PREPARATION DU
PROGRAMME NATIONAL DE
DEVELOPPEMENT LOCAL PARTICIPATIF

GROUPE DE TRAVAIL SUR LE SUIVI-EVALUATION

RAPPORT PROVISIOIRE

1 ére version

Amadou Cissé, Consultant

Juin 2005

SOMMAIRE

I. Rappel des termes de références du groupe
II. Démarche méthodologique
2.1. les présentations des SSE
2.2. la grille de lecture
2.2. Séances de travail
2.3. Revue documentaire
III. Etat des lieux
3.1. Aperçu historique

3.2. Organisation des SSE
3.2.1. Objectifs et architecture des SSE
3.2.2. La prise en charge de la fonction suivi
3.2.3. La prise en charge de la fonction évaluation
3.2.4. L'implication des acteurs
3.2.5. L'interconnexion avec les autres systèmes d'information ou de SSE

3.3. La mise en œuvre de la fonction suivi technique et financier
3.3.1. Les indicateurs
3.3.2. la collecte des informations
3.3.3. le traitement des informations
3.3.4. la diffusion/utilisation des résultats

3.4. La mise en œuvre de la fonction évaluation

3.5. La mesure de l'impact

3.6. L'informatisation des systèmes

IV. ACQUIS ET FAIBLESSES

I. RAPPEL DES TERMES DE REFERENCE

Dans le cadre de la préparation du Document de base du Programme de Développement Local Participatif (PNDLP), l'objectif global du Groupe de travail est de proposer un système de suivi-évaluation participatif intégré et adapté aux besoins de l'ensemble des acteurs du PNDLP.

Les objectifs spécifiques visés par le groupe de travail sont au nombre de quatre :

- Définir l'architecture et le contenu du système de suivi-évaluation du PNDLP
- Définir les indicateurs pertinents de suivi d'exécution et d'impact du programme en particulier les indicateurs de performance ;
- Elaborer le cadre logique du PNDLP en rapport avec les autres groupes de travail ;
- Proposer des mécanismes pour une implication des collectivités locales et des communautés de base dans le suivi-évaluation en vue d'une meilleure gestion et pérennisation de leurs projets.

Afin d'atteindre ces objectifs le groupe a identifié une première étape qui consistait à faire l'état des lieux sur les systèmes de suivi-évaluation au niveau des structures impliquées dans le développement local participatif et la décentralisation. Pour cette étape, un consultant facilitateur a été recruté pour accompagner le groupe.

II. DEMARCHE METHODOLOGIQUE

Le groupe de travail a mis en œuvre une démarche méthodologique qui s'articule autour de quatre points :

- la présentation des systèmes de suivi-évaluation des structures membres du groupe de travail
- l'élaboration d'une grille de lecture des systèmes de suivi-évaluation
- la tenue de séances de travail avec les responsables suivi-évaluation des structures membres
- l'analyse de la documentation existante dans le domaine du suivi-évaluation
- la tenue de réunions et d'ateliers de partage et d'échanges d'expérience entre les membres du groupe de travail

2.1. Les présentations des systèmes de suivi-évaluation des structures membres du groupe de travail

Au cours du premier atelier tenu à Saly les 27 et 28 Mai 2005, le groupe a eu des exposés de l'AFDS, du PNIR, du système PSIDEL-PAR-PADELU. Le PADMIR a eu également à présenter son système de suivi-évaluation.
Ces présentations ont été suivis de d'échanges sur la compréhension des systèmes de suivi-évaluation mais également sur des appréciations quant au fonctionnement de ces systèmes.

2.2. L'élaboration d'une grille de lecture des systèmes de suivi-évaluation

Après la présentation et la discussion des systèmes de suivi-évaluation, le groupe a élaboré une grille de lecture dont l'objectif est de synthétiser les éléments descriptifs des différents systèmes afin d'en faciliter le diagnostic. Cette grille a été remplie sur la base des éléments présentés, ensuite elle a été complétée par les responsables suivi-évaluation des structures concernées. L'état des lieux a été faite à partir de l'exploitation de la grille de lecture principalement.

