrôle de la qualité du suivi et de l'évaluation une fois les évaluations terminées.