



**institut universitaire**  
graduate institute  
**d'études du développement**  
of development studies

# Itinéraires

**Le système de programmation –  
suivi – évaluation (PSE) dans une  
démarche d'appui institutionnel**

**Illustration avec des exemples du secteur  
hydraulique et de la gestion des déchets**

**Daniel Fino, Serge Ghinet, Christophe Dunand,  
Peter Uvin**

**Pratique et réflexion n° 7**

# **ITINÉRAIRES**

**Pratique et réflexion**

**n° 7**

## **LE SYSTÈME DE PROGRAMMATION - SUIVI - ÉVALUATION (PSE) DANS UNE DÉMARCHE D'APPUI INSTITUTIONNEL**

**Illustration avec des exemples du secteur hydraulique et  
de la gestion des déchets**

Daniel Fino - Serge Ghinet  
Christophe Dunand - Peter Uvin

© IUED, novembre 1996

**FS 12.-**

**INSTITUT UNIVERSITAIRE D'ÉTUDES DU DÉVELOPPEMENT**

**Service des Publications**

**Case postale 136 - CH-1211 GENEVE 21**

## AVANT-PROPOS

J'ai appris ce qu'était la PSE (Programmation-Suivi-Evaluation) dans trois (ou quatre) contextes fort différents.

A l'Ecole d'Ingénieurs, il fallait avoir 12 sur 20 de moyenne pour ne pas être éliminé et un minimum de 8 sur 20 dans chaque discipline. Ces deux indicateurs quantitatifs avaient pour objectif d'éjecter du système – sans autre évaluation – ceux qui, qualitativement, n'arrivaient pas à suivre. J'avais, dès la première semaine, totalement intériorisé ces deux indicateurs, imposés de l'extérieur pourtant !

Quatre années plus tard, le patron de l'usine textile alsacienne où je travaillais m'accueillait parfois, dès 7 heures du matin, par ces mots: "Monsieur, vous avez eu de mauvais résultats hier: seulement 1990". L'écart était de 10 pièces de tissu par rapport à la norme qu'il avait fixée, soit 2'000 pièces par jour. Voici un homme qui n'attendait pas la fin de l'exercice annuel pour savoir s'il gagnait ou perdait de l'argent. Il avait mis au point un seul indicateur quantitatif: 2'000 pièces par jour. Et cela lui suffisait. Il recevait ce renseignement sur son bureau par mes soins, et les autres chefs d'ateliers faisaient de même (auto-évaluation?). Et ceci chaque jour ouvrable.

Quand les résultats étaient bons, je le voyais alors venir avec son deuxième indicateur: "Cela ne va pas, la qualité baisse; hier, vous étiez à 17 pièces. Vous savez bien que nous ne voulons pas plus de 5 pièces de tissu tachées". Son deuxième indicateur était donc celui de la qualité du travail, qu'il mesurait par le nombre de pièces sales entrées, la veille, au service du nettoyage. C'était aussi un indicateur que je devais lui fournir tous les soirs pour qu'il puisse l'exploiter dès le lendemain matin. A part ces deux chiffres-là, il n'exigeait rien d'autre (de moi) pour assumer, avec efficacité, sa fonction PSE.

Ma troisième rencontre avec des systèmes de PSE est celle de l'introduction d'indicateurs dans les organisations paysannes d'Afrique francophone. J'avais, auparavant, déjà essayé de les introduire dans les ONG d'appui au développement et dans les projets d'aide, mais je me heurtais toujours au sacro-saint pouvoir des chefs de projet; ils admiraient beaucoup la méthode mais se débrouillaient pour y échapper. Car une bonne "fiche de suivi" (voir ci-dessous les tableaux 4 à 7) permet de voir, d'un même regard, ce qui a été prévu, ce qui est aujourd'hui réalisé et le chemin qu'il reste à parcourir. Que voilà un outil dangereux pour le pouvoir et la stabilité des chefs de projet! Mieux vaut pour eux rédiger chaque année des rapports volumineux en essayant de noyer le poisson; c'est-à-dire sans rappeler trop visiblement les objectifs qu'ils s'étaient fixés les années précédentes.

J'espérais, avec les organisations paysannes, mieux réussir l'introduction de la PSE (que personnellement je préfère appeler SEP parce qu'avec les paysans le processus démarre par la fonction de suivi). Je n'ai eu aucun problème avec les indicateurs, dont par exemple, des échelles de réussite d'une activité, qui permettent des estimations qualitatives. Aucune question de compréhension ni d'imagination n'est non plus apparue chez les responsables paysans: de nombreux séminaires avec eux, dans différents pays, ont produit une quantité d'outils. La difficulté, c'est la régularité de la collecte d'informations, ce que réussissait si bien mon directeur d'école et mon patron: tous les matins, ou après chaque examen, ils disposaient de la mesure précise de mes résultats. C'est cette régularité et aussi la réduction du suivi à un très petit nombre

d'indicateurs (vous aurez remarqué que dans les deux cas précédents, mes supérieurs n'utilisaient que deux indicateurs) qui permettent la réussite du PSE. Réussite prouvée par son usage permanent et désiré par tous les acteurs.

C'est pourquoi certaines pages de ce document si intéressant de l'équipe de l'IUED m'interpellent par le nombre d'indicateurs de toutes sortes qu'elles proposent. Dans toute la palette des indicateurs possibles il est nécessaire de faire des choix. Un bon système PSE devrait réduire les indicateurs à un maximum de cinq par activité ou capacité, mais publiés régulièrement.

A partir de là, s'ouvrira, avec plus de sérieux que celui apporté par les "dix journées de terrain" d'un météore appelé évaluateur externe, le champ infini de l'évaluation; c'est-à-dire l'art de comprendre pourquoi hier je n'ai pas réussi à faire 2'000 pièces et donc comment s'explique, puis se corrigera, l'écart de 7,5 pour 1'000 qui provoquait, chez mon patron, une (apparente) angoisse. Mais lui était poussé par le souci de la rentabilité et de la permanence de son emploi (et, je l'espère, du mien). Qu'est-ce qui pourrait bien pousser les institutions aidées comme les institutions d'appui à avoir cette exigence, une exigence interne ? Mais arrêtons ! Car c'est là un autre propos que celui de donner envie d'entamer joyeusement la lecture de ce document.

Bernard Lecomte

## TABLE DES MATIÈRES

### Avant-propos

<b>Introduction</b>	1
<b>Première partie: brève revue sur le thème de l'appui institutionnel</b>	3
1. La volonté de réforme de l'aide au développement	3
2. Moins de tutelle et plus de partenariat	4
3. Du partenariat au renforcement institutionnel	5
4. Le renforcement institutionnel: le revers de la médaille des programmes d'ajustement structurel?	6
<b>Deuxième partie: approche théorique et exemples</b>	
L'appui institutionnel	8
Le système de programmation-suivi-évaluation	8
<b>1. La programmation</b>	10
1.1. Introduction	10
1.2. Explications de concepts-clés: objectifs, résultats intermédiaires, ressources	12
1.3. La création d'un instrument opérationnel de programmation	14
1.4. Les indicateurs	16
1.5. La programmation dans le cadre de l'appui institutionnel	17
<b>2. Le suivi</b>	19
2.1. Introduction	19
2.2. Les différents éléments de la programmation concernés par le suivi	20
2.3. Les aspects pratiques du suivi: l'utilisation de fiches	21
<b>3. L'évaluation</b>	28
3.1. Introduction	28
3.2. Le contenu de l'évaluation	28
3.3. La problématique spécifique de la phase d'évaluation	28
3.4. Les acteurs de l'évaluation	29
3.5. L'évaluation dans une démarche d'appui institutionnel	30
3.6. Conclusion intermédiaire	30

<b>Troisième partie: études de cas pratiques</b>	32
<b>1. Présentation des études de cas</b>	32
<b>2. Le programme hydraulique Niger-Suisse (PHNS)</b>	32
2.1. Rappel du contexte du programme	32
2.2. Structure interne et organisation du PHNS	34
2.3. Les outils de la PSE dans le contexte du PHNS	39
<i>Un cadre très bien défini pour une gestion souple des fonds financiers et des activités</i>	39
<i>La programmation annuelle ou comment tenir compte et orchestrer les désirs de tous!</i>	41
<i>Un suivi rigoureux des désirs de chacun</i>	43
<i>Une mise en place progressive du système de PSE</i>	48
<b>3. Le programme de compostage des ordures ménagères de la ville du Cap-Haïtien</b>	52
3.1. Rappel des objectifs et du contexte du programme	52
3.2. La structure interne et le système de programmation et de suivi du programme	54
<i>L'organigramme de l'UCOMECE</i>	54
<i>Le système de programmation</i>	56
<i>Le système de suivi actuel</i>	57
<b>4. Une formalisation progressive du système de suivi</b>	61
<b>5. Conclusion</b>	63
<b>Liste des abréviations</b>	65
<b>Glossaire</b>	66
<b>Bibliographie</b>	68

## LISTE DES TABLEAUX, ENCADRÉS ET FIGURES

Tableau 1	Les questions essentielles de la programmation	10
Tableau 2	Exemple de fiche de programmation	15
Tableau 3	Les différents axes du suivi	20
Tableau 4	Fiche de suivi administratif "missions"	23
Tableau 5	Fiche de suivi administratif: acquisitions et commandes	24
Tableau 6	Fiche de suivi d'avancement (FSDAV) avec comparaison réalisé-programmé	25
Tableau 7	Fiche de suivi d'avancement (FSDAV) sans comparaison réalisé-programmé	26
Tableau 8	L'inventaire des acteurs du PHNS en 1993	33
Tableau 9	Les objectifs généraux de la phase 1993-1996 du PHNS	36
Tableau 10	Rappel du rôle des principaux acteurs nationaux du Ministère et dans le cadre du PHNS	37
Tableau 11	Fiche de programmation du PHNS	40
Tableau 12	Fiche de suivi du PHNS	41
Tableau 13	Fiche de suivi administratif	44
Tableau 14	Carnet de bord mensuel des véhicules du PHNS	45
Tableau 15	Programmation 1995 pour le volet promotion de la vente de compost	56
Tableau 16	Fiche de suivi des jardins de démonstration	59
Tableau 17	Fiche d'arrivée des camions de fatras	60
Encadré 1	Exemple de programme de construction d'ouvrages hydrauliques au Niger	11
Encadré 2	Un exemple de la définition d'objectifs	13
Encadré 3	Un exemple de résultats attendus (extrants)	13
Encadré 4	Exemple d'activités et de ressources nécessaires (intrants)	14
Encadré 5	Exemple d'indicateurs pour un programme de recyclage du personnel du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement	17
Encadré 6	Exemple de présuppositions	71
Encadré 7	La classification des présuppositions	72
Encadré 8	Le schéma du Cadre Logique	73
Encadré 9	L'arbre des problèmes	75
Encadré 10	Etape 4 du PIPO	76

Figure 1	La dynamique en spirale de la PSE	10
Figure 2	Calendrier de mise en place de la programmation annuelle	42
Figure 3	Débat entre les intervenants lors de la réunion annuelle	43
Figure 4	Exemple de fiche village de l'Atlas-annuaire	46
Figure 5	Organigramme du système de suivi-évaluation du PHNS	47
Figure 6	Répartition du budget de fonctionnement du PHNS entre les DDH et les directions nationales	50
Figure 7	Inventaire des acteurs du programme de compostage des ordures ménagères	53
Figure 8	Organigramme de fonctionnement du GATAP et de l'UCOMECE	55
Figure 9	Système de suivi de l'UCOMECE	58

## Introduction

Aujourd'hui, les acteurs travaillant dans le champ du développement prennent de plus en plus conscience qu'un développement durable dépend de la capacité des institutions nationales publiques et privées de gérer de façon autonome et efficace les actions de développement sur leur territoire. Dans cette optique, l'objectif de la coopération technique n'est plus d'intervenir directement dans ces actions de développement mais d'appuyer les institutions locales pour les aider à mieux remplir leurs tâches.

Par **appui institutionnel**, nous entendons une démarche de coopération au développement qui vise à renforcer les capacités existantes ou potentielles des institutions nationales, privées et publiques, des pays bénéficiaires. Ces institutions doivent être en mesure de maîtriser tout le processus d'une action de développement: identification des problèmes, fixation des priorités, étude de faisabilité, établissement de programmes, organisation et gestion des activités, suivi des opérations, évaluation des activités et des résultats.

Cependant, réorienter la philosophie de la coopération technique ne va pas de soi: la démarche d'appui institutionnel met en question les règles établies depuis une trentaine d'années dans les relations Nord-Sud. Beaucoup d'agences, au Nord comme au Sud, se voient obligées de changer leurs habitudes. L'appui institutionnel suppose en effet le passage d'une politique de coopération déterminée par les offres du Nord, à une politique de coopération fondée sur les demandes du Sud. Cette démarche implique aussi un changement de nature des relations de coopération. Elles deviennent contractuelles, engageant les deux parties sur des responsabilités mutuelles précises.

Au Sud, les institutions nationales disposent aujourd'hui, dans pratiquement tous les pays, de ressources humaines capables de gérer la mise en oeuvre de programmes de développement. Elles doivent désormais davantage définir leurs priorités et assumer leurs responsabilités dans la réalisation des objectifs de développement qu'elles se donnent. Au Nord, la coopération au développement est appelée à soutenir ces institutions.

Dans le cadre de la démarche d'appui institutionnel, les **structures** et les **systèmes de gestion** des institutions nationales requièrent une attention particulière. L'existence d'instruments adéquats de gestion est une condition sine qua non pour l'utilisation efficace des ressources internes et externes. Si l'institution nationale appuyée n'est pas dotée d'un système de gestion efficace, la mise en place ou le renforcement d'un tel système constituera un des premiers domaines d'intervention de l'appui institutionnel. Pour une mise en place optimale de ces structures et de ces systèmes de gestion, il est important de procéder à une analyse des acteurs mettant en évidence les rôles et responsabilités de chacun. Les principes de base d'une telle analyse ont été présentés dans une précédente publication<sup>1</sup> consacrée à la démarche d'appui institutionnel.

Le présent texte s'inscrit dans la logique de l'appui institutionnel et du renforcement des systèmes de gestion des actions de développement. Il constitue une introduction au

---

<sup>1</sup> Fino Daniel, Ghinet Serge, "Démarche d'appui institutionnel. De l'analyse des acteurs à un processus de renforcement institutionnel", in: *Série Itinéraires; Pratiques et réflexions* No 6, IUED, Genève, 1995.

système de **programmation-suivi-évaluation (PSE)**, un instrument de gestion qui devrait permettre aux responsables des actions de développement de définir des objectifs prioritaires, de suivre leur réalisation sur le terrain et de procéder à une évaluation de l'activité menée.

Ce texte vise à familiariser le lecteur avec le système PSE, en lui permettant, par des exemples pratiques, d'appliquer cette méthode dans son institution tout en l'adaptant à ses besoins. Il s'adresse donc en particulier aux responsables nationaux des institutions privées et publiques et aux gestionnaires de programmes d'appui à ces institutions. Il s'accompagne de fiches de programmation et de suivi qui en illustrent les idées et les principes généraux. Il propose une esquisse méthodologique, qui est illustrée par de nombreux exemples puisés notamment dans le domaine sanitaire et par deux études de cas réels:

- **Le Programme Hydraulique Niger-Suisse - PHNS**, un programme bilatéral de la coopération suisse avec le gouvernement du Niger dont la régie a été confiée à l'IUED.
- **Le Programme de compostage des déchets ménagers de la ville du Cap-Haïtien - Haïti**. Ce programme, de type ONG (géré par l'IUED et financé avec des fonds du canton de Genève et de la DDC) assure le compostage des déchets de la ville du Cap-Haïtien en collaboration avec les pouvoirs publics.

Ces deux études de cas ont pour but de montrer comment le système de PSE a été organisé et mis en oeuvre au sein des institutions concernées. Il a aussi pour objectif de montrer l'historique de l'introduction de la PSE dans ces deux programmes afin de mettre en lumière le processus par lequel ils sont passés pour intégrer ces nouveaux outils.

## PREMIERE PARTIE

### BREVE REVUE SUR LE THEME DE L'APPUI INSTITUTIONNEL

---

#### 1. LA VOLONTE DE REFORME DE L'AIDE AU DEVELOPPEMENT

La coopération au développement a été très critiquée et décriée pour ses échecs sur le terrain. La démarche d'appui institutionnel est présentée depuis plusieurs années comme une voie possible de réforme et d'amélioration de la coopération au développement. Son objet est de rééquilibrer la relation appuyé-appuyeur, de donner plus d'autonomie aux acteurs du Sud et de favoriser un réel partenariat. Il n'est pas inutile de passer rapidement en revue les écrits des nombreuses institutions internationales et des chercheurs qui se sont exprimés sur le thème de l'appui institutionnel (institution building, en anglais), ne serait-ce que pour constater la grande variété de sens et de finalités donnés à cette approche.

Le Comité d'Aide au Développement (CAD) a, dans une publication récente sur le thème une "aide plus efficace"<sup>2</sup>, clairement défini les principes relatifs aux orientations nouvelles de la coopération technique qui sont actuellement dans "l'air du temps". Dans cette publication, le CAD plaide pour une nécessaire réforme et une plus grande responsabilisation des pays récepteurs d'aide. "Ils (les pays bénéficiaires) doivent recenser leurs besoins et formuler leurs demandes en conséquence, au lieu de répondre simplement aux offres faites par les donateurs, ..." dans le but de "tendre à l'élimination des rapports d'infériorité que la coopération technique traditionnelle risque d'engendrer et [de se diriger] vers l'établissement d'un véritable partenariat". Cette coopération doit être conçue dans une perspective de participation des bénéficiaires aux programmes. Elle doit favoriser le développement de l'appareil institutionnel des pays du Sud et favoriser l'amélioration du "fonctionnement des rouages gouvernementaux de la fonction publique". Elle prend place dans le cadre des programmes d'ajustement structurel prônés par les organismes financiers internationaux, la Banque Mondiale et le FMI. Le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD)<sup>3</sup> tient le même discours lorsqu'il lance un vibrant plaidoyer pour le renforcement des capacités de gestion des bénéficiaires, spécialement en Afrique subsaharienne. Il met en évidence la place trop importante des donateurs dans les processus d'aide et insiste sur la nécessité de réformer tant le système d'aide au développement que la façon d'accueillir cette aide dans les pays bénéficiaires.

Pour le PNUD, cette réforme doit s'accompagner, au Nord, d'une approche plus globale du développement au travers d'une "approche-programme", qui remplacerait l'"approche-projet" ponctuelle en intégrant les coûts économiques dans les actions menées et en prenant en compte les besoins du secteur privé. Il faut aussi améliorer la coordination des actions entre les différents donateurs et organisations. Les instruments évoqués sont la formation des ressources humaines, la révision du rôle des expatriés et

---

<sup>2</sup> CAD, "Manuel de l'aide au développement. Principes du CAD pour une aide efficace", Paris, OCDE, 1992.

<sup>3</sup> Berg E. J., "Repenser la coopération technique. Réformes pour renforcer les capacités en Afrique", Paris, Economica, 1994.

l'encouragement de l'engagement des cadres et experts nationaux. Sur le plan méthodologique, E. Berg insiste pour que les organisations d'aide aient plus de rigueur dans leur fourniture de l'aide. "Il est indispensable de soumettre la coopération technique à un suivi et à une évaluation systématique pour permettre aux gestionnaires et aux hauts responsables de prendre leurs décisions en pleine connaissance de cause, de s'assurer de la mise en oeuvre effective des activités et de justifier auprès du public les actions entreprises"<sup>4</sup>.

## **2. MOINS DE TUTELLE ET PLUS DE PARTENARIAT**

Ce renforcement des capacités des acteurs du Sud est accompagné de changements profonds de la nature des relations entre donateurs et receveurs d'aide. Le partenariat est évoqué comme l'un des facteurs permettant l'aboutissement de réformes du système d'aide. Le partenariat peut se concevoir comme deux projets qui se rencontrent, celui du Sud qui consiste à aller vers un mieux-être, en mettant en oeuvre divers moyens adaptés à la situation vécue par un groupe social, et celui du Nord qui est d'aider le Sud dans cette approche. Cette définition couramment évoquée dans la littérature sur l'aide au développement est critiquée par Hélène Ryckmans<sup>5</sup>, qui la qualifie de naïve. Elle ne reflète pas les enjeux de fond qui permettent à ces deux projets de se rencontrer et de faire l'objet d'échanges à travers une relation qui crée des liens avec un partenaire entendu comme " la personne avec qui l'on est allié contre d'autres joueurs, la personne associée à un autre dans un exercice professionnel". Et l'auteur de souligner que "le partenariat est une idée née de l'air du temps: repli sur soi et sur des interventions à cadre temporel et physique palpable, bonne conscience à travailler dans des projets à relations humaines, fin des idéologies, échec des grands appareils, scepticisme vis-à-vis de la classe politique. A cela s'ajoute le développement des réseaux et la création de nouveaux types d'action tels que les parrainages (d'enfants) ou le jumelage (entre collectivités par exemple)..."

Cette réflexion sur le partenariat entre dans une analyse plus globale de l'expérience belge de cogestion, vocable sous lequel sont reprises les idées de partenariat. Le PNUD considère que cette expérience représente l'une des approches actuelles de réforme de la coopération technique, à savoir l'approche du "transfert volontaire de l'autorité administrative des donateurs"(p. 159). Les facteurs principaux qui ont été à la base de la cogestion belge sont la reconnaissance de l'existence de capacités humaines suffisantes dans les pays en voie de développement et de la nécessaire insertion de l'aide extérieure aux institutions des PVD pour favoriser leur viabilité et renforcer les capacités locales ("l'institution building" de la Banque Mondiale). En substance, H. Ryckmans souligne que le partenariat ne réforme pas la coopération technique par simple énoncé d'idée. La gestion des dossiers en partenariat exige une décentralisation des décisions et des procédures de gestion, une délégation de pouvoir et une valorisation des compétences locales, c'est-à-dire une acceptation théorique et pratique par les acteurs du Nord des choix des organisations du Sud.

## **3. DU PARTENARIAT AU RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL**

---

<sup>4</sup> Berg E. J., *op. cit.*, p. 71.

<sup>5</sup> Ryckmans H., "L'approche partenariale dans la coopération belge", in: *Cahiers du CIDEP* No 11, Louvain-la-Neuve, 1991, pp. 39-65.

Bernard Lecomte, dans son ouvrage intitulé "L'aide par projet: limites et alternatives"<sup>6</sup>, avait déjà émis ce point de vue lorsqu'il parlait du nécessaire "jeu concerté des relations" entre partenaires. Il soulignait l'importance d'une programmation décentralisée permettant de "susciter et libérer les capacités des innovateurs" que sont les associations villageoises, les GIE<sup>7</sup> et autres représentants de la société civile. Le but recherché est le renforcement institutionnel de ces derniers. Un lien évident existe entre ces deux concepts, partenariat et renforcement institutionnel, qui sont présentés comme les deux faces de la même médaille. Toutefois, on constate dans la littérature actuelle sur les nouveaux modes d'action de la coopération au développement un glissement sémantique quant à l'utilisation du terme de renforcement institutionnel ou d'appui institutionnel. Il recouvre plusieurs sens qu'il est nécessaire d'éclaircir. Au sens de B. Lecomte, il s'agit de favoriser l'éclosion d'acteurs nouveaux, qui sont des innovateurs dans leur champ social. Ceci exige un dépassement de l'instrument projet classique, dont l'auteur démontre en première partie de son livre les limites et les échecs: aliénation des acteurs du Sud, rigidité administrative et financière, décalage entre le terrain et les bureaux d'études, poids trop important des experts étrangers, etc. Pour l'auteur, il s'agit de "ne plus opérer seulement à coup de projets" mais de considérer que "chaque investissement réalisé grâce à l'aide extérieure peut être l'occasion d'un renforcement des institutions nationales, qu'elles soient des administrations, des entreprises ou des organismes de base" (p. 100).