2.3. La tenue de séances de travail avec les responsables suivi-évaluation des structures membres

Le consultant a eu une séance de travail avec le responsable suivi-évaluation du PADMIR ; cette structure n'ayant pas eu les possibilités de présenter son système lors du premier atelier de Saly (27 et 28 Mai 2005).

2.4. l'analyse de la documentation existante dans le domaine du suivi-évaluation

Le consultant a eu à collecter et analyser un certain nombre de documents dont les références sont mentionnées en annexe dans le but de mieux documenter le diagnostic.

III. ETAT DES LIEUX

3.1. Aperçu historique

Après les indépendances et durant la période de l'aide au développement par le biais des projets, l'Evaluation recouvrait toutes les activités menées par les bailleurs de fonds pour s'engager ou non dans un projet (l'évaluation ex-anté), et celles relatives à l'appréciation de l'atteinte des objectifs des projets (évaluation ex-post ; évaluation à mi-parcours).

L'importance accordée à l'évaluation ex-anté s'est traduite par sa formalisation très poussée au travers des deux méthodes que sont i) la méthode des prix de référence et la méthode des effets. On donc accordé plus d'importance à l'évaluation ex-anté car c'était une préoccupation importante des bailleurs de fonds d'évaluer la rentabilité financière et économique des actions envisagées par elles et dont les coûts financiers étaient relativement élevés.

La préoccupation de plus en plus croissante des responsables des projets et programmes de disposer d'outils de pilotage a introduit le concept de suivi-évaluation qui est différent de l'Evaluation ou la supervision externe qui relèvent du bailleur de fonds et/ou du ministère de tutelle. *Ce suivi-évaluation est conçu comme un flux continu d'informations, une courroie de transmission d'informations en rapport avec les objectifs du projet et ses actions ; un outil interne d'aide à la prise de décision pour chacun des acteurs du projet/programme. Il doit permettre de répondre à deux questions : Est-ce que tout se déroule comme prévu ? Quels sont les changements que le projet/programme a induit dans le milieu ?(J.P.Kalala, 2002)*

Avec le temps, et avec l'apparition et le développement du concept de participation, il s'est produit une évolution allant dans le sens d'une participation accrue des protagonistes locaux à la conception du projet, mais également au suivi-évaluation de ces projets.

Enfin, depuis le début des années 90, plusieurs pays africains ont adopté des politiques de décentralisation qui consistent à créer des collectivités locales dotées d'une autonomie administrative, politique et financière dans la gestion des affaires locales. Les agences de coopération bilatérales, multilatérales et des ONG appuient significativement ces réformes institutionnelles ; ainsi de nouveaux défis sont apparus pour le suivi-évaluation de ces nouvelles activités : renforcement des capacités et développement d'infrastructures de base.

Le concept de suivi-évaluation participatif est apparu ; il est considéré par ses adeptes comme
Un outil qui offre de nouvelles approches de gestion et d'apprentissage à partir des changements. C'est un nouveau paradigme qui consiste à repenser radicalement la conception et la pratique du suivi-évaluation à travers les questions telles que : qui initie et pilote le processus ? qui apprends et bénéficie des résultats ?
Selon Guijt et Gaventa (1998), il repose sur quatre principes :

- ***la participation*** : c'est-à-dire un processus ouvert afin d'inclure les acteurs les plus concernés par le projet ou programme et permettant une analyse collective des données et des informations ;

- ***la négociation*** : le caractère inclusif de la démarche de suivi-évaluation participatif implique la négociation entre les acteurs pour s'accorder sur ce qui doit être suivi et évalué, comment et quand les données seront collectées et analysées, leur interprétation, comment les résultats seront diffusés et comment les actions seront entreprises.
- ***l'apprentissage*** : le processus de négociation conduit à l'apprentissage qui devient la base de la performance et de toute action corrective, c'est-à-dire basée sur les leçons tirées des actions réalisées ;
- ***la flexibilité*** : c'est une caractéristique essentielle dans le suivi-évaluation participatif parce que le nombre, le rôle et les compétences des protagonistes, ainsi que l'environnement externe et d'autres facteurs changent dans le temps. (Guijt et Gaventa 1998)

3.2. Sur l'organisation des SSE

3.2.1 Objectifs et architecture des SSE

3.2.1. Les objectifs des SSE

De manière générale, les objectifs des SSE étudiés sont bien identifiés ; ils font ressortir de manière non équivoque :

1°) le suivi de l'exécution technique

2°) la mesure des effets ou de l'impact des projets et/ou programmes

Cependant, le suivi de l'exécution financière est rarement mentionné comme un des objectifs du SSE.

