
Note de Synthèse

Les gouvernements, les partenaires de développement, et les responsables des sociétés civiles prennent tous les jours des décisions concernant la façon d'attribuer, de contrôler et d'évaluer l'assistance en matière de développement. Quelles communautés recevront des ressources limitées ? Quels programmes génèrent le plus haut retour sur investissement et doivent être signalés pour expansion ? Les projets de développement sont-ils fournis à temps et atteignent-ils l'objectif qui leur a été fixé ?

Les décisionnaires et les professionnels peuvent théoriquement puiser dans plus de sources de données et dans divers formats que jamais auparavant pour répondre à ces questions. Mais choisiront-ils de le faire ? Ceux qui recueillent les données et produisent des preuves sont souvent bien éloignés de ceux qui en fin de compte prennent les décisions et les influencent. L'idéal technocratique de politique basée sur des données probantes et de prise de décision guidée par les données est facilement miné par les prérogatives individuelles, les impératifs organisationnels, et les angles morts de l'écosystème.

En d'autres mots, la révolution des données pour un développement durable pourrait réussir en ce qui concerne la construction d'une production de meilleures données, mais échouer s'il y a une demande insuffisante pour leur utilisation. À la rédaction du rapport, les auteurs ont éclairé la façon dont les dirigeants prennent des décisions concernant l'assistance en matière de développement dans trois pays ainsi que le rôle occupé par les données et les preuves dans ces choix.

En 2016, les enquêteurs de l'AidData Center for Development Policy ont interrogé près de 200 décisionnaires et leurs conseillers au Honduras, Timor Oriental, et Sénégal. Les responsables du gouvernement central, les représentants des partenaires de développement basés dans le pays, et les dirigeants des organisations de société civile (OSC) ont partagé leur expérience concernant la production et l'utilisation des données pour cibler des projets de développement, contrôler les progrès, et évaluer les résultats.

Le rapport répond en particulier à trois questions:

- Quelles sont les contraintes techniques et politiques liées à l'utilisation des données par les décisionnaires dans leur travail?
- Que pourraient faire différemment les donateurs et producteurs pour encourager l'utilisation des données et des preuves dans la prise de décision?

Dans le reste de ce dossier, nous résumons les conclusions principales du rapport en utilisant une théorie du changement adaptée d'une étude de Custer et al. (2016), *From Pork to Performance: Open Government and Program Performance Tracking in the Philippines*. La théorie du changement présente la logique causale d'aller des données à l'impact (par ex., résultats de développement améliorés) comme étant l'interaction de quatre C: contenu, canal, choix, et conséquence. Dans le cadre de cette étude, nous considérons exclusivement les trois premiers C comme pierres angulaires de l'utilisation des données. Sur cette base, nous identifions neuf obstacles et principes de fonctionnement correspondants pour les organismes subventionnaires et producteurs pour faire des investissements axés sur la demande dans la nouvelle génération de données et statistiques de développement.

Théorie du Changement

Les gouvernements et les organismes communiquent des informations concernant les ressources en matière de développement et les résultats (contenu), diffuser cette information aux utilisateurs en ligne ou hors-ligne (canal), permettant aux citoyens et responsables de prendre des mesures individuellement ou collectivement (choix) pour améliorer les performances du pays dans la réalisation d'un développement durable pour tous (conséquences).

- Qui produit des données et statistiques de développement, pour quels objectifs, et pour qui ?

Contenu:

Les données de développement sont-elles adaptées aux besoins?

Les responsables gouvernementaux, les représentants des partenaires de développement, et les dirigeants des OSC dans les trois pays ont signalé que souvent les données de développement sont: (1) insuffisamment granulaires; (2) d'une exactitude douteuse; et (3) fragmentées et cloisonnées entre de nombreuses institutions et organismes. Nous traitons chaque obstacle ci-dessous et identifions des principes pour les organismes subventionnaires et les producteurs pour surmonter cette contrainte de contenu pour encourager une plus grande absorption de données et statistiques de développement.

Granularité

Obstacle: *Les décideurs voudraient plus de données qui soient ventilées par secteur, géographie, et démographie*

Il y a une grande demande pour plus de données de développement d'infrastructures (par ex., cliniques, écoles) et résultats (par ex., performances des étudiants, taux de chômage) qui soient ventilées par district (ou dispositif infranational applicable). Lorsqu'on leur demande quelles sont les sources de données de grande valeur, les personnes interrogées ont le plus fréquemment mentionné les données administratives géo référencées et sectorielles produites par les ministères de tutelle, et les enquêtes et recensements produites par les bureaux nationaux de statistiques. Pourtant, la demande pour ces informations excède largement la capacité des trois pays de les produire de manière constante. La demande de données sectorielles hautement granulaires dépend de fournisseurs dans les lieux de prestation de services, qui ont souvent des compétences limitées en données pour reporter l'information de façon précise, et une visibilité limitée de leur valeur s'ils y parvenaient.

Principe: *Funders should invest in regular collection and disclosure of geo-referenced survey / census data*

Les organismes subventionnaires désireux de réaliser des investissements axés sur la demande dans le domaine des données et statistiques devraient investir dans la capacité des organismes nationaux de statistiques et autres acteurs afin d'effectuer des recensements et des enquêtes dans des secteurs tels que l'éducation, la santé, et l'agriculture avec plus de fréquence. Ces investissements apporteront de vrais bénéfices uniquement si les producteurs géo référencent et ventilent les données de recensement et d'enquête par caractéristiques démographiques clé (Par ex., âge, sexe, statut d'invalidité). Les organismes subventionnaires et les producteurs de données officiels doivent également élargir la portée des recensements et enquêtes domestiques pour inclure les groupes sous-représentés.

Exactitude

Obstacle: *Les sources de données sont considérées comme incomplètes ou obsolètes tant pour des raisons politiques que techniques*

Les préoccupations concernant l'actualité, l'exactitude, et la validité des données produites par les gouvernements freinent considérablement une utilisation plus systématique. Bien que plus souvent associées aux données gouvernementales, ces difficultés s'étendent au-delà du secteur public. Par exemple, très souvent les partenaires de développement ne portent pas suffisamment d'attention à rendre compte de leurs activités de façon ponctuelle. Les personnes interrogées ont cité plusieurs motifs techniques et politiques qui exacerbent le risque de données inexacts. Parmi ceux-ci figurent retards de publication, collecte des données épisodique, capacité de gestion des données limitée au niveau infranational, et des lacunes dans la couverture. Les fournisseurs de service en première ligne sont souvent mal financés, mal formés, et mal motivés pour fournir des rapports complets et exacts. Les personnes interrogées ont également souligné qu'il existe des incitatifs puissants pour les fonctionnaires afin de faire en sorte que les chiffres officiels fassent bonne figure.

Principe: Les producteurs devraient engager des citoyens, des entreprises, et des OSC comme co-créateurs et validateurs de données

Tandis que les producteurs de données doivent de façon compréhensible faire des compromis en ce qui concerne l'exactitude par rapport à l'actualité, le seul fardeau de vérification de l'exactitude des données ne doit pas retomber uniquement sur le producteur. Les organismes gouvernementaux pourraient obtenir l'appui de citoyens, de groupes de société civile, et de partenaires de développement pour aider à repérer les erreurs ou augmenter les sources de données officielles. Cela exigerait des producteurs gouvernementaux de mettre l'accent sur les limitations, lacunes, et déficiences potentielles dans les données. Puisque le monde des données n'est pas immunisé contre la politique, cette recommandation aura plus de chances de se réaliser dans des contextes où des défenseurs de haut niveau au sein du gouvernement seront capables de créer un contexte d'autorisation pour les organismes afin de partager ouvertement les données et collaborer avec les utilisateurs finaux. Sans cet aval politique, l'inertie sera difficile à surmonter.