Dans un récent article, P. Blunt et P. Collins donnent une définition précise de la notion de renforcement institutionnel entendu comme "institution building"<sup>8</sup>. Il consiste en "un programme de changement constructif et durable des organisations pour améliorer ce qu'elles font déjà et de les rendre plus efficaces". Une organisation est modifiée durablement si, selon les auteurs, elle a renforcé sa "capacité d'autosuffisance, non pas dans le but de survivre, mais [dans celui] de gérer ses propres affaires effectivement, équitablement, de manière efficace et dans l'intérêt du développement"<sup>9</sup>.

Cette approche pragmatique visant le renforcement des acteurs locaux est partagée par des chercheurs-praticiens tels que Koenraad Verhagen<sup>10</sup>, Kwan Kai Hong<sup>11</sup>, Anne-Marie Hochet<sup>12</sup> ou Enda Graf Sahel, qui a mené une intéressante étude sur la gestion des terroirs<sup>13</sup>. Ces auteurs insistent sur la participation des plus pauvres et surtout sur le progrès de leurs capacités à s'organiser pour améliorer leurs conditions de vie. L'autre point commun de ces recherches est l'approche recherche-action-développement mise en oeuvre pour les réaliser.

---

<sup>6</sup> Lecomte Bernard, "L'aide par projet; limites et alternatives", OCDE, Paris, 1985.

<sup>7</sup> GIE: Groupement d'intérêt économique.

<sup>8</sup> P. Blunt; P. Collins, "Institution building in developing countries", in: *Public administration and development*, vol 14, London, 1994, pp. 111-120.

<sup>9</sup> Voir aussi dans ce même numéro de *Public administration and development*, l'article de Derick W. Brinkerhoff "Institutional development in World Bank projects: analytical approaches and interventions designs", qui présente une étude des méthodes d'analyse institutionnelle et le développement des stratégies institutionnelles qui en résultent en se basant sur un échantillon de 80 projets financés par la Banque Mondiale.

<sup>10</sup> Verhagen Koenraad, "L'Auto-développement? Un défi posé aux ONG", Paris, L'Harmattan/Collection U.C.I. 1987, 193 pages.

<sup>11</sup> Kwan Kai Hong (éd.), "Jeux et enjeux de l'auto-promotion", PUF/IUED, Paris/Genève, 1991.

<sup>12</sup> Hochet A. M., "Appui aux initiatives de base, Niafunké-Mali", Berne, DDA, 1989, p. 185.

<sup>13</sup> Enda Graf Sahel, "La ressource humaine, avenir des terroirs. Recherches paysannes au Sénégal", Enda Graf Sahel-Karthala, Paris, 1993.

K. Verhagen se demande s'il est possible de favoriser l'auto-développement, défini comme "une action volontaire qui vise à satisfaire les besoins individuels ou collectifs, les aspirations des gens du terrain". L'objectif de sa réflexion est de comprendre, au travers d'études de cas dans trois pays, la promotion d'une "économie associative" considérée comme un moyen pour réaliser la capacité d'auto-développement de la population rurale. Sa réflexion amène à définir un certain nombre d'instruments d'analyse et de compréhension des dynamiques locales émergentes (celles des ONG locales et des associations locales) tels que: l'identification des populations cible, la mobilisation des ressources internes, le maillage d'un réseau de relations avec des tiers ou encore la gestion du processus de structuration d'un mouvement. Tout ceci renvoie à l'idée du renforcement institutionnel.

A. M. Hochet procède au même type d'analyse de recherche-action dans la zone sahélienne et arrive à des conclusions relativement similaires quant aux facteurs à valoriser pour favoriser l'émergence des "initiatives de base". L'initiative de base est une action décidée et mise en oeuvre par les communautés locales, à la différence de celles décidées par les cadres et réalisées en leur nom mais sans eux. A. M. Hochet s'arrête longuement sur les problèmes méthodologiques de cette approche. Elle offre une intéressante réflexion à propos de la mise en oeuvre des instruments de suivi-évaluation de ce type d'action, réflexion qui rejoint les préoccupations de l'OCDE pour la mise en oeuvre de moyens méthodologiques plus rigoureux de gestion de l'aide. A la différence de cette dernière, A. M. Hochet insiste sur l'importance des outils simples pour aider les initiatives de base à croître et à se renforcer de manière endogène au moyen d'une gestion rigoureuse de leurs fonds et de leurs activités.

#### **4. LE RENFORCEMENT INSTITUTIONNEL: LE REVERS DE LA MEDAILLE DES PROGRAMMES D'AJUSTEMENT STRUCTUREL?**

L'approche des institutions internationales concernant le concept de renforcement institutionnel est légèrement différente de celles des auteurs précédents. Car elle s'insère dans une réflexion globale qui touche tant les pathologies et maux du système d'aide que les dysfonctionnements propres aux pays récepteurs d'aide. Cette réflexion générale s'inscrit dans un contexte international plutôt morose qui se traduit par une baisse relative du volume global de l'aide.

Cette approche est bien illustrée par le concept "d'aide-programme" évoqué par le CAD dans l'ouvrage déjà cité. Un lien explicite existe entre appui institutionnel et ajustement structurel. L'aide-programme se définit comme l'ensemble des "contributions mises à la disposition du bénéficiaire à des fins générales de développement, par exemple le soutien à la balance des paiements ou le soutien budgétaire général, et qui ne se rattachent pas à des projets spécifiques" (p. 75). Dans cette approche, les pays en développement sont les principaux responsables de l'élaboration de leurs politiques. "Ce principe s'applique avec une force toute particulière à l'aide-programme, qui est souvent liée à un ensemble de réformes importantes (sous-entendu les programmes d'ajustement structurel) et à de vastes répercussions sur l'économie". En ce sens, les institutions internationales plaident pour "le renforcement des moyens de planification et de mise en oeuvre des politiques et des programmes" (p. 78) afin de réaliser des "politiques plus efficaces". Un lien clair existe entre le concept d'ajustement structurel

et celui de renforcement institutionnel puisque le premier requiert le second pour pouvoir s'opérer dans de bonnes conditions. Pour les auteurs déjà cités, tels que Lecomte ou Verhagen, au contraire, le renforcement institutionnel est davantage l'aboutissement de l'appui mis en oeuvre conjointement par les acteurs sur le terrain dans un esprit de partenariat. C'est plutôt dans cette deuxième approche que s'inscrit notre recherche (et les modalités de sa mise en oeuvre), dont les aspects théoriques vont être maintenant présentés.

En conclusion, il est important de souligner les éléments fondamentaux de la démarche d'appui institutionnel:

- Renforcer l'autonomie et la maîtrise des processus de décisions, de planification et d'évaluation des acteurs du Sud dans une perspective d'"empowerment"<sup>14</sup> de ces derniers;
- Partager les pouvoirs de décision et mettre en oeuvre une cogestion du programme et des ressources financières (externes et nationales) entre les acteurs externes (la coopération) et les acteurs nationaux;
- Favoriser une complémentarité et une collaboration entre secteur public et privé. Dans le cas des programmes d'appui à des acteurs publics il s'agit de trouver des collaborations viables et utiles avec le secteur privé. Dans le cas de programmes d'appui à des acteurs associatifs, il s'agit, lorsque cela est possible, de chercher une collaboration avec les pouvoirs publics.

---

<sup>14</sup> Littéralement "donner de l'autorité pour agir".

## DEUXIEME PARTIE

### APPROCHE THEORIQUE ET EXEMPLES

---

#### L'APPUI INSTITUTIONNEL

L'appui institutionnel se distingue radicalement de la forme traditionnelle d'aide dans laquelle l'acteur externe, par exemple une agence de coopération, réalise un "projet" selon ses propres objectifs et plans d'action. L'appui institutionnel s'applique, lui, aux structures existantes et tient compte des capacités nationales de gérer le développement d'une manière autonome. Ce faisant, cette démarche évite de créer des institutions nouvelles dépendantes d'acteurs externes.

La démarche d'appui institutionnel appliquée à un service public ou à une organisation non gouvernementale s'appuie essentiellement sur deux acteurs:

**L'institution nationale** (l'acteur local), en l'occurrence un service public au niveau d'une région ou d'un district, qui a pour but d'améliorer la qualité de la vie des populations locales.

**La structure d'appui** (l'acteur externe), qui fournit un appui à l'institution nationale afin que celle-ci puisse accomplir plus efficacement sa tâche, à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif.

L'appui extérieur peut prendre différentes formes. Face à des besoins importants et à une rareté des ressources, les institutions locales doivent se doter d'un système de gestion efficace pour utiliser au mieux les ressources disponibles. L'appui extérieur peut alors mettre à disposition des moyens financiers pour contribuer à améliorer le fonctionnement de l'institution, acheter du matériel ou créer des infrastructures. Il peut aussi mettre sur pied des activités de formation ou offrir des conseils méthodologiques. De façon limitée et ponctuelle, il peut ainsi mettre à disposition des ressources humaines extérieures pour une durée déterminée et pour des tâches précises.

Pour un service public donné, il existe deux types de ressources: les ressources internes (employés, matériel, infrastructure et financement propre) et les ressources externes (fournies par la structure d'appui). La contribution de l'appui est à considérer comme un complément qui s'ajoute aux ressources internes mais ne les remplace pas.

#### LE SYSTEME DE PROGRAMMATION-SUIVI-EVALUATION (PSE)

L'une des premières étapes à effectuer pour renforcer l'efficacité de l'utilisation des ressources disponibles est d'améliorer la gestion de l'institution concernée. Le système de **Programmation-Suivi-Evaluation** que nous proposons est un instrument performant qui devrait permettre d'améliorer l'utilisation des ressources. C'est une technique de gestion qui peut s'appliquer dans tous les domaines de l'activité humaine.

Elle s'articule autour de trois étapes, qui constituent un cycle intégré et logique, dont les trois phases sont indissociables.

- La **programmation** consiste à définir et à hiérarchiser des objectifs, des résultats intermédiaires et des ressources nécessaires à la réalisation d'un programme.
- Le **suivi** consiste en la collecte des informations essentielles au déroulement du programme à tous les niveaux: moyens mis en oeuvre, activités réalisées et résultats obtenus.
- L'**évaluation** vise à déterminer, de façon rétrospective, la pertinence, l'efficacité, l'efficience et l'impact du programme, eu égard à ses objectifs. Elle compare ce qui a été réalisé à ce qui était programmé. S'il y a lieu, l'évaluation cherche à déterminer les causes des écarts constatés et à jeter les bases d'une nouvelle programmation.

**Les trois étapes de la PSE sont indissociables.** Elles constituent un tout logique qui doit permettre de faire le lien entre le passé, le présent et le futur. Une programmation de qualité devrait tenir compte des expériences du passé. Comment recueillir des informations sur les activités passées? En procédant à une évaluation de ces activités et de leur impact sur la "population cible". Mais une simple comparaison après coup entre ce qui a été programmé et ce qui a été réalisé ne suffit pas. Elle risque de ne pas tenir compte d'informations importantes. Une évaluation réellement utile suppose la mise sur pied d'un système de suivi, c'est-à-dire d'une récolte d'informations assurée d'une façon complète et permanente.

L'étape du suivi constitue le trait d'union vital entre la programmation et l'évaluation. Un bon suivi permet une bonne évaluation, qui permet à son tour une bonne programmation future.

La mise en oeuvre de la PSE peut se faire à partir de l'un des trois éléments du système de PSE. Si, pour les services publics, débiter la PSE par la programmation semble logique et souhaitable, il est parfois préférable, pour les petites ONG ou les groupes de base, de commencer à réfléchir à la mise en place d'un système de PSE par le suivi des activités déjà en cours<sup>15</sup>. C'est à partir des résultats constatés et de leur évaluation que l'acteur local peut élaborer un instrument de PSE. Peu importe de savoir s'il est plus important de commencer par la programmation ou par le suivi. A partir du moment où l'institution locale est consciente de la nécessité, dans son intérêt, de clarifier sa façon de travailler, de se doter d'indicateurs lui permettant de mieux connaître la qualité de son travail ou de clarifier sa programmation, il s'agit plutôt de se soucier d'une bonne mise en pratique de ces étapes.

Le système de PSE peut donc être envisagé comme une spirale plutôt que comme un cycle puisque l'exercice annuel de PSE ne ramène pas à une programmation exactement

---

<sup>15</sup> A ce propos consulter les publications du GRAD telles que:  
"Boîte à outils d'analyse, de suivi et d'évaluation", UNITE/GRAD, Bâle/Bonneville, 1994 (Miméo).  
"Cinq outils pour l'auto-évaluation" (MH. Pierret, Kwan Kai Hong, B. Lecomte), DDC/GRAD, Berne/Bonneville, 1995.

identique et rigide mais à une nouvelle programmation tenant compte des événements survenus durant l'année, comme le montre la figure 1.

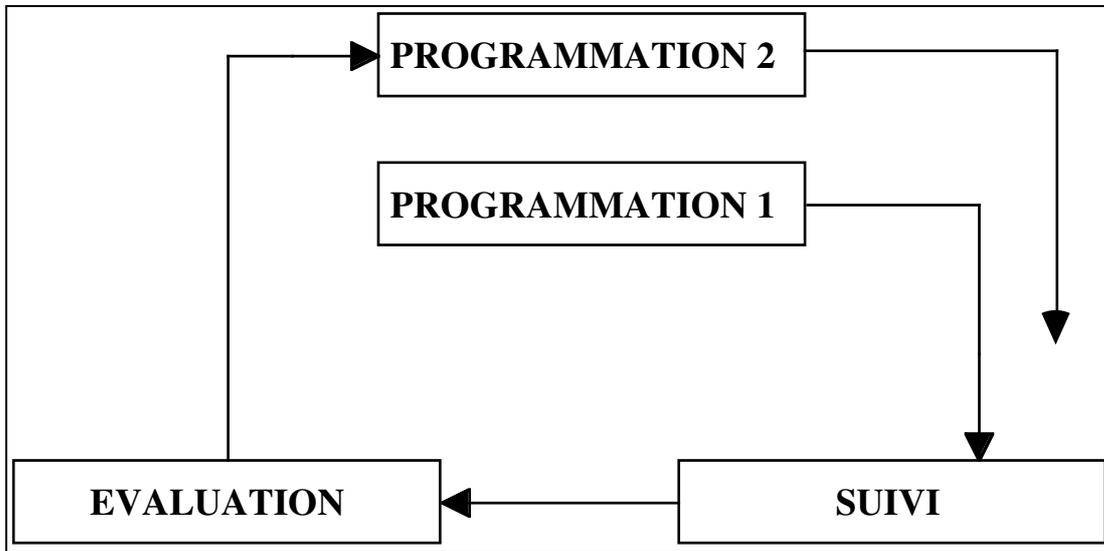


Figure 1: La dynamique en spirale de la PSE

## 1. LA PROGRAMMATION

### 1.1. Introduction

La programmation se réfère à une durée, un secteur et un cadre géographique déterminés, par exemple: la programmation semestrielle des activités du programme de compostage des déchets ménagers de Cap-Haïtien. Elle est réalisée par le responsable du projet, en collaboration avec les chefs de service. Il a le pouvoir de fixer certains objectifs intermédiaires, de décider de l'affectation du personnel, de l'utilisation du matériel et des moyens financiers.

Quelle que soit la méthode utilisée, la programmation doit préciser les objectifs, les résultats attendus, les activités et les moyens à mettre en oeuvre, ainsi que - idéalement - les échéances. Elle doit clairement répondre aux cinq questions suivantes: qui? fait quoi? quand? comment? et pourquoi?

Questions pour une méthode de programmation				
qui?	fait quoi?	quand?	comment?	pourquoi?
Instances et personnes impliquées	Activités	Calendrier	Ressources et méthodes	Objectifs et résultats intermédiaires

Tableau 1: Les questions essentielles de la programmation

L'exemple présenté dans l'encadré 1 ci-dessous permet de clarifier ce qu'on entend pour chacune des questions.

L'étape essentielle de la programmation est la définition des objectifs (buts assignés par le responsable aux activités de son service). Elle se fait essentiellement sur la base:

- des connaissances (organisationnelles, économiques, sociologiques, épidémiologiques) du milieu d'intervention,
- de l'évaluation des activités du service dans le passé,
- de l'identification des problèmes à résoudre durant la période de programmation,
- des disponibilités financières,
- des besoins exprimés par la population.

### **Programme de construction d'ouvrages hydrauliques au Niger**

Si nous prenons comme exemple le programme de construction d'ouvrages hydrauliques, il faudra réunir les informations suivantes (non exhaustives) lors de la programmation:

#### **Qui?** (personnes impliquées)

- personnel du Ministère de l'hydraulique (médecins, infirmières, auxiliaires);
- personnel expatrié;
- entrepreneurs;
- habitants des villages pour le choix des sites de forage.

#### **Fait quoi?** (activités)

- Identifier les sites des nouveaux ouvrages;
- Programmer les activités et organiser le travail (répartition des tâches);
- Préparer les soumissions d'offres et les chantiers;
- Sélectionner les entreprises privées qui exécuteront les travaux;
- Préparer les tournées de supervision des chantiers.

#### **Quand?** (calendrier)

- Pour la période 1993-1996;
- Construction des ouvrages en saison sèche;
- La commande du matériel doit être faite dès le début de l'année.

#### **Comment?** (ressources et méthodes)

- Humaines: personnel du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement (M H/E), des entreprises privées de fonçage de puits et appui du personnel de la Coopération internationale;
- Financières: participation du M H/E et de la coopération internationale.

#### **Pourquoi?** (objectifs et résultats intermédiaires)

- Augmenter l'alimentation en eau des populations rurales;
- Augmenter le nombre de points d'eau modernes (PEM) dans la région de Maradi.
- Construction de 70 puits cimentés (3500 ml de puits);
- Réalisation de 20 puits forages (1600 ml de forages);
- Construction de 3 mini-adductions d'eau potable (AEP).

*Encadré 1: Exemple de programme de construction d'ouvrages hydrauliques au Niger*

Il existe différentes méthodes pour identifier les besoins et les priorités de la population. Ces méthodes (enquêtes villageoises, enquêtes participatives, diagnostics rapides, recherche-action-développement, consultations d'experts ou encore ateliers de réflexion) permettent aux institutions d'intervention de fixer des objectifs et les activités qui en découlent. On les utilise en amont du cycle de programmation-suivi-évaluation.

La phase de programmation est une étape complexe et importante pour des raisons politiques, techniques et économiques. Politiquement, il faut opérer des choix, fixer des priorités et prendre des responsabilités<sup>16</sup>. Techniquement, il est toujours difficile d'anticiper le futur. Dans la plupart des pays en développement, les responsables des services ne disposent pas de toutes les informations nécessaires (notamment sur les données économiques et sociales ou sur des projets étrangers intervenant dans la région) pour prévoir au mieux le futur. De plus, des imprévus (de nature politique, économique ou sociologique) interviennent en permanence.

La combinaison de ces imprévus et du manque d'information peut être un facteur de découragement pour ceux qui doivent programmer. Elle crée un sentiment d'inutilité et d'arbitraire. Pourtant, c'est justement à cause de ces facteurs non maîtrisables qu'il est important de programmer. Sans programmation, les responsables des services nationaux ne peuvent dominer la situation: ils courent derrière les événements sans jamais les maîtriser. L'existence d'un système opérationnel de PSE est d'une importance primordiale pour le bon fonctionnement d'un service public, qu'il soit ou non appuyé par un organisme de coopération.

Pour le lecteur intéressé, nous présentons brièvement en annexe quelques méthodes courantes de programmation utilisées dans les milieux de la coopération au développement: le "Cadre logique" et la méthode PIPO/ZOPP<sup>17</sup>. Ces méthodes sont représentatives de la logique et des principes généraux de la programmation. Elles sont utilisées par les grandes agences de la coopération au développement, telles l'USAID (Etats-Unis), l'ACDI (Canada), l'ODA (Grande-Bretagne) et la GTZ (Allemagne).

## **1.2. Explications de concepts-clé:**

### **objectifs, résultats intermédiaires, ressources**

Toute programmation commence par la définition des objectifs du programme qui sont les buts précis que se propose d'atteindre une action de développement. Etant donné la complexité des problèmes et la rareté des ressources, les responsables sont obligés d'établir une hiérarchie entre les objectifs en fonction de leur importance respective et de leur urgence. Ainsi, en cas d'imprévus ou de manque de fonds, les responsables du service pourront décider quelles sont les activités qui doivent absolument être maintenues et celles qui peuvent être reportées.

---

<sup>16</sup> Le degré d'autonomie des responsables de la PSE et leur marge de manoeuvre pour influencer le choix des priorités dépend du niveau d'intervention et de l'organisation du système politique et administratif du pays (son degré de décentralisation). Il est clair qu'un infirmier responsable d'un poste de santé a une marge de manoeuvre moins grande qu'un médecin chef de district ou de province; ce dernier voit également sa marge de manoeuvre réduite par la programmation de son ministère.

<sup>17</sup> Planification des interventions par objectifs (PIPO)/Zielorientierte Projektplanung (ZOPP) .

Dans l'exemple suivant, nous prenons un cas réel, celui des responsables du PHNS chargés d'établir leur programme pour la construction d'ouvrages hydrauliques.

### Un exemple de la définition d'objectifs

Le Niger est un pays situé dans la région sahélienne où l'eau est une ressource rare et peu accessible. Actuellement, la couverture en approvisionnement de la population du pays est insuffisante. Le taux de couverture est de 58% pour les puits d'eau modernes (PEM) et de 19% pour les systèmes d'adduction d'eau potables (AEP) dans les localités de plus de 1'500 habitants. Le PHNS, pour une action prioritaire de fonçage de puits dans le département de Maradi, a défini l'objectif suivant:

- Augmenter le taux d'approvisionnement en eau potable des populations rurales du Département de Maradi par le fonçage de 3500 ml (mètre linéaire) de puits et 1600 ml de forages en 4 ans (1992 - 1996).

*Encadré 2: Un exemple de la définition d'objectifs*

Ayant défini et hiérarchisé les objectifs, les responsables nationaux du programme doivent ensuite, pour une période donnée, fixer les résultats attendus (les extrants ou "outputs") et les ressources nécessaires (les intrants ou "inputs") pour y parvenir:

- **les extrants** sont les résultats intermédiaires que le service veut atteindre grâce à l'utilisation des intrants. Ils ne sont pas désirés pour eux-mêmes mais vont contribuer à la réalisation des objectifs finaux;
- **les intrants** sont toutes les activités à entreprendre (expertises et études), les matériaux à utiliser (voitures, personnes) et les moyens financiers nécessaires (salaires, achats) pour réaliser les résultats attendus.

Un lien clair et logique existe entre les objectifs du programme, les résultats attendus, les activités et les ressources. Dans les deux encadrés ci-dessous, nous poursuivons l'exemple précédent, en explicitant successivement les extrants et les intrants (en termes budgétaires et opérationnels).

### Un exemple de la définition des résultats attendus

En tenant compte de l'objectif général du programme hydraulique, les résultats attendus de construction de puits dans le Département de Maradi pour l'année 1996 sont:

- A. La construction de 50 puits cimentés pour un total d'environ 1100 ml.
- B. La construction de 3 mini-AEP (adductions d'eau potable) dans le Département.

