

**Réseau Burkinabé de Suivi Evaluation**  
***(ReBuSE)***

---

**Étude sur les capacités évaluatives au**  
**Burkina Faso**

***Rapport final***



**Christophe N. COULIBALY**

Expert en évaluation, chef de mission

**Moussa TASSEMBEDO**

Expert en économie du développement

**Juin 2009**

## TABLE DES MATIERES

<b>SIGLES ET ABREVIATIONS .....</b>	<b>iii</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>1.1 Contexte de l'étude.....</b>	<b>1</b>
<b>1.2 Quelques concepts clés.....</b>	<b>2</b>
<b>1.3 Les objectifs de l'étude.....</b>	<b>2</b>
<b>1.4 La méthodologie.....</b>	<b>3</b>
<b>1.5 La conduite de l'étude.....</b>	<b>3</b>
<b>1.6 Les problèmes rencontrés.....</b>	<b>4</b>
<b>II. DIAGNOSTIC DU SYSTEME DE SUIVI-EVALUATION DU CSLP.....</b>	<b>5</b>
<b>2.1 Présentation du CSLP au Burkina Faso.....</b>	<b>5</b>
<b>2.2 Le dispositif institutionnel de suivi-évaluation.....</b>	<b>5</b>
2.2.1 Les organes du dispositif.....	5
2.2.2 Les instances du dispositif.....	8
2.2.3 Les principaux acteurs impliqués.....	9
<b>2.3 Les moyens et les ressources.....</b>	<b>12</b>
2.3.1 L'Institut National de la Statistique et de la Démographie.....	12
2.3.2 Les DEP des départements ministériels.....	12
<b>2.4 Les indicateurs de suivi retenus.....</b>	<b>13</b>
<b>2.5 La fiabilité des données produites.....</b>	<b>15</b>
<b>2.6 La dimension analytique.....</b>	<b>16</b>
<b>2.7 La valorisation des résultats.....</b>	<b>20</b>
<b>2.8 Résumé des forces et faiblesses du suivi du CSLP.....</b>	<b>23</b>
<b>III. LE SUIVI – EVALUATION DU PDDEB.....</b>	<b>24</b>
<b>3.1 Présentation du PDDEB.....</b>	<b>24</b>
<b>3.2 Le système de suivi-évaluation du PDDEB.....</b>	<b>24</b>
3.2.1 Le dispositif institutionnel de suivi-évaluation.....	24
3.2.2 Les moyens et les ressources.....	26
3.2.3 Les indicateurs de suivi retenus et la collecte des données.....	27
3.2.4 La fiabilité des données du suivi.....	29
3.2.5 Les rapports de suivi de la mise en œuvre.....	29
<b>2.3 L'évaluation à mi-parcours de 2005.....</b>	<b>30</b>
2.3.1 L'équipe chargée de l'évaluation.....	30
2.3.2 L'adéquation de la méthodologie.....	31
2.3.3 La fiabilité des données.....	32
2.3.4 La qualité du rapport.....	32
<b>2.4 La valorisation des résultats du suivi-évaluation.....</b>	<b>37</b>
2.4.1 La diffusion des rapports.....	38
2.4.3 L'utilisation des rapports.....	38
<b>2.5 Forces et du système de suivi-évaluation du PDDEB.....</b>	<b>40</b>
<b>IV. LE SUIVI – EVALUATION DU PNGT2.....</b>	<b>41</b>
<b>4.1 Présentation du PNGT2.....</b>	<b>41</b>
<b>4.2 Le système de suivi-évaluation du PNGT2.....</b>	<b>41</b>
4.2.1 Le dispositif institutionnel de suivi-évaluation.....	41
4.2.2 Les moyens et les ressources.....	43
4.2.3 Les indicateurs de suivi retenus.....	44
4.2.4 La fiabilité des données du suivi.....	44

---

4.2.5 Les rapports de suivi de la mise en œuvre .....	44
<b>4.3 L'évaluation à mi-parcours de 2008 .....</b>	<b>45</b>
4.3.1 L'équipe chargée de l'évaluation .....	45
4.3.2 L'adéquation de la méthodologie .....	46
4.3.3 La fiabilité des données .....	47
4.3.4 La qualité du rapport .....	47
<b>4.4 La valorisation des résultats du suivi-évaluation .....</b>	<b>54</b>
<b>4.5 Forces et du système de suivi-évaluation du PNGT2 .....</b>	<b>55</b>
<b>CONCLUSION – RECOMMANDATIONS.....</b>	<b>56</b>

## SIGLES ET ABBREVIATIONS

ACDI :	Agence Canadienne de Développement International
AME :	Association des Mères Éducatrices
APE :	Association des Parents d'élèves
BPE :	Bureau des Projets d'Éducation
CEBNF :	Centre d'Éducation de Base Non Formelle
CEB :	Circonscription d'Enseignement de Base
CGAB – CSLP :	Cadre général d'organisation des appuis budgétaires en soutien au CSLP
CMOS :	Comité ministériel d'orientation et de suivi
CNCS :	Conseil national de coordination statistique
CNS :	Conseil national de la statistique
CSD :	Cadre sectoriel de dialogue
CSLP :	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
CST :	Commission sectorielle et thématique
CVD :	Commissions Villageoises de Développement
DEP :	Direction des études et de la planification
DGEP :	Direction générale de l'économie et de la planification
DGPSA :	Direction générale des prévisions et des statistiques agricoles
DGPSE :	Direction générale des prévisions et des statistiques de l'élevage
DREBA	: Direction Régionale de l'Enseignement de Base et de l'Alphabétisation
DRED	Direction Régionale de l'Economie et du Développement
EBCVM :	Enquête burkinabé sur les conditions de vie des ménages
FIDA :	Fonds International de Développement Agricole
FONAENF	: Fonds pour l'Alphabétisation et l'Education non Formelle
GAR :	Gestion axée sur les résultats
INSD :	Institut national de la statistique et de la démographie
MEBA :	Ministère de l'enseignement de base et de l'alphabétisation
MAEP	Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs
MESSRS :	Ministère des Enseignements Secondaire, Supérieurs et de la Recherche Scientifique
OMD	les objectifs du Millénaire pour le développement
ONAPAD :	Observatoire national de la pauvreté et du développement durable
OSC :	Organisations de la société civile
OSP :	Opérateurs du secteur privé
PAP :	Programme d'actions prioritaires
PARSEP :	Projet régional d'appui aux cadres nationaux de suivi/évaluation des stratégies de réduction de la pauvreté
PDDEB	Plan Décennal de Développement de l'Education de Base
PDSSN :	Projet de développement du système statistique national
PNGT2	Programme National de Gestion des Terroirs – Phase 2
PNUD :	Programme des nations unies pour le développement
PRGE :	Projet d'appui au renforcement de la gouvernance économique
PTF	Partenaires Techniques et Financiers.

---

QUIBB :	Questionnaire unifié des indicateurs de base du bien être
ReBuSE	Réseau Burkinabé de Suivi-Evaluation
S/E :	Suivi/évaluation
SDR :	Stratégie de développement rural
SDS :	Schéma directeur de la statistique
SNDS :	Stratégie nationale de développement de la statistique
SP/CPSA :	Secrétariat permanent pour la coordination des politiques sectorielles agricoles
SRP :	Stratégie de réduction de la pauvreté
SSN :	Système statistique national
TDR	Termes de Référence
UNICEF	Fonds des nations unies pour l'enfance
ZAT	Zone d'Animation Technique

## INTRODUCTION

### 1.1 Contexte de l'étude

Les deux dernières décennies ont été marquées aux plans international et national par une série d'engagements majeurs visant à réduire considérablement la pauvreté, ainsi que des problèmes fondamentaux de développement touchant prioritairement les pays en voie de développement notamment l'Afrique.

