

Bonne Pratique: La satisfaction des utilisateurs comme critère déterminant de l'évaluation des reformes d'envergure en Afrique.

L'évaluation des politiques publiques est plus ou moins récente en Afrique en général et en RDC en particulier. Les exercices les plus connus se sont réalisés à l'initiative des bailleurs de fonds. Depuis 2011, la RDC s'est lancée dans une ambitieuse réforme sur la paie des fonctionnaires de l'État par voie bancaire. Ladite réforme a la particularité de prévoir une évaluation participative impliquant l'ensemble des parties prenantes. Reposant essentiellement sur la méthode des doubles différences, cet article montre que si ce projet est plus qu'apprécié en ce qui concerne l'efficacité du pilotage, beaucoup reste à faire quant aux attentes des bénéficiaires et à la qualité qui devrait s'imposer dans les interventions publiques en Afrique.

Bobo B. Kabungu, directeur-adjoint à la Banque Centrale du RD Congo

Introduction

L'Afrique a besoin de réformes d'envergure au niveau de ses institutions et de ses politiques publiques pour émerger. Cependant, dans son évaluation des politiques et des institutions en Afrique pour l'année 2017, la Banque mondiale (2018) relève que le Continent conserve une note « légèrement en-dessous de la moyenne des autres pays bénéficiant de l'aide de l'Association internationale de développement »¹.

Bien que la RDC ne soit pas le meilleur élève en matière de développement, elle s'est engagée depuis le début du millénaire à rattraper son retard, conformément à l'Agenda 2030. C'est dans cette optique que la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'État a été lancée en 2011. Ce projet qui s'inscrit dans le cadre des réformes institutionnelles destinées à renforcer l'efficacité de l'État, vise la non-accumulation des arriérés de salaires et implique l'harmonisation préalable du circuit de la paie des agents et fonctionnaires de l'État.

Les avantages escomptés au départ, avaient été regroupés selon qu'ils concernaient le Gouvernement ou les agents et fonctionnaires de l'État :

- pour le Gouvernement, (i) la maîtrise des effectifs et (ii) celle de la masse salariale;
- pour les agents et fonctionnaires de l'État, (i) la garantie de l'obtention régulière du salaire et (ii) celle de le percevoir en intégralité ainsi que (iii) une amélioration de l'inclusion financière.

A cette fin, il a fallu d'une part procéder à des contrôles physiques, en amont (par les administrations concernées) et en aval (par les banques payeuses), et s'assurer de la visibilité des opérations pour faciliter le suivi en temps réel via un système informatisé de gestion de la paie. D'autre part, il a été question de réduire sensiblement le nombre d'intermédiaires dans le circuit et de promouvoir l'octroi du crédit avec, pour seul collatéral, la domiciliation de la paie auprès d'un établissement bancaire.

Cette réforme compte sur la rigueur des établissements bancaires pour maîtriser les effectifs et, par ricochet, la masse salariale. Actuellement, ce poste est le plus important des dépenses publiques avec plus d'un million de fonctionnaires disséminés sur un territoire 80 fois plus vaste que la Belgique et à peine 15 banques actives dans les grands centres urbains.

Le présent article est une synthèse d'un travail réalisé avec l'appui financier de l'Initiative Congolaise pour l'Evaluation, le Bien-Etre et le Genre (ICEBERG asbl) et présenté lors de l'atelier d'évaluation de la réforme tenu du 06 au 08 février 2019. Il tente de mesurer la satisfaction des bénéficiaires de la bancarisation de la paie en recourant à la méthode des doubles différences. De cette manière, l'évaluation peut atteindre une finalité normative qui requiert un jugement des réalisations en partant des données empiriques et des critères explicites suivant une analyse étayée. Par ailleurs, ce travail constitue un exercice pionnier si l'on considère la démarche essentiellement axée sur le pilotage technique de la réforme, qui ressort des trois premiers exercices d'évaluation effectués respectivement en 2015, 2016 et 2017. ➡

► Brève présentation des premières évaluations de la réforme

Entre 2011 et 2018, la réforme sur la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'État a fait l'objet de trois évaluations. La première, organisée en mars 2015, s'est limitée à constater la progression du taux de bancarisation des effectifs (73,9 % à fin décembre 2014) et à identifier les défis à relever.

En avril 2016, la deuxième évaluation a analysé l'impact de la réforme, relevant notamment son effet positif sur les conditions de vie des bénéficiaires, de même que le besoin réel d'harmonisation des statistiques sur la paie des agents et fonctionnaires de l'État.

En juin 2017, un troisième exercice visant à apprécier le pilotage de la réforme a été réalisé avec la contribution de toutes les parties prenantes. Elle a révélé que les effets des activités réalisées s'écartaient de plus ou moins 10,0 % des prévisions.

Il importe de mentionner que ces évaluations ont manqué de mettre le bénéficiaire de l'intervention ou l'utilisateur du service au cœur de l'action dans une démarche qualité. En effet, l'évaluation des interventions publiques requiert également de prendre en considération les attentes des bénéficiaires ou des utilisateurs des services offerts. D'où l'utilité d'une étude visant, au-delà de la performance d'une politique, à capter la satisfaction des utilisateurs.

Cadre conceptuel

Satisfaction des utilisateurs

Dans leur mémoire de recherche, Beau, Blanche, Garcin et Morice définissent la qualité publique comme « l'aptitude à satisfaire les besoins des usagers, besoins exprimés ou implicites » (Beau et al., 2005, p. 11). En substance, tout doit être mis en

œuvre pour faire correspondre les services publics aux besoins des usagers.

Dans le cadre de l'économie publique qui prône la quête de l'intérêt général et l'économie du bien-être qui promeut le bonheur du grand nombre, l'évaluation des politiques publiques est appelée à intégrer la satisfaction des usagers des services offerts par l'État comme un critère de choix pour en mesurer l'impact global.

Evaluation des interventions publiques : objet et approches

L'évaluation est fortement liée à la rationalisation de l'action publique et vise à déterminer dans quelle mesure une politique publique a atteint les objectifs fixés et produit les impacts escomptés auprès des publics concernés.

Sur le plan des méthodes, on en distingue plusieurs et l'évaluateur fait son choix en fonction des possibilités qui s'offrent à lui ainsi que l'objectif poursuivi; toutefois, Kabungu (2018) mentionne que lorsque les données et les circonstances le permettent, deux scénarios peuvent être utilisés: « avant et après » et « avec ou sans ». La première technique est souvent compliquée par l'absence de données de référence.

Méthodologie

Présentation de l'enquête

Le moyen le plus répandu pour évaluer la qualité d'une intervention consiste à interroger les bénéficiaires. C'est ainsi que nous avons mené une enquête auprès de 102 agents et fonctionnaires de l'État, afin d'obtenir des réponses dont l'analyse nous a permis de parvenir, d'une part à l'appréciation de la qualité de la réforme grâce à la construction d'un indice synthétique et, d'autre part, à la détermination des propres effets de la réforme en utilisant la méthode des doubles différences. ►



► Pour ce faire, nous avons opté pour un échantillon stratifié avec un tirage aléatoire. Nous nous sommes basé sur les caractéristiques principales de la population cible d'agents et fonctionnaires de l'État que nous avons décomposée en sous-groupes ou strates selon leur genre, leur âge, leur milieu, leur catégorie, etc. Par la suite, nous avons tiré aléatoirement des individus de chaque strate en veillant à sa proportionnalité dans l'ensemble de départ afin de préserver la représentativité de l'échantillon.

Sur une population totale d'environ 1.300.000 agents et fonctionnaires de l'État, le calculateur automatique de la taille d'échantillon, disponible en ligne sur <https://fr.checkmarket.com>, avait suggéré, à une marge d'erreur de 5,0 % et à un niveau de confiance de 95,0 %, d'interroger 385 personnes (avec un taux de réponse de 100,0 %). Après tri des questionnaires encodés bien remplis, nous en avons retenu 102 dont 51 concernant les usagers de l'intervention publique et autant pour les non-usagers.

Les données ainsi obtenues nous ont offert 204 observations partant des informations avant et depuis la réforme traitées à l'aide du logiciel SPSS. Les informations relatives à la situation avant la réforme ont été complétées sur le même questionnaire, en référence à la méthode de mémorisation qui suggère que les sujets interrogés se remémorent la situation ayant prévalu avant le projet à évaluer.