*Encadré 3: Un exemple de résultats attendus (extrants)*

Pour la construction de 3 mini-AEP dans le Département, un certain **nombre d'activités** doivent être réalisées:

- Procéder à une analyse socio-économique des trois localités pour vérifier la faisabilité et l'adéquation de l'infrastructure à la localité.
- Déterminer les caractéristiques hydrauliques des ouvrages par la réalisation de trois essais de pompage sur les forages existants.
- Organiser des comités de gestion villageois des trois AEP, par la formation de représentants choisis par la population.

Et **des moyens** (techniques, humains, financiers) **doivent être rassemblés:**

- 1 agent de la DDH et 1 chauffeur, qui représentent un total de 18 jours/mois pendant 10 mois. Ces personnes sont prévues pour le suivi et le contrôle du bon déroulement de la procédure d'appel d'offre et de la réalisation des chantiers des AEP.
- Un consultant pour une durée de deux semaines pour réaliser les analyses socio-économiques.
- Du carburant pour le véhicule.
- Un dessinateur pour la réalisation des plans et des relevés.
- Du petit matériel de bureau (papeterie, reliure).
- Un budget approuvé pour financer les entreprises.

*Encadré 4: Exemple d'activités et de ressources nécessaires (intrants)*

### 1.3. La création d'un instrument opérationnel de programmation

Toutes ces données peuvent être aisément présentées sous la forme de **fiches de programmation**, qui peuvent être remplies par les responsables des services chaque fois qu'ils programment.

Il est utile d'associer à cet exercice périodique de programmation le plus grand nombre de personnes directement concernées (en plus des responsables de services): les cadres et agents techniques du ministère ou encore le personnel du programme d'appui. En les associant, on augmente non seulement le degré de "réalisme" de la programmation, mais aussi le sentiment d'implication de chacun, ce qui ne peut être que bénéfique lors de la mise en oeuvre du programme. Ceci peut se faire lors d'une séance de supervision et/ou de rencontres régulières qui servent à faire le point de la situation (évaluation des activités accomplies et des résultats atteints lors de la période précédente).

Ci-dessous, nous présentons un exemple type de fiche de programmation (Tableau 5). Elle peut être utilisée pour tous les secteurs, et pour toutes les périodes: trimestre, semestre, année.

Sous "budget", il est utile de spécifier les différentes catégories de dépenses: salaires, matériaux, fonctionnement, et autres, en utilisant éventuellement une colonne à part pour les chiffres correspondants au plan comptable.

<b>ENCADRÉ 6</b>			
<b>FICHE DE PROGRAMMATION</b>			
<b>District/province:</b> ..... <b>Responsable:</b> ..... <b>Période:</b> ..... <b>Objectif:</b> .....			
<b>RÉSULTATS ATTENDUS</b>	<b>ACTIVITÉS</b>	<b>BUDGET</b>	<b>CALENDRIER</b>

Tableau 2: Exemple de fiche de programmation

## 1.4. Les indicateurs

Dès l'étape de programmation, il est important et nécessaire de se préoccuper des indicateurs qui vont permettre de spécifier les résultats attendus et de faciliter la mise en oeuvre du suivi de ces résultats et des activités à réaliser. Les indicateurs sont introduits dès la phase de programmation. Les indicateurs donnent une information précise sur l'état d'avancement d'une activité à un moment donné. C'est donc à partir de ces indicateurs qu'il sera possible de suivre les activités.

Les objectifs recherchés par l'introduction d'indicateurs sont:

- disposer d'informations permettant d'estimer des événements ou des caractéristiques, même ceux qui ne peuvent pas être aisément quantifiés.
- pouvoir procéder à une comparaison entre les activités prévues et celles réellement réalisées à une date donnée.

Il est essentiel que les indicateurs retenus donnent les informations nécessaires et permettent de mesurer les changements/évolutions survenus. Pour ce faire, un indicateur doit notamment être:

- **Précis**: un indicateur doit être explicite quant à l'ordre de grandeur, la qualité et le temps (le fameux "QQT").
- **Actuel**: un indicateur doit livrer des informations récentes et rapidement disponibles.
- **Pertinent**: un indicateur doit se rapporter aux résultats et objectifs à atteindre.
- **Fiable**: un indicateur est objectivement vérifiable. Les informations doivent pouvoir être récoltées par des personnes différentes sans que le résultat en soit influencé.
- **Reproductible**: un indicateur doit pouvoir être utilisé dans différentes situations afin de pouvoir faire des comparaisons.
- **Rentable**: le coût de récolte de l'information doit être proportionnel à son intérêt.

Dans la mesure du possible, il faut donner la préférence à des indicateurs de type **quantitatif**, dont on peut assez facilement et objectivement mesurer l'évolution. Toutefois, dans le domaine de programmes sociaux ou sanitaires, il faut souvent avoir recours à des indicateurs de type qualitatif.

Dans le prochain chapitre consacré au suivi nous reviendrons plus en détail sur la nature et l'utilisation différenciée des indicateurs.

**Exemple d'indicateurs possibles pour un programme de formation de cadres du Ministère de l'Hydraulique au Centre de Formation Technique de Banizoumbou - CFTEA**

1. Nombre de cadres et d'agents ayant participé à des sessions de recyclage et de formation
2. Proportion de cadres supérieurs ayant participé au cours par rapport au nombre total de participants
3. Nombre, profil, statut des formateurs
4. Coût total de la formation
5. Coût de la formation par participant
6. Evaluation de la formation par les participants (contenu, pédagogie)
7. Nombre de sessions
8. Nombre de publications et de rapports de formation
9. Nombre de stages réalisés sur le terrain
10. Amélioration de la productivité des services

**Commentaire:** certains de ces indicateurs (1 à 6) sont faciles à utiliser: la collecte d'information est aisée. Les indicateurs 3 à 5 concernent les inputs. Les indicateurs 6 à 9 se situent au niveau des résultats intermédiaires ou des objectifs: ils mesurent l'impact de la formation.

*Encadré 5: Exemple d'indicateurs pour un programme de recyclage du personnel du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement*

### **1.5. la programmation dans le cadre de l'appui institutionnel**

Ce qui différencie la programmation dans le cadre d'une démarche d'appui institutionnel de la programmation "classique" de l'approche-projet, **c'est la méthode utilisée pour y arriver et non les éléments qui la constituent**. Résumons ici quelques principes de base qui concernent la programmation dans une démarche d'appui:

1. Le renforcement de la capacité de programmation des acteurs nationaux appuyés est l'un des objectifs centraux de l'appui institutionnel.

Nous avons déjà précisé ci-dessus que, dans une démarche d'appui, il est crucial de renforcer ou de créer les capacités de programmation de l'institution nationale. Les outils utilisés sont la formation (y compris l'apprentissage par la pratique et la formation sur le tas) et le conseil.

2. La programmation périodique de l'institution nationale constitue la base de travail pour le programme d'appui.

La programmation de l'appui se fait sur la base des ressources disponibles, des expériences antérieures du programme d'appui et surtout de la programmation de l'institution appuyée. L'acteur externe ne fait pas "son" programme, seul et isolé dans son coin. Il négocie en permanence avec l'institution nationale. L'appui devient alors un reflet des objectifs et des stratégies de l'institution nationale et la contribution à sa propre prise en charge.

3. On privilégie l'approche "processus" à l'approche "projet" ("process versus blueprint approach")<sup>18</sup>. On travaille en phases, allant du général au particulier, privilégiant la flexibilité et la négociation. Ce troisième principe est composé de deux étapes:

**1ère étape** Le programme d'appui et l'institution nationale décident: 1- des domaines et des objectifs généraux de l'appui, 2- des modalités d'utilisation des appuis et de leur financement (déblocage de fonds) et 3- des méthodes de suivi et d'évaluation. Cette étape est très importante, car c'est à ce moment que les objectifs et les modalités de la collaboration entre les partenaires sont définis. La négociation qui s'opère est de nature politique, elle jette les bases de la future collaboration dans la démarche d'appui institutionnel. Cette étape constitue un **préalable** fondamental de la programmation;

**2ème étape** la programmation de l'appui se réalise après négociation entre la structure d'appui et l'organisation appuyée selon des règles et des procédures convenues au début du programme (accord de coopération ou encore procédures de gestion).

4. La programmation doit donc être **conjointe** et intégrée: elle réunit le programme de l'institution locale et celui du programme d'appui. Les ressources du programme d'appui se trouvent intégrées dans la programmation de l'institution appuyée. Idéalement, tous les apports de l'extérieur (du programme d'appui comme de toute autre intervention externe) sont intégrés dans cette programmation de l'institution nationale et clairement identifiables. Il ne s'agit pas de faire ressortir la contribution de tel ou tel donateur, mais de suivre l'évolution des intrants, qui devraient diminuer progressivement afin d'augmenter la maîtrise et la capacité de négociation du service responsable vis-à-vis de ses partenaires externes.

5. Cette démarche devrait permettre d'arriver à une **programmation et un budget consolidés** de l'institution, c'est-à-dire une programmation de l'institution faisant apparaître les différents objectifs et ressortir les ressources propres à l'institution et les ressources d'appui.

6. La programmation doit indiquer clairement l'instance responsable d'une activité donnée. Dans une démarche d'appui, il ne suffit pas de savoir qu'une activité sera réalisée; encore faut-il savoir qui la réalisera. En pratique, cela implique que, dans la fiche de programmation, on trouve une colonne "instance responsable" ou "intervenants". Si la programmation n'est pas claire, elle perd sa fonction d'outil de pilotage et il sera difficile d'apprécier l'activité après sa réalisation.

7. Cette façon de procéder implique que la programmation soit très **flexible**, car elle dépend des négociations périodiques entre les institutions concernées. Elle n'est pas figée dès le début. Elle doit s'adapter aux exigences, aux contraintes et aux objectifs de l'institution appuyée et se référer aux expériences du passé - par le biais du suivi et de l'évaluation - pour mieux s'adapter. Une fois la programmation conjointe établie, elle acquiert un statut de contrat, dans lequel les deux partenaires s'engagent à respecter les objectifs fixés conjointement.

---

18 Korten

## 2. LE SUIVI

### 2.1. introduction

Une fois la programmation finalisée, l'acteur national concerné en réalise les objectifs. Pour que la réalisation des objectifs soit conforme à la programmation, et pour pouvoir intervenir à temps en cas de besoin, les responsables des différents services doivent pouvoir comparer le déroulement de leurs activités à celles programmées. Pour ce faire, ils ont besoin d'informations collectées régulièrement par les responsables de la réalisation des activités. **Le suivi des activités du programme consiste à organiser cette collecte des informations nécessaires au moyen des indicateurs retenus lors de la phase de programmation.**

Dans le cycle de la PSE, le suivi occupe donc une place centrale: c'est le **trait d'union** entre la programmation et l'évaluation. Il permet de savoir ce qui a été fait, comment, et d'en mesurer les effets. On peut ainsi suivre l'évolution des activités réalisées, voir quels moyens ont été utilisés, savoir si le calendrier fixé a été respecté ou encore connaître le degré de réalisation des résultats intermédiaires.

Il existe différentes méthodes de collecte des informations. La plus simple est d'élaborer des **fiches de suivi**. Elles permettent, au fur et à mesure de l'avancement des activités, de noter les informations importantes. Comparées avec les fiches de programmation, elles permettent de mesurer la conformité de la réalisation avec la programmation. Si la programmation est très précise (avec des indicateurs pertinents), il est très facile de créer les fiches de suivi correspondantes et de les comparer.

## 2.2. les différents éléments de la programmation concernés par le suivi

Le suivi touche tous les éléments de la programmation. Il faut, en effet, prévoir des indicateurs pour les moyens (les intrants), les résultats attendus (extrants) et les objectifs. Trop souvent, on se limite au suivi des intrants, en négligeant les deux autres.

<p><b>Axe 1: ressources (intrants) ou activités</b></p> <p>Organiser le suivi des moyens est une pratique administrative courante. Elle existe partout et est importante car elle fournit des informations de base pour évaluer l'efficacité et l'efficience du système.</p>	<p><b>Exemples d'indicateurs:</b></p> <p>Missions d'identification effectuées; nombre de contrats conclus avec les entreprises; quantité de ciment et fer à béton nécessaire; appareils de mesure à acheter; quantité d'essence nécessaire pour superviser les chantiers; nombre de jours de travail par activité; journées de formation données; dépenses par activité.</p>
<p><b>Axe 2: résultats intermédiaires (extrants)</b></p> <p>Si, dans la programmation, les résultats intermédiaires ont été clairement définis, il sera assez facile de suivre leur évolution et de comparer les résultats atteints avec ceux attendus (programmés).</p>	<p><b>Exemples:</b></p> <p>Nombre de mètres linéaires (ml) creusés; nombre de villages bénéficiant d'un nouveau puits; nombre de puits vérifiés et de chantiers suivis; nombre d'appels d'offre réalisés.</p>
<p><b>Axe 3: objectifs</b></p> <p>Leur suivi est difficile. Les informations ne sont pas facilement disponibles et elles sont souvent basées sur des extrapolations. Ainsi, il est souvent nécessaire de les déduire d'autres informations. On entre aussi souvent dans le domaine du qualitatif. De plus, la chaîne cause - effet n'est pas toujours simple: plusieurs événements peuvent être à l'origine de l'effet constaté.</p>	<p><b>Exemples:</b></p> <p>Nombre de villages bénéficiant d'eau potable durant l'année; taux de couverture de la zone (en % de la population); nombre de villages qui disposent d'un comité de gestion de l'eau; appréciation de la couverture en eau potable; fonctionnement des comités villageois.</p>

Tableau 3: Les différents axes du suivi

### 2.3. les aspects pratiques du suivi: l'utilisation de fiches

L'organisation concrète du remplissage des fiches demande une grande attention car ce travail doit se faire à différents niveaux.

Les activités courantes peuvent normalement être suivies par la personne qui les réalise (infirmier, administrateur ou médecin). Mais le suivi des résultats atteints et des objectifs se fait habituellement au niveau plus élevé des responsables du programme. Ainsi, le responsable d'un service, chargé d'un programme, dispose à la fois de fiches qu'il remplit lui-même (par exemple lors des tournées de supervision) et de fiches qu'il reçoit d'autres personnes (des agents de l'hydraulique des DDH par exemple).

Pour que le système de suivi fonctionne bien, il faut que chaque personne impliquée connaisse sa responsabilité, à savoir les informations qu'elle doit collecter. Ces personnes ont été impliquées dans la conception du système de suivi et seront informées de ses résultats ("feed-back" ou "rétroaction"). Si ces personnes n'ont pas été consultées lors de la mise en place du système de suivi et si elles ne reçoivent aucun feed-back à la suite de leur travail de récolte des données, il est peu probable qu'elles prennent le travail de suivi au sérieux. Elles minimiseront leur investissement dans le travail et, à la limite, "inventeront" des données dont elles ne voient pas l'utilité. Ainsi, **une information complète de tous les acteurs impliqués**, en amont et en aval du travail de remplissage des fiches, est nécessaire pour optimiser la collecte des données.

Concrètement on utilise de deux types de fiches de suivi:

- des **fiches de suivi administratif** (FSAD) (tableaux 4 et 5). Il peut en exister différents types spécifiquement adaptés aux secteurs d'activités concernés (supervision, formation, construction ou encore vaccination). Suivre ces guides est une pratique administrative courante: en effet, chaque niveau d'une administration doit en suivre les éléments, ne serait-ce que pour se justifier auprès des niveaux hiérarchiques supérieurs.
- des **fiches de suivi d'avancement** (FSAV) (tableaux 6 et 7). Elles permettent de suivre le degré de réalisation des résultats attendus et des objectifs.

Différentes raisons expliquent cette distinction:

- Premièrement, les FSAD doivent être remplies d'une manière permanente, tandis que les FSAV sont remplies périodiquement (par trimestre, semestre ou année).
- Deuxièmement, d'un point de vue pratique, on ne peut pas mettre toutes les informations sur une même fiche à cause, en particulier, du manque de place. Il faut donc disposer de plusieurs types de fiches.
- Troisièmement, ce sont des personnes différentes qui doivent remplir les fiches. Les FSAV sont normalement remplies par le chef de service ou le directeur du programme, tandis que les FSAD le sont par les personnes qui réalisent l'activité. Les données financières sont fournies, tant pour les FSAD que pour les FSAV, par le service financier compétent.

Les tableaux 6 et 7 présentent deux versions d'une fiche de suivi d'avancement et les tableaux 4 et 5, deux types de fiches de suivi administratif, selon le secteur: missions (tableau 4), acquisitions et commandes (tableau 5). Ce ne sont que des exemples. D'autres types de fiches peuvent exister, en fonction des nécessités des programmes (comme par exemple des fiches pour les constructions, le suivi des véhicules, l'inventaire du matériel ou encore les vaccinations).

Le **tableau 6** constitue le *modèle de base* de tout suivi:

- il compare ce qui a été réalisé à ce qui a été programmé pendant une période donnée;
- dans les colonnes "résultats attendus", "activités prévues" et "dépenses prévues", il faut reporter les informations de la fiche de programmation pour la période donnée;
- dans les colonnes "résultats atteints", "activités réalisées" et "budget dépensé", il faut écrire ce qui s'est réellement passé pendant la même période.

Etant donné le grand nombre de colonnes (et il manque encore les colonnes "calendrier" et "responsable"), ces dernières sont très étroites, ce qui rend difficile leur remplissage. Il serait plus facile de ne garder que les colonnes "activités réalisées", "résultats atteints", "dépenses" et calendrier, et de comparer les résultats avec la fiche de programmation faite précédemment. Toutefois, les destinataires de ces fiches de suivi n'ont pas toujours la fiche de programmation sous la main, et hésitent souvent à faire l'effort de comparer deux fiches différentes. Il est plus facile d'avoir toute l'information nécessaire sur une seule page pour pouvoir l'évaluer en un coup d'oeil. Ainsi, un choix doit être fait entre la facilité d'interprétation et la facilité de remplissage.

Notons encore que la colonne "observations" est d'une grande importance, car elle permet d'expliquer les écarts entre ce qui a été programmé et ce qui a été réalisé.

La fiche administrative "missions" peut être utilisée par le chef de service ou le chef de département pour suivre leurs visites sur le terrain, ainsi que leur coût et leur déroulement. Elle permet de se faire une idée des activités de supervision et de réunion, qui constituent une grande partie de l'emploi du temps des directeurs et des chefs de service: qui est parti en tournée? quelles régions ont été visitées? pour quoi faire? et à quel coût?

Cette fiche ne permet par contre pas de suivre la situation prévalant dans ces régions. Pour cela, il y a d'autres fiches, qui existent dans tous les pays. Raison pour laquelle, les colonnes "activités" et "observations" peuvent être très sommaires. Enfin, il est important de souligner que les indicateurs, dont on a déjà mentionné l'importance, sont utilisés dans ces fiches pour formuler les résultats attendus. **Pour être crédible et précis un résultat attendu doit obligatoirement être exprimé au moyen d'indicateurs préalablement choisis.**

<b>ENGADRÉ-12</b>						
<b>FICHE DE SUIVI ADMINISTRATIF "MISSIONS"</b>						
<b>Objectif:</b> .....		<b>Période:</b> .....				
<b>DATE PÉRIODE</b>	<b>ACTIVITÉ</b>	<b>LIEU</b>	<b>CARBURANT</b>	<b>INDEMNITÉS</b>	<b>CUMUL DÉPENSES</b>	<b>OBSERVATIONS</b>

Tableau 4: Fiche de suivi administratif: "missions"

ENCADRÉ 13						
FICHE DE SUIVI ADMINISTRATIF: ACQUISITIONS ET COMMANDES						
District/province: .....						
Responsable: ..... Période: .....						
DATE	OBJET	QUANTITÉ	PRIX	DESTINATION	DATE DE RÉCEPTION	OBSERVATIONS

Tableau 5: Fiche de suivi administratif: acquisitions et commandes

ENCADRÉ 10						
FICHE DE SUIVI D'AVANCEMENT AVEC COMPARAISON RÉALISÉ-PROGRAMMÉ						
District/province: .....						
Objectif: ..... Période: .....						
RÉSULTATS		ACTIVITÉS		BUDGET		OBSERVATIONS
attendus (reporté de la programmation)	atteints	prévues (reporté de la programmation)	réalisées	prévu (reporté de la programmation)	dépensé (reporté de la fiche de suivi administratif)	
						(par exemple: activité réalisée et non-programmée ou vice versa)

Tableau 6: Fiche de suivi d'avancement (FSDAV) avec comparaison réalisé-programmé

<p style="text-align: center;"><b>ENCADRÉ 11</b></p> <p style="text-align: center;"><b>FICHE DE SUIVI D'AVANCEMENT</b></p> <p style="text-align: center;"><b>SANS COMPARAISON AVEC FICHE PROGRAMMATION</b></p>					
<p><b>District/province:</b> .....</p> <p><b>Objectif:</b> ..... <b>Période:</b> .....</p>					
ACTIVITÉS RÉALISÉES	RÉSULTATS ATTEINTS	INTERVENANTS	DÉPENSES	CALENDRIER	OBSERVATIONS

Tableau 7: Fiche de suivi d'avancement (FSDAV) sans comparaison réalisé-programmé

### **Rappel de quelques principes pour le suivi**

Il n'y a pas de système prêt à l'emploi ou de recette préétablie pour le développement d'un système de suivi cohérent, pertinent et rentable: sa forme autant que son contenu dépendent de chaque situation. Toutefois, il existe quelques principes de base:

- Le suivi est étroitement lié à la programmation. Le choix des informations nécessaires et des indicateurs découle des objectifs du programme. Si ces derniers sont clairs, précis et facilement quantifiables, les indicateurs du suivi pourront être facilement déduits de la programmation. Par ailleurs, le système de suivi et les indicateurs choisis doivent s'adapter aux changements survenant durant le programme. Si des nouvelles activités démarrent ou de nouveaux objectifs apparaissent, le système de suivi devra être adapté afin de refléter les nouvelles préoccupations et fournir des informations pertinentes.
- Le suivi concerne à la fois les aspects opérationnels et financiers. Ces derniers, souvent négligés pendant l'exécution d'une activité, doivent faire l'objet d'une attention particulière pour éviter des surprises en fin d'exercice. Ils peuvent être mentionnés dans les fiches de suivi sous une forme provisoire, en attendant d'avoir les chiffres définitifs provenant des services financiers.
- Le système de suivi est introduit dès le début du programme afin de ne perdre aucune information importante. De même, il faut connaître l'état de la situation au début de l'activité ("base-line study"). Sinon, cette situation ne pourra pas être comparée avec la nouvelle (après intervention). Evaluer l'effet du programme deviendrait alors impossible.
- Il est préférable d'utiliser des indicateurs existants. Dans tous les pays, certaines statistiques existent, par trop souvent sous-exploitées. En utilisant les données disponibles, on diminue le coût du suivi et le temps de travail (critère de rentabilité).
- Une importance primordiale revient à la qualité des informations recueillies. Souvent, en particulier dans des systèmes de santé, la qualité des informations laisse à désirer car le personnel qui enregistre les données est mal formé (voire même analphabète). En outre, la connaissance sur les données de base fait défaut (souvent on ne connaît même pas le nombre d'habitants de la région dont on est responsable). Il faut être conscient de ce problème et essayer, par des contrôles, des formations et des manipulations statistiques, de se rapprocher le plus possible de la réalité.
- Il est important que les données du suivi soient disponibles à temps, donc avant l'évaluation et la programmation de la nouvelle période. Ce n'est pas toujours le cas, surtout pour le suivi d'avancement. Or, si les données du suivi arrivent après l'évaluation et la nouvelle programmation, elles perdent beaucoup de leur valeur pratique.
- Il est impératif de ne pas perdre de vue le contexte dans lequel on travaille. Outre le programme auquel on s'intéresse, on doit connaître l'environnement dans lequel on évolue (nature sociale, économique ou encore culturelle de la région ou du pays dans lequel on travaille). Ces informations sont nécessaires pour comprendre d'éventuels effets inattendus. Par exemple, l'implantation d'un nouveau système d'irrigation modifiera les comportements des habitants de la région.
- **Optimiser l'information vaut mieux que la maximiser.** C'est-à-dire qu'il faut choisir le compromis idéal entre la rentabilité et le caractère exhaustif de l'information. Le moins de données possible pour le plus d'information pertinente. Telle est la devise.