Au Burkina Faso, la situation macroéconomique est caractérisée par un ralentissement de la croissance. Celle-ci est estimée à 4% en fin 2007 contre 6% en moyenne par an sur la période 2000-2006. Aussi, le PIB par habitant est passé de 236 euros en 2005 à 218 euros en 2007.

Ce ralentissement de la croissance a eu un impact sur le taux d'incidence de pauvreté. Celui-ci n'a été réduit que de 3,8 points entre 2003 et 2007 soit un taux de 42,6%.

Cette situation s'explique essentiellement par le poids de la population. En effet, 80% de la population vient du secteur primaire comme première source de revenus. Or ce secteur est en croissance nulle pour la deuxième année consécutive.

Le taux de croissance démographique reflété par le dernier recensement général de 2006 ; (3,1%) pèse aussi lourdement sur l'atteinte des objectifs du Cadre Stratégique de lutte contre la Pauvreté (CSLP).

Partant de ces constats, comment sera-t-il encore possible d'atteindre les objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) ?

La communauté internationale est parvenue récemment à un large consensus sur la problématique de l'aide et des actions à conduire par les donateurs et les bénéficiaires pour promouvoir un partenariat en faveur du développement et contribuer à l'atteinte des OMD.

En 2003, la déclaration de Rome a mis en avant la nécessité d'harmoniser les politiques, procédures et pratiques opérationnelles des partenaires techniques et financiers et a souligné le leadership accru qui devrait revenir aux pays partenaires dans la coordination de l'aide au développement.

Plus récemment, le Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide tenu à Paris du 28 février au 2 mars 2005, a permis de souligner la nécessité de redoubler d'efforts pour accroître l'efficacité de l'aide à travers l'appropriation, l'alignement d'harmonisation, la gestion axée sur les résultats et la responsabilité mutuelle. L'adoption récente du programme d'action d'Accra en septembre confirme la nécessité de renforcer les actions en cours en mettant l'accent sur le besoin de résultats.

Prenant conscience de la place du suivi et de l'évaluation dans le cadre des politiques et programmes de développement, les chefs d'Etat africains ont mis en place le Mécanisme Africain d'Evaluation par les Pairs (MAEP). Cet outil permet une évaluation impartiale avec une expertise propre au continent.

Le suivi-évaluation peut, en permettant aux pouvoirs publics de prendre des décisions mieux informées en matière d'allocation des ressources, de clarifier le processus de décision, particulièrement en matière budgétaire. Il est considéré comme un moyen de faciliter l'allocation des ressources, d'établir des ordres de priorité et d'améliorer la gestion. Il permet ainsi d'utiliser plus efficacement et plus judicieusement les ressources limitées dont disposent les pays.

Le suivi-évaluation offre l'expérience passée comme guide et encourage l'expression et la participation de la société civile afin d'améliorer la mise en œuvre des politiques, projets et programmes de développement. D'où le rôle du ReBuSE de prendre une part active dans ce processus qui à terme permettra au Burkina Faso de bénéficier d'une capacité critique en matière de suivi-évaluation et de production de rapports fiables. C'est dans ce cadre que cette association (ReBuSE) a initié la présente étude afin de mieux connaître les dispositifs de suivi-évaluation et les pratiques d'évaluation des politiques, projets et programmes de développement au Burkina Faso.

## 1.2 Quelques concepts clés

□ **Le concept de « capacité »** désigne l'aptitude à définir et à réaliser de manière performante des finalités, c'est-à-dire à identifier et à comprendre des problèmes, à analyser des situations et à formuler des stratégies et des actions possibles pour y répondre. La réalisation des finalités de manière performante suppose des acteurs motivés, compétents et en nombre suffisant, organisés dans une structure appropriée qui favorise la décision collective, la gestion efficace et la responsabilité vis-à-vis des résultats atteints.

□ **Les capacités évaluatives.** « Appliquée au cas particulier de l'évaluation des politiques publiques, des capacités élevées signifient donc que des structures, processus, acteurs, ressources, règles et normes existent et, dans la pratique, encadrent les étapes successives d'initiation, de conduite et de valorisation politique des évaluations, de sorte à en assurer la qualité »<sup>1</sup>.

□ **L'évaluation** d'un projet, d'un programme ou d'une politique de développement consiste en une mesure et une appréciation de ses effets sur les bénéficiaires. Il s'agit de faire un bilan (à des périodes précises de la mise en œuvre de l'action de développement : pendant ou à la fin) afin d'apprécier et mesurer l'atteinte des objectifs et d'analyser les forces et les faiblesses qui expliquent les performances et les contre-performances. Il convient de distinguer l'évaluation du suivi.

□ **Le suivi** d'un projet ou d'un programme de développement est une démarche de collecte régulière d'informations clés, permettant la mise en évidence et la mesure des écarts entre les prévisions et les réalisations et l'identification des difficultés. En définitive, le suivi consiste en une vérification régulière et continue de la bonne marche d'un projet ou d'un programme afin d'intégrer, au fur et à mesure de son déroulement, les actions correctives nécessaires dans le but d'en améliorer la performance.

## 1.3 Les objectifs de l'étude

L'objectif général de l'étude est de faire le bilan des capacités évaluatives au Burkina Faso. Spécifiquement, il s'agit de :

- Faire un diagnostic du dispositif du suivi-évaluation du CSLP afin d'en identifier les forces et faiblesses ;
- Analyser la pratique évaluative en appréciant la qualité d'une sélection d'évaluations réalisées (quelques travaux d'évaluations clés : un échantillon de travaux significatifs);
- Faire ressortir les forces et les faiblesses en matière de capacités évaluatives.
- Formuler des recommandations pour la promotion d'une culture d'évaluation axée sur les résultats.

---

<sup>1</sup> SENEVAL. L'évaluation comme exigence démocratique. Etude des capacités évaluatives au Sénégal. Janvier 2008. P30

## 1.4 La méthodologie

Deux méthodes complémentaires ont été utilisées pour la collecte des données: l'analyse documentaire et les entretiens semi-directifs.

□ **L'analyse documentaire.** Elle eu comme principaux supports les documents sur les programmes et politiques qui ont fait l'objet de la présente études : le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté, le Plan Décennal de Développement de l'Education de Base (PDDEB) et Programme National de Gestion des Terroirs – Phase 2. L'étude documentaire a précisément porté sur les manuels de suivi-évaluation, les rapports de mise en œuvre, les rapports d'évaluation (pour les méta-évaluations) et les rapports d'études réalisées sur les politiques et programmes étudiés. En plus de ces documents, des travaux de portée générale sur le suivi-évaluation ont également été consultés.

□ **Les entretiens semi-directifs.** L'objectif des entretiens semi-directifs a consisté à mieux connaître les dispositifs de suivi-évaluation des politiques et programmes étudiés. Il s'agissait d'identifier et d'analyser les principaux acteurs impliqués ainsi que les relations entre ceux-ci, les ressources et moyens utilisés, les modalités de collecte des données et la fiabilité de celles-ci. Les entretiens ont également porté sur le fonctionnement des dispositifs l'objectif de tout le processus étant d'en déterminer les forces et les faiblesses et proposer des pistes d'amélioration. Concernant les méta-évaluations, les entretiens ont également portés sur les cahiers de l'évaluation, le cadre institutionnel (existence et composition du comité de pilotage), le choix de l'évaluateur, la méthodologie, l'appréciation de la qualité du rapport et surtout sa diffusion et son utilisation pour l'amélioration de la mise en œuvre du programme.

Deux évaluations ont fait l'objet de la méta-évaluation : l'évaluation à mi-parcours du PDDEB (réalisée en 2005) et l'évaluation à mi-parcours du PNGT2 (réalisée en 2008).