Intégration

Obstacle: Des initiatives disparates rendent l'intégration, l'interopérabilité, et la triangulation des sources de données difficiles

Les décisionnaires doivent pouvoir voir la chaîne de prestation de service complète de la budgétisation en amont et le produit intermédiaire jusqu'aux résultats en aval. Cependant, la fragmentation est souvent la norme: des points de données disparates sont cloisonnés entre divers systèmes de gestion de l'information gérés par différents organismes et recueillis en utilisant des méthodes qui ne sont pas normalisées. Ces difficultés s'étendent au-delà du gouvernement. Les partenaires de développement et les OSC consacrent des ressources considérables à la production de données de développement qui correspondent à leurs besoins spécifiques. Ces démarches indépendantes de collecte des données emploient souvent différentes méthodologies et produisent des jeux de données qui peuvent ne pas être disponibles au public, ce qui rend les comparaisons difficiles. Plusieurs personnes interrogées ont souligné le risque substantiel d'efforts de collecte des données ponctuels qui sont rarement coordonnés les uns avec les autres, même au sein des différents services d'un même organisme.

Principe: Les organismes subventionnaires devraient aligner les incitations des producteurs de données en faveur de l'intégration et de l'interopérabilité

Les gouvernements et leurs partenaires de développement devraient lier le financement au besoin de démontrer une plus grande intégration, interopérabilité, et ouverture dans la collecte, la gestion, et les pratiques de publication des données. Les organismes subventionnaires devraient compliquer la tâche pour les organismes gouvernementaux et les organisations d'entreprendre des activités de collecte de données en doublon ou d'entretenir des systèmes de gestion des données cloisonnés. Ils devraient également aligner leurs financements avec les stratégies nationales de développement. Cela exige des organismes subventionnaires de se positionner sur le long terme, renonçant aux démarches d'extraction des données ponctuelles qui peuvent leur permettre d'obtenir des données rapidement pour leurs propres intérêts et de plutôt investir dans une perspective de pérennité, afin que les acteurs locaux aient la capacité de produire et de partager des données qui correspondent à leurs besoins.

Canel:

Les utilisateurs potentiels peuvent-ils facilement trouver, consulter, et utiliser les informations dont ils ont besoin??

Les personnes interrogées dans les trois pays ont signalé que les canaux de diffusion manquent leur objectif lorsque: (1) il y a un accès inégal à l'information; (2) différents niveaux de connectivité exacerbent une fracture numérique; et (3) les données sont invisibles de sorte qu'on n'arrive pas à les trouver et à les utiliser. Nous traitons chaque obstacle ci-dessous et identifions des principes pour les organismes subventionnaires et les producteurs afin de surmonter ces contraintes liées aux canaux et promouvoir l'utilisation des données de développement.

Accès

Obstacle: Absence de législation sur la Liberté de l'Information (LDI), l'accès dépend d'une divulgation volontaire précaire disclosure

Dans les pays sans législation sur la LDI, comme le Timor Oriental ou le Sénégal, la visibilité des activités du secteur public dépend du bon vouloir du gouvernement d'ouvrir l'accès à ces données, ou de l'efficacité des réseaux personnels pour les obtenir en sous-main. Cette dépendance envers la communication volontaire crée un accès inégal qui affecte de façon disproportionnée les individus et les groupes moins bien connectés. Même dans des pays comme le Honduras qui ont adopté une législation sur la LDI, l'accès aux données de développement est seulement aussi aisé que l'engagement gouvernemental pour la faire appliquer. Les partenaires de développement et les OSC procèdent à des démarches indépendantes de collecte des données et entretiennent des bases de données exclusives contenant des informations de valeur concernant les projets de développement et les indicateurs, mais qui en général ne sont pas soumises à la juridiction sur la LDI. Les responsables gouvernementaux considèrent parfois que ces groupes les contournent pour obtenir les informations sans partager leurs résultats

Principe: Producers should open data by default, and funders and advocates should help make access sustainable

Les organismes subventionnaires en matière de capacité de données et statistiques devraient subordonner leurs investissements au bon vouloir des producteurs d'adhérer à des principes d'ouverture des données et de garantie d'accès durable à ces informations en soutenant la législation sur la LDI. Pour régler de réelles inquiétudes concernant le coût de collecte des données et les risques d'un examen public accru, les organismes subventionnaires pourraient aider les producteurs à développer des modèles commerciaux durables et pratiques de gestion des données couvrant les coûts et réduisant leur obligation. Parallèlement, les organismes subventionnaires des initiatives d'ouverture des données et de transparence pourraient inciter les producteurs à communiquer les jeux de données les plus demandés et les conseiller dans la mise en pratiques de principes d'ouverture des données.

Connectivité

Obstacle: Fournir les données exclusivement en ligne entrave l'accès en raison des contraintes de connectivité et de capacité

Des connexions internet limitées, les barrières de langages, et un faible niveau d'instruction élémentaire dans le domaine des données freinent l'accès aux données de développement et leur utilisation. Dans le Timor Oriental multilingue, par exemple, les données sont souvent disponibles en ligne dans les langues officielles portugaise et/ou anglaise, mais pas en tétoum, la lingua franca de la plupart des citoyens. Parallèlement, les décideurs et professionnels locaux sont prédisposés à favoriser une culture orale de partage de l'information et sont bien moins à l'aise lorsqu'ils utilisent des bases de données complexes en ligne. Les contraintes de connectivité et de capacité pour l'utilisation de sources de données de développement en ligne ne concernent pas uniquement le Timor Oriental. Si les producteurs de données s'appuient uniquement sur des stratégies de diffusion en ligne, cela peut involontairement privilégier l'accès à l'information à la population urbaine, cultivée, et nantie (qui tend à être plus avisée numériquement) aux dépens d'autres groupes.

Principe: Les producteurs devraient établir des partenariats avec des infomédiaires pour promouvoir les données et identifier les perspectives exploitables

Pour garantir que les données qu'ils produisent sont utilisées, les producteurs doivent (1) adopter un mandat allant au-delà de la collecte, production, et publication des données, qui inclurait la traduction des données brutes en perspectives exploitables, et (2) concevoir une stratégie de diffusion volontaire. Les médias, la société civile, et les centres d'études, entre autres, pourraient jouer un rôle complémentaire en communiquant les données par le biais de divers canaux en ligne et hors-ligne. En favorisant les partenariats avec ces infomédiaires, les producteurs pourraient adopter une stratégie de diffusion hybride recommandée par Gigler et al. (2014) qui mélange la communication "high-tech" (Internet, médias sociaux, téléphones portables) et la "low-tech" (par ex., radio, impression, réunions publiques)

Visibilité

Obstacle: *Les utilisateurs de données potentiels ont une faible connaissance avec la plupart des sources d'informations accessibles au public*

Même lorsque les données sont disponibles et accessibles, elles peuvent ne pas être assez visibles pour que les utilisateurs potentiels puissent mettre à profit ces informations dans leur travail. Cependant, les producteurs des gouvernements, partenaires de développement, et OSC ont rarement de stratégie intentionnelle de communication proactive et de promotion des données de développement qu'ils publient par le biais de jeux de données, bases de données, et portails de données. Par exemple, seulement un tiers des représentants gouvernementaux et des partenaires de développement interrogés au Honduras, et encore moins d'OSC, étaient au courant des sources d'information accessibles au public. Les gens ne vont pas utiliser des données de développement dont ils ne connaissent pas l'existence, augmentant le risque de cimetières de données.

Principe: *La formation peut augmenter la visibilité, mais les organismes subventionnaires et les producteurs doivent systématiquement tester pour déterminer ce qui fonctionne*

Si des opérations de lancement génériques et une couverture médiatique permettent aux producteurs de faire une propagande globale de leurs données auprès du grand public, en théorie, une formation aux compétences personnalisée et des consultations ciblées sont une opportunité pour aller plus loin avec des groupes d'utilisateurs importants. AidData et ses partenaires de consortium effectuent des expérimentations sur le terrain au Timor Oriental et au Honduras pour évaluer si, et comment la participation à une session de formation modifier les schémas d'utilisation du système de gestion d'information sur l'aide parmi les décideurs et professionnels locaux. Les organismes subventionnaires, les producteurs de données, et les chercheurs devraient tirer parti de ces conclusions pour tester comment les usagers réagissent à différentes formulations de programmes de formation aux données et aux moyens statistiques pour améliorer leur retour sur investissement.

Choix:

Les avantages perçus de l'utilisation des données seront-ils supérieurs aux coûts?

Les personnes interrogées ont souligné qu'elles sont moins enclines à utiliser les données de développement lorsque: (1) les sources d'informations sont considérées comme manquant de crédibilité; (2) elles peuvent plus facilement accéder à cette information par le biais de réseaux informels; et (3) le coût perçu dépasse le bénéfice de prendre des décisions basées sur les preuves plutôt que d'autres facteurs. Nous traitons chaque obstacle ci-dessous et identifions des principes pour les organismes subventionnaires et les producteurs pour surpasser les contraintes de choix et encourager la captation de données de développement.

Credibilité

Obstacle: *Les sources de données gouvernementales souffrent d'un déficit de confiance, et sont perçues comme obsolètes et peu fiables*

Certaines personnes interrogées étaient sceptiques quant au fait que les organismes gouvernementaux aient une capacité de gestion des données suffisante pour valider l'information et servir de garde-fou contre les inexactitudes, tant involontaires (par ex., erreurs dans l'introduction des données) qu'intentionnelles (par ex., falsifications pour biaiser les rapports). La méfiance envers les données peut également être symptomatique d'une méfiance plus générale du public envers le gouvernement et d'inquiétudes politiques concernant des incitations perverses faites aux fonctionnaires afin d'utiliser les données comme outil de propagande. La recherche connexe par Masaki et al. (2016) désigne la crédibilité perçue (ou l'absence de celle-ci) comme facteur déterminant de la décision des dirigeants dans 126 pays d'utiliser des données de gouvernance. Les utilisateurs potentiels se soucient beaucoup de la réputation des sources de données et de la fiabilité des producteurs de données lorsqu'il s'agit de déterminer s'ils vont utiliser ou pas les informations.

Principe: *Les producteurs devraient avoir plus de*

transparence dans leurs méthodes et procédures d'assurance-qualité

Des méthodes opaques de collecte et de validation n'aident pas à atténuer l'inquiétude que les producteurs manipulent les données en coulisses pour servir leurs propres fins politiques. Une confiance accrue du public envers les données de développement exigera non seulement des solutions techniques pour améliorer l'exactitude des données, mais également un engagement politique d'une plus grande ouverture et transparence concernant ce qui est mesuré, comment les données sont collectées, et quelles procédures protègent les données de la falsification. Si la crédibilité est sans conteste un obstacle majeur à l'utilisation, les producteurs de données, tant officiels qu'officieux, doivent être plus transparents lorsqu'ils documentent leurs hypothèses, méthodes, et procédés de gestion des données. Les organismes subventionnaires pour les initiatives de données et les hauts responsables des gouvernements et organismes devraient récompenser et conforter les efforts des producteurs pour être plus transparents. Ce faisant, ils aideront à établir les conditions propices à une utilisation plus forte des données.

Réseaux

Obstacle: *Beaucoup de dirigeants recueillent l'information de sources connues par habitude et manquent d'alternatives viables*

Même lorsque les sources officielles sont disponibles, les personnes interrogées préfèrent recueillir l'information auprès de leurs contacts personnels et professionnels, plutôt que par le biais de bases de données privées ou publiques. Cela provoque des disparités: plus de cadres supérieurs ont signalé qu'ils trouvaient plus simple de recueillir les données par le biais de leurs réseaux, comparé avec beaucoup moins d'employés de rang moins élevés qui sont moins bien connectés. Les partenaires de développement et les responsables gouvernementaux étaient de manière générale plus optimistes quant à leur aptitude à accéder aux données que ne l'étaient leurs contreparties des organisations de société civile. L'un des moteurs de cette préférence pour les réseaux de renseignements est une forte demande d'enseignements tirés qualitatifs et des informations plus à jour que celles qui sont souvent disponibles dans les bases de données entretenues par des producteurs de données officiels.