### 3. L'EVALUATION

#### 3.1. Introduction

Dès que les informations brutes - récoltées pendant la phase de suivi - sont analysées, commentées, interprétées, comparées ou encore valorisées, on entre dans la phase de l'**évaluation**. Plus les informations sont claires et précises (mieux le suivi a été fait), plus il sera facile de réaliser une évaluation pertinente.

L'évaluation n'est rien d'autre qu'un rapport d'activité et d'avancement élaboré selon une certaine logique: il fait systématiquement le lien entre ce qui était prévu et ce qui a été atteint et essaie d'expliquer les éventuels écarts.

#### 3.2. Le contenu de l'évaluation

Idéalement, l'évaluation contient:

- **un bilan**: une synthèse des informations recueillies sur la base du suivi;
- **une analyse de l'efficacité**: une comparaison entre les objectifs et les résultats intermédiaires programmés et ceux effectivement atteints;
- **une analyse de l'efficience**: une comparaison entre les activités entreprises/*résultats atteints* et les moyens utilisés;
- **une analyse de l'impact**: une évaluation des effets qui dépasse le strict cadre des résultats directement visés et qui touche non seulement la situation, par exemple hydraulique des villages, mais aussi le contexte général;
- **les leçons à tirer pour la prochaine programmation**, avec des indications pour des éventuelles réorientations des activités futures, des changements dans les objectifs ou encore dans les méthodes.

#### 3.3. la problématique spécifique de la phase d'évaluation

La qualité de l'évaluation dépend du rôle des **acteurs** qui en ont la charge: qui reçoit les informations? qui exploite les données et les interprète? qui est informé des résultats de cette interprétation?

L'évaluation n'est pas toujours aisée, car elle est de l'ordre du subjectif davantage que la programmation ou le suivi. Celui qui évalue prend position, s'expose ou encore émet des jugements. Ceci est d'autant plus délicat que durant cette phase les personnes responsables sont souvent mises en cause.

Or, l'évaluation n'est pas une fin en soi et son but n'est pas de mettre en cause des personnes et/ou des structures, mais bien d'améliorer l'état de la situation. Elle sert à faire progresser l'intervention et à éviter les erreurs du passé. Son intérêt est de faire le point sur ce qui a été réalisé et elle devrait le faire de façon transparente. Les différents acteurs peuvent dès lors chercher des solutions en commun. Elle permet de modifier le cours des choses et de voir où se trouvent les failles du système. Elle est donc un instrument précieux qui aide à prendre des décisions en connaissance de cause.

L'évaluation analyse les raisons, les circonstances ou encore les conditions qui peuvent expliquer tel ou tel résultat. Si par exemple, le responsable d'une Direction Départementale de l'Hydraulique constate que son efficacité en matière de préparation des appels d'offre pour la construction de puits est insatisfaisante, il essaiera d'en analyser les causes. Il déterminera si elles se situent:

- au niveau d'éventuelles faiblesses dans l'organisation du travail ou au niveau des capacités du personnel; il devra alors agir sur l'organisation des activités sans remettre en question les objectifs définis;
- au niveau de la programmation; il devra obtenir davantage d'indications lors de la prochaine programmation pour mieux l'adapter aux capacités/moyens qui sont à sa disposition et éventuellement réduire les objectifs;
- ou encore, en dehors de son champ d'action; il devra alors en référer à ses supérieurs en mettant à leur disposition des informations pertinentes.

Une fois cette évaluation réalisée, il peut tirer les **leçons** qui peuvent lui être directement utiles dans son travail.

### 3.4. Les acteurs de l'évaluation

Le type d'évaluation dont il a été question ici est une **évaluation interne**. Elle permet aux responsables de mieux gérer leurs actions de développement. Dans le cas d'une évaluation interne, il n'y a pas de structure externe qui procède à l'analyse. L'évaluation fait alors partie intégrante du système de gestion des responsables des activités. Cela ne veut pas dire qu'elle remplace obligatoirement une **évaluation externe**<sup>19</sup>, mais cette dernière, tout en utilisant certains instruments semblables, poursuit d'autres buts (renouvellement de phases de projets ou encore justification des projets).

Dans la plupart des ministères, il y a des directions ou des services chargés de l'évaluation ou de l'évaluation des projets. Tout en étant interne aux structures nationales, les services d'évaluation des ministères font un travail qui entre dans le schéma classique de l'évaluation externe. En effet, ils examinent le déroulement des programmes dans les grandes lignes, veillent à leur articulation avec la planification sectorielle et nationale ainsi qu'à la coordination avec les autres programmes.

En revanche, l'évaluation interne (qui s'effectue dans le cadre d'un système de programmation-suivi-évaluation) est davantage liée au cycle de gestion d'un programme. Dans ce cas, il s'agit d'une évaluation interne de type **auto-évaluation**. Son principal but est d'aider les responsables opérationnels à mieux maîtriser le champ d'activité dont ils ont la charge. L'évaluation est ainsi un outil de pilotage, d'orientation et de gestion, à disposition des directeurs et des responsables opérationnels.

Les deux types d'évaluation sont nécessaires car ils sont complémentaires. Mais leurs buts sont différents: un service d'évaluation externe examine la cohérence du programme par rapport à un secteur donné, tandis que le responsable opérationnel (dans le cadre d'un système PSE) utilise l'évaluation comme un outil de pilotage et de gestion opérationnel.

---

<sup>19</sup> Evaluation effectuée par des personnes extérieures au programme concerné par l'évaluation.

### 3.5. L'évaluation dans une démarche d'appui institutionnel

Comme pour les deux étapes précédentes (programmation et suivi), l'évaluation doit se référer à la fois aux activités opérationnelles et résultats visés par l'**institution appuyée** et aux activités et objectifs poursuivis par la **structure d'appui**. L'évaluation de l'efficacité et de l'efficience de l'aide extérieure a souvent été négligée dans le passé. Si, lors de la programmation, les résultats et les objectifs visés sont clairement définis et le système de suivi bien organisé, l'évaluation de l'aide extérieure en est facilitée.

Cela dit, il est tout à fait souhaitable que l'évaluation interne soit réalisée par la structure d'appui conjointement avec l'institution nationale appuyée. Cela peut prendre la forme d'ateliers périodiques d'un ou deux jours, pendant lesquels les responsables des services appuyés, en collaboration avec les responsables de la structure d'appui, évaluent les données à disposition et définissent les objectifs futurs. Les données sur lesquelles ils se basent sont celles du suivi, qui ont, au préalable, été préparées par le service de PSE de l'institution appuyée. Ainsi, l'évaluation est un instrument de gestion interne, mais aussi de réflexion, de débat, d'information entre partenaires et d'analyse du rôle joué par chaque acteur.

Dans un programme où l'évaluation interne est bien développée, l'évaluation externe peut s'intégrer à ce processus et jouer un rôle d'appui. Cependant, malgré cette nécessité d'articuler au mieux les deux types d'exercice, il ne faut pas oublier que l'évaluation externe et l'évaluation interne sont deux exercices de nature différente et ne répondent pas aux mêmes objectifs. La première a surtout une fonction de contrôle, de sanction positive ou négative, tandis que la deuxième a une fonction d'apprentissage et de gestion.

L'évaluation externe sert en règle générale aux besoins des bailleurs de fonds ou aux instances dirigeantes, tandis que l'évaluation interne répond d'abord aux besoins de gestion **interne** du service concerné. L'intégration de ces deux types d'évaluation n'est donc pas évidente, ni forcément souhaitée par chaque partie. Toutefois, si l'acteur local arrive à mettre en place un système de programmation-suivi-évaluation interne qu'il maîtrise, il pourra mieux faire valoir son point de vue. Cela ne veut pas dire que son point de vue soit plus juste que celui de l'évaluateur externe, mais le dialogue entre les partenaires sera plus serein et constructif, car basé sur un système d'information transparent.

### 3.6. Conclusion intermédiaire

En guise de conclusion de cette partie de présentation théorique des instruments de PSE, il est fondamental de ne pas perdre de vue un certain nombre de points importants:

Premièrement, un système de PSE ne se crée pas *ex-nihilo*, mais en interaction avec la pratique des agents du programme. Il résulte d'une histoire longue et de réajustements progressifs aux besoins des acteurs internes et externes. Les deux exemples qui suivent, illustrent parfaitement ce processus de mise en place de type "essai-erreur" qui a abouti au système actuel.

En effet, le système de PSE est en même temps la mémoire du programme et son miroir. D'un côté, il enregistre les événements qui surviennent et pour lesquels on veut

garder une trace. D'autre part, il reflète les fragilités et les limites du moment de l'organisation tant dans la conception du système de PSE (trop lourd, trop compliqué, etc.) que dans son utilisation (agents pas formés, ou mauvaise volonté par manque de compréhension). Le cas haïtien, montre de manière limpide cette progression vers un système plus souple et mieux adapté aux contraintes du compostage.

Deuxièmement, il faut savoir qu'il n'y a pas de "recette PSE" mais une approche méthodologique et des principes et critères de base qu'il faut avoir l'intelligence d'adapter à chaque situation. Le système de PSE présenté ici concerne plutôt des structures intermédiaires (ONG) et/ou nationales qui ont un staff administratif plus conséquent. La PSE appliquée aux groupements de base et aux associations paysannes doit bien évidemment être simplifiée au maximum, mais toujours dans un même esprit de rigueur d'application.

Enfin, ces instruments ne sont utilisés et utiles que lorsque les gens en sentent le besoin. Il est donc fondamental d'en négocier l'introduction et de les concevoir avec les principaux utilisateurs. Sans adhésion minimale et compréhension de son utilisation, il n'y a pas de système de suivi.

## TROISIEME PARTIE

### ETUDES DE CAS PRATIQUES

---

#### 1. PRESENTATION DES ETUDES DE CAS

Les deux études de cas retenues pour cette publication sont les mêmes que celles déjà utilisées pour le premier *Itinéraire* sur la démarche d'appui institutionnel. Il s'agit du Programme Hydraulique Niger-Suisse (PHNS) et du Programme de compostage des déchets de la ville du Cap-Haïtien. L'utilité de reprendre ces deux études de cas et de les prolonger dans le cadre de cet *Itinéraire*-ci est de montrer le lien étroit qui existe entre l'analyse des acteurs et la mise en oeuvre des outils de PSE, qui est l'objet de ce second Itinéraire.

Plus précisément, nous tenterons de situer dans l'évolution spécifique de chaque programme la mise en place de ces outils et leur utilisation par les principaux intervenants. Ceci, dans le but de montrer le processus d'acquisition progressive, par les acteurs du Sud, d'instruments simples et utiles permettant une meilleure gestion des actions programmées.

#### 2. LE PROGRAMME HYDRAULIQUE NIGER-SUISSE (PHNS)

##### 2.1. rappel du contexte du programme

Le PHNS est un programme de coopération bilatérale entre la Suisse et le Niger, dont la régie a été confiée à l'IUED<sup>20</sup>. Ce programme existe depuis 1981 et vise actuellement un certain nombre d'objectifs, qui sont:

- Le renforcement du Ministère de l'Hydraulique et des Ressources naturelles.
- L'appui à la décentralisation de la politique de gestion des ressources hydrauliques par un appui aux Directions départementales de l'hydraulique.
- La mise en place d'une planification des ressources humaines dans le secteur hydraulique.
- Un programme de formation continue des agents et des mécaniciens du Ministère.
- La formation des cadres du Ministère.

---

<sup>20</sup> L'histoire et les caractéristiques du PHNS sont présentées en détail dans *l'Itinéraire; Pratiques et réflexions* No 6, consacré à la démarche d'appui institutionnel (Fino/Ghinet, 1995), pp. 30 à 41.

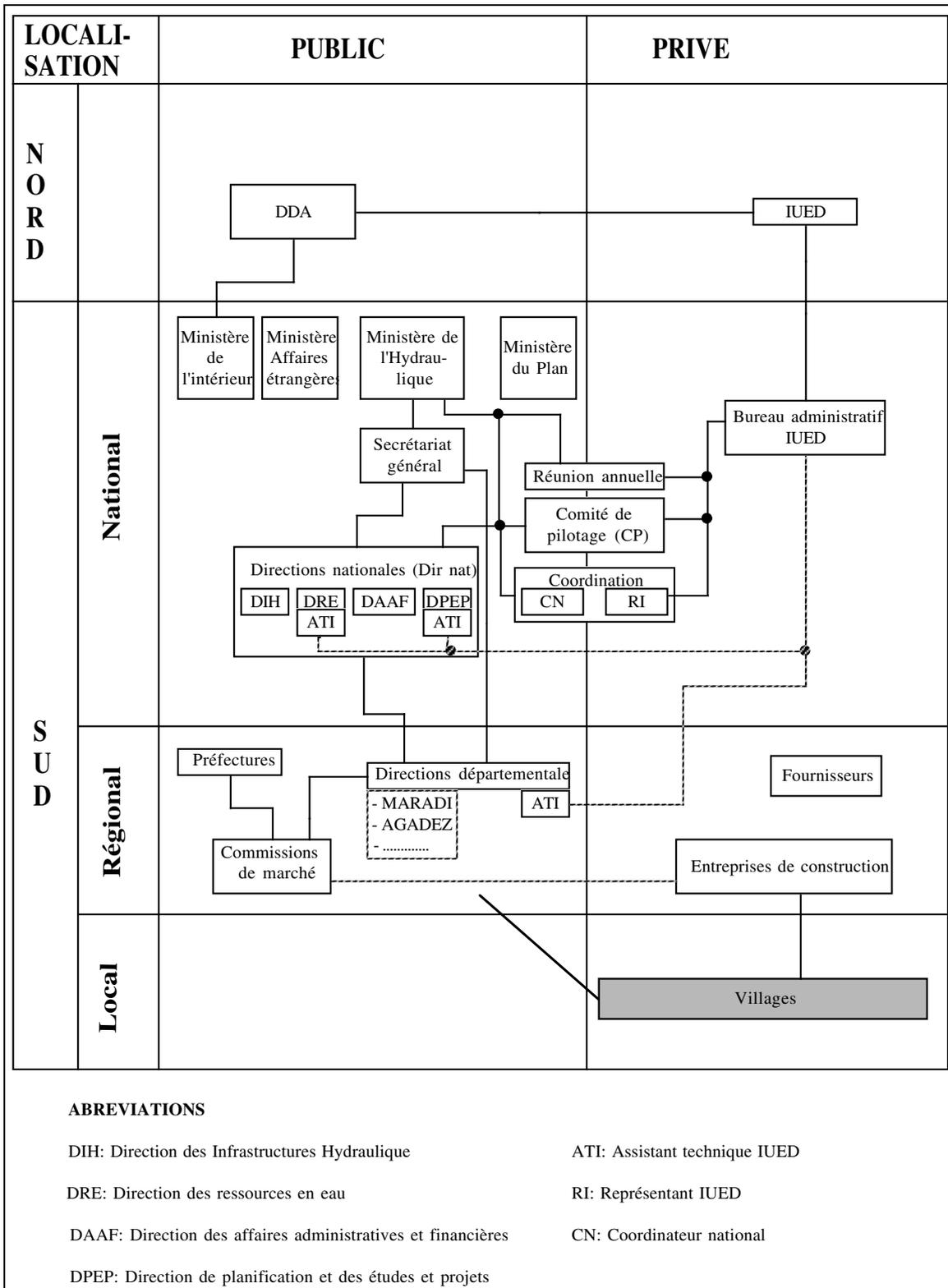


Tableau 8: L'inventaire des acteurs du PHNS en 1993

Le tableau de l'inventaire des acteurs rappelle quels sont les principaux acteurs impliqués dans le cadre du programme. Il y a les acteurs nationaux du programme, qui rassemblent l'ensemble des directions ministérielles au niveau central et régional et le représentant du régisseur, le bureau administratif de l'IUED à Niamey. D'autre part, il y a l'IUED à Genève. Ces acteurs sont concernés par le système de Programmation-Suivi-Evaluation (PSE) qui assure la **cogestion** du programme et le suivi des actions menées par le Ministère, avec l'appui des assistants techniques IUED qui travaillent sur place. La cogestion est définie, dans le cadre du PHNS, comme "le partage des responsabilités pour l'établissement des programmes annuels, leur suivi et l'utilisation des fonds par le Ministre de l'Hydraulique, représenté par les responsables de la structure nationale qui reçoit l'appui (directeurs, chefs de services) et par l'IUED, représenté par son collaborateur. L'exécution du programme incombe à la structure nationale"<sup>21</sup>.

Pour pouvoir mener à bien cette démarche d'appui institutionnel, qui implique de nombreux partenaires et la cogestion des fonds du PHNS, des instances de concertation et de décision ont été mises sur pied, qui sont:

- La **coordination**, qui regroupe le coordinateur national et le représentant de l'IUED.
- Le **comité de pilotage**, composé du coordinateur national nigérien du PHNS, du représentant de l'IUED, des directeurs de service et des assistants techniques.
- La **réunion annuelle** d'évaluation et de programmation des activités du PHNS, qui réunit les membres du comité de pilotage, des représentants des bailleurs de fonds, du régisseur (l'IUED) et du Ministère du Plan.

Ces instances sont liées à l'existence du PHNS et ne sont donc pas permanentes. Leurs fonctions principales sont d'orienter les appuis du programme vers les structures nationales qui ont des tâches opérationnelles, telles que: la DAAF (la Direction des affaires administratives et financières), la DPEP (la Direction de planification et d'évaluation des projets), la DRE (La Direction des ressources en eaux), la DIH (la Direction des infrastructures hydrauliques) et les DDH (les Directions départementales de l'hydraulique). Une partie des programmes d'activité de ces directions nationales est financée et appuyée par le PHNS. Ces structures de concertation jouent un rôle très important dans la mise en oeuvre des instruments de PSE.

## 2.2. structure interne et organisation du phns

Le PHNS donne un appui à l'ensemble des acteurs du MH/E, soit les quatre Directions ministérielles basées à Niamey et les DDH, situées dans chacun des sept départements du pays. Les DDH ont pour tâche: de surveiller et de réaliser la mise en oeuvre de la politique nationale, de vérifier la conformité des ouvrages construits, d'assurer le bon déroulement des chantiers de fonçage des puits, d'assurer l'entretien de certains ouvrages, de réaliser les relevés piezométriques et de cadastrage, de préparer des appels d'offre pour la construction de nouveaux puits ou l'entretien des puits. Cette liste comprend donc des activités de gestion et de maintenance et des activités plus proches de la planification. Les DDH sont les chevilles ouvrières du MH/E, puisqu'elles assurent la mise en oeuvre sur le terrain des directives provenant du niveau central.

---

<sup>21</sup> PHNS, *Principe de gestion administrative et financière du PHNS/Phase VI*, Niamey, MH/E, 1992.

Dans la phase actuelle du PHNS, l'accent a été mis sur l'appui aux DDH, qui sont les acteurs publics de la politique hydraulique les plus aux prises avec les réalités du terrain de par leur rôle et les responsabilités qui leur incombent dans la mise en oeuvre des chantiers et du suivi des activités. Cet appui, marqué pour encourager la décentralisation du Ministère, s'accompagne d'une politique de collaboration avec le secteur privé nigérien du bâtiment et travaux publics - BTP. Le secteur privé réalise, sur appel d'offre des DDH, les travaux de fonçage et d'entretien des puits financés avec des fonds suisses.

Le PHNS a été structuré sur la base de six objectifs généraux, pour lesquels des budgets spécifiques ont été affectés. Cette structuration préalable des activités du PHNS facilite grandement la mise en oeuvre de la PSE en délimitant des enveloppes budgétaires pour chaque activité. Ceci évite qu'une activité puisse être privilégiée au détriment d'une autre. Cela permet aussi aux différents acteurs ministériels de savoir dans quelle partie du programme ils s'insèrent et d'éviter des conflits d'intérêt entre les différents acteurs. Le tableau 9 rappelle ces objectifs et leur nature.

La coordination et la répartition de ces activités, entre tous les acteurs impliqués dans le programme, justifient une analyse institutionnelle détaillée dont les principes ont été présentés dans le précédent *Itinéraire*. Cette clarification des rôles de chacun est aussi essentielle pour qu'il n'y ait pas substitution des membres du Ministère par les représentants de l'aide extérieure. Le tableau 10 résume les tâches assurées par les différentes directions du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement dans le cadre du PHNS.

<b>Objectif 1</b>	Appui à la construction d'ouvrages hydrauliques. Il s'agit de réaliser un certain nombre de puits cimentés et de forages, des petits réseaux d'eau villageois (AEP), l'entretien et la réparation des ouvrages existants, et deux aménagements de berge de rivières non permanentes.
<b>Objectif 2</b>	Assure la continuité du stockage et du traitement des données de base. Il s'agit de continuer à faire l'inventaire des points d'eau existant dans les différentes DDH, d'informatiser le système de gestion de ces données et de diffuser l'information.
<b>Objectif 3</b>	Connaissance hydrogéologique des aquifères. Cet objectif couvre l'ensemble des déplacements et des recherches de terrain pour affiner les connaissances du Ministère sur l'état actuel des nappes phréatiques et leur évolution récente.
<b>Objectif 4</b>	Suivi et analyse des caractéristiques physico-chimiques et bactériologiques des eaux souterraines.
<b>Objectif 5</b>	Connaissance du régime des eaux de surface (rivières et mares) par des campagnes de collecte de données sur le terrain. Cet objectif vise aussi l'entretien des équipements permettant ces collectes d'informations.
<b>Objectif 6</b>	Développement des ressources humaines et appui à l'organisation et à la gestion des services. Des fonds sont prévus dans ce domaine pour le centre de formation technique du Ministère et pour le financement de la formation du personnel du Ministère, au Niger, en Afrique occidentale ou en Europe. Enfin, il est prévu un appui au centre de documentation du Ministère.

*Tableau 9: Les objectifs généraux de la phase 1993-1996 du PHNS*

Cette clarification des rôles et des compétences de chacun est fondamentale dans une démarche de renforcement institutionnel puisque la structure d'exécution des activités du PHNS est le Ministère de l'hydraulique et son personnel et non pas le personnel expatrié ou national spécialement engagé pour réaliser le projet. Cela évite la mise en place d'une structure parallèle à celle du Ministère, ce qui irait à l'encontre du but recherché.

Le bureau administratif de l'IUED, situé à Niamey, la capitale, supervise, avec les représentants du Ministère, les affaires courantes de l'ensemble du programme au sein de la coordination, qui regroupe le coordinateur national et le représentant de l'IUED.