Les entretiens ont été conduits avec des représentants des politiques et programmes ayant fait l'objet de l'étude.

## 1.5 La conduite de l'étude

L'étude sur les capacités évaluatives au Burkina Faso a été conduite par deux consultants et encadrée par les membres du ReBuSE pour la coordination générale et l'orientation technique. L'appui technique du Président du ReBuSE a été d'ailleurs déterminant dans la réalisation de l'étude. Les missions des membres du ReBuSE ont été les suivantes :

- Elaborer les termes de références ;
- Recruter le consultant pour la réalisation de l'étude ;
- Apprécier la méthodologie de l'étude ;
- Effectuer un suivi rapproché du déroulement de l'étude ;
- Organiser la réunion de restitution des résultats provisoires ;
- Faire des observations sur les résultats provisoires.

## **1.6 Les problèmes rencontrés**

Les difficultés rencontrées se situent au niveau de la collecte des informations et sont principalement de deux ordres :

- La plupart des personnes identifiées pour les entretiens n'ont pas été disponible à temps, ce qui a contribué à allonger le temps de collecte des informations ;
- La mobilité du personnel : les politiques et programmes étudiés sont caractérisés par une forte mobilité du personnel. Les personnes pour les entretiens n'étaient pas toujours informées sur les actions essentielles passées des programmes, comme par exemple les évaluations à mi-parcours et leurs utilisations.

## II. DIAGNOSTIC DU SYSTEME DE SUIVI-EVALUATION DU CSLP

### 2.1 Présentation du CSLP au Burkina Faso

Afin de lutter plus efficacement contre une pauvreté qui reste endémique, et faire face à une demande sociale sans cesse croissante, le gouvernement du Burkina Faso, avec la collaboration de ses principaux partenaires techniques et financiers, a élaboré une nouvelle politique de développement économique, institutionnel et social : le Cadre Stratégique de Lutte contre la Pauvreté (CSLP). Le CSLP s'articule autour des quatre axes suivants :

#### **Axe 1 : Accélérer la croissance et la fonder sur l'équité**

- Maintenir un cadre macro-économique stable
- Accroître la compétitivité de l'économie et réduire les coûts des facteurs
- Accélérer le développement du monde rural
- Appuyer les secteurs productifs

#### **Axe 2 : Garantir l'accès des pauvres aux services sociaux de base**

- Promouvoir l'accès des pauvres aux services d'éducation
- Promouvoir l'accès des pauvres aux services de santé
- Promouvoir l'accès des pauvres à l'eau
- Améliorer le cadre de vie des pauvres : l'habitat

#### **Axe 3 : Elargir les opportunités en matière d'emploi et d'activités génératrices de revenus pour les pauvres**

- Diminution de la vulnérabilité de l'activité agricole
- Intensification et modernisation de l'activité agricole
- Accroissement et diversification des revenus des ruraux
- Désenclavement

#### **Axe 4 : Promouvoir la bonne gouvernance**

- Bonne gouvernance démocratique
- Gouvernance locale
- Bonne gouvernance économique
- Lutter contre la corruption

### 2.2 Le dispositif institutionnel de suivi-évaluation

#### 2.2.1 Les organes du dispositif

Tel que défini dans le document du CSLP révisé de 2003, le dispositif institutionnel de suivi – évaluation du CSLP comprend trois paliers :

1. un comité ministériel d'orientation et de suivi ;
2. des commissions sectorielles et thématiques ;
3. des structures décentralisées au niveau régional.

##### 2.2.1.1 Le Comité Ministériel d'Orientation et de Suivi

Le Comité Ministériel d'Orientation et de Suivi est présidé par le Premier Ministre assisté du Ministre de l'économie et des finances. Il comprend en outre les présidents et les vice-présidents des Commissions sectorielles et thématiques. Le Comité Ministériel d'Orientation et de Suivi est l'instance décisionnelle et se trouve au sommet du dispositif de suivi de la mise en œuvre du CSLP. Selon les textes, ce Comité a pour mission de :

- apprécier les rapports d'exécution des plans d'actions définis dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre pauvreté ;

- approuver les propositions de réajustement de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté résultant de l'évaluation de l'exécution des plans d'actions sectoriels ;
- rechercher des solutions appropriées aux problèmes inhérents à la mise en œuvre de la stratégie nationale ;
- assurer les arbitrages et définir les mesures appropriées pour lever les contraintes rencontrées dans la mise en œuvre de la stratégie nationale.

En tant qu'instance décisionnelle, la qualité du travail du Comité Ministériel d'Orientation et de Suivi est largement liée à celle des résultats des échelons inférieurs (commissions sectoriels et thématiques, instances régionales, etc.) qui doivent éclairer ses décisions, orienter ses choix.

### **2.2.1.2 Les commissions sectorielles et thématiques**

Les Commissions sectorielles et thématiques sont les organes techniques de la mise en œuvre du CSLP. Leurs attributions sont :

- apprécier les politiques sectorielles en cohérence avec la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ;
- apprécier les réformes institutionnelles ;
- approfondir les mesures d'incitation et de promotion du secteur privé ;
- établir les bilans de mise en œuvre des différentes politiques dans la perspective de la lutte contre la pauvreté ;
- apprécier le système de monitoring et d'évaluation au niveau sectoriel.

Les CST regroupent les représentants de l'Etat, de la société civile, du secteur privé et des partenaires techniques et financiers. Au nombre de cinq au départ, les réformes en cours portent leur nombre à neuf :

1. la Commission sectorielle chargée du Développement rural et sécurité alimentaire,
2. la Commission sectorielle chargée du secteur Eau, assainissement et cadre de vie,
3. la Commission sectorielle chargée de l'éducation,
4. la Commission sectorielle chargée de la santé-nutrition et VIH/SIDA,
5. la Commission sectorielle chargée de la promotion sociale,
6. la Commission sectorielle chargée de la promotion du secteur privé et de la compétitivité,
7. la Commission sectorielle chargée des infrastructures économiques,
8. la Commission sectorielle chargée des finances publiques et de l'allocation des ressources
9. la Commission sectorielle chargée des réformes institutionnelles et de la décentralisation.

En tant que responsable de l'analyse des données et de la production des rapports de suivi, les CST occupent une place importante dans le processus de suivi/évaluation du CSLP. Les résultats de leur travail doivent permettre d'éclairer les autres acteurs et d'orienter les politiques de lutte contre la pauvreté. Malheureusement leur dysfonctionnement en fait l'un des maillons les plus faibles du dispositif de suivi/évaluation. Parmi les difficultés recensées dans le fonctionnement des CST, il convient de mentionner :

- le non respect de la périodicité des réunions. Selon les textes, ces derniers devraient se réunir deux fois par trimestre, en réalité cette fréquence est peu respectée et dans le meilleur des cas ces réunions ont lieu tous les trimestres;
- La grande mobilité des participants avec comme corollaire les problèmes que cela occasionne en terme de changements dans la composition des commissions et de discontinuité dans la transmission des dossiers ;

- le dépôt tardif des rapports de mise en œuvre et de suivi du CSLP au Secrétariat Exécutif du dispositif de suivi.
- plusieurs de ces participants se plaignent du surcroît d'efforts qu'implique leur participation au dispositif de suivi du CSLP, sans que cela se traduise par un apport de moyens supplémentaires.

Du fait des problèmes rencontrés avec le fonctionnement des CST, notamment leur efficacité limitée en terme de production de l'information devant alimenter les rapports de suivi de la mise en œuvre du CSLP et le non respect des périodicités des rencontres les instances du CSLP prévoient le remplacement des CST par des revues sectorielles. Cette mesure est pertinente parce qu'elle va mettre le suivi-évaluation du CSLP au cœur des préoccupations des départements ministériels. Les acteurs des départements ministériels seront directement impliqués dans les activités de suivi du CSLP qui ne seront plus perçues comme étant des activités extérieures aux ministères. Cette mesure contribue donc à la résolution du problème de l'internalisation des activités du CSLP au sein des départements ministériels.