3.2.2. Les architectures des SSE

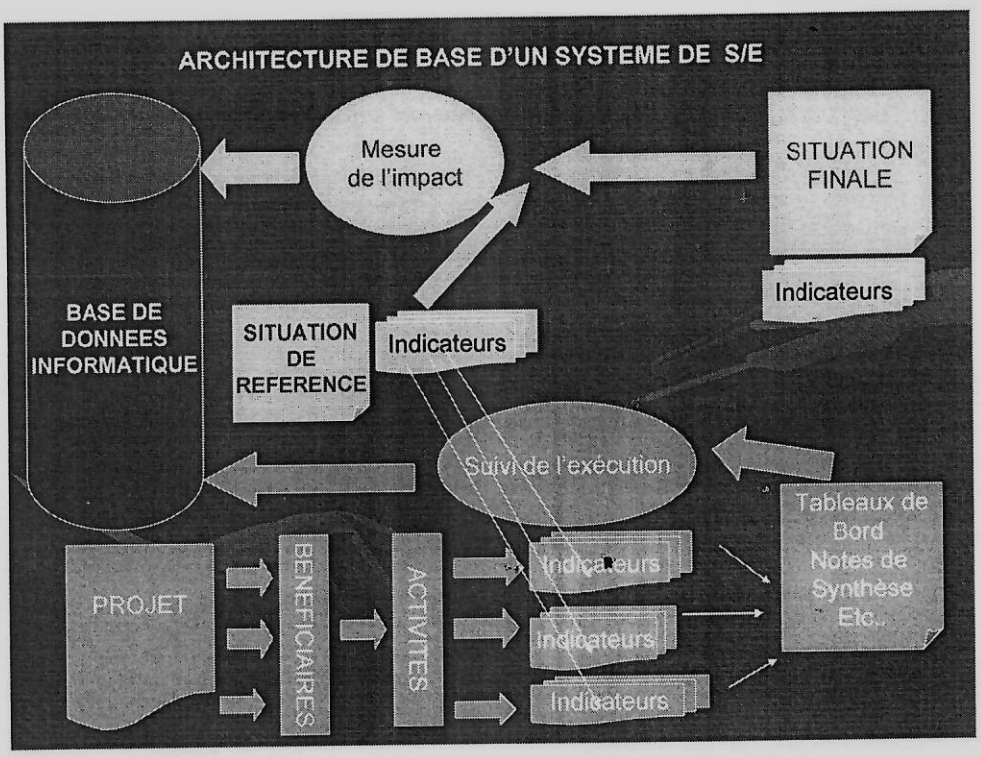
3.2.2.1. Les architectures de base

L'architecture des systèmes de suivi-évaluation peut être abordée par le biais de l'analyse systémique en mettant en évidence les deux fonctions principales ***: la fonction suivi technique et financier*** de l'exécution des projets/programmes, la ***fonction évaluation/mesure de l'impact***.

L'état des lieux montre que cette architecture transparaît plus ou moins clairement dans l'organisation des systèmes de suivi-évaluation étudiés. Dans certains cas elle est nettement lisible, tandis que dans d'autres, elle reste implicite dans l'organisation du système.

Une bonne visibilité de l'architecture du système avec les deux fonctions clairement identifiées permet de se donner sans ambiguïtés des objectifs clairs et

précis de mise en œuvre de ces fonctions fondamentales dans un système de suivi-évaluation.