Présentation de la méthode des doubles différences

Dans le contexte de l'évaluation des politiques, cette méthode quasi-expérimentale recourant au contrefactuel trouve son utilité dans l'estimation de l'effet d'une intervention en comparant l'écart ou la différence entre le groupe bénéficiaire ou de traitement et celui qui ne l'est pas (groupe témoin) et ce, avant et après (ou depuis) le (nouveau) programme.

Résultats de l'évaluation

Les résultats sont présentés en trois temps : (i) pour le groupe de traitement ; (ii) pour le groupe témoin et (iii) en termes de divergence des différences. Les tableaux 2 et 3 définissent, présentent, les sous-indices utilisés et les éléments d'encodage des réponses aux questions.

Les résultats indiquent d'une part, qu'au cours de la même période, la situation globale du bénéficiaire moyen de la réforme s'est améliorée de 0,19 point, l'indice de satisfaction des utilisateurs étant passé de 0,26 avant à 0,44 après son implémentation. D'autre part, cet indice n'est passé que de 0,23 à 0,28 pour le non-bénéficiaire moyen, soit une appréciation de 0,0447 (arrondie à 0,04). La différence des deux différences nous donne un effet net de 0,14 que nous mettons au profit de la réforme. Autrement dit, sans la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'État, les ►

Tableau 1: La méthode des doubles différences en pratique.

	Groupe de traitement	Groupe témoin	Observations
Après	$Y_{11} T$	$Y_{11} C$	
Depuis/Après	$Y_{10} T$	$Y_{10} C$	
Observations	Comparaison de la moyenne de la variable de résultat avant et depuis/après $Y_{11} T - Y_{10} T$	Comparaison de la moyenne de la variable de résultat avant et depuis/après $Y_{11} C - Y_{10} C$	Soustraction des deux moyennes – $(Y_{11} C - Y_{10} C)$

Source : Inspiré de Versmeersch (2008, p. 5).

Tableau 2: Présentation des sous-indices

Sous-indice	Définition
A bonne date	Conformément au calendrier de la paie. Autrement dit, (une paie) dans le mois.
Proximité	Rapprochement du site de paie du lieu de prestation des agents et fonctionnaires de l'État.
Intégralité	Indication de la perception de la totalité de la paie par son bénéficiaire.
Accès au crédit	Capacité d'un agent ou d'un fonctionnaire à obtenir un prêt auprès d'une institution financière intervenante.
Sécurité	Caractère d'une paie qui garantit à son bénéficiaire que les fonds auxquels il a droit sont logés en lieu sûr.
Rapidité	Vitesse de dénouement des opérations de paie.
Confiance	Absence de doute quant à la paie.
Culture de l'épargne	Pratique du report de la consommation d'une partie du revenu et décision de loger le supplément dans une institution financière en vue d'une utilisation ultérieure. A ne pas confondre avec la thésaurisation.
Accès à l'information	Possibilité d'être mis au courant de la date exacte de la paie afin de prendre les dispositions à temps.
Perspectives d'augmentation	Possibilité de variation positive de la rémunération.

Source: L'auteur.

Tableau 3: Éléments d'encodage des réponses

Désignation	Encodage
Age	Jeune (≥ 18 ans < 50 ans) = 1, vieux (> 50 ans) = 0
Genre	Homme = 1, femme = 0
Milieu	Avec IF = 1, sans IF = 0
Secteur	A mise à jour mensuelle = 1, sans = 0
Revenu	Supérieur à l'équivalent de USD 100 = 1, inférieur = 0
A bonne date	Du 15 au 25 du mois M = 3, du 26 au 30 du mois M = 2, du 1er au 10 du mois M+1 = 1, au-delà du 10 du mois M+1 = 0
Proximité	Proximité (≤ 5 kms) = 3, proche (> 5 kms ≤ 10 kms) = 2, assez éloigné (> 10 kms ≤ 15 kms) = 1, très éloigné (> 15 kms) = 0
Intégralité	Totalité = 3, ponction suivant degré = 2 ou 1, privation = 0
Accès au crédit	Facilité d'obtention d'un prêt à moyen terme sur la base de la domiciliation du salaire = 3, possibilité d'emprunter à court terme sur la base de la domiciliation du salaire = 2, possibilité d'accès au crédit moyennant une garantie supplémentaire = 1, pas d'accès au crédit = 0
Sécurité	Oui = 1, non = 0
Rapidité	Oui = 1, non = 0
Confiance	Oui = 1, non = 0
Culture de l'épargne	Oui = 1, non = 0
Accès à l'information	Oui = 1, non = 0
Perspectives d'augmentation	Oui = 1, non = 0