<b>Direction du MH/E</b>	<b>Tâches principales dans le Ministère</b>	<b>Rôle en relation avec le PHNS</b>
<p><b>DPEP</b> Direction de la planification, évaluation programmation</p>	<p>C'est la direction d'évaluation interne du Ministère qui supervise et vérifie le bon déroulement des activités des autres directions. A terme, l'un des buts recherchés est que la DPEP internalise un certain nombre d'outils du PHNS dans sa propre méthodologie.</p>	<p>Elle assure le contrôle de la conformité des objectifs réalisés par rapport à la politique du Ministère de l'Hydraulique. Cette direction opère un travail transversal à l'ensemble des objectifs, puisqu'elle est chargée de vérifier leur mise en oeuvre par les autres directions. Elle bénéficie plus spécialement des ressources de l'objectif 6.</p>
<p><b>DAAF</b> Direction des affaires administratives et financières</p>	<p>Elle est chargée de la gestion du personnel et des ressources financières du Ministère: de leur affectation ainsi que de leur engagement dans les activités.</p>	<p>Elle assure, en cogestion avec le bureau de l'IUED à Niamey, la gestion et la libération des fonds du PHNS pour les activités budgétisées. Cette direction est concernée par tous les objectifs du programme et plus spécialement par l'objectif 6 quant à l'octroi des bourses.</p>
<p><b>DRE</b> Direction des ressources en eau</p>	<p>Cette direction assure le travail de suivi des réseaux d'information sur l'hydraulique sur l'ensemble du pays (réseau piézométrique, évaluation des ressources souterraines et de surfaces, gestion du système d'inventaire).</p>	<p>Elle est directement responsable pour le rassemblement et l'exploitation des données (ex. Atlas hydraulique, synthèse piézométrique, etc.). Un assistant technique du PHNS est rattaché à la DRE pour servir de personne-conseil. La DRE est directement concernée par les objectifs 2, 3 et 5.</p>
<p><b>DIH</b> Direction des infrastructures hydrauliques</p>	<p>Cette direction assure la définition des normes techniques de réalisation des ouvrages hydrauliques de surface et souterrains, et réalise des aménagements de surface.</p>	<p>Elle supervise la réalisation des programmes de construction des DDH qui bénéficient de l'appui du PHNS. Dans ce sens, elle est impliquée fortement dans la réalisation de l'objectif 1.</p>

<b>DDH</b> Direction départementale de l'hydraulique	Les Directions départementales de l'hydraulique sont les chevilles ouvrières du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement. Elles assurent la préparation et la mise en oeuvre des appels d'offre pour la construction d'ouvrages hydrauliques, vérifient leur bonne réalisation, effectuent les relevés de réseau d'information et de cadastrage des points d'eau.	Elle sont responsables des activités de suivi des chantiers de fonçage et d'entretien des points d'eau financés par le PHNS. Elle sont concernées par l'ensemble des objectifs 1 à 5.
--	---	---

*Tableau 10: Rappel du rôle des principaux acteurs nationaux du Ministère dans le cadre du PHNS*

### 2.3. Les outils de la pse dans le contexte du phns

#### *Un cadre très bien défini pour une gestion souple des fonds financiers et des activités*

La démarche d'appui institutionnel qui est à la base de la mise en oeuvre du PHNS commence dès l'étape de la négociation des fonds nécessaires pour l'ensemble du programme sur les quatre ans. C'est donc déjà au niveau de la négociation bilatérale du contrat entre la Suisse et le Niger que cette réflexion a lieu. En effet, l'envoi des fonds et le type de programmation annuelle souple adopté par les deux parties pour la réalisation des objectifs du programme dépendent de cette négociation initiale, qui **nécessite un engagement contractuel des deux parties** défini sur une base claire: le budget prévu, les objectifs à réaliser et les responsabilités de chacun dans l'exécution des activités. Il ne s'agit donc pas seulement d'un contrat prévoyant le versement d'un nombre défini de centaines de milliers de francs sur trois ans au Ministère, mais plutôt d'un contrat définissant le cadre de la collaboration technique (avec des objectifs à atteindre à certaines phases) et les conditions de transfert des fonds. Sans aucun doute, le cadre général du PHNS est contraignant, mais ces clarifications initiales (au moment de la négociation du programme) permettent d'assouplir la méthode de programmation annuelle et l'utilisation des fonds durant la phase afin de les adapter, dans une certaine mesure, au rythme propre des acteurs ministériels.

Cet engagement se concrétise sur le terrain par **une responsabilisation des acteurs locaux**, dans notre cas les Directions ministérielles et leurs services, qui sont chargés de réaliser les activités prévues et de gérer les fonds financiers qui leur sont impartis annuellement. L'IUED offre un appui humain modeste composé de trois coopérant(e)s techniques, dont deux travaillent directement dans la structure du Ministère. Chaque Direction connaît quelle est l'enveloppe financière du PHNS à laquelle elle a droit annuellement. Elles doivent donc gérer leurs activités en tenant compte de cette contrainte budgétaire. L'affectation des fonds dépend pour chaque direction du cadre général de la répartition des fonds qui a été défini dans le contrat bilatéral et des décisions prises lors de la réunion annuelle où se font les arbitrages entre directions quant à la répartition des fonds prévus dans la tranche annuelle. Nous reviendrons à la procédure de répartition des fonds dans le prochain paragraphe lorsque sera présentée la méthode de programmation annuelle adoptée par le PHNS.

**Le système de Programmation-Suivi-Evaluation (PSE) sur une base annuelle est le moyen technique qui permet de viabiliser** chaque année les engagements contractuels généraux en les ramenant aux réalités du terrain et, autant que possible, aux nécessités des acteurs du programme. La fiche de programmation présentée dans le tableau 11 est l'outil de base du système de PSE du PHNS.

Période:.....

**PROGRAMMATION PHNS**

Responsables:.....

Objectif No:.....

Direction ministérielle:.....

Activité Calendrier	Résultats attendus	Détails des coûts & Indicateurs	Ligne budgétaire touchée par l'activité			Imputation comptable

*Tableau 11: Fiche de programmation du PHNS*

Cette fiche de programmation allie les activités à réaliser et les résultats escomptés durant l'année au budget annuel qui a été défini à cette fin. L'articulation des aspects opérationnels et comptables est fondamental dans la démarche de PSE. La colonne des coûts est intimement liée à la définition des indicateurs nécessaires au suivi des opérations et de la comptabilité. La colonne des résultats attendus détermine les activités à réaliser pour atteindre les objectifs fixés. Il est ainsi possible de se rendre compte concrètement si les activités projetées paraissent réalisables ou non. Si un service possède un véhicule pour trois ou quatre activités précises et qu'il est projeté de n'utiliser le véhicule que pour une seule activité, cette programmation n'est pas réaliste. Il est alors très vite possible, au travers d'une négociation avec l'intéressé (le responsable du service par exemple), de rectifier le tir. Le décaissement se fait sur la base d'une fiche trimestrielle plus détaillée.

De manière semestrielle, dans le cadre du PHNS, les directions ministérielles présentent les résultats de leur action au moyen de la fiche intitulée "Fiche de suivi des activités" (tableau 12). Cette fiche permet de faire la comparaison entre les résultats attendus et les résultats effectivement atteints. La partie gauche de la fiche est consacrée à la comparaison des dépenses effectives et de ce qui était budgétisé.

Période:.....

**FICHE DE SUIVI DES ACTIVITÉS**

Responsables:.....

Objectif No:.....

Direction ministérielle:.....

Activité Calendrier	Résultats attendus	Résultats atteints par rapport à ceux attendus	Budget	Coûts	Observations

Tableau 12: Fiche de suivi du PHNS

***La programmation annuelle ou comment tenir compte et orchestrer les désirs de tous***

La démarche de renforcement institutionnel ne consiste pas simplement à introduire des fiches de programmation et de suivi, à définir des indicateurs ou encore à remplir des fiches. Il s'agit aussi **de créer des espaces de dialogue et de concertation** entre tous les intervenants du programme pour une bonne mise en oeuvre de ces outils. Ces espaces doivent permettre de favoriser l'échange d'informations, le dialogue entre les acteurs et, autant que faire se peut, la transparence sur l'utilisation des fonds.

L'élaboration de la programmation annuelle du PHNS est en premier lieu du ressort des directions et des services du Ministère, qui doivent, pour l'année à venir, dresser la liste de leurs activités et de leurs besoins financiers au moyen de la fiche programmation. Pour l'établissement des coûts de chaque activité, une liste de critères précis est définie et a été diffusée auprès de tous les intervenants du programme (par exemple, coût au km, per diem pour telle ou telle activité). A ce stade, les assistants techniques et les chefs de direction orientent les services et réceptionnent leurs propositions. L'ensemble de ces programmations sectorielles est synthétisé par la cellule de coordination du PHNS. Un premier round d'arbitrage entre les propositions de tous les intervenants a lieu au niveau des acteurs "nigériens" du PHNS (les assistants techniques IUED et les directeurs des directions ministérielles) pour chercher des arrangements et donner une forme finale à la proposition du programme définitif. Enfin, la réunion annuelle, qui groupe tous les intervenants nationaux et étrangers, négocie le programme annuel définitif et l'affectation des fonds du PHNS pour chaque direction. La figure 2 présente les étapes successives de définition de la programmation annuelle.

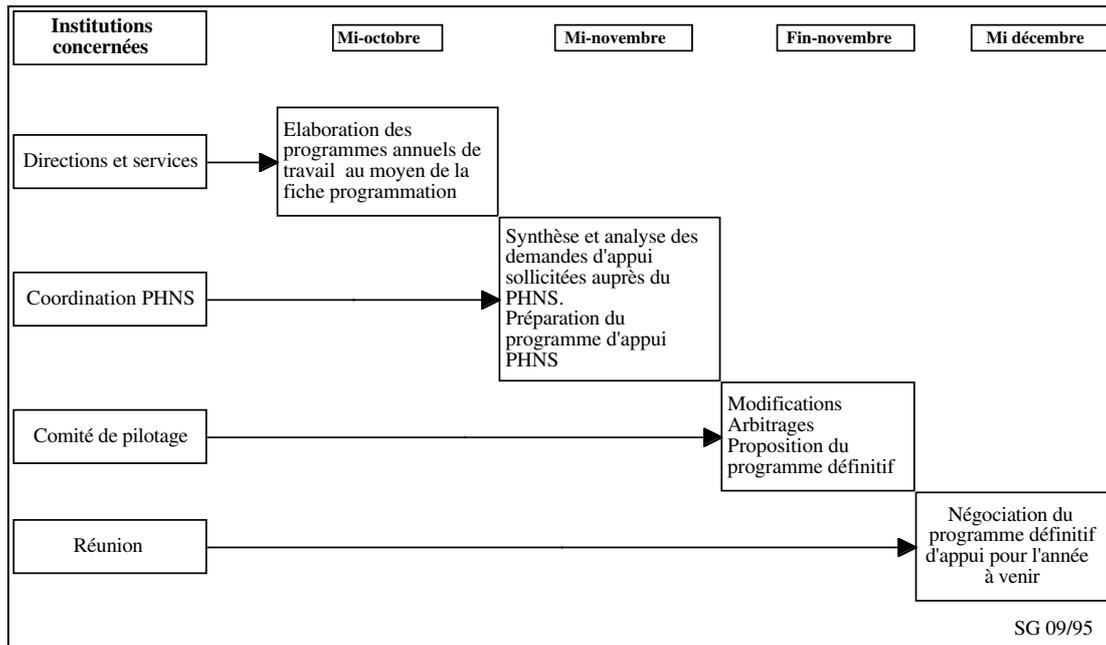
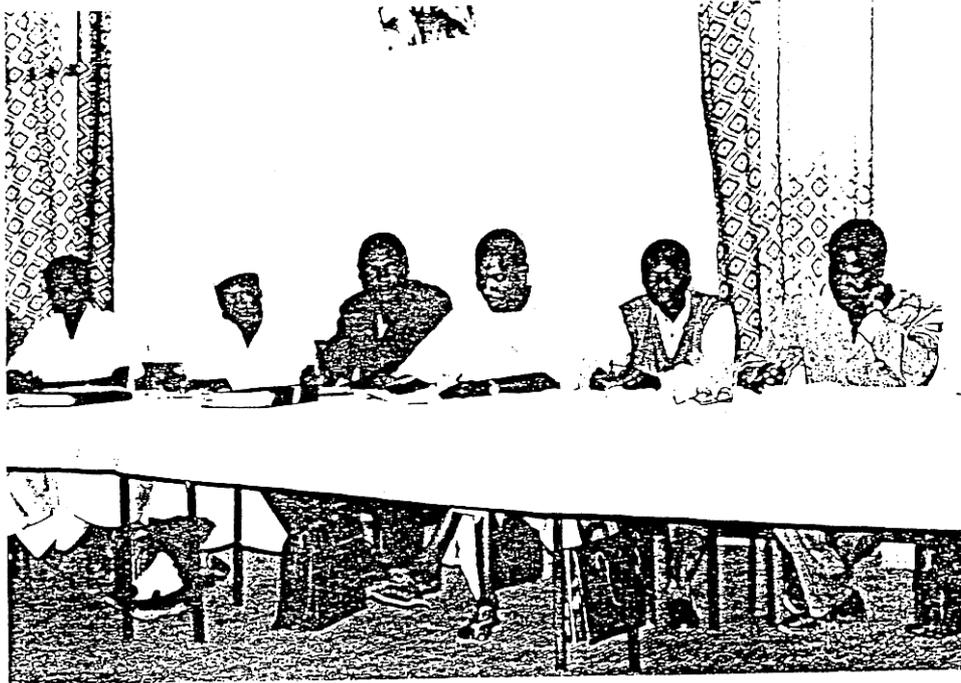


Figure 2: Calendrier de mise en place de la programmation annuelle

La réunion annuelle du PHNS est un moment clé de la vie du programme, pendant lequel l'ensemble des intervenants de tous le pays concernés par le PHNS sont en contact. Par exemple, un directeur de DDH peut alors comparer sa programmation annuelle à celles remises par les autres directeurs de DDH. Cela donne parfois lieu à des débats sur le bien-fondé de tel ou tel point programmé par certains directeurs. C'est aussi lors de cette réunion que des arbitrages sur certains gros investissements nécessaires (achat de véhicule, réparation d'un équipement ou d'un bâtiment) sont réalisés avec l'accord de l'assemblée. Bien évidemment, cet exercice n'est pas un exercice de démocratie pleine, car le niveau hiérarchique des participants à la réunion influe sur le cours des décisions et le résultat final des discussions. Cependant, la démarche a le mérite de favoriser la transparence du programme et de permettre à chacun de voir comment les autres travaillent. Cette manière de faire montre surtout qu'il est possible de procéder à une démarche participative au sein d'administrations publiques. Ce qui a pour avantage d'améliorer l'ambiance de travail, et de le rendre plus efficient par une prise de responsabilité réelle qui va au-delà de la simple réception de fonds pour la réalisation d'une activité ponctuelle. Lors de la réunion annuelle, une négociation serrée est réalisée pour la répartition des fonds annuels du PHNS entre tous les acteurs impliqués par le programme en tenant compte de leurs besoins, des fonds à disposition pour l'année, des six objectifs du PHNS (décrits dans le tableau 9) et de leur répartition dans les grandes catégories budgétaires que sont la formation, l'équipement, la construction et le fonctionnement.

La réunion annuelle a aussi l'avantage de responsabiliser les cadres du Ministère quant à l'utilisation des fonds. Une programmation mal réalisée ou une mauvaise mise en oeuvre d'une programmation durant l'année sera immanquablement relevée par l'assemblée lors du prochain exercice de programmation annuelle. En effet un mauvais suivi-évaluation des activités réalisées par l'une ou l'autre direction peut aussi avoir des conséquences sur le volume final de l'enveloppe qui sera prévue pour le service de l'intéressé.



*Figure 3: Débat entre les intervenants lors de la réunion annuelle*

#### ***UN SUIVI RIGoureux DES DESIRS DE CHACUN***

La fiche de suivi déjà présentée permet de comparer la programmation avec les résultats obtenus sur le terrain. Pour ce faire, le PHNS a dû créer un certain nombre d'instruments de suivi des activités de terrain, de gestion du personnel et de cadastrage de l'information. Ces instruments sont fondamentaux dans une démarche d'appui institutionnel afin de piloter le programme tout en laissant une autonomie aux acteurs ministériels. Une fois définis d'un commun accord par les parties suisse et nigérienne, ils sont communiqués aux intéressés. Il est alors de leur responsabilité d'en tenir compte lors de leur programmation. Ces indicateurs servent à la gestion administrative du PHNS et à son pilotage, qui implique la gestion du personnel et des déplacements par exemple. Pour ce faire des fiches de suivi administratif concernant les missions et les activités (tableau 13) ou l'utilisation des véhicules (tableau 14) ont été préparées.

PHNS-PHASE VI- FICHES DE SUIVI ADMINISTRATIF Fiche A: Missions-Activités

Objectif:..... Direction: Service:

Date/ Période	Activité	Lieu	Carburant	Indemnités	Entretien véhicule	Cumul Dépenses	Matériaux	Observations

Tableau 13: Fiche de suivi administratif

3.3 CARNET DE BORD MENSUEL

Direction : \_\_\_\_\_

N° \_\_\_\_\_

N° véhicule : \_\_\_\_\_

Mois : \_\_\_\_\_

Date	Kilométrage	Quantité en litres	Nature de l'entretien	Bou/pièces lieu/garage	coût entretien		Nom chauffeur
					valeur carburant	valeur entretien	
1							
2							
3							
4							
5							
6							
7							
8							
9							
10							
11							
12							
13							
14							
15							
16							
17							
18							
19							
20							
21							
22							
23							
24							
25							
26							
27							
28							
29							
30							
31							
Totaux/mois Moyenne 100 Km							

Le Directeur :

Le Représentant :  
National

Le Coordonnateur

Tableau 14: Carnet de bord mensuel des véhicules du PHNS

Relevons aussi les indicateurs de suivi internes au MH/E que le PHNS a contribué à mettre en place. C'est le cas par exemple des fiches de suivi qui servent de base à la publication des Atlas-annuaires des ressources hydrauliques, financés par le PHNS. L'objectif principal de ces Atlas-annuaires est de permettre une connaissance réelle de la situation hydraulique des localités et des villages des régions du pays, ce qui facilite le travail de programmation de leur entretien et des investissements. Ces atlas se veulent être "un outil synthétique de base pour les prises de décision concernant la situation hydraulique du territoire et des localités concernées. L'accent y est mis sur les données qualitatives et graphiques, plutôt que sur les données techniques"<sup>22</sup>, comme le montre la figure 4.

Cette fiche contient des indicateurs géographiques, topographiques, démographiques ou purement statistiques, comme par exemple l'IRH qui est le numéro d'enregistrement du puits au sein du Ministère. Cette fiche comporte des indications quantitatives et qualitatives. On y trouve par exemple un champ "situation" qui sert à notifier le type d'approvisionnement des puits: servent-ils à l'approvisionnement humain, pastoral ou agricole?

<sup>22</sup> Fino D., *Programme hydraulique Niger-Suisse*, Phase V (1988-1992); Rapport de fin de phase, IUED, Genève, 1993, annexe 3, p. 2.

département, arrondissement  
canton, secteur

nom du village/groupement et autre  
nom sur la carte topographique

indice de classement  
code géographique

coordonées du village ou  
de la zone pastorale

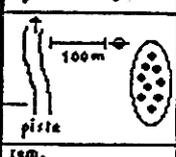
inventaire ressources Village 52900385

extrait de carte topo au 1:200'000

croquis de situation des points d'eau dans le village

remarques

informations sur les points d'eau du village :  
type et numéro IRH  
état  
géologie, aquifère  
débit, qualité  
niveau statique, profondeur

	départ. arrond.
	long.
rem.	lat.
inform. aquifères	hab.
N° IRH	equip.
type	bétail
Prod.	nbre pompes
Qual.	mode distribution
Niv. st.	situation
date	

date de la dernière mise à jour

appréciation sur la situation actuelle :  
approvisionnement humain, pasoral  
et agricole

mode de distribution : adduction,  
pompes

genre et nombre de points  
d'eau

estimation des besoins en eau  
d'après le nombre d'habitants,  
la présence d'équipements  
sociaux, de bétail et de cultures

Figure 4: Exemple de fiche village de l'Atlas-annuaire

Pour que ces documents soient connus et surtout utilisés par tous les intervenants du PHNS, il est essentiel qu'ils soient préparés avec les intéressés et qu'ils ne soient pas trop ambitieux quant au nombre d'information enregistrées. Il faut surtout que l'organigramme d'utilisation de ces documents et la fréquence de leur utilisation soit définis aussi clairement que possible. La figure 5 présente le cycle de suivi-évaluation du PHNS, les acteurs responsables et la périodicité d'utilisation des fiches.

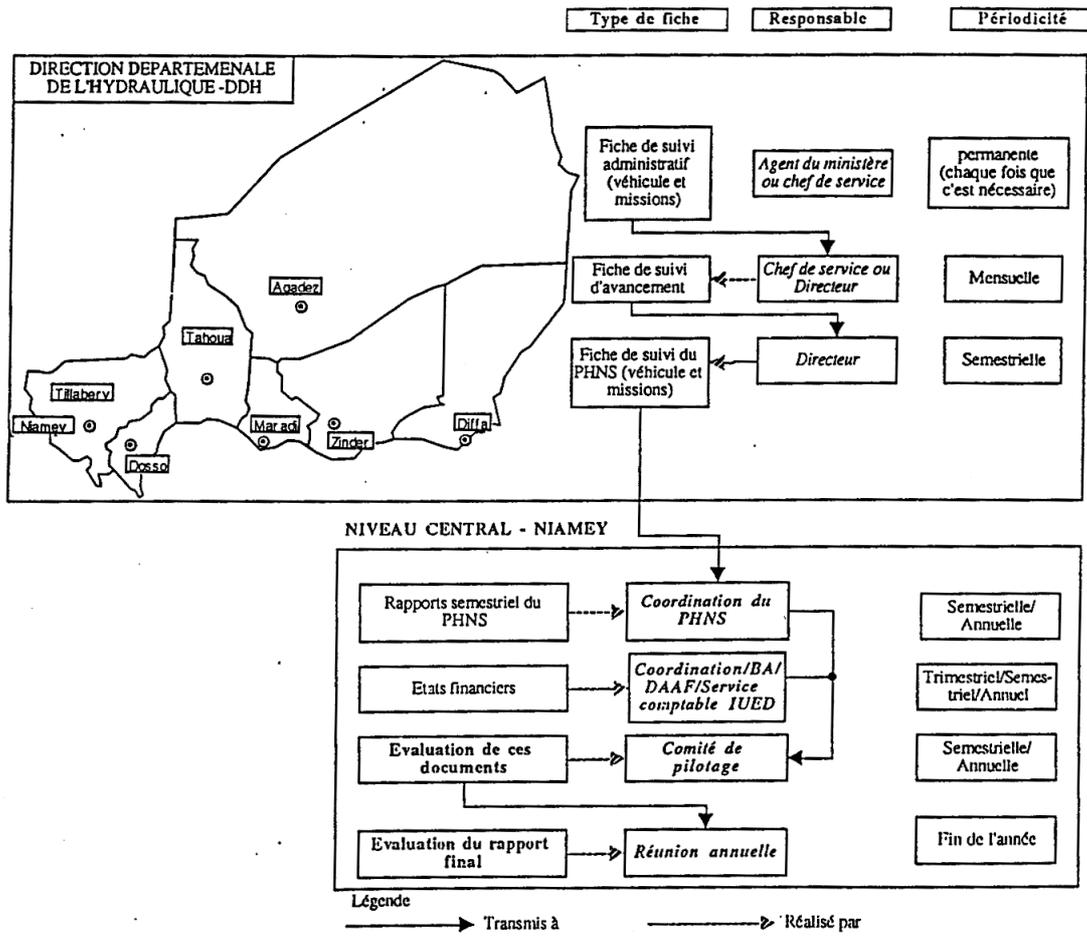


Figure 5: Organigramme du système de suivi-évaluation du PHNS

Le système de suivi-évaluation dans le cas du PHNS a été adapté à la structure hiérarchique du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement. Les fiches de suivi administratif sont à la base du système de suivi-évaluation du PHNS et sont utilisées généralement par les cadres subalternes du Ministère. Ces fiches ont pour principale utilité de vérifier la bonne réalisation des activités et servent de base d'information pour les chefs de service et les directeurs, qui les transmettent à la DPEP et à la coordination du PHNS. La fiche intitulée fiche de suivi d'avancement est similaire à celle présentée dans le tableau 12 et consiste à comparer les résultats atteints à ceux attendus. Les espaces de concertation et de dialogue que sont le comité de pilotage et la réunion annuelle sont essentiels pour l'analyse et la mise en valeur du contenu des documents de synthèse. C'est sur la base de ce contenu que sera aussi définie la programmation de l'année suivante et que les demandes spécifiques de chaque direction seront examinées.