Une autre approche dans la lecture des SSE, consiste à identifier, les gestionnaires, les sources d'information et les utilisateurs du système aux différents échelons d'exécution des projets/programmes.

Acteurs/ Niveaux	Niveau national	Niveau régional	Niveau local
Gestionnaires Du système			
Sources D'information			
Utilisateurs			

Cette démarche est également présente dans les systèmes étudiés ; cependant elle n'est pas toujours bien détaillée. Tandis que dans certains cas on évoque la notion d'acteurs, dans d'autres on spécifie les fonctions de chaque acteur : gestionnaire, utilisateurs etc.. Cette précision est très importante dans la clarification des rôles et responsabilités pour le fonctionnement du SSE.

3.2.2.2. L'importance accordée aux structures en charge du suivi-évaluation dans les projets/programmes

Cette importance est évaluée à partir de i) le positionnement institutionnel, ii) la faiblesse des ressources allouées à la fonction suivi-évaluation, iii) l'appui reçu de la direction.

i) Le positionnement institutionnel

La structure chargée de mettre en œuvre le suivi-évaluation est généralement positionnée dans une ligne où elle dépend du directeur du projet/programme. Cette position lui donne assez d'indépendance et de latitude pour se consacrer exclusivement aux tâches du suivi-évaluation.
On note des cas où cette structure dépend d'une direction technique ou d'une autre structure outre que la direction générale, dans ce cas son fonctionnement n'est pas optimal.

ii) La faiblesse des ressources allouées à la fonction suivi-évaluation

Les ressources allouées à la fonction suivi-évaluation sont généralement très faibles par rapport aux ressources totales des projets/programmes ; ceci se traduit par une insuffisance du personnel affecté à cette fonction, et par conséquent une réduction des ressources matérielles et financières.

iii) l'appui de la direction des projets/programmes

La fonction suivi-évaluation est très souvent considérée malgré les déclarations d'intention, comme une fonction de contrôle ; à ce titre, très souvent elle ne reçoit pas l'appui nécessaire de la part des directions des projets/programmes suivies en cela par les autres responsables opérationnels. Cela réduit très fortement la mise en œuvre de la fonction plus particulièrement dans les cas où les dispositifs opérationnels ont en charge un segment de la fonction.

3.2.2. La prise en charge de la fonction suivi

La collecte périodique et l'analyse d'informations dans le but de prendre des décisions en temps utile constituent les activités les plus présentes dans les SSE. Cette fonction est également la plus organisée et ses résultats sont les plus visibles; On note cependant qu'au niveau des acteurs à la base son organisation n'est pas toujours précise ; les activités de suivi se limitent le plus souvent aux acteurs institutionnels. Au cas où les acteurs à la base sont impliqués, il n'existe pas une connexion entre les deux sous-systèmes.

3.2.3. La prise en charge de la fonction évaluation

Il ressort des analyses que le champ de l'évaluation est très large ; il couvre aussi bien les activités classiques de l'évaluation dans ses différentes formes (évaluation à mi-parcours, évaluations conjointes, auto-évaluation) que la mesure de l'impact.
Autant les évaluations au sens classiques sont généralement menées, autant la mesure de l'impact au cas où elle constitue une préoccupation des SSE, demeure au stade expérimental avec une diversité dans les méthodes pour lesquels il s'agit de confirmer la pertinence. L'externalisation progressive de la fonction, notée dans les systèmes étudiés confirme sa complexité et sa lourdeur dans le cadre de l'exécution des projets, mais demeure la tendance actuelle.

3.2.4. L'implication des acteurs

On note que la participation de tous les acteurs des projets à quelque niveau qu'ils soient demeure une préoccupation majeure des systèmes étudiés. La mise en œuvre de cette préoccupation revêt plusieurs formes. L'implication des acteurs institutionnels est une constante dans les systèmes étudiés (direction du projet, bailleurs de fonds) ; par contre, celle des acteurs à la base (C.L, OCB), n'est pas toujours effective pour des raisons diverses parmi celles-ci on peut citer le niveau de développement du système. Des exemples d'implication effective des acteurs à la base sont notés dans les systèmes étudiés. Dans ces cas, des outils spécifiques et adaptés ainsi que des méthodes ont été mises en œuvre avec des résultats très satisfaisants où ces acteurs élaborent des indicateurs, collectent, analysent et utilisent les informations à des fins de suivi de leurs activités et d'évaluation de l'impact de celles-ci. Il y'a lieu cependant de mieux articuler ces sous-système aux autres éléments des SSE.