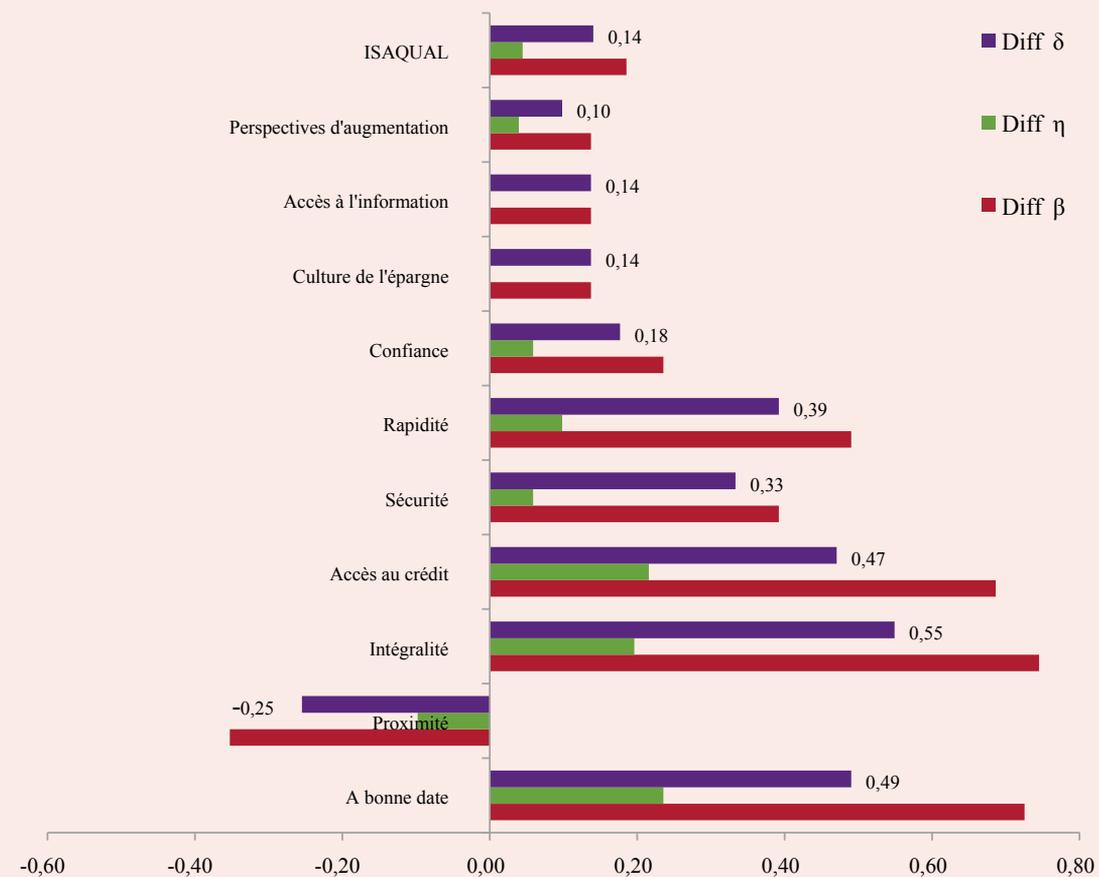
Source: L'auteur

Tableau 4: Opinions des groupes de traitement (bénéficiaires) et témoin (non-bénéficiaires) et détermination de la différence des différences notée Diff δ