### 2.2.1.3 L'instance régional de lutte contre la pauvreté

Il est en effet prévu que chacune des treize régions mette en place un dispositif de suivi évaluation articulé à son CSRLP. Le document du CSLP révisé de 2003 définit et précise les attributions des instances régionales de lutte contre la pauvreté en ces termes : elle « *constitue le relais local du mécanisme national. La pauvreté au Burkina Faso étant à dominante rurale, la systématisation de son suivi à l'échelle territoriale s'avère très pertinente en ce sens qu'elle fournira l'information spécifique par région, permettant la réaction des décideurs politiques et des autres acteurs sur la base d'informations précises et suffisamment désagrégées.*

*L'instance régionale de lutte contre la pauvreté s'appuiera sur l'organisation institutionnelle prévue dans le cadre de la décentralisation (Conseil consultatif régional de développement). Cette vision procède du souci d'éviter les duplications des structures au niveau régional où il existe une réelle pénurie de capacités humaines, matérielles et financières.*

Les instances régionales de lutte contre la pauvreté ne sont pas encore totalement fonctionnelles. Quelques actions seraient réalisées çà et là par les acteurs régionaux, mais elles n'ont aucun réel impact sur le processus de mise en œuvre du CSLP au niveau régional. Le processus de la mise en place des instances régionales est en cours et est étroitement lié au processus de la décentralisation. Des conflits de compétence seraient observés entre le Gouverneur et le Président du Conseil Régional en ce qui concerne la supervision de la politique de développement au niveau régional.

L'absence d'un maillon fort au niveau décentralisé est préjudiciable au bon fonctionnement de la mise en œuvre et du suivi – évaluation du CSLP. En effet, les acteurs locaux sont souvent bien placés pour appréhender et caractériser avec précision l'évolution de la pauvreté.

Il se pose également la question de leur articulation fonctionnelle avec le reste du dispositif de Suivi/Evaluation. En d'autres termes, les résultats des cadres régionaux de SE alimenteront-ils les travaux des CST (si oui, sous quel format et de quelle manière ?) ou directement les travaux préparatoires de la revue annuelle ?

Les autorités chargées du pilotage du système de suivi-évaluation du CSLP prévoient la mise sur pied de dispositifs spécifiques de suivi – évaluation au niveau régional. Ces dispositifs régionaux, en cas d'un bon fonctionnement, peuvent considérablement enrichir le système de suivi-évaluation du CSLP par un apport de données venant de la base.

L'implication du maillon régional donnera plus de précisions et de détails (niveaux régional, provincial, communal et même villageois) à l'information sur la pauvreté. Cette mesure a également l'avantage de rapprocher les préoccupations du CSLP des acteurs à la base, ce qui contribue à faciliter l'information (sensibilisation) sur le CSLP.

### **2.2.2 Les instances du dispositif**

Outre les sessions et réunions périodiques de ses organes, le dispositif comprend les instances ci-après : (i) des Assises nationales du CSLP et (ii) un Cadre de concertation Gouvernement - Partenaires au développement.

#### **2.2.2.1 Les assises nationales du CSLP**

Selon les textes, les assises nationales se tiennent une fois par an. Elles sont organisées pour :

- valider les différents rapports nationaux et régionaux de mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté ;
- apprécier la pertinence des propositions de réajustement de la stratégie nationale ;
- donner des directives quant à l'efficacité de la mise en œuvre de la stratégie nationale de lutte contre la pauvreté.

La revue annuelle est destinée à évaluer le niveau de réalisation des activités des différentes composantes. A cette occasion, les parties prenantes prennent les décisions pour améliorer l'exécution, la coordination, l'intégration et la pertinence des activités pour atteindre les résultats attendus. La revue fait en ce sens des recommandations aux différents partenaires qu'elle responsabilise pour leur mise en pratique. Les rapports de suivi produits par les CST et le document consolidé élaboré par le Secrétariat Exécutif constituent les bases du travail des participants à la revue annuelle.

Prennent part aux assises nationales, les principaux acteurs de la mise en œuvre du CSLP, dont les membres des commissions sectorielles et thématiques des instances régionaux de lutte contre la pauvreté ainsi que les partenaires au développement.

En mettant en présence tous les représentants des parties prenantes du CSLP, la revue annuelle permet de procéder à un inventaire exhaustif des activités menées au cours de l'année dans le cadre du CSLP ; d'apprécier les indicateurs fournis, de confronter les données et informations ; de recueillir les contributions pertinentes qui serviront à la production du rapport final de la revue du PAP-CSLP de la période écoulée.

A la revue annuelle s'ajoute la revue finale du PAP (chaque trois ans). Elle est conduite par les acteurs de la revue annuelle et son objet est double : a) analyser le niveau d'atteinte des objectifs et des produits ainsi que la nature des problèmes rencontrés au cours des trois années d'exécution, b) faire des propositions pour l'élaboration du CSLP suivant.

#### **2.2.2.2 Le Cadre de concertation Gouvernement – Partenaires au développement**

L'un de ses principaux objectifs est de favoriser le dialogue de politique entre le gouvernement et les partenaires au développement (Partenaires Techniques et Financiers, secteur privé et société civile). Dans ce sens, il doit proposer des mesures susceptibles d'améliorer la concertation et le dialogue entre le Gouvernement et ses partenaires et faire au Gouvernement des suggestions visant l'amélioration des performances en matière de lutte contre la pauvreté. Il constitue également un cadre pour l'appréciation des résultats de mise en œuvre du CSLP et la mobilisation des ressources.

#### **2.2.2.3 Le Secrétariat exécutif du dispositif institutionnel de suivi du CSLP**

Le Secrétariat exécutif du dispositif institutionnel de suivi du CSLP est assuré par la DRCCP (Direction de la Coordination de la Politique de Réduction de la Pauvreté. Il assiste

les différents échelons du dispositif dans la préparation et la convocation des réunions ainsi que la diffusion des résultats. Au niveau régional, les directions régionales chargées de l'économie constitueront les relais nécessaires.

### **2.2.3 Les principaux acteurs impliqués**

La diversité des acteurs impliqués dans le processus de suivi de la mise en œuvre du CSLP est déterminante car elle assure la diversité des opinions sur le processus et les résultats atteints. La participation des acteurs non étatiques est particulièrement importante dans ce sens.

#### **2.2.3.1 L'administration**

L'administration est présente dans les trois paliers du dispositif institutionnel de suivi. Elle assure également le Secrétariat Exécutif et organise avec les autres acteurs les différentes revues de mise en œuvre et de suivi du CSLP. L'administration est ainsi présente dans tous les CST ; elle en assure les secrétariats techniques.

Pour ce qui est de la composition des commissions sectorielles et thématiques, elle a été fixée par des textes réglementaires qui énumèrent la liste des départements ministériels et autres structures qui les constituent. L'idée de nommer des membres institutionnels et non des individus chargés du suivi est en soit une bonne chose, mais en pratique la trop grande rotation des participants délégués par leurs institutions respectives crée de nombreuses difficultés dont la principale est le manque de continuité dans le suivi et ce faisant l'absence de mémoire institutionnelle.