3.2.5. L'interconnexion avec les autres Systèmes d'Informations ou SSE

Les SSE des projets sont toujours des éléments de Systèmes d'Informations plus globaux formalisés ou non. En effet la demande en informations surtout de la

part des échelons supérieurs au projet est toujours présente. Plusieurs solutions sont développées pour satisfaire cette demande :

- l'élaboration commune d'un système interconnecté
- l'implantation au niveau du projet du Système d'Information conçu à un niveau supérieur
- un système de réponses ponctuelles à des demandes ponctuelles en l'absence d'un cadre formel
- un système de passerelle entre les deux systèmes par le biais d'indicateurs communs

Dans tous les cas de figure, il est nécessaire de réfléchir l'interconnexion du SSE avec les autres systèmes et de mettre en œuvre la solution la plus adaptée à la situation à gérer.

3.3. La mise en œuvre de la fonction suivi technique et financier

la mise en œuvre de la fonction suivi technique et financier s'effectue à travers un certain nombre d'outils et de méthodes. Des exemples de mise en œuvre existent au niveau des acteurs non institutionnels (OCB) qui semblent donner satisfaction. Il est donc possible de capitaliser sur ces expériences.
Par ailleurs, il est constaté que le suivi financier n'apparaît pas comme étant une composante intrinsèque du système de suivi-évaluation global ; les deux sous-systèmes cohabitent mais ne sont pas intégrés. Ce suivi financier qui demeure une préoccupation centrale des bailleurs de fonds est en général bien structuré et soutenu ; il est mis en œuvre dans les directions financières des projets avec très souvent des logiciels standard communs à tous les projets d'un même bailleur. Des interconnexions avec le suivi technique sont mentionnées dans certains cas, et il y'a lieu de bien étudier l'opérationnalité de cela.

3.3.1. Les indicateurs

Les indicateurs de suivi recensés sont de plusieurs types :

- indicateurs d'activités
- indicateurs de résultats
- indicateurs de passage de phase

Nous avons cependant noté le fait que dans certains cas les informations brutes (celles que l'on classe généralement dans les données socio-économiques de base) sont toutes considérés comme des indicateurs de suivi, ce qui alourdit fortement le système par le trop grand nombre d'indicateurs à gérer. Il est donc nécessaire de faire un choix sur un nombre réduit d'indicateurs pertinents à retenir dans les SSE.
Les cadres logiques des projets constituent la source principale des indicateurs utilisés, or ils sont élaborés lors de l'instruction des projets/programmes et sans

implication des acteurs non institutionnels ; ils répondent donc aux préoccupations du bailleur de fonds et des ministères techniques. Les indicateurs retenus à partir de ces cadres logiques posent souvent des problèmes de pertinence alors qu'au stade de l'exécution des projets/programmes, ils ont pratiquement un caractère obligatoire.

3.3.2. la collecte des informations

La fiche de collecte est généralement utilisée pour recueillir les indicateurs de suivi selon une périodicité variable ; le recensement est le mode de détermination des valeurs des indicateurs.

3.3.3. le traitement des informations

Des méthodes simples sont utilisées pour traiter les informations du suivi ; en effet les données sont agrégées à chaque niveau (local, régional et national).

3.3.4. Diffusion/utilisation des résultats

On note que les résultats de la fonction suivi sont diffusés dans des rapports à périodicité variable aux différents niveaux (local, régional, national). Ce mode privilégié de diffusion pose encore une fois le problème des acteurs à la base pour qui ce format ne serait pas adapté. En outre un rapport contient en général d'autres types d'informations, et de fait les résultats du suivi lorsqu'ils sont présentés dans des rapports risquent d'être dilués dans la masse des informations des rapports. Dans d'autres SSE, un tableau de bord est utilisé, il présente l'avantage d'être centré sur les indicateurs de suivi uniquement ce qui le rend plus spécifique.