		A Bonne date	Proximité	Intégralité	Acces au crédit	Sécurité	Rapidité	Confiance	Culture de l'épargne	Accès a l'information	Perspective d'augmentation	Isaqual
		3	3	3	3	1	1	1	1	1	1	1
Bénéficiaire β	Avant	0,87	1,43	0,98	0,37	0,43	0,27	0,14	0,08	0,08	0,08	0,26
	Depuis	1,51	1,08	1,73	1,06	0,82	0,76	0,37	0,22	0,22	0,22	0,44
	Diff β	0,73	-0,35	0,75	0,69	0,39	0,49	0,24	0,14	0,14	0,14	0,19
Non-bénéficiaire η	Avant	0,73	1,49	1,02	0,35	0,25	0,12	0,12	0,00	0,00	0,08	0,23
	Depuis	0,96	1,39	1,22	0,57	0,31	0,22	0,18	0,00	0,00	0,12	0,28
	Diff η	0,24	-0,10	0,20	0,22	0,06	0,10	0,06	0,00	0,00	0,04	0,04
Diff δ		0,49	-0,25	0,55	0,47	0,33	0,39	0,18	0,14	0,14	0,10	0,14

Source: Nos calculs.

Graphique 1: Différence des différences ISAQUAL et doubles différences par attente



Source: L'auteur.

► attentes du groupe de bénéficiaires n'auraient pas obtenu la même réponse.

Toutefois, il convient de souligner que si la moyenne, pour tous les sous-indices, révèle une nette avancée (avec des notes de différences de 0,55, 0,49 et 0,47 respectivement pour la perception de l'intégralité du salaire, le paiement à bonne date et l'accès au crédit), la faible implantation des banques a tiré vers le bas l'opinion en ce qui concerne une paie de proximité, qui s'est dépréciée de 0,25. D'où la nécessité d'intensifier les efforts pour encourager les banques à ouvrir des agences dans les territoires à accès difficile, notamment par des mesures incitatives. Une autre piste serait de restructurer la Caisse d'Épargne du Congo afin de lui confier des effectifs, et d'oser l'expérience avec la Poste.

Conclusion

Le premier constat est que, quelle que soit la méthode utilisée, les évaluations de la réforme sont plus qu'encourageantes. Suivant le modèle du PEFA, la réforme obtient la note B (satisfaisant) pour ses extraits définis après reconstitution du cadre logique. Sa performance globale selon le barème suggéré par le BIE est de 5 sur une échelle de 1 à 6, allant de l'insatisfaction totale (1) à l'entière satisfaction (6). Ces deux dimensions se rejoignent avec des notes qui, exprimées en pourcentage atteignent les 90,0 % de réalisations par rapport aux prévisions du PEFA et 83,3 % si l'on se réfère au BIE.

La dernière dimension est tout aussi confortable, car l'indice synthétique d'appréciation de la qualité de la réforme

« Au final, la société civile et les bailleurs de fonds sont les parties prenantes susceptibles de pousser les autorités publiques à ériger la démarche qualité des politiques publiques en critère déterminant de bonne gouvernance. »

sur le mode de paie des agents et fonctionnaires de l'État (ISAQUAL) s'est amélioré entre la situation avant et depuis la mise en œuvre de l'intervention aussi bien pour les bénéficiaires (0,19) que pour les non-bénéficiaires (0,04), traduisant ainsi, par la méthode des doubles différences, une appréciation de l'indice de l'ordre de 0,14 point². Quoique positive, la prise en compte des attentes des bénéficiaires ne représente que 14,0 %, ce qui représente un défi encore important du point de vue de la démarche qualité de la réforme.

Ces résultats confortent ceux du Scan des Capacités (CAP-Scan) du Gouvernement de la RDC en 2011 en rapport avec l'activité de suivi-évaluation selon lesquelles, d'une part, tous les secteurs s'approprient un succès et se rejettent entre eux un échec et, d'autre part, « les besoins véritables des usagers des services publics ont de la peine à être classés en priorité et les réponses apportées pourraient ne pas cadrer avec les attentes des bénéficiaires ». (Kabungu, 2018 b, p.18). Au final, la société civile et les bailleurs de fonds sont les parties prenantes susceptibles de pousser les autorités publiques à ériger la démarche qualité des politiques publiques en critère déterminant de bonne gouvernance.

eVALU



⑥ Présentation de l'expérience de la Défense Nationale en matière d'assainissement de la paie, à l'occasion de l'atelier d'évaluation de la réforme tenue à Kinshasa, du 6 au 8 février 2019. Ici, le Général Adolphe TANGAMO, Directeur des Ressources Humaines au Secrétariat Général à la Défense s'adresse à l'assemblée, sous l'attention de M. Jean-Louis KAYEMBE wa KAYEMBE (2^{ème} à la première ligne à partir de la droite, Président du Comité de Suivi de la Paie).



⑥ Présentation des résultats de la mini-enquête sur la perception des bénéficiaires, à l'occasion de l'atelier d'évaluation de la réforme tenue à Kinshasa, du 6 au 8 février 2019. Ici, le Doctorant Bobo B. KABUNGU, Coordonnateur du Secrétariat Technique du Comité de Suivi de la Paie, fait le rapport, sur instruction du Président.

Références

Banque mondiale. (2018). Evaluation 2017 des politiques et des institutions en Afrique (CPIA) : une situation globalement identique à celle de 2016. Communiqué de presse n°2019/007/AFR, [en ligne], <https://www.banquemondiale.org/fr/news/press-release/2018/09/12/world-bank-review-reveals-unchanged-quality-of-policies-and-institutional-performance-in-africa> consulté le 13 février 2019 à 21 : 15 heure de Kinshasa.

Beau, J., Blanche, F., Garcin, M. et Morice F. (2005). Démarche qualité et satisfaction du public. Mémoire de Recherche. Diplôme de Conservateur de Bibliothèque, Villeurbanne : ENSSIB.

Bureau indépendant d'évaluation [BIE] du FIDA (2016). Manuel d'évaluation, FIDA, Rome.

Gertler, P. J., Martinez, S., Premand, P., Rawlings, L. B. & Vermeersch, C. M. J. (2016). Impact Evaluation in Practice. 2nd edition. Washington DC : World Bank.

Kabungu, B. B. (2012). Bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'État. Foire aux questions. Kinshasa : CSP.

Kabungu, B. B. (2018). Gouvernance, évaluation des politiques et qualité publiques en RDC, Cas de la bancarisation de la paie du personnel de l'État. Mémoire de master 2. Grenoble : UGA.

Kabungu, B. B. (2018 b). La pratique évaluative dans la sphère publique française et congolaise : analyse comparative et perspectives d'institutionnalisation. Annales de l'UNIGOM. (8)2, 3-25.

PEFA (2016). Cadre d'évaluation de la gestion des finances publiques, Washington : Secrétariat PEFA.

PRRAP. (2016). Etude analytique de l'impact de la bancarisation de la paie des agents et fonctionnaires de l'État en RDC. Rapport complet. Kinshasa : Ministère de la Fonction Publique – RDC.

Vermeersch, C. (2008). Estimation en doubles différences (diff-in-diff) et données de panel. Banque mondiale.

Notes de fin

1. Cette évaluation (Country Policy and Institutional Assessment – CPIA) est un outil de diagnostic annuel servant à mesurer la qualité des structures politiques et institutionnelles publiques devant soutenir une croissance durable pro-pauvre.

2. Attention : il ne s'agit pas d'une erreur mais du résultat d'un arrondissement à deux chiffres après la virgule.

A propos de l'auteur

Bobo B. Kabungu est directeur-adjoint à la Banque Centrale du Congo et Coordonnateur du Secrétariat Technique du Comité de Suivi de la Paie en RDC. Economiste, l'auteur est doctorant en administration publique et détient plusieurs masters dont un en Evaluation et Management des Politiques Sociales obtenu à l'Université Grenoble Alpes. Dans le milieu associatif, il est le promoteur de l'Initiative Congolaise pour l'Evaluation, le Bien-Etre, la Recherche et le Genre (ICEBERG asbl) depuis sa participation au Programme International de Formation en Evaluation du Développement (PIFED) de l'Ecole Nationale d'Administration Publique (ENAP) au Québec en 2016, et chercheur au Centre de Recherche en Sciences Humaines (CRESH-RDC).