Par ailleurs, les structures administratives, notamment les DEP ne sont pas toujours représentées par les personnes maîtrisant parfaitement les dossiers traités dans les commissions. La connaissance limitée des dossiers se traduit par une faible contribution aux travaux des commissions et partant limite leur efficacité. En réalité, la plupart des administrations n'ont pas internalisé le processus du CSLP. Elles pensent que le CSLP est l'affaire du Ministère de l'Economie et des Finances et qu'il amène des activités supplémentaires qui augmentent par conséquent la charge de travail des agents. Les activités du CSLP ne sont pas vues comme faisant partie du fonctionnement normal des services administratifs. Les assises nationales sur le CSLP tenues en 2002 à Ouagadougou avaient déjà identifié cette insuffisance d'appropriation du CSLP comme un handicap majeur à sa mise en œuvre efficace

Autre insuffisance : les entités décentralisées ne sont pas intégrées dans le processus, en dehors des visites de terrain avant les revues et la présence des Gouverneurs à la revue.

#### **2.2.3.2 Les partenaires techniques et financiers**

Les Partenaires Techniques et Financiers sont représentés dans tous les CST. Ils sont organisés de telle sorte qu'il existe un chef de file pour chaque CST. Comme tous les autres acteurs, les PTF participent aux revues annuelles de suivi de la mise en œuvre du CSLP. Ces rencontres périodiques qui permettent de faire le point sur le suivi du CSLP, donnent l'occasion aux PTF de produire des aide-mémoires où ils apprécient les résultats atteints, les contraintes rencontrées, ce qui leur permet de faire des recommandations pour mieux orienter les politiques et adopter de meilleures stratégies dans la mise en œuvre.

Les PTF sont également présents dans le Cadre Général d'organisation des Appuis Budgétaires en soutien à la mise en œuvre du CSLP (CGAB-CSLP). Au niveau de ce cadre, un chef de file représente l'ensemble des partenaires signataires du CGAB-CSLP. Il assiste le président du CGAB-CSLP (le Ministre de l'Economie et des Finances) dans la coordination des activités et dans l'organisation de la concertation et la consultation des partenaires. Par

ailleurs, deux représentants des PTF participent également au Secrétariat Technique du CGAB-CSLP.

En tant que principales sources de financement de la mise en œuvre du CSLP les PTF occupent une position centrale dans le processus du CSLP. Ils sont fortement impliqués à tous les niveaux (dialogue budgétaire et suivi/évaluation des réalisations). La disponibilité des moyens financiers et des ressources humaines et la relative bonne organisation des PTF leur permettent de jouer ce rôle de premier plan dans la mise en œuvre et le suivi du CSLP.

### **2.2.3.3 La société civile et le secteur privé**

Le principe d'une implication de la société civile dans le processus de suivi/évaluation du CSLP est accepté par toutes les parties prenantes. Tous les acteurs sont unanimes pour reconnaître que la participation de la société civile est un facteur de qualité dans la mise en œuvre et le suivi du CSLP. La participation aux commissions sectorielles et thématiques et aux revues est particulièrement importante parce que c'est à ce niveau que se mène la réflexion critique afin d'améliorer la mise en œuvre et le suivi-évaluation du CSLP. Les textes prévoient la participation de 5 membres de la société civile dans les CST.

Si le principe d'une implication de la société civile est accepté par tout le monde, sa participation au processus est encore loin d'être satisfaisante et cela pour plusieurs raisons :

- au contraire des PTF, la société civile est encore très peu organisée ; elle est fractionnée en plusieurs « groupuscules » sans une réelle coordination. Cette faiblesse organisationnelle pose l'épineux problème de la représentativité dans les instances du CSLP ; on n'a aucune assurance que les groupes qui existent soient représentatifs de la société civile (comment peut-on être sûr que les personnes qui parlent au nom de la société civile, la représentent vraiment ?) ;
- à cette première limite, s'ajoute l'insuffisance des capacités. Au niveau de la société civile, les compétences sont insuffisantes pour une participation active au processus de mise en œuvre et de suivi du CSLP, notamment la contribution aux réflexions dans les CST et à la revue annuelle. Cette participation est d'autant plus réduite qu'il se pose également un problème pratique d'accès à l'information à temps.

### **2.2.3.4 Les structures d'appui au CSLP**

Il s'agit de structures de production et de gestion de l'information statistique. L'importance de ces structures se justifie par le fait que l'information statistique est au cœur du processus de mise en œuvre et de suivi du CSLP.

#### **□ Le Conseil National de Coordination Statistique (CNCS)**

Le CNCS est l'organe de supervision en charge : (i) de la coordination des travaux statistiques menés par les différents ministères et institutions de l'État et (ii) de l'élaboration du programme statistique national.

#### **□ L'Institut National de la Statistique et de la Démographie (INSD)**

L'INSD est l'organe central national chargé de la collecte, du traitement de l'analyse et de la diffusion de l'information statistique. Il est en charge d'une importante base de données qui alimentent partiellement ou entièrement de nombreux indicateurs retenus dans le cadre du suivi du CSLP. L'INSD contribue enfin à la réalisation de certaines enquêtes spécifiques sur une base ponctuelle. L'INSD est par exemple responsable des enquêtes QUIBB (Questionnaire unifié des indicateurs de base du bien être) et des Enquêtes sur les conditions de vie des ménages. Malheureusement, l'INSD est confronté à une insuffisance de moyens (pour plus de précisions, voir section sur les moyens et les ressources), ce qui l'empêche de jouer pleinement son rôle.

### □ Les Directions des Études et de la Planification (DEP)

Chaque département ministériel est doté d'une DEP chargée entre autres de la collecte et de la diffusion de l'information statistique sectorielle. Ces directions sont des partenaires privilégiés du dispositif de suivi de la mise en œuvre du CSLP dans la mesure où elles sont étroitement associées à l'identification des indicateurs sectoriels pertinents et produisent les informations destinées à alimenter les indicateurs de leur secteur d'intervention. Mais, comme nous allons le montrer plus loin, les moyens dont disposent les DEP sont largement insuffisants pour leur permettre de jouer efficacement leur rôle.

### □ Le PARSEP

Le Programme de Renforcement des Capacités en matière de Suivi/Évaluation de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (PARSEP) est un projet de la coopération canadienne. Il est mis en œuvre depuis le 1<sup>er</sup> avril 2004 pour une période de trois ans (2004-2007). Le PARSEP touche cinq pays de la sous région : Bénin, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Niger et Mali.

L'objectif du PARSEP est de « *Contribuer à la réduction de la pauvreté en renforçant de façon durable la capacité des pays à concevoir et suivre des politiques et des programmes de lutte contre la pauvreté.* »

Le PARSEP a pour but de renforcer les systèmes de Suivi - Evaluation des CSLP des 5 pays cibles, de les rendre fonctionnels et capables de :

- rendre compte aux populations et aux bailleurs de fonds des résultats de la stratégie et ce de manière régulière et systématique, et notamment lors de la production des rapports annuels de mise en œuvre du CSLP;
- se constituer une base fiable et opérationnelle de gestion des ressources et décaissements prévus pour appuyer la mise en œuvre de la stratégie;
- informer [les parties prenantes] des effets des programmes et politiques mis en œuvre pour lutter contre la pauvreté afin de pouvoir les ajuster au besoin pour accroître leur efficacité;
- tirer au mieux partie des multiples engagements des bailleurs de fonds.

Depuis sa création les réalisations du PARSEP peuvent se résumer comme suit :

- contribution à la définition d'une liste nationale des indicateurs de suivi-évaluation du CSLP (2004-2005) ;
- le diagnostic et la définition d'un plan d'opérationnalisation du dispositif national de suivi-évaluation du CSLP (2005-2006).
- l'élaboration d'un plan national de renforcement des capacités en suivi-évaluation du CSLP (2006-2007).
- la mise en œuvre du plan de renforcement des capacités en Suivi-Evaluation à travers l'organisation de formations en suivi-évaluation « des cadres relevant des structures prioritaire du CSLP »: GAR, Conception de base de données de Suivi-Evaluation, . . .
- l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de communication sociale des Stratégies de Réduction de la Pauvreté (SRP) à destination des populations
- la réalisation d'une vingtaine d'études reliées aux CSLP.

Ainsi l'action du PARSEP a permis de renforcer la structure institutionnelle du CSLP en mettant à sa disposition des documents opérationnels. Elle a également amélioré le système de suivi-évaluation en contribuant à la définition des indicateurs (de suivi-évaluation). Toutefois, les effets de certaines actions, notamment la formation en GAR et le plan de communication sociale sur le CSLP n'ont pas encore fait l'objet d'une évaluation. On ne peut donc pas tirer de conclusions sur les impacts sur le CSLP.

## 2.3 Les moyens et les ressources

La question des moyens et des ressources est fondamentale dans le fonctionnement des dispositifs de suivi - évaluation. En effet, pour que le système de suivi – évaluation soit efficace, il est indispensable de disposer non seulement de moyens matériels et financiers suffisants, mais également et surtout de ressources humaines qualifiées. Quelles sont les capacités humaines et matérielles dont dispose le système de suivi - évaluation du CSLP ?

L'essentiel des capacités humaines et matérielles du système de suivi-évaluation du CSLP se trouve au niveau de l'INSD et des DEP des départements ministériels qui sont les principaux producteurs de l'information statistique destinée à renseigner les indicateurs retenus.

Plusieurs études diagnostiques et travaux d'ateliers ont abouti aux mêmes conclusions : les organismes et institutions chargés de la production de l'information statistique manquent cruellement de ressources humaines et matérielles pour accomplir leur tâche.

### 2.3.1 L'Institut National de la Statistique et de la Démographie

L'INSD ne dispose pas des moyens nécessaires pour produire l'information statistique destinée à éclairer la mise en œuvre et le suivi – évaluation du CSLP. Au regard de sa contribution au suivi du CSLP et plus généralement de sa capacité à remplir son mandat, l'INSD fait face à de nombreux problèmes dont :

- des ressources financières insuffisantes : l'essentiel des ressources financières de l'INSD pour la production des statistiques vient de projets ; il s'agit donc d'appuis ponctuels pour réaliser des activités ciblées;
- des effectifs en quantité insuffisante : le personnel est nettement insuffisant compte tenu de la demande additionnelle d'informations qu'impose le suivi du CSLP. La forte mobilité du personnel aggrave le déficit en ressources humaines qualifiées ;
- l'insuffisance des moyens financiers.

L'INSD souffre également d'une faible déconcentration de ses activités. Il est encore très peu représenté au niveau régional. La création récente de quatre Directions Régionales de la Statistique et de la Démographie ne permet pas de résoudre ce problème. Ces directions qui sont couplés avec les Directions Régionales de l'Economie et du Développement ne sont pas encore totalement fonctionnelles. Elles souffrent de la même insuffisance de moyens que la structure centrale.

Pour palier l'insuffisance de compétences au sein des institutions de production de l'information statistique, le gouvernement a créé un cycle de formation de statisticiens à l'Ecole Nationale de Régies Financières (ENAREF). Toutefois, les effets escomptés de cette mesure ne se produiront que dans plusieurs années.

### 2.3.2 Les DEP des départements ministériels

Tout comme l'INSD, les Directions des Études et de la Planification des différents ministères sont confrontées à une insuffisance de ressources humaines (à la fois en termes de nombre et de capacités), matérielles et financières. Une étude réalisée avec l'appui de la coopération canadienne<sup>2</sup>, relève que : « la plupart des ministères manquent de culture statistique et ne sont en mesure ni de produire les informations exigées dans les délais requis ni de les mettre à jour avec régulièrement. Certes, certains ministères comme le Ministère de

---

<sup>2</sup> ACIDI : Etude diagnostique du dispositif de suivi/évaluation de la stratégie de réduction de la pauvreté, Septembre 2002

l'Education de Base ou le Ministère de la Santé disposent de services statistiques bien structurés, mais il s'agit là d'un cas d'exception ». Par ailleurs, « les services de suivi/évaluation sont peu développés au sein des ministères et les ressources humaines dédiées à cette fonction sont généralement en nombre insuffisant et peu formées aux méthodes de suivi. Les outils pour le suivi/évaluation des projets sont inexistantes ou, si ils existent, ne sont pas mis en pratique ». L'insuffisance des ressources humaines est aggravée par leur très grande mobilité au sein des ministères.

L'insuffisance des moyens s'observe non seulement au niveau central (DEP), mais également pour la collecte des données de base sur le terrain. Concernant les DEP des départements ministériels en relation avec le développement rural, une étude commanditée et validée par le S/P CPSA <sup>3</sup> relève : « les difficultés rencontrées dans le suivi de la campagne proviennent essentiellement du manque de moyens logistiques et de fonctionnement des agents dans les UAT ; ceux-ci n'ont pas de moyens de déplacement pour réaliser leurs activités. La plupart (80%) utilisent leur propre moyen de déplacement pour se rendre dans les 5 à 10 villages qu'ils couvrent. » Les acteurs chargés de la collecte des données ne bénéficient d'aucun appui.

Les DEP n'ont pas encore reçu d'appui pour surmonter les insuffisances en ressources ci-dessus identifiées.

### **2.3.3 Capacités d'analyse**

Les capacités d'analyse en suivi/évaluation au sein des structures chargées de la mise en œuvre et du suivi du CSLP sont insuffisantes. Cette insuffisance affecte particulièrement les travaux des commissions sectorielles et thématiques qui sont chargées entre autre de produire les rapports de suivi. Les participants aux commissions sectoriels « n'ont pas été nécessairement formés à la problématique et à l'instrumentation du suivi (cadres logiques, gestion par résultat, cycle de gestion des projets, logiciel, etc.) des projets ce qui fait que plusieurs d'entre eux ne sont pas en mesure de distinguer les différents types d'indicateurs (intrans, extrants, impact), de comprendre leur sens ou plus simplement de les suivre et de les interpréter ».

## **2.4 Les indicateurs de suivi retenus**

En vue de consolider les systèmes d'évaluation existant au Burkina Faso et tirant leçon des faiblesses identifiées dans le processus et des limites des indicateurs retenus dans la première version du CSLP de 2000, le Gouvernement a mis en place l'ONAPAD<sup>4</sup> (Observatoire national de la pauvreté et du développement durable) chargé entre autre de l'élaboration de la matrice d'indicateurs utilisés pour le suivi/évaluation du CSLP. Pour cette élaboration, la démarche adoptée par le Gouvernement dans le processus s'est fondée sur une analyse sectorielle visant la prise en compte de l'ensemble des secteurs et départements ministériels. Selon le document du CSLP 2004, « dans cette démarche, l'arbitrage ultime s'est souvent focalisé sur la capacité de l'indicateur à mesurer de façon directe les progrès accomplis à court terme (ce qui présume qu'il soit un indicateur de résultat) et la capacité du système national statistique à fournir les informations/données permettant de renseigner l'indicateur (capacité de prise en charge de l'indicateur par le système statistique) ».

Le processus impulsé par l'ONAPAD a abouti à l'élaboration d'une liste d'indicateurs couvrant les domaines couvrant les domaines ci-après :

---

<sup>3</sup> Secrétariat Permanent de la Coordination des Politiques Sectorielles Agricoles : Etude portant sur la mise en place du dispositif de suivi évaluation de la mise en œuvre de la SDR. Rapport définitif. Avril 2005

<sup>4</sup> L'ONAPAD a été supprimé.

- Education ;
- Santé, nutrition et démographie ;
- Emploi et formation professionnelle ;
- Agriculture, élevage et pêche ;
- Environnement, eau potable, assainissement et énergie ;
- Secteur privé et compétitivité de l'économie ;
- Macroéconomie, budget, conditions de vie des ménages et développement humain ;
- Bonne gouvernance (économique, démocratique et locale).