3.4. la mise en œuvre de la fonction évaluation

Cette fonction n'est pas toujours présente dans les SSE étudiés ; cependant au cas où elle est mentionnée, on y inclut toutes les activités allant des évaluations à mi-parcours à la mesure de l'impact. Son contenu est très diversifié. Il est donc nécessaire d'en avoir le même contenu.
Elle est généralement mise en œuvre dans les SSE à travers des enquêtes qualitatives et/ou quantitatives.
Elle est de plus en plus externalisée, compte tenu de sa complexité et sa lourdeur.

3.5. la mesure de l'impact

En ce qui concerne la mesure de l'impact, lorsqu'elle est mise en œuvre, elle est clairement définie. Elle fait l'objet d'enquêtes lourdes avec des modalités sans et avec projet ou avant et après projet pour des groupes de bénéficiaires.
Il reste cependant que les formats complexes des résultats limitent une bonne et large compréhension au niveau de tous les acteurs.

3.6. L'informatisation des SSE

L'informatique est très présente dans les SSE à telle enseigne qu'on assimile souvent logiciel informatique et Système de suivi-évaluation. En fait, le suivi-évaluation ne doit pas se résumer à l'élaboration d'un logiciel. L'application informatique doit permettre d'améliorer les performances du système clairement conçu et accepté par tous les acteurs la tendance actuelle est au développement d'applications spécifiques dont la durée d'élaboration est souvent très longue. Il n'est pas rare que les applications ne soient réellement opérationnelles que deux à trois ans après le démarrage des projets.
L'état actuel de développement des technologies de l'Information permet de plus en plus une mise en réseau afin de disposer des informations en temps réel. Cependant l'informatisation limite fortement la participation des acteurs à la base dans le fonctionnement des SSE.

IV. ACQUIS ET FAIBLESSES

✓ A travers l'état des lieux sur les SSE, on peut relever un certain nombre d'acquis en matière de suivi-évaluation :
- une bonne maîtrise de la fonction suivi
- une très nette avancée dans les méthodes de mesure de l'impact
- des expériences très pertinentes de mise en œuvre de méthodes d'évaluation au niveau des acteurs à la base (AFDS et PNIR)
- des expériences de conception de SSE prenant en compte les besoins des collectivités locales : région, mairie, conseil rural (PSIDEL, PADELU, PAR)
- des exemples réussis d'informatisation des SSE (PNIR)
- des cas d'interconnexion entre système de suivi-évaluation (AFDS)

✓ Cependant, des faiblesses sont notées en ce qui concerne :
- l'implication des acteurs à la base dans un système global de suivi-évaluation

- l'amélioration et la simplification de la mesure de l'impact ; Il est difficile de déterminer avec précision l'impact d'un projet ou programme

spécifique sur les changements intervenus dans une zone ou chez un groupe de bénéficiaires ; en effet, il arrive fréquemment que plusieurs interventions soient engagées en même temps sur le terrain.

- la faiblesse de la part réservée au système de suivi-évaluation dans l'allocation des ressources globales des projets, de même que l'importance qui lui est accordée au sein des projets/programmes ; l'évaluation est négativement perçue par certains acteurs des projets/programmes. Ceux-ci la conçoivent comme un outil de contrôle et de sanction utilisé par les supérieurs hiérarchiques, au niveau de l'État ou des bailleurs de fonds. Dans cette logique, un certain nombre d'acteurs ne partagent pas l'idée que l'évaluation puisse être un outil d'apprentissage et d'amélioration de la performance..

- la mise en œuvre effective des SSE au niveau des collectivités locales région, mairie, conseil rural) ;l'examen des pratiques dans les SSE révèle une pluralité de démarches qui se veulent participatives mais qui ne le sont pas réellement. Plus précisément, la participation ne concerne que l'exécution des projets/programmes et rarement la prise de décisions.

...../.....