Principe: *Les producteurs de données doivent chercher à rehausser, pas à remplacer le partage de connaissance informel via les réseaux*

Les dirigeants ont une tendance naturelle à recueillir l'information de sources connues résultant de la conjugaison d'habitude, préférence, et manque d'alternatives perçues. Les producteurs de données devraient soutenir ces solides réseaux humains d'informations, pas les remplacer ou entrer en compétition avec eux. Ils pourraient pro-activement s'assurer le concours de groupes de travail sectoriels ou d'une association d'OSC pour adopter des systèmes de données centralisés (et ouverts) dans une alliance mutuellement bénéfique. Les producteurs pourraient collaborer avec les membres des réseaux comme validateurs tiers pour garantir que leurs bases de données capturent des informations actuelles ou pour donner leur marque de confiance à propos de l'exactitude des données. En grandissant dans leur capacité de gestion des données, les producteurs officiels pourraient fournir une aide importante aux réseaux à l'aide de nouveaux outils, méthodes, et approches concernant l'organisation d'indications qualitatives qui sont souvent déstructurées, subjectives, et spécifiques au contexte.

Incitations

Obstacle: *Les données ne sont qu'une partie du calcul de prise de décision et sont souvent évincées par d'autres facteurs*

Plusieurs personnes interrogées ont signalé utiliser les données dans le contexte de situation des nouveaux projets (par ex., études de faisabilité) ou dans l'évaluation des résultats à la fermeture des projets. Toutefois, même à ces étapes du cycle du projet, les organisations et les organismes gouvernementaux peuvent choisir les emplacements de projets en se basant sur la facilité d'accès, les infrastructures disponibles, et les réseaux existants. La pression politique ou le désir de conserver de bonnes relations de travail peuvent également saper la volonté de traiter franchement (ou diffuser) des résultats ternes concernant l'exécution, empêchant ainsi l'apprentissage organisationnel et les démarches correctives. Les normes sociales et les préjugés individuels, tels qu'une opinion défavorable à l'égard des experts internationaux, peuvent également faire baisser la valeur perçue de s'appuyer sur les données et les preuves au cours des processus de prises de décision ou des cycles de projets.

Principe: *Les organismes subventionnaires et les producteurs devraient “brosser dans le sens du poil” pour aligner les incitations dans le cadre des décisions guidées par les données (Levy, 2014)*

Si les organismes subventionnaires et les producteurs de données de développement veulent instaurer les conditions pour une prise de décision renseignée par les preuves, ils doivent intégrer, plutôt que court-circuiter les intérêts des acteurs politiques en utilisant les données pour allouer les ressources, ciblent les projets, et évaluent le rendement des programmes de développement. Des récompenses monétaires et non-monétaires pourraient être employées pour augmenter les avantages perçus pour les décideurs et professionnels de l'utilisation des données. Les organismes subventionnaires et les producteurs pourraient travailler avec de hauts responsables dans les organismes gouvernementaux et les organisations pour lier des bonus de performance ou des primes au mérite pour les comportements présentant un usage des données efficace pour renseigner la prise de décision. Les hauts responsables pourraient également prioriser l'accès à la formation, la considération, et les opportunités d'avancement à ces décisionnaires.

Citation:

Custer, S. and T. Sethi. (Eds.) (2017) Éviter les cimetières de données: Observations de Producteurs et Utilisateurs de Données dans Trois Différents Pays. Note de Synthèse. Williamsburg, VA: AidData au College of William & Mary.

Références::

Custer, S., Rahemtulla, H., Kaiser, K., & van den Brink, R. (2016). From Pork to Performance: Open Government and Program Performance Tracking in the Philippines. Banque Mondiale et AidData. Juillet 2016. Extrait de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/174491467602317699/Pork-to-performance-open-government-and-program-performance-tracking-in-the-Philippines-phase-two>

Gigler, B.S., Custer, S., Bailur, S., Dodds, E., Asad, S., & Gagieva-Petrova, E. (2014). Closing the Feedback Loop: Can Technology Amplify Citizen Voices? dans B.-S. Gigler, et S. Bailur (Eds.), Closing the Feedback Loop: Can Technology Bridge the Accountability Gap? Banque Mondiale.

Levy, B. (2014). Working with the Grain: Integrating Governance and Growth in Development Strategies. Oxford University Press: New York, NY. Kindle edition.

Masaki, T., Sethi, T., & Custer, S. (2016). In the Eye of the Beholder: When is governance data "good enough"? Williamsburg, VA. AidData au College of William & Mary et Governance Data Alliance