### ***Une mise en place progressive du système de PSE***

Tel qu'il vient d'être décrit, le système de programmation-suivi-évaluation est le résultat d'un long processus d'apprentissage et de transfert de responsabilités et du personnel technique aux structures nationales chargées des questions hydrauliques, c'est-à-dire le Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement.

A l'origine du Programme Hydraulique Niger-Suisse se trouve un projet "puits villageois", débuté en 1973 en collaboration avec l'OFEDS<sup>23</sup>. L'objectif de ce programme était la construction de puits cimentés villageois dans les départements de Dosso, Taoua et Maradi. Ce programme s'inscrivait dans une approche projet très classique, qui impliquait l'engagement d'assistants techniques étrangers et une structure autonome d'exécution.

En 1985, ce programme a été incorporé au PHNS qui, depuis 1979, a démarré un appui au service d'hydrogéologie (RSH) et un appui à la décentralisation du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement. Entre 1985 et 1992, le PHNS a possédé une structure opérationnelle non négligeable puisque, pour la construction des puits villageois dans le Département de Maradi, il disposait encore de 173 employés et de 11 assistants techniques expatriés en 1992. En 1996, seuls trois expatriés sont encore présents sur le terrain pour cogérer le programme et ils travaillent directement avec les cadres et agents du Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement.

Toutefois, dès 1988, une réflexion approfondie sur la mise en oeuvre d'une approche d'appui institutionnel a été lancée par l'IUED dans le but de redéfinir le cadre de travail et le partage des responsabilités. Ainsi, un document de travail interne au PHNS, daté de 1988, pose les premières éléments qui ont abouti au système actuel de fonctionnement du programme. Il est mentionné que "l'objectif du PH est de renforcer la capacité des institutions nationales à gérer et maîtriser l'eau. D'une manière plus spécifique, le PH contribue à améliorer la connaissance des ressources hydrauliques, leur évolution dans le temps, la planification des ouvrages à réaliser (de l'implantation jusqu'au suivi après remise)"<sup>24</sup>. Il est fait mention de la place complémentaire que l'appui extérieur doit prendre par rapport aux moyens internes.

---

<sup>23</sup> Office des Eaux du sous-sol

<sup>24</sup> Fino D., *Le montage institutionnel du programme hydraulique*, IUED, Genève, 1988 (note de travail).

Cette note de travail est la première marque officielle de la mise en place progressive d'une démarche d'appui institutionnelle qui s'appuie en priorité sur les capacités nationales dont dispose le Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement et qui a abouti, en 1992, au démantèlement du projet PHNS.

Ce document précise aussi le fonctionnement de l'appui désiré et décrit brièvement les outils de programmation-suivi-évaluation permettant de piloter le programme et de mettre en oeuvre une gestion effective des fonds et des activités. Pour arriver au résultat actuel, il a fallu cinq ans de discussion, de persuasion et de travail méthodologique entre les acteurs du Nord et du Sud, qui ont permis de mettre en oeuvre les outils de gestion financière et d'activités et d'éliminer l'unité opérationnelle de fonçage des puits du PHNS.

Le PHNS est passé d'une structure projet, qui finançait et réalisait des activités de construction et de formation/conseil des agents du Ministère, à une structure d'appui, qui fait un travail d'appui/conseil et de formation aux structures nationales du Ministère. Cette évolution a impliqué les changements suivants quant à la nature du travail au sein du PHNS:

- Un appui direct aux sept DDH du pays, par un travail de conseil, de formation et de supervisions des tâches légalement confiées aux DDH. Il est important de préciser que cette évolution du programme d'appui a été possible suite à la mise en place d'une politique de décentralisation du Ministère, qui relève d'une décision politique du gouvernement nigérien.
- Le financement d'ouvrages hydrauliques réalisés par des entrepreneurs locaux du secteur BTP sur la base d'une procédure d'appel d'offre organisée par la DDH et la Préfecture.
- Le démantèlement de l'unité opérationnelle du projet puits, qui est devenue elle-même en partie une entreprise spécialisée dans la construction de puits.
- Une intégration des assistants techniques dans les directions nationales du Ministère de l'Hydraulique.
- La mise en place du bureau administratif de l'IUED à Niamey et d'une structure non permanente de concertation permettant une gestion conjointe du PHNS, tel que décrit dans le tableau 8 (coordination du PHNS, comité de pilotage, réunion annuelle). La structure non permanente est entrée effectivement en fonction en 1993, dans le cadre de la mise en place de la phase 1993-1996 du PHNS.

Le corollaire de ces changements a été la mise en place des outils de PSE, qui est un moyen décentralisé de gestion des activités et de responsabilisation des cadres du Ministère. La délégation de pouvoir effective et de maîtrise d'oeuvre aux acteurs du Ministère nécessite donc la mise en place de relations contractuelles de confiance et d'une bonne circulation de l'information, qui sont essentielles au fonctionnement du PHNS. Le comité de pilotage et la réunion annuelle sont les instruments qui favorisent une meilleure circulation de l'information et implication des responsables du Ministère. Les outils de suivi que sont les fiches administratives et d'avancement sont les instruments qui permettent d'obtenir l'information sur l'avancement des activités et de procéder à l'évaluation. Il est aussi clair qu'ils servent à vérifier l'engagement de tous les acteurs impliqués dans la réalisation du programme, puisque la libération trimestrielle des fonds financiers du PHNS destinés au financement des différentes structures est subordonnée à l'utilisation et à la remise de ces documents à la coordination du PHNS à Niamey.

Ce sont aussi ces fiches de suivi, dont on tire une synthèse, qui servent aux évaluations qui ont lieu durant le comité de pilotage et la réunion annuelle. La démarche d'appui institutionnelle n'a pu être réellement mise en place qu'à partir du moment où la philosophie de la démarche a été négociée et intégrée au contrat de coopération technique bilatéral entre la Suisse et le Niger, permettant la mise en place des instances de cogestion et définissant les mesures pratiques de suivi de cette cogestion tant sur le plan comptable que sur celui des activités.

Cette nouvelle approche a aussi des implications quant à la définition de l'allocation des ressources. La figure 6 présente la répartition des ressources du PHNS pour tous les acteurs directement impliqués dans le programme. Cette allocation se fait lors de la réunion annuelle où sont discutées et évaluées les demandes de tous les acteurs impliqués. On constate une répartition des fonds pour le budget de fonctionnement entre les DDH et les services centraux du M H/E (32% /68 %) qui correspondent aux tâches des uns et des autres dans le cadre du programme. Quant aux financements des constructions et infrastructures, le 100% est alloué par ordre d'importance aux départements de Maradi et de Tillabéry, qui ont été définis comme les régions cibles de l'aide suisse en ce qui concerne l'objectif 1: amélioration de l'approvisionnement en eau.

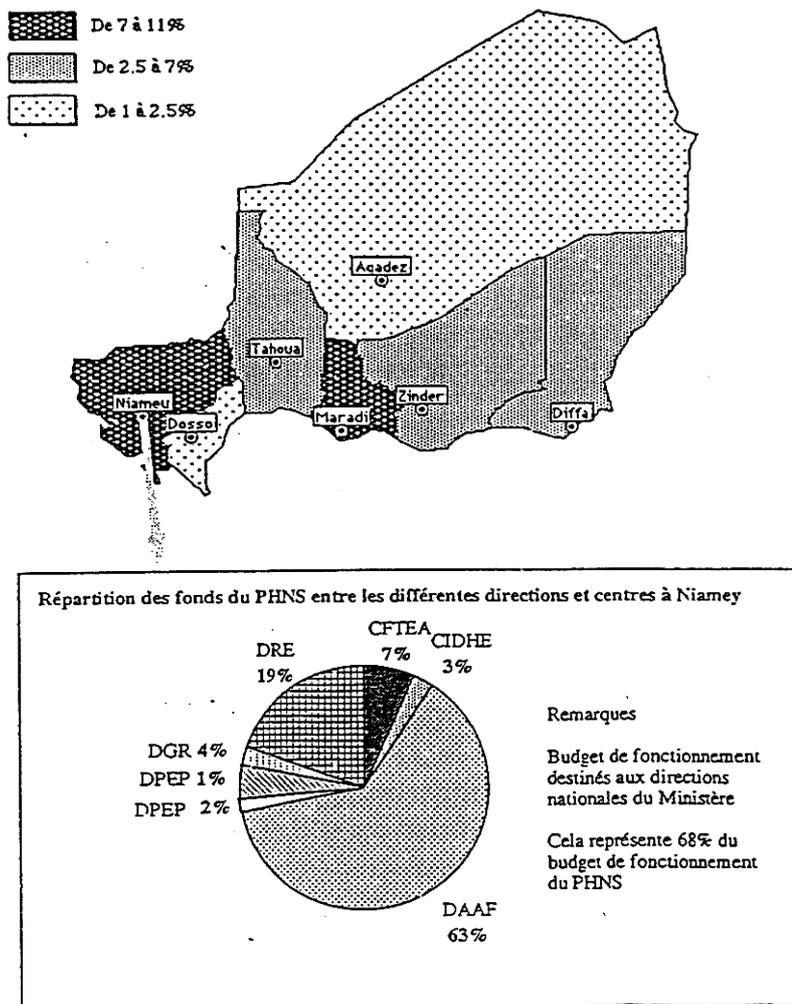


Figure 6: Répartition du budget de fonctionnement du PHNS entre les DDH et les directions nationales (Source: PHNS, 1995)

La finalité de la démarche est de donner aux acteurs nationaux une réelle maîtrise de la programmation et du suivi de leurs activités dans le secteur hydraulique. Cela signifie acquérir une capacité de définition d'actions stratégiques et de mise en oeuvre d'une politique nationale cohérente, dans le cas présent, dans le domaine de l'eau. Souvent, les Etats du Sud ont un programme national et une planification sectorielle mais, faute d'une politique cohérente d'allocation des ressources, ils ne correspondent pas aux actions menées sur le terrain. Dans le cas du Niger, plus d'une dizaine d'acteurs bilatéraux et multilatéraux sont présents dans le secteur hydraulique sans qu'il y ait toujours une coordination des activités sur le terrain et un respect de la politique nationale prévue par le gouvernement. Le PHNS, par sa grande intégration aux structures du Ministère et la mise en oeuvre de nouvelles méthodes de travail, montre qu'une administration nationale possède des grandes capacités de gestion des ressources et de réalisation effective de ses programmations annuelles. Par exemple, en transformant l'approche du PHNS, d'une structure projet à une structure d'appui, et en encourageant la participation des entreprises privées nigériennes pour le fonçage des puits, il a été possible de faire baisser le coût moyen du mètre linéaire (ml) de puits cimenté de 19.5% entre la phase 5 (1988-1992) et la phase 6 (1992-1996)<sup>25</sup>.

Les acteurs publics sont donc en mesure d'assumer les tâches de gestion et de supervision des infrastructures hydrauliques du pays.

Le PHNS, et en particulier le système de PSE, ont été l'objet d'une évaluation très poussée durant l'année 1996 qui a fait ressortir les points suivants:

- Le système a été considéré comme "hautement performant" malgré la complexité du système institutionnel existant et le nombre d'acteurs concernés par le programme.
- Le système a exigé, de la part des acteurs centraux et départementaux du Ministère, un processus d'apprentissage de la programmation qui a permis à terme d'aborder les questions de stratégie globale de développement dans le secteur de l'eau.
- L'évaluation a souligné l'efficacité de ce système, qui est "un des rares instruments de gestion qui dépasse de loin les exigences administratives normalement demandées par les institutions concernées"<sup>26</sup> par le programme (le MH/E, l'IUED et la DDC). Le système a été jugé très cohérent par rapport aux objectifs poursuivis par le programme et il contribue à renforcer chez les partenaires du Ministère une conscience professionnelle au niveau technique et financier.

L'ensemble du système a été jugé comme ayant eu un impact important sur la performance des services du MH/E et est semble-t-il bien apprécié<sup>27</sup>. De la sorte, le

---

<sup>25</sup> PHNS, *Bien gérer l'eau du désert: regard sur 20 ans de coopération entre la Suisse et le Niger dans le secteur hydraulique*, IUED/DDC, Genève, 1996, p. 44.

<sup>26</sup> Rauch Egon et al., *Rapport d'évaluation externe du Programme Hydraulique Niger Suisse, Phase VI (1992 - 1996)*, DDC, Berne, 1996, p. 61.

<sup>27</sup> Le système de PSE a largement permis au MH/E et aux autres acteurs d'atteindre des objectifs opérationnels importants:  
8100 mètreslinéaires (ml) de puits neufs ont été construits au lieu des 6800 ml programmés.  
2500 ml de puits forages au lieu des 1600 ml programmés.  
4100 ml de forages au lieu des 2500 ml prévus.  
Source: Rauch E., op. cit., p. 26.

programme a su adapter ses procédures et la gestion des fonds au fonctionnement courant de l'administration nationale. Cela a été possible grâce à une mise au point commune avec les Directions du MH/E. La seule réserve émise par l'évaluation concerne le fonctionnement de ce système, encore passablement soutenu de l'extérieur. Le prochain pas qui est actuellement en discussion est l'intégration au sein du Ministère et de ses Directions départementales des fonds provenant des différentes coopérations actives dans le secteur de l'eau. L'idée serait d'aboutir à une programmation annuelle consolidée (PAC) au niveau du Ministère, prenant en compte l'ensemble des fonds disponibles bilatéraux et multilatéraux. Cette initiative d'avenir, qui est en train de faire lentement son chemin, vise à donner au Ministère une vision d'ensemble des activités et des budgets d'investissement sur l'ensemble du pays. Les avantages de cette approche seraient de renforcer la capacité de maîtrise du Ministère et de créer une plus grande synergie entre les coopérations étrangères actives dans le domaine de l'eau. La PAC n'est donc pas la somme des différents programmes ou projets qui interviennent dans le secteur hydraulique, mais bien le reflet du programme d'activités annuel du Ministère.

### **3. LE PROGRAMME DE COMPOSTAGE DES ORDURES MENAGERES DE LA VILLE DU CAP-HAÏTIEN**

#### **3.1. Rappel des objectifs et du contexte du programme**

En 1989, le GATAP (Groupe d'appui technique et d'action pédagogique) a réalisé une étude de faisabilité du compostage des déchets organiques de la ville du Cap-Haïtien pour la Caritas du Nord. Le GATAP est une ONG haïtienne qui a été constituée à cette même époque par un ensemble de professionnels engagés auprès des plus défavorisés.

Le Cap-Haïtien est la seconde ville du pays, après la capitale Port-au-Prince. Plus de 200'000 habitants produisent quotidiennement 80 tonnes de déchets solides, composés à 80% de matières organiques compostables.

En 1991, sur la base de cette étude, le GATAP a élaboré un programme de compostage des déchets organiques, accompagné d'un programme d'animation et de sensibilisation des habitants à la gestion hygiénique des déchets en milieu urbain et à la promotion du compost en milieu rural. Ces activités ont été soumises, pour appui, à l'IUED. Etant donné l'intérêt de cette proposition, le Service études et projets de cet Institut a présenté une demande de financement à la Fédération Genevoise de Coopération (FGC).

Le programme de compostage a été conçu comme une entreprise. Il devra s'autofinancer à moyen terme par la vente du compost aux agriculteurs et aux pépiniéristes. Des négociations ont été menées et un accord fut signé avec les autorités de la ville du Cap-Haïtien pour qu'elles assument le transport des déchets jusqu'au terrain de compostage du GATAP, situé en périphérie de la ville.

Les objectifs généraux de ce programme sont:

- Participer à l'assainissement de la ville du Cap-Haïtien, à travers une collaboration avec l'ensemble des acteurs publics et privés concernés par le problème de gestion et de traitement des déchets solides.

- Susciter la participation de la population à la gestion des ordures pour améliorer la situation sanitaire de la ville et les conditions de vie qui y règnent.
- Produire du compost de bonne qualité et le commercialiser.
- Promouvoir l'utilisation du compost en milieu rural dans un but de lutte contre la dégradation des sols, d'augmentation de la production agricole et d'amélioration de la situation socio-économique des intéressés.

La figure 7 ci-contre présente l'ensemble des acteurs impliqués dans ce programme. L'Unité de compostage des ordures ménagères du Cap-Haïtien (UCOMECE) entretient des relations avec des acteurs privés et publics locaux (entreprises locales, municipalités, autres programmes et ONG locaux et nationaux, différents Ministères). Un accord existe avec la Mairie de la ville pour la livraison des déchets. Cependant, il n'a été respecté qu'irrégulièrement depuis fin 1994.

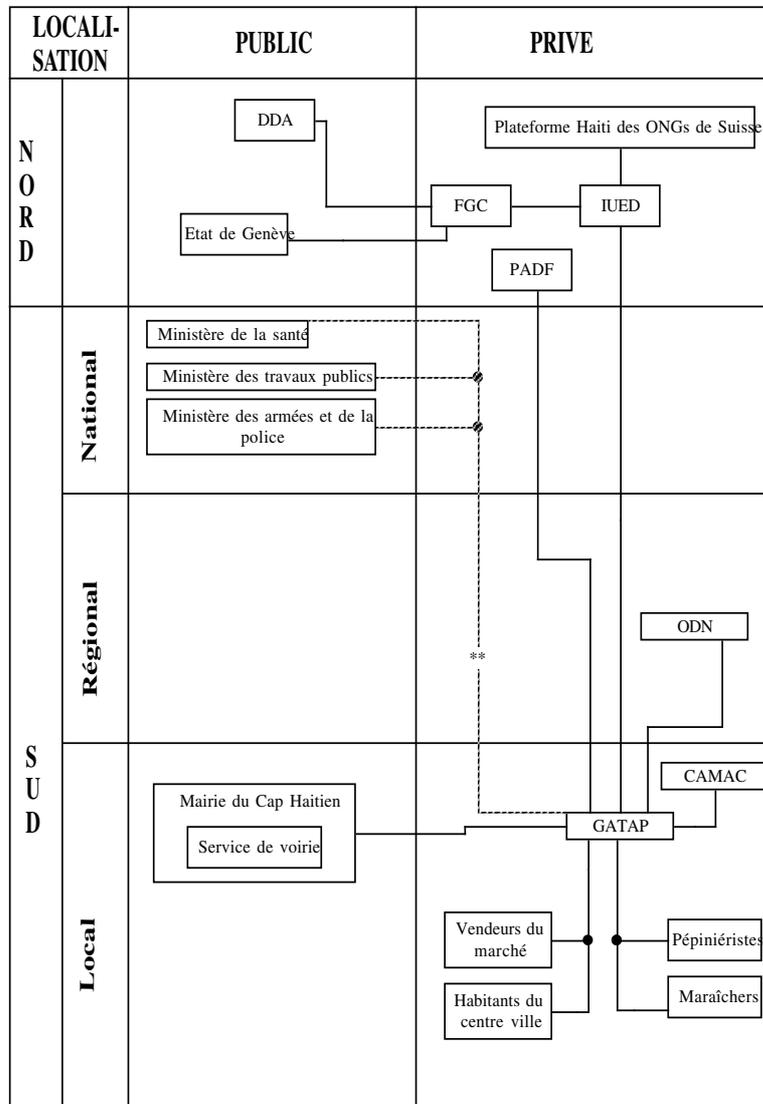


Figure 7: Inventaire des acteurs du programme de compostage des ordures ménagères (Source: IUED, 1995)

### **3.2. LA STRUCTURE INTERNE ET LE SYSTEME DE PROGRAMMATION ET DE SUIVI DU PROGRAMME**

#### ***L'organigramme de l'UCOMECE***

L'UCOMECE est un programme du GATAP, dont elle dépend administrativement. La Programmation-suivi-évaluation concerne par conséquent l'UCOMECE et la direction/administration du GATAP.

Comme toute organisation locale, le GATAP est géré par un conseil d'administration. Une entité de coordination-administration assure le suivi opérationnel et financier de l'ensemble des programmes gérés par cette organisation. L'UCOMECE est pourvue d'une structure de gestion qui pilote le programme. Le personnel est composé d'un chef de programme, d'un chef d'exploitation, d'une secrétaire/comptable et d'un garçon de bureau pour la partie administration-gestion, et d'un technicien agricole et d'un chef d'équipe encadrant jusqu'à 30 journaliers pour la partie production.

Les comptes annuels consolidés sont préparés par la structure administrative du GATAP à Port-au-Prince avec l'appui/conseil d'une fiduciaire externe. Les rapports d'activités sont préparés par le responsable de l'UCOMECE avec l'appui et le contrôle du coordinateur du GATAP.

L'UCOMECE est organisée en deux secteurs, le secteur de la production du compost et le secteur d'animation et de diffusion. Le premier secteur est chargé de la production et du contrôle de qualité du compost. Le second secteur est chargé de la vente, du suivi des parcelles mises en culture de démonstration chez des maraîchers et des agriculteurs locaux et des activités d'information-sensibilisation en milieu urbain.

Le secteur de production du compost, conçu et géré comme une entreprise, est destiné à durer. Les autres activités viennent supporter la production de compost dans la phase pilote. Elles vont diminuer avec le temps.

Un système de PSE a été mis en place par les cadres intermédiaires et le responsable de l'UCOMECE pour organiser dans le temps, suivre et évaluer les différentes activités du programme.

Le caractère entrepreneurial de l'UCOMECE, et le simple fait que sa survie à moyen terme passe par l'autofinancement de ses charges d'exploitation, rendent la mise en place d'un système de PSE absolument déterminant. Ce système de PSE devient ainsi un véritable outil de contrôle de gestion de ses activités. Par exemple, il doit permettre de suivre l'évolution des charges de l'entreprise et de connaître les quantités de compost produites en fonction des marchés négociés. Toute perte de temps à la production entraîne, comme dans toute entreprise, une augmentation des charges qui met en péril l'équilibre financier de l'opération.

Ce système doit aussi faciliter la planification du calendrier des activités et aider au suivi du déroulement et des effets des actions de sensibilisation et de diffusion.

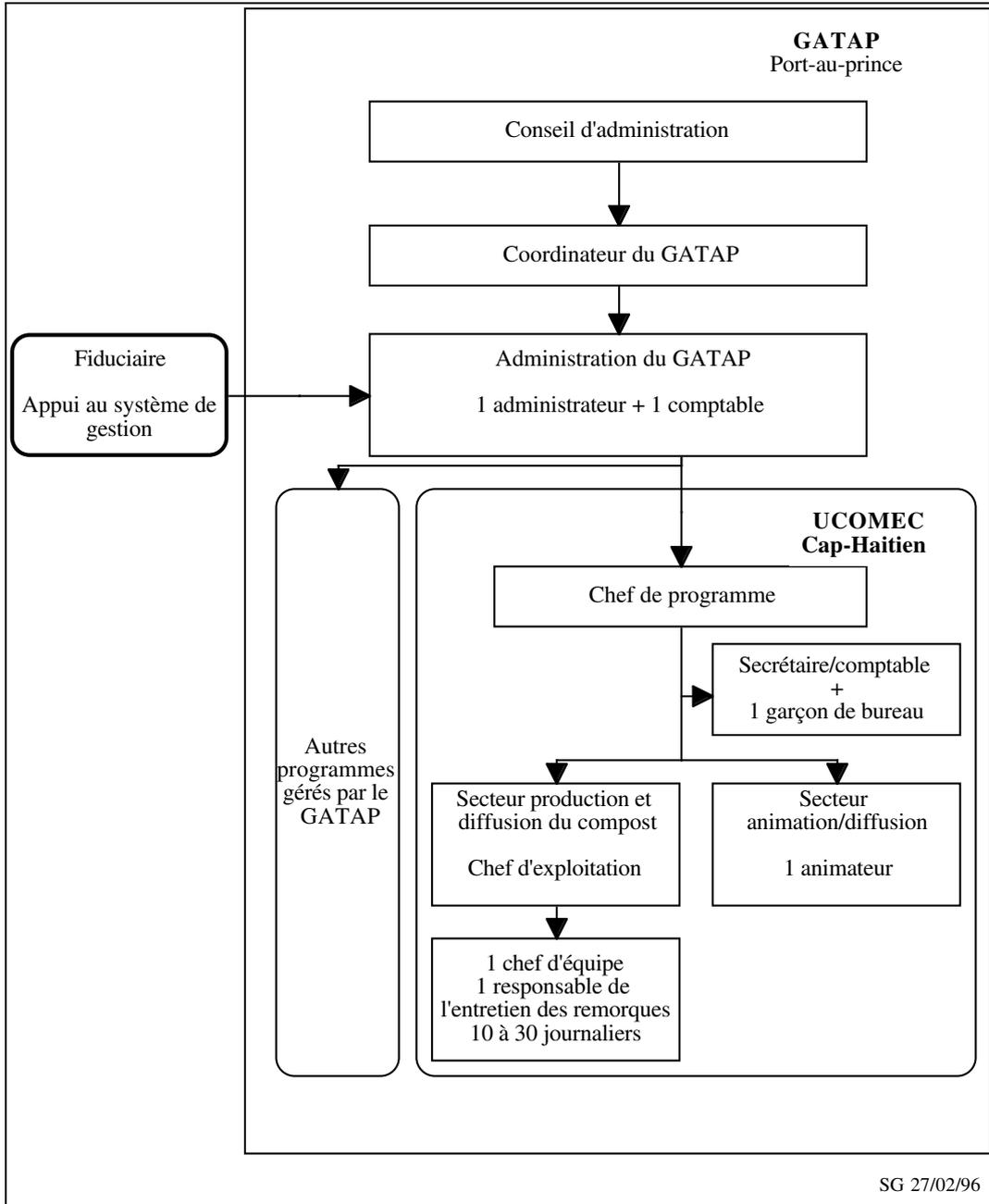


Figure 8: Organigramme de fonctionnement du GATAP et de l'UCOMECE

### *Le système de programmation*

L'UCOMECE travaille selon un programme d'activités qui porte jusqu'à présent sur deux ans. Mais seul le plan de l'année à venir est détaillé (modèle du tableau 15). Celui de l'an II contient les orientations générales.

C'est une démarche de programmation simple et classique, similaire à celle utilisée dans le cadre du PHNS: hiérarchisation des objectifs à atteindre durant l'année et activités en référence avec chaque secteur. Enfin, des dates de référence sont définies pour chaque activité.

Le problème de l'UCOMECE ne se situe pas au niveau de la maîtrise de l'outil de programmation en tant que tel, car elle le maîtrise bien sur le plan théorique. Il se situe au niveau de sa capacité à projeter son action dans le futur pour anticiper les nouvelles contraintes et les défis qui se préparent. Cette question est cruciale pour l'UCOMECE, qui est un projet de nature productive. Elle doit arriver à autofinancer assez rapidement une partie de ses frais de fonctionnement par la vente du compost. Pour cela, elle doit intégrer les contraintes du marché (qualité, délai, finances, etc.) à sa programmation. Or, par leur nature même, ces contraintes entrent plutôt dans une démarche projet de type linéaire, où tout est prédéfini.

GROUPE D'APPUI TECHNIQUE ET D'ACTION PEDAGOGIQUE  
GATAP  
Unité de compostage des ordures ménagères du Cap-Haïtien  
UCOMECE

PLAN D'ACTION  
Octobre 1995 - Septembre 1996

#### I- PRODUCTION DU COMPOST

OBJECTIF	ACTIVITES	DATE DE REFERENCE
Traitement de 7,920 m <sup>3</sup> d'ordures tout venant	Actualiser le contrat UCOMECE/-MAIRIE avec la nouvelle administration	Déc 1995
	Maintenir le contact et collaborer avec des entrepreneurs intéressés à la privatisation de la collecte des ordures ménagères	Continu
	Collecter les ordures produites par le marché Cluny conjointement avec d'autres secteurs: OIM, ODN, MSPP, Mairie etc...	Continu
	Faire l'acquisition d'outillage tenant compte des efforts de rationalisation (brouettes, entonnoir, etc...)	Jan. 1996

*Tableau 15: Programmation 1995 pour le volet promotion de la vente de compost (Source: UCOMECE, 1995)*

L'UCOMECE sera donc obligée de procéder progressivement à une inversion de sa programmation des activités, en les planifiant non plus en fonction d'une enveloppe budgétaire à trouver mais en fonction des entrées financières résultant de l'activité productive. Pour ce faire, l'UCOMECE doit aussi procéder à une intégration de la planification des activités et de la planification financière, car elle doit connaître avec précision et rapidité les fonds qu'elle peut engager dans ses activités.

Il faut souligner que l'UCOMECE se trouve dans un contexte local très changeant. Cela complique beaucoup la tâche des responsables de l'Unité. Ces changements imposés représentent une perte de temps et obligent les responsables à travailler dans le court terme et à conserver une grande flexibilité dans la prise de décision, comme nous le verrons au chapitre 4.

### ***Le système de suivi actuel***

Malgré toutes les difficultés rencontrées depuis le démarrage du programme, dans un contexte de coup d'Etat, de crise politique et d'embargo, l'UCOMECE a progressivement structuré un système de suivi qui est présenté dans la figure 9.

#### **Trois types de fiches peuvent être distingués:**

- Les fiches de suivi administratif, qui servent essentiellement au secrétariat et au chef d'exploitation pour contrôler les charges (salaires, énergie, divers).
- Les fiches du suivi de la production et des ventes, qui permettent de relever quotidiennement les déchets livrés sur le site de compostage (entrées) et de suivre les opérations de production (tri, retournement, criblage, etc.).
- Les fiches de suivi des activités de sensibilisation et de diffusion.

Le tableau 16 présente la fiche de suivi des jardins de démonstration, qui permettent de tester la valeur agronomique du compost produit et de montrer la valeur du compost. Le tableau 17 présente la fiche de suivi des livraisons de déchets (appelés fatras en Haïti) qui permettent d'avoir une idée précise des quantités de matières premières déposées sur l'Unité de compostage.

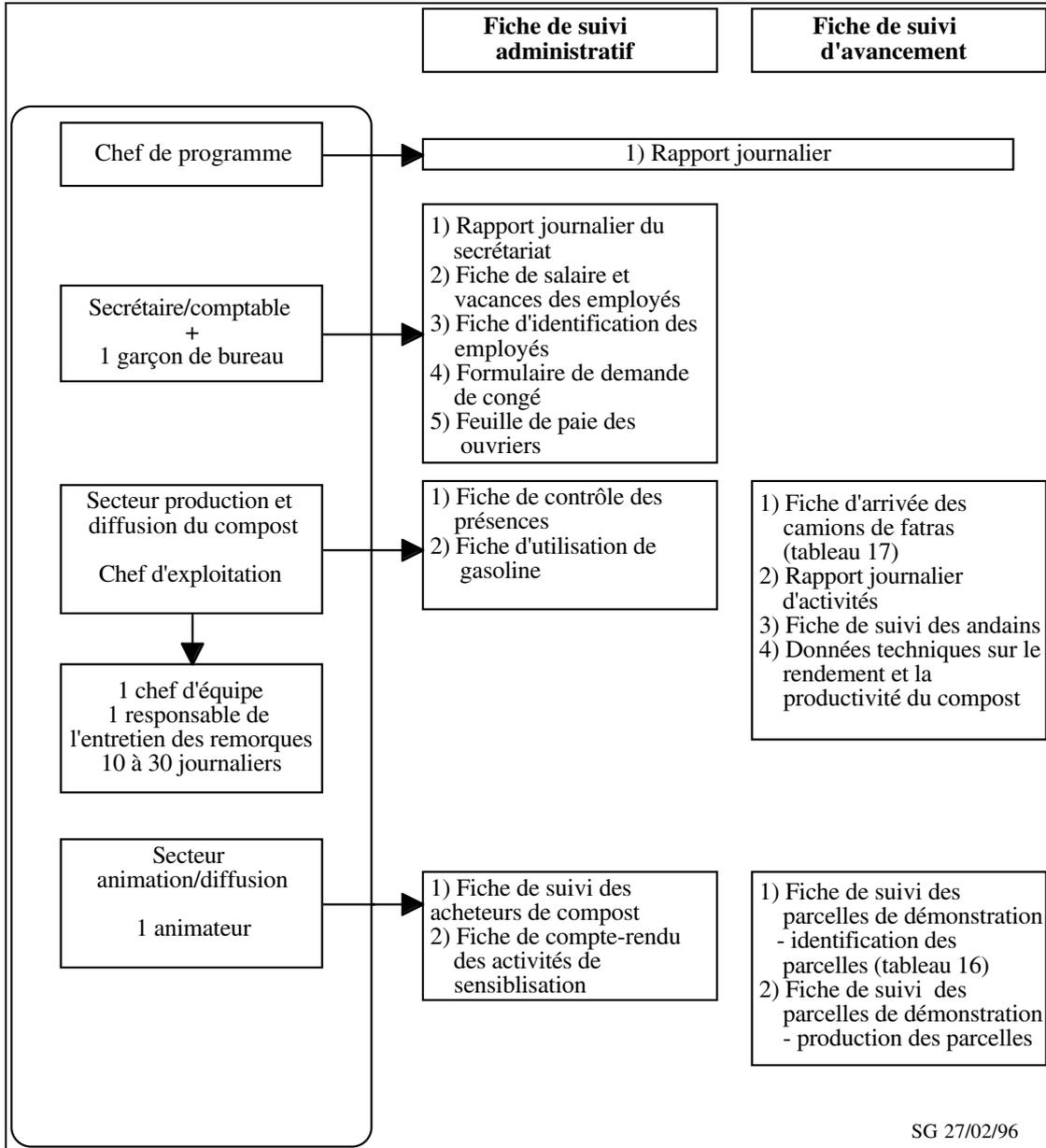


Figure 9: Système de suivi de l'UCOMECE





#### 4. UNE FORMALISATION PROGRESSIVE DU SYSTEME DE SUIVI

Les outils de PSE ont été élaborés progressivement depuis 1991, de nombreux ajustements ont été opérés et le seront encore à l'avenir. L'évolution des activités, leur diversité et la variation de leur importance stratégique ont obligé les responsables à corriger constamment les outils de PSE dans la phase pilote de ce programme-entreprise.

Cette phase de recherche-action a vu la multiplication des fiches de suivi, avec une volonté de l'UCOMECE de consigner l'ensemble des activités de manière très détaillée. Cela entraîne une multiplication des informations à traiter. La conjoncture politique et économique extrêmement difficile a provoqué des irrégularités dans la collecte de ces informations. Dans plusieurs domaines, trop de données irrégulières ont rendu le suivi et l'évaluation difficile, sinon impossible.

La pratique a montré la nécessité de limiter au maximum les informations collectées. Pour pouvoir opérer cette sélection, il est nécessaire d'avoir une vision très claire des objectifs et des enjeux à court, moyen et long terme. Cette vision n'est pas facile à maîtriser dans un pays où le travail de coopération s'inscrit depuis trop longtemps dans l'urgence.

Cela renvoie en d'autres termes à la planification stratégique. A partir de l'identification des éléments qui doivent être maîtrisés dans le temps, il faut établir un calendrier d'action. Par exemple, pour pouvoir faire des recommandations techniques précises pour l'utilisation agronomique du compost, au moment où le programme sort de la phase pilote pour entrer dans la phase de production régulière, il faut disposer de nombreuses informations techniques. Ces éléments ne peuvent se collecter que par des essais agronomiques portant sur diverses variables et répétés sur plusieurs saisons. Pour ne pas avoir suffisamment anticipé ces besoins, pris par l'urgence du quotidien, l'UCOMECE s'est retrouvée en 1995 avec de grandes quantités de compost à vendre, sans avoir tous les éléments techniques en main pour produire un message de vente convaincant pour les acheteurs potentiels. Ce problème a compliqué sérieusement le lancement de la campagne de promotion du compost.

Actuellement, l'UCOMECE travaille à la simplification des fiches. Un obstacle non négligeable provient du niveau de compétence des utilisateurs de ces outils. La capacité à discerner les informations-clefs des détails peut être difficile pour certains. On remarque que moins les utilisateurs sont expérimentés, plus ils collectent d'informations inutiles. Il faut donc non seulement évaluer les résultats du programme, mais aussi la PSE en elle-même, afin de juger de sa pertinence sur le terrain.

Les résultats des activités d'animation et de sensibilisation sont difficiles à évaluer concrètement. Dans le cas de l'UCOMECE, le poids des facteurs structurels et conjoncturels externes a été tel que les effets des actions menées ont été difficiles à discerner. De plus, la complexité du programme et les nombreux problèmes urgents du quotidien n'ont pas permis d'affecter les ressources humaines nécessaires à l'évaluation de ces actions.

Dans le secteur de la production de compost, le suivi et l'évaluation peut se faire plus simplement, car on travaille sur la base d'indicateurs quantitatifs: quantités de fâtras traités, quantités de composts produits, etc. Il est par contre plus difficile d'évaluer le

nombre d'heures passées pour réaliser les très nombreuses activités de préparation du compost. Un contrôle de gestion strict des feuilles de route individuelles serait nécessaire pour pouvoir mesurer le temps passé à chaque activité. C'est impossible dans la situation actuelle et ces contrôles de gestion sont effectués par pointage.

Finalement ce sont les résultats comptables qui indiquent sans détours le poids des charges et l'importance des recettes. Mais ces données ne sont disponibles qu'une fois par an, au bouclage de l'année comptable, c'est-à-dire trop tardivement pour la gestion stratégique de l'organisation. En effet, dans des opérations qui ne peuvent pas compter sur de grandes réserves budgétaires et en capital, un suivi mensuel des grands postes budgétaires est nécessaire. La PSE doit, dans ce contexte, s'appuyer sur un système comptable qui permette de traiter les données financières presque en temps réel. Ce système n'est pas encore au point à l'UCOMECE.

Enfin, le système actuel de PSE est trop lourd, trop rigide et peu transparent. Il est nécessaire de limiter les informations collectées au strict minimum et d'amener les cadres de l'ONG à résister au désir de tout vouloir contrôler.

En concevant un système trop complexe, on lui enlève toute possibilité de s'ajuster à une conjoncture par trop changeante et on crée rapidement des blocages. Enfin, un système peu transparent et exclusif peut être vu comme un outil de contrôle et de répression de la hiérarchie envers les subordonnés, qui feront alors tout pour le détourner. Chaque collaborateur concerné par les informations devrait savoir pourquoi et comment elle sont collectées et recevoir des informations en retour. Ce retour peut être effectué durant une auto-évaluation qui est un moment propice pour faire une analyse, avec les collaborateurs, des données collectées et compilées dans le but d'améliorer le programme de travail.

Dans le cas de ce programme, il apparaît qu'à plusieurs reprises il a été plus important, pour la survie du programme, de faire preuve d'une grande souplesse dans l'organisation et de réagir rapidement à des problèmes urgents, plutôt que de collecter les données d'une manière trop exhaustive.

L'optimisation du système de PSE va de pair avec l'avancement du programme. Durant la phase pilote, il est préférable de s'assurer d'une capacité d'analyse régulière sur la base d'un système simple de suivi de la situation et d'utiliser un système de prise de décision rapide permettant de s'adapter à l'environnement changeant. Ceci n'est pas toujours évident pour l'UCOMECE étant donné les longues distances séparant la coordination du GATAP, à Port-au-Prince, et la ville du Cap-Haïtien, et qui engendrent des lenteurs dans les prises de décisions.

La PSE s'arrête trop souvent à la programmation et au suivi. Dans le cas de l'UCOMECE, la conjoncture et des problèmes d'organisation interne ont fait que la phase d'évaluation a été jusqu'à présent le parent pauvre du processus. Pour tirer pleinement profit du système mis en place, l'étape de l'évaluation devra être systématiquement introduite dans le processus. L'évaluation concerne l'analyse du résultat de l'entreprise, de l'organisation générale, ainsi que des prestations de chacun, qui doivent être abordées dans un entretien individuel. Un tel entretien vise à identifier non pas les fautes et manquements, mais, de manière positive, les succès et les possibilités d'amélioration des prestations individuelles en regard des objectifs généraux du programme.

Cette démarche ne s'oppose pas aux analyses collectives mais en est complémentaire. L'engagement de chacun dans une organisation est généralement d'abord conditionné par des objectifs personnels. L'optimisation de l'atteinte des objectifs de chacun permet ensuite de générer un consensus sur les objectifs de l'organisation et de créer un climat favorable pour une évaluation objective des résultats collectifs.

Etant donné les implications humaines de la PSE, ces outils doivent être acceptés autant que maîtrisés par les collaborateurs. Selon le contexte institutionnel, politique ou culturel, ce mode de fonctionnement peut être très éloigné des pratiques traditionnelles.

## 5. CONCLUSION

Les deux études de cas illustrent des applications du système de PSE dans des contextes institutionnels et géographiques différents. Elles montrent que chaque contexte demande une adaptation du système de PSE tout en respectant les mêmes règles et principes de base. Une institution qui intervient dans le domaine du développement a besoin d'un système de PSE formalisé qui puisse l'aider à s'évaluer et à anticiper l'avenir qui, par définition, est incertain. De plus, si ces institutions sont soutenues par l'extérieur, les instruments de PSE deviennent un impératif car, sans eux, il est bien difficile de se rendre compte du renforcement des capacités des acteurs locaux. C'est une chose de financer des infrastructures physiques telles que la construction de puits, dont on peut évaluer la qualité de construction et la quantité de réalisation (en mètre linéaire de puits construits par exemple). Cela en est une autre de suivre l'évolution des capacités des services techniques, de programmer leurs activités trimestrielles de suivi des chantiers de construction et de préparation des appels d'offre, etc. La PSE introduit autant une dimension qualitative (capacité de maîtrise du processus) que quantitative (suivi des réalisations physiques, des formations). L'enjeu final de l'introduction du système de PSE dans le cadre d'un programme d'appui institutionnel est qu'il soit lui-même **internalisé** par les acteurs nationaux en tant qu'outil de travail et non pas comme système de surveillance imposé par la hiérarchie ou, pire, par l'appui extérieur (dans la mesure où il n'en avait pas du tout avant).

La PSE est aussi très formatrice. Au-delà des outils, c'est une manière de penser et de fonctionner qui s'instaure. Avec le temps, la PSE devrait faire partie intégrante de l'organisation, ce qui n'est de loin pas la règle. La PSE n'est pas neutre car elle implique une transparence dans le travail réalisé, une certaine rigueur et une capacité d'auto-évaluation du travail de chacun. Il est important de souligner que les instruments de PSE ont pour but d'aider à la structuration et au renforcement des capacités des institutions locales indépendamment du fait qu'elles soient soutenues par l'aide extérieure ou qu'elles travaillent seulement avec des fonds propres.

Ces deux études de cas montrent encore qu'il n'existe pas de recette miracle pour la mise en oeuvre d'une démarche d'appui institutionnel. Cette démarche est le résultat d'une action volontariste et concertée qui implique un changement de comportement des acteurs du Nord et du Sud. Elle nécessite une bonne connaissance du contexte socio-politique de l'institution appuyée et un accord de fond sur une volonté commune de changer les procédures de mise en oeuvre de la coopération technique. A ce stade, l'analyse des acteurs, des fonctions et des enjeux du système de relation existant entre acteurs du Nord et du Sud est très utile pour anticiper certaines questions de fond et les

blocages qui peuvent apparaître dans la mise en oeuvre de la démarche<sup>28</sup>. Les constatations tirées de l'exercice doivent logiquement amener les interlocuteurs à définir le cadre général (sur une base contractuelle) dans lequel va évoluer le programme de développement. Ce dernier devrait par exemple inclure, dans le contrat de coopération, des instances non permanentes de concertation, de pilotage, voire des instances de recours pour le règlement de certains litiges ainsi que les fonctions et rôles des acteurs internes et externes dans le système de coopération. Le système de PSE intervient dans ce contexte comme instrument de régulation et de circulation de l'information dans le système de coopération qui a été défini entre acteurs.

Ce texte a été alimenté par des praticiens de terrain qui sont engagés auprès d'institutions actives dans le domaine du développement. Il a pour but de servir de base de réflexion à toute personne ou institution désireuse de revoir leur approche de la coopération technique. Le contenu de ce texte doit être adapté de cas en cas aux besoins et nécessités de chacun. Les auteurs sont à leur disposition pour poursuivre cette réflexion et approfondir cette démarche.

---

<sup>28</sup> Fino D., Ghinet S., *Démarche d'appui institutionnel. De l'analyse des acteurs à un processus de renforcement institutionnel*, in: Série Itinéraires; Pratique et réflexion, No 6, IUED, Genève, 1995.

## **LISTE DES ABRÉVIATIONS**

CAMAC	Comité d'appui à la mairie du Cap-Haïtien
ATI	Assistant technique IUED
CN	Coordinateur national
CP	Comité de pilotage
DAAF	Direction des affaires administratives et financières
DDH	Direction départementale de l'hydraulique
DIH	Direction des infrastructures hydrauliques
Dir. nat.	Direction nationale
DPEP	Direction de la planification et de l'évaluation des projets
DRE	Direction des ressources en eau
FGC	Fédération genevoise de coopération
GATAP	Groupe d'appui technique et d'action pédagogique
M H/E	Ministère de l'Hydraulique et de l'Environnement du Niger
ODN	Office de développement du Nord
PADF	PanAmerican Development Foundation
RI	Responsable IUED
UCOMECC	Unité de compostage des ordures ménagères du Cap-Haïtien

## **GLOSSAIRE**

### **Activités:**

actes volontaires qui, ensemble, visent à atteindre des résultats intermédiaires.

### **Contrôle:**

opération qui examine dans quelle mesure une opération ou un comportement (financier ou autre) est conforme à des procédures ou des contrats préétablis.

### **Efficacité:**

degré de réalisation des résultats intermédiaires.

### **Efficience:**

rapport des résultats d'un programme par rapport aux moyens engagés; le rendement.

### **Evaluation:**

opération ponctuelle qui vise à déterminer, de façon rétrospective, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la viabilité des réalisations du service ou du projet, eu égard à ses objectifs. Elle cherche à comparer ce qui a été réalisé avec ce qui a été programmé et à comprendre les causes d'éventuels écarts.

### **Evaluation externe:**

l'évaluation est réalisée par des personnes externes au service/projet. Dans la plupart des cas, les évaluateurs sont mandatés par des bailleurs de fonds qui souhaitent avoir, lors du renouvellement d'une phase, un avis de personnes extérieures au projet.

### **Evaluation interne:**

l'évaluation est réalisée par les responsables du service ou du projet afin de piloter les actions de développement.

### **Impact:**

degré de réalisation des objectifs du programme et de ses effets sur le développement global.

### **Indicateur:**

variable qui permet de mesurer les changements intervenus au niveau des moyens, des activités, des résultats et des objectifs.

### **Intrant (input):**

moyens et activités à entreprendre qui, ensemble, devraient atteindre les résultats désirés.

### **Objectif:**

état spécifique à atteindre dans le futur. Un programme peut avoir différents objectifs. Un ordre de priorité est alors établi entre eux.

### **Planification:**

partant d'une situation donnée, la planification définit les orientations et objectifs à atteindre dans l'espace et le temps, grâce à la combinaison rationnelle de différents moyens humains, techniques et financiers. Elle se réfère en règle générale à une perspective moyen/long terme.

**Programmation:**

activité qui consiste à dresser un calendrier des objectifs, des résultats intermédiaires, des activités et des moyens, pour une période donnée. Autre terme utilisé: planification opérationnelle, planification par programme ou encore plan d'opération. La programmation est établie par un service ou un projet.

**Programme d'appui institutionnel:**

apport externe ("projet") qui a comme objectif principal le renforcement des capacités des institutions internes du pays afin de pouvoir exécuter des programmes et des projets propres.

**Projet:**

ensemble des moyens mis en oeuvre de façon coordonnée, qui doit permettre de poursuivre un objectif précis pendant une période donnée. Dans le langage de la coopération au développement, le terme projet se réfère souvent à des interventions financées et (au moins en partie) gérées de l'extérieur.

**Ressources:**

ressources financières, humaines et matérielles nécessaires pour mettre en oeuvre des activités.

**Résultat intermédiaire (output):**

situation spécifique désirée dans le futur, nécessaire pour atteindre un objectif. Le produit qui découle directement des activités et de l'utilisation des moyens du service ou du projet. Les "outputs" ne sont pas recherchés pour eux-mêmes, mais parce qu'ils contribuent à la réalisation de l'objectif du programme.

**Suivi:**

collecte et enregistrement, par le personnel d'un service ou d'un projet, de données essentielles pour mesurer le déroulement du programme à tous les niveaux: au niveau des activités menées, des moyens mis en oeuvre, des résultats atteints et des objectifs réalisés. C'est une activité continue, qui accompagne la mise en oeuvre de la programmation. Autres termes utilisés: monitoring, surveillance.

**Supervision:**

ensemble des mesures visant à s'assurer que le personnel accomplit ses activités avec efficacité et devient plus compétent dans son travail.

**Viabilité:**

la capacité d'un programme de continuer à produire des effets après l'investissement initial, ou après le désengagement du donateur; la durabilité du programme.

## BIBLIOGRAPHIE

- BERG E. J., *Repenser la coopération technique. Réformes pour renforcer les capacités en Afrique*, Paris, Economica, 1994.
- BERG E. J. et al., *Rethinking Technical Coopération, Reforms for Capacity Building in Africa*, RBA-UNDP, New York 1993.
- BLUNT P., COLLINS P., "Institution Building in Developing Countries", in: *Public administration and development*, vol 14, London, 1994, pp. 111-120.
- BOSSUYT J., *New Avenues for Technical Cooperation in Africa: Improving the Record in Terms of Capacity Building*, ECDPM, Den Haag, 1992.
- BRINKERHOFF D.W., *La gestion efficace de projets de développement*, West Hartford, 1991.
- BRINKERHOFF Derick W., "Institutional development in Wolrd Bank projetcts: analytical approaches and interventions designs"
- CAD, *Manuel de l'aide au développement. Principes du CAD pour une aide efficace*, Paris, OCDE, 1992.
- CRDI, *Appui institutionnel en matière de formation et de recherche: divers documents du "Centre de recherche pour le développement international"*, Canada, CRDI.
- ENDA Graf Sahel, *La ressource humaine, avenir des terroirs. Recherches paysannes au Sénégal*, Enda Graf Sahel-Karthala, Paris, 1993.
- FINO D., *Programme hydraulique Niger-Suisse, Phase V (1988-1992); rapport de fin de phase*, IUED, Genève, 1993.
- FINO D., UVIN P., *Initiation pratique au système de Programmation-Suivi-Evaluation dans le cadre d'une démarche d'appui institutionnel avec des exemples du secteur sanitaire*, Genève, IUED, 1993.
- FINO D., GHINET S., *Démarche d'appui institutionnel. De l'analyse des acteurs à un processus de renforcement institutionnel*, coll. Itinéraires pratiques et réflexions, No 6, IUED, Genève, 1995.
- FOWLER A., *Institutional Development & NGOs in Africa*, Oxford, INTRAC/NOVIB, 1992.
- HOCHET A.M., *Appui aux initiatives de base, Niafunké-Mali*, Berne, DDA, 1989, p. 185.
- IUED/PHNS, *Bien gérer l'eau du désert: regard sur 20 ans de coopération entre la Suisse et le Niger dans le secteur hydraulique*, IUED/DDC, Genève, 1996.
- JACOB J.P. et al., *Guide d'approche des institutions locales (GAIL): méthodologie d'étude des acteurs locaux dans le monde rural*, Genève, IUED/SEREC, 1994.
- JACOB J.P., MARGOT F., SAUVAIN P., UVIN P., *Programme national de recherche, N° 28: Divers documents relatifs au Projet "Rôle des collectivités publiques locales comme support du développement rural"*.
- KWAN KAI HONG et al., *Jeux et enjeux de l'auto-promotion: Vers d'autres formes de coopération au développement*, Cahier no 20, PUF-Paris/IUED-Genève, 1991.
- KWAN KAI HONG, PIERRET MH., LECOMTE B., *Cinq outils pour l'auto-évaluation*, DDC/GRAD, Berne/Bonneville, 1995
- LECOMTE B., DOUET H., *L'auto-évaluation: état de la question*, Eschhorn (D), 1988.
- LECOMTE B., *L'aide par projet, Limites et alternatives*, Paris, OCDE, 1986.
- NORTH HAVEN W., *Renforcement des capacités et coopération technique - Gestion d'une synergie*, BRA-PNUD, New York 1992.

- OCDE, *Principes relatifs aux orientations nouvelles de la coopération technique*, OCDE, Paris 1991.
- PHNS, *Principe de gestion administrative et financière du PHNS/Phase VI*, Niamey, MH/E, 1992.
- RAUCH E. et al., *Rapport d'évaluation externe du Programme Hydraulique Niger Suisse, Phase VI (1992 - 1996)*, DDC, Berne, 1996, 66 p.
- RYCKMANS H., "L'approche partenaire dans la coopération belge", in: *Cahiers du CIDEP*, No 11, Louvain-La-Neuve, 1991.
- SABELLI F., *Recherche anthropologique et développement*, Paris, PUF, 1993.
- UNITE, *Boîte à outils d'analyse, de suivi et d'évaluation*, GRAD/UNITE, Bonneville/Bâle, 1994.
- UPHOFF N.T., *Local Institutions and Participation for Sustainable Development*, London, 1992.
- VERHAGEN K., *L'auto-développement? Un défi posé aux ONG*, Paris, L'Harmattan/Collection U.C.I. 1987, 193 pages.
- WILLOT P., *Une centaine de fiches pour la pratique de l'auto-évaluation assistée*, Vedrin (B), 1984.

## ANNEXE 1

### Brève présentation de quelques techniques courantes de programmation

Nous commencerons par présenter la méthode du Cadre Logique (Logical Framework), qui est la plus utilisée dans la coopération au développement. Ensuite nous discuterons la méthode PIPO/ZOPP, qui est principalement employée par la coopération allemande et des ONG, mais qui constitue en fait un amalgame de techniques courantes dans le secteur privé.

#### A. Cadre Logique

Cette méthode a été développée à la fin des années soixante par un bureau de conseil de Washington D.C. pour le compte de l'USAID. Elle a été ensuite étendue à tous les projets d'USAID, ainsi qu'à la coopération canadienne et britannique. D'autres agences d'aide bilatérales et internationales, publiques et privées, se sont inspirées de cette méthode, sans toutefois l'adopter formellement. La méthode est composée de quatre étapes, qui permettent de remplir un schéma standardisé dans lequel peuvent être synthétisés tous les résultats de l'exercice.

1. La première étape consiste à fixer des intrants (activités), des extrants (résultats intermédiaires), l'objectif du projet et la finalité (objectif global). Ces différents termes sont liés entre eux par une hiérarchie logique:
  - les **intrants** sont le niveau de départ. Ce sont les activités à entreprendre et les moyens à mettre en oeuvre qui, ensemble, devraient permettre d'atteindre les résultats désirés;
  - les **extrants** sont les résultats intermédiaires. Ils ne constituent pas une fin en soi: ils sont désirés parce qu'ils contribuent à la réalisation de l'objectif du projet;
  - **l'objectif** ou le but du projet est l'état futur qu'on veut atteindre. On considère que cet état futur contribuera à résoudre certains problèmes globaux ou à réaliser un objectif global;
  - la **finalité** ou l'objectif global: la justification au sens large du projet; son impact attendu sur la société. (Dans notre définition de la programmation, nous n'avons pas inclus ce concept: nous le croyons trop général, par ex.: "promouvoir le bien-être de la région "x").

Cette première étape recoupe notre chapitre sur la programmation.

2. La deuxième étape est peut-être la plus originale: expliquer les présuppositions de chaque niveau de la programmation.

Les présuppositions sont des facteurs qui sont hors du contrôle du projet mais qui conditionnent la hiérarchisation des inputs, des outputs, des objectifs et des buts. Ils reflètent l'insécurité. Ci-dessous, nous prenons l'exemple de l'introduction d'une nouvelle variété de semences dans une région.

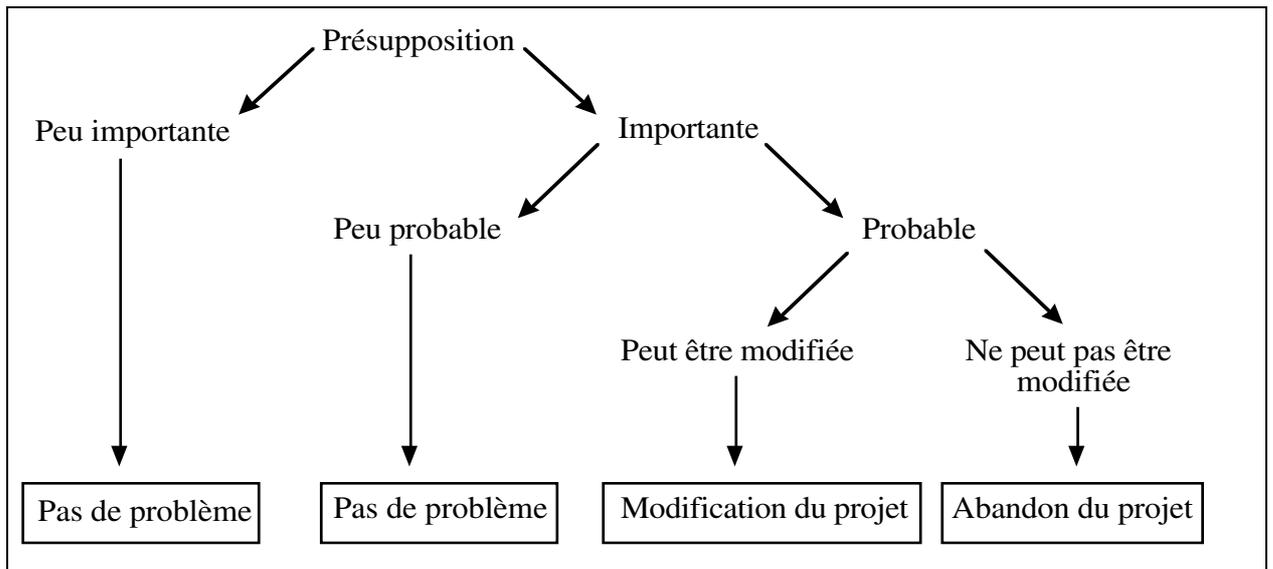
L'objectif du projet est d'augmenter la production de riz de 25% en cinq ans. Pour cela, il faut que 1'500 paysans commencent à utiliser les nouvelles techniques et que les moyens nécessaires (semences, engrais, etc.) soient mis à leur disposition à un prix raisonnable. Ce sont les résultats intermédiaires du projet. Pour atteindre ces résultats, il faut produire 10'000 kilos de semences, amener 50'000 kilos d'engrais; mettre sur pied un système de distribution de ces inputs ou encore former 2'000 paysans à la nouvelle méthode de culture. Ce sont les activités à mettre en oeuvre par le projet.

A chacun de ces niveaux, il y a des présuppositions. Ainsi, au premier niveau, il faut qu'il pleuve suffisamment pour que la récolte soit bonne. Ceci est une présupposition de taille, sur laquelle les responsables du projet n'ont aucun pouvoir. Il faut aussi que le revenu des paysans reste stable et ne baisse pas soudainement à cause de facteurs externes. De même, il faut que la production des semences fonctionne normalement (ce qui, dans le cas où ce n'est pas le projet qui les produit, est une présupposition non contrôlable par le projet). Il ne faut pas que le gouvernement limite l'importation d'engrais et que son prix monte soudainement. Tous les facteurs externes qui conditionnent le succès du projet sont des présuppositions.

*Encadré 6: Exemple de présuppositions*

Après avoir spécifié toutes les présuppositions, il faut les classer. On peut distinguer les présuppositions importantes, celles qui ont une grande influence sur le projet, de celles qui sont moins importantes. On peut aussi distinguer les présuppositions probables de celles qui sont peu probables (voir Encadré 16).

Si une présupposition est à la fois importante et probable, elle est appelée "fatale": le projet doit alors être modifié en profondeur ou abandonné. Dans notre exemple, c'est le cas de la pluviométrie. Si la nouvelle semence de riz nécessite un minimum de 2000 mm de pluie par an, il faut contrôler la pluviométrie des dix dernières années. Si elle a été quatre fois en dessous de 2000 mm, on est en présence d'une condition fatale: le risque que le projet échoue est grand. Si, pendant les vingt dernières années, il n'y a eu qu'une année durant laquelle la pluviométrie était en dessous de 2000 mm, on peut prendre le risque de continuer le projet.



Encadré 7: La classification des présuppositions

La première et la deuxième étape du Cadre Logique constituent ce que nous avons appelé la programmation. Elles doivent se dérouler simultanément: si une condition s'avère fatale, la définition des objectifs d'un projet ou de ses résultats intermédiaires doivent être redéfinis.

3. Lors de la troisième étape, **les indicateurs** sont définis. Les indicateurs sont des variables qui définissent le contenu des intrants, des extrants, des buts et des objectifs: ils permettent de mesurer leur degré de réalisation. Dans l'exemple ci-dessus, la quantité de semences produites et commercialisées, le nombre de paysans acheteurs ou encore leur production rizière annuelle peuvent servir d'indicateurs.

Relevons encore que, pour les créateurs de cette méthode, les indicateurs doivent être objectivement vérifiables, c'est-à-dire clairs et indiscutables: si deux personnes différentes les mesurent, elles doivent arriver au même résultat. Dans le jargon du Cadre Logique, les indicateurs concernant l'objectif du projet sont appelés indicateurs de fin du projet. S'ils sont atteints, le projet est fini. Dans notre exemple, si la production de riz a augmenté de 25%, le projet a atteint son objectif et peut s'arrêter.

Cette phase ainsi que la suivante relèvent de la préparation du suivi.

4. La dernière étape, très liée à la précédente, consiste à décrire **les sources de vérification** de ces indicateurs, c'est-à-dire à vérifier si des sources d'informations existent pour chaque indicateur. L'importance de cette étape est d'avoir réfléchi, avant même le démarrage du projet, à l'organisation du suivi et aux problèmes concernant la collecte des données.

Titre du projet: \_\_\_\_\_

<i>Description Sommaire</i>	<i>Indicateurs Objectivement Vérifiables</i>	<i>Moyens de Vérification</i>	<i>Présuppositions Importantes</i>
<i>Objectif</i>			
<i>But</i>	Situation en Fin de Projet (SFP)		
<i>Extrants</i>			
<i>Intrants</i>			

Source: Brinkerhoff D.W., la gestion efficace des projets de développement, 1991, Kumarian Press Inc, West-Hartford.

*Encadré 8: Le schéma du Cadre Logique*

## **B. Le P.I.P.O.**

Le terme PIPO signifie "Planification des interventions par objectifs" (de l'allemand ZOPP, Zielorientierte Projektplanung). Cette méthode se compose de douze étapes, dont le noyau dur (les étapes six à dix) reprend la méthode du Cadre Logique. Une technique d'identification des objectifs, appelée analyse par arbres, la complète (étapes 2-5). L'ensemble du processus est mis en place lors d'une séance de remue méninges: des séminaires d'une à deux semaines permettent à toutes les personnes impliquées de se mettre d'accord sur les objectifs et l'organisation du projet.

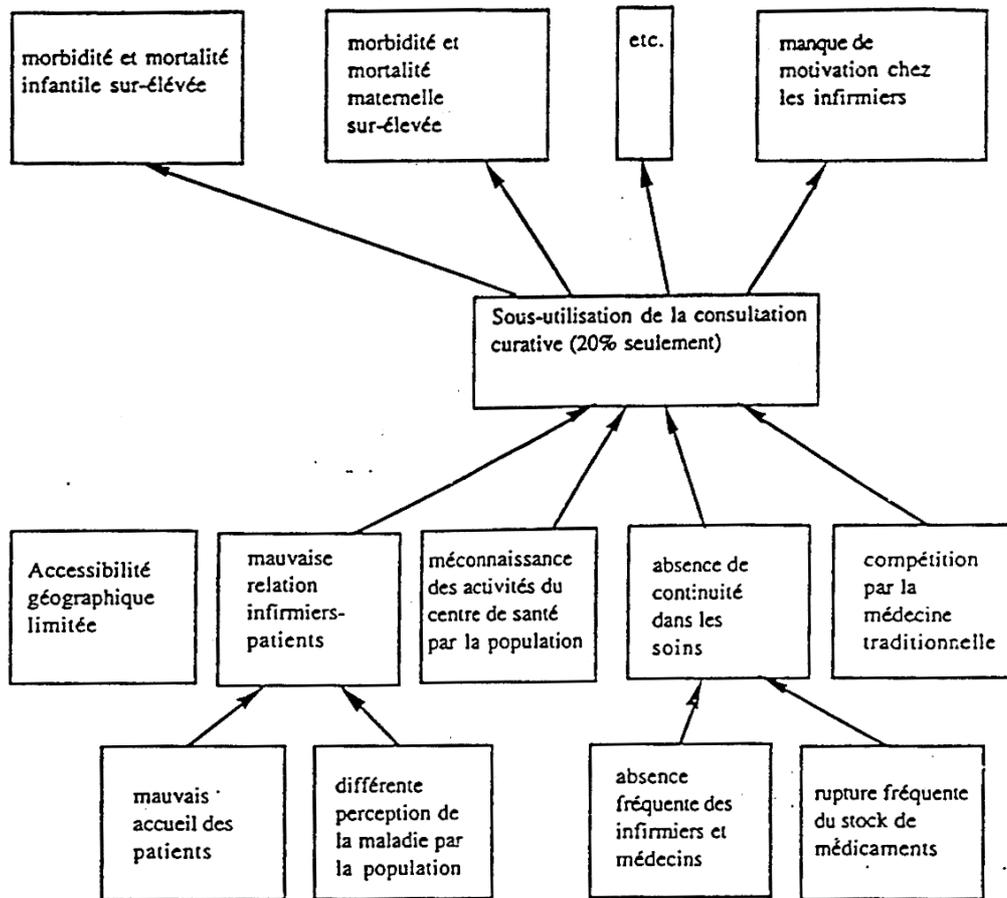
**Etape 1:** Analyse des groupes cible et de toutes les personnes et institutions qui participent au projet ou qui sont concernées par lui (groupes d'intérêt).

**Etape 2:** Identification du problème central.

Ce problème central doit être exprimé à la forme négative (malnutrition grave chez les enfants de moins de deux ans, sous-fréquentation des centres de santé dans la région, manque d'eau potable dans la province) et de manière consensuelle: un seul problème doit être défini comme central.

**Etape 3:** Analyse des causes et des effets du problème central.

Ce "brainstorming" doit être le plus complet et le plus précis possible: il nécessite l'intervention de différents experts de la région et des différentes disciplines techniques concernées. Peu à peu on crée un "arbre des problèmes" dans lequel le problème central se trouve au milieu ("le tronc"). Ses causes se trouvent en dessous ("les racines") et ses effets au-dessus ("les feuilles") (voir encadré 9).



Encadré 9: L'arbre des problèmes

**Etape 4:** Transformation de la hiérarchie des problèmes en une hiérarchie des objectifs.

Chaque problème, exprimé à la forme négative, est reformulé comme un objectif à la forme positive. Les problèmes, ainsi reformulés, peuvent devenir les résultats intermédiaires. Ces problèmes sont transformés en une hiérarchie d'objectifs:

Dans le cas développé ci-dessus, l'objectif global du projet devient:  
**l'augmentation de l'utilisation de la consultation curative**  
(par exemple jusqu'à 30% à la fin de la première année, 40% pendant la deuxième année et ainsi de suite).

Les objectifs intermédiaires sont:

- améliorer l'accessibilité au centre de santé;
- améliorer la qualité des relations entre infirmiers et population;
- mieux informer la population des activités du centre;
- créer plus de continuité dans les soins par la diminution de 50% des ruptures de stock;
- favoriser la concertation avec les guérisseurs traditionnels et inclure le thème de la médecine traditionnelle dans l'éducation sanitaire.

*Encadré 10: Etape 4 du PIPO*

**Etape 5:** Discussion des approches alternatives.

Un projet ou un service ne peut pas s'attaquer à tous les problèmes identifiés. Par exemple, la médecine traditionnelle ne peut être écartée et l'amélioration de l'accessibilité géographique des soins, notamment par la construction d'un nouveau centre de santé, risque de coûter cher.

Il faut choisir ce que le projet ou le service veut et peut faire, étant donné ses compétences, son argent ou encore sa philosophie. L'équipe de programmation doit, dans cette étape, identifier des ensembles cohérents de causes-effets. Ils constitueront les approches envisageables pour résoudre le problème central.

**Etapes 6 - 10:** Voir les 4 étapes du Cadre logique.

Les deux dernières étapes de la méthode PIPO dépassent la programmation proprement dite et entrent dans le domaine de la gestion courante d'un service ou d'un programme.

**Etape 11:** Vérifier si la direction du projet peut garantir les résultats.

L'équipe de programmation doit délimiter les attributions, les compétences et les responsabilités aux différents niveaux du projet en fonction des possibilités et des nécessités concrètes: qui fera quoi? comment? sous quelle autorité? avec quel partenaire?

**Etape 12:** Détermination du cadre estimatif détaillé.

Déterminer les quantités de matériel, de fonds et de personnel nécessaires à la réalisation de chaque activité: établir un budget.

Ces méthodes de programmation présentent de nombreux avantages, ce qui explique leur utilisation répandue. Leur logique et leurs principes constituent la base même de la phase de programmation. Dès le début, elles fixent les objectifs à atteindre et essaient d'identifier les problèmes éventuellement non maîtrisables par le projet. Les méthodes utilisent un langage commun et explicite, connu de tout le monde. De plus, elles incluent, dès le début et de façon détaillée, l'organisation du suivi.

Toutefois, ces méthodes comportent un risque: qu'elles soient appliquées d'une manière technocratique, non participative et rigide. En effet, basées sur des notions d'expertise, d'objectivité, de quantification, elles sont difficilement compatibles avec le travail des responsables des services publiques des pays en développement. Ces techniques fonctionnent assez bien avec des données quantitatives et techniques, mais pas avec des facteurs davantage qualitatifs, comme par exemple le social, le culturel ou l'humain. En fait, ces techniques sont très axées sur l'outil projet ("project-oriented"). Ce sont des méthodes qui sont utilisées pour présenter des projets aux bailleurs de fonds. Elles ne permettent pas nécessairement à des institutions locales du Sud de mieux définir leurs objectifs et de maîtriser le changement. Il faut donc à tout prix éviter que ces méthodes deviennent des buts en eux-mêmes.