Le tableau de bord des indicateurs a été également organisé en fonction des axes stratégiques du CSLP. On note de réelles améliorations par rapport à la première version (version de 2000) (pour plus de détails, voir la liste des indicateurs en annexe):

- un souci réel de la pertinence et de l'exhaustivité des indicateurs retenus avec la prise en compte de la plupart des domaines, notamment la bonne gouvernance, les secteurs du développement rural;
- les indicateurs de résultats sont assez représentés, ce qui augmente la pertinence du tableau de bord ;
- La prise en compte de la dimension genre qui est très importante dans la mesure de la pauvreté.

Cependant, de nombreuses limites peuvent être relevées :

- la principale limite du tableau de bord est l'absence d'indicateurs sur la perception et la satisfaction de la population burkinabé, qui permettraient de mieux appréhender l'impact des politiques développées ;
- la plupart des indicateurs proposés sont basés sur des moyennes nationales et ne sont ni décomposés ni régionalisés ce qui limite leur représentativité ;
- certains secteurs comme les mines et le tourisme ont une couverture réduite ou tout simplement ignorés. Ces secteurs sont pourtant considérés comme des secteurs porteurs, à même de faire une différence dans la lutte contre la pauvreté. De même il n'existe aucun indicateur sur le niveau d'emploi ;
- il y a des Ministères clés qui ne prennent en compte également que des indicateurs d'activités et non de résultats : par exemple, il y a un suivi de l'accroissement des routes et pistes rurales, mais rien sur les effets recherchés, rien non plus sur le niveau de satisfaction des utilisateurs des ouvrages réalisés (exercice de planification et de sélection des voies, qualité des travaux) ;
- Sans chercher à multiplier à l'infini les indicateurs, on peut en proposer qui sont assez significatifs pour le suivi du CSLP :

au niveau du renforcement de la Gouvernance économique :

- degré de perception de la corruption dans l'offre de services publics (Marchés publics)
- taux d'enquêtes pour corruption s'étant traduits par des poursuites judiciaires

au niveau de l'éducation :

- Compétences acquises à l'achèvement du primaire
- Utilisation des compétences acquises en alphabétisation

- Taux d’alphabétisation (femmes et hommes)
- Résultats aux examens (CEP, BEPC, BAC)

Les insuffisances dans la formulation des indicateurs reposent en grande partie sur la faiblesse de la participation de la société civile et du secteur privé dans les dits exercices.

## 2.5 La fiabilité des données produites

Les données statistiques qui servent au suivi – évaluation du CSLP proviennent de l’INSD et des DEP des départements ministériels.

La situation au regard de la production des indicateurs est variable selon les secteurs. Si des progrès significatifs ont été réalisés dans certains secteurs, dans d’autres de grands efforts restent à faire.

Ainsi, au niveau des indicateurs de l’éducation, les ministères en charge du secteur éducatif (MEBA et MESSRS) ont mis en place des dispositifs permettant de collecter les informations à la base, de les traiter et de produire les informations statistiques au niveau des DEP. Ainsi, chaque année des annuaires statistiques sont publiés contenant les principaux indicateurs sur l’éducation : taux de scolarisation, taux de redoublement, taux d’achèvement, etc. Par ailleurs, le MEBA, avec l’appui de partenaires au développement, a entrepris de déterminer le niveau de compétences acquises par les élèves en les soumettant périodiquement à une série d’épreuves dans des matières comme le calcul, la lecture, la rédaction, etc. On peut considérer que le travail statistique fait au niveau central répond aux normes en ce domaine. Toutefois, lorsque l’on considère aussi le niveau des compétences des agents sur le terrain (des enseignants jusqu’aux agents administratifs chargés de collecter et de diriger les données jusqu’au niveau central), il y a lieu d’émettre quelques réserves quant à la fiabilité des données.

De même au niveau des indicateurs de gestion budgétaire, les informations relatives aux taux d’exécution des budgets des ministères sociaux sont disponibles à la Direction Générale du Budget, et ce à la fin de chaque exercice budgétaire.

« Pour ce qui est des indicateurs de la santé, les taux de couvertures vaccinales sont présentement produits annuellement par le Programme Elargi de Vaccination (PEV). On note toutefois une insuffisance en ce qui concerne le taux de rupture en Médicaments Essentiels Génériques (MEG) fourni par la Centrale d’Achat des Médicaments Essentiels Génériques (CAMEG) à la DEP Santé. En effet, ce taux ne prend pas en compte l’apport des structures privées qui sont sur la chaîne de l’approvisionnement en MEG. Il y a donc une déperdition d’informations non négligeable à laquelle il faut remédier»<sup>5</sup>.

Quelle que soit sa qualité, l’information statistique disponible dans les différents départements ministériels est généralement incomplète. Elle est surtout quantitative et doit être complétée par des données de sondages et enquêtes sur le niveau de satisfaction des utilisateurs des services publics. Ces indicateurs et données qualitatives permettront de mieux éclairer sur la performance de la mise en œuvre du CSLP en mesurant l’impact des réalisations. La production des indicateurs à partir de données d’enquêtes représente un coût élevé et nécessite un appui en vue d’assurer la qualité et la régularité de la collecte, du traitement et de l’analyse des données.

---

<sup>5</sup> ACIDI : Etude diagnostique du dispositif de suivi/évaluation de la stratégie de réduction de la pauvreté, Septembre 2002, P.21

Dans certains ministères clés, des indicateurs de base n'existent pas, ainsi qu'un dispositif de suivi évaluation, tout simplement : emploi, formation professionnelle, artisanat etc...

Dans les ministères en charge du développement l'insuffisance de moyens au niveau des dispositifs de suivi/évaluation entache la fiabilité des données. Ainsi, parlant de la qualité de la collecte et partant des données produites, l'étude du SP/CPSA citée plus haut relève : « les responsables du Suivi – Evaluation au niveau provincial sont démunis, n'ont pas toujours la responsabilité de suivre sur le terrain la qualité du travail de collecte de données fait par les agents UAT et les chefs de ZAT. De même au niveau régional les responsables du suivi – évaluation sont confrontés, eux aussi, aux difficultés de fonctionnement et ne peuvent pas vérifier la fiabilité des informations collectées au niveau des DPAHRH. Ils se contentent le plus souvent, de les agréger pour établir la situation du suivi de la campagne au niveau régional »<sup>6</sup> (P34). Le même constat est fait pour la collecte des données au niveau du Ministère des Ressources Animales et du Ministère de l'Environnement et du Cadre de Vie.

L'INSD récupère directement les informations avec les DEP. Il s'agit là d'un dysfonctionnement important du dispositif statistique puisque l'INSD n'a en fait aucun contrôle sur le circuit et la qualité de l'information produite. Au vu de la faiblesse des compétences au sein des Ministères (statisticiens mais également spécialistes en sciences sociales en nombre limité ou simplement inexistantes) il y a lieu d'émettre quelques réserves quant à la fiabilité des données.

## 2.6 La dimension analytique

Les rapports de base sur la mise en œuvre et le suivi des réalisations du CSLP sont produits annuellement par les commissions sectorielles et thématiques (CST) et transmis au Secrétariat Exécutif du dispositif institutionnel de suivi. Celui-ci fait des observations sur les différents rapports et produit un document de synthèse qui constitue le bilan annuel de mise en œuvre du CSLP. Au regard de ce dispositif, la qualité du bilan annuel dépend fortement de celle des rapports des différentes commissions sectorielles et thématiques. Le rapport consolidé fait l'objet d'une revue annuelle de mise en œuvre du CSLP.

De façon générale, les rapports produits par les CST et par conséquent les documents de synthèse ont tendance à être plus descriptifs qu'analytiques, sans parfois aucune mention des indicateurs qu'ils sont sensés suivre. Ils contiennent souvent de nombreux chiffres sur le déroulement des activités et leur niveau d'exécution. Toutefois, ils ne font pas apparaître certains indicateurs cruciaux à même de donner un éclairage utile sur les effets potentiels et à venir.

Ainsi, évoquant la qualité du rapport de synthèse, dans leur aide-mémoire produit dans le cadre de la 7<sup>ème</sup> revue annuelle du CSLP, les PTF recommandent « d'assurer une meilleure analyse dans les différents rapports des résultats atteints et des contre-performances dans la mise en œuvre du CSLP »<sup>7</sup>.

La revue de quelques secteurs présentés dans le bilan du PAP 2007 nous permettra de mieux analyser la qualité des rapports.

---

<sup>6</sup> Etude portant sur la mise en place du dispositif de suivi évaluation de la mise en œuvre de la SDR. Rapport définitif. Avril 2005 P.34

<sup>7</sup> Aide – Mémoire conjoint des partenaires techniques et financiers dans Le cadre de la 7<sup>ème</sup> revue annuelle de la mise en œuvre du CSLP au Burkina Faso avril 2007.

**Encadré 1 : Dans le domaine des infrastructures**

« Concernant les infrastructures routières, le Gouvernement poursuit les actions de construction et de réhabilitation des routes et des pistes afin d'améliorer la fluidité des transports »<sup>8</sup>.

Ces affirmations ne s'appuient sur aucune donnée chiffrée, on aurait aimé connaître le nombre de kilomètres de routes et de pistes aménagées, le niveau de satisfaction des usagers des voies de communication sur les travaux effectués ; de même que les effets des investissements sur les coûts de transport sur les pistes rurales (au moins les pistes rurales les plus rentables au plan de l'économie agricole par exemple).

**Encadré 2 : Concernant l'éducation primaire**

« ...l'amélioration des capacités d'accueil a permis un accroissement des effectifs scolarisés (de 1 561 258 en 2006 à 1 744 331 enfants scolarisés en 2007 dont 45,70% de filles) avec une augmentation de 9,77% des nouveaux inscrits au CP1. Cet accroissement des effectifs au CP1, selon l'enquête rapide 2007/2008 de la DEP du MEBA, s'est traduit par un relèvement de 6,4 points du taux brut d'admission (TBA) qui atteint 84,7% en 2007 contre 78,3% en 2006 sous l'effet de la forte variation des inscriptions chez les filles (22 511 en 2007 induisant un accroissement du TBA de +5,9 points par rapport à 2006) ».

« L'accroissement des effectifs a entraîné un taux brut de scolarisation (TBS) de 72,6% (avec 64, 8% pour les filles) contre 66,6% en 2006/2007 soit une hausse de 6,1 points avec, toutefois, d'énormes disparités entre les régions (50% au Sahel contre 102,5% dans la région du Centre) ».

Cette analyse pourrait être enrichie par la présentation des résultats de l'enquête sur le niveau de maîtrise des compétences (par exemple en lecture, écriture, élocution, mathématiques) par les élèves. L'analyse de telles données permettra de savoir si l'augmentation du taux brut de scolarisation s'accompagne également d'une amélioration du niveau de compétence des élèves. En outre, des données comme le niveau de satisfaction des parents d'élèves vis-à-vis de l'enseignement, des conditions de scolarisation et des APE donneraient une meilleure idée sur la perception des utilisateurs et l'efficacité de la stratégie utilisée en vue de la satisfaction de leurs attentes.

Il serait en outre intéressant et significatif d'indiquer dans le rapport les taux de succès aux examens du CEP, selon le genre et également d'effectuer une désagrégation selon l'espace afin de mettre en relief les différences éventuelles entre les milieux urbains et ruraux.

La qualité de l'enseignement est analysée seulement par rapport à « l'amélioration du système d'évaluation et l'augmentation du temps d'apprentissage, la révision en cours des curricula, la formation initiale des nouveaux enseignants, la production et la mise à disposition de manuels scolaires et matériels didactiques, la formation/recyclage du personnel d'encadrement », sans montrer le niveau de réalisation de ces activités. Le rapport ne contient aucune référence sur les indicateurs de qualité de l'enseignement (taux de redoublement, le

<sup>8</sup> Bilan PAP 2007 du CSLP, P.34

taux de promotion, le taux d'achèvement, etc.), qui est pourtant l'un des principaux objectifs de la deuxième phase du PDDEB actuellement en exécution.

### **Encadré 3 : Concernant spécifiquement l'éducation non formelle**

« Les résultats sont mitigés avec des taux de réalisation d'infrastructures de 27,14% et 21,88% pour respectivement les CPAF et les CEBNF. Toutefois, le nombre d'inscrits dans les CPAF a augmenté par rapport à la campagne précédente. Il a atteint 200 496 inscrits dont 60,16% de femmes. Cet accroissement est dû en grande partie aux inscriptions massives notamment dans les niveaux AI, A3F et FTS ».

« Le taux d'alphabétisation atteint 28,3% (36,7% pour les hommes et 21% pour les femmes) en 2007, soit une augmentation de 4,7 points par rapport à l'année 2005. Le taux s'améliore de 4,7 et 3,7 points en milieu rural et en milieu urbain pour atteindre 19,2% et 62,9% en 2007 respectivement. Deux régions, le Centre Nord et le Centre Sud enregistrent un recul du taux d'alphabétisation (16,6% et 15,9% en 2007 contre respectivement 18,7% et 16% en 2005). Les progrès sont plus importants dans les régions de l'Est (+10,9 points) et du Sud Ouest (+6,5 points) qui enregistrent des taux d'alphabétisation de 28,5% et 18,1% respectivement ».

Quelles sont les causes du recul du taux d'alphabétisation dans certaines régions ? Et quelles leçons tirées en termes de stratégie et de politique ? En dehors d'une analyse des performances ou contre performances, il est impossible de tirer des conclusions fiables sur l'amélioration de la stratégie.

Par ailleurs, l'analyse des résultats sur l'alphabétisation pourrait être mieux appréciée avec la présentation de données sur le maintien des compétences (maîtrises de l'écriture, de la lecture et du calcul) quelques années après l'alphabétisation. De même, l'analyse pourrait être enrichie par des informations sur le réinvestissement des compétences acquises dans la vie professionnelle, associative, etc. Cela indiquerait l'impact réel de l'alphabétisation sur les populations cibles.

*Au niveau de l'enseignement secondaire, supérieur, technique et professionnel, on note purement et simplement l'absence de données sur le système d'enseignement technique et professionnel, ce qui est particulièrement grave quand on connaît son importance dans le système éducatif, la création d'emplois et la compétitivité des entreprises (grandes mais surtout petites du secteur artisanal).*

### **Encadré 4 : En ce qui concerne l'approvisionnement en eau potable**

« Les résultats partiels obtenus à partir des projets et programmes de la DGRE annoncent la réalisation de 1081 forages neufs sur 1500 prévus (soit 72%) et de 110 mini réseaux d'adduction d'eau neufs au lieu de 40 prévus, la réhabilitations de 6 mini réseaux d'adduction d'eau potable et de 334 forages sur 500 prévus (soit 67%).... »<sup>9</sup>.

Comme dans la plupart des secteurs, le rapport se contente de présenter les résultats des activités. La qualité de la présentation pourrait s'améliorer avec la prise en compte d'indicateurs sur les ménages utilisant exclusivement les points d'eau modernes, le gain de

<sup>9</sup> Bilan PAP 2007 du CSLP, P.51

temps du fait de la facilité de l'approvisionnement en eau, les maladies hydriques, etc. La même observation peut être faite au niveau de l'assainissement.

#### **Encadré 5 : Dans le secteur de la santé**

« En ce qui concerne l'accessibilité aux médicaments essentiels génériques, le taux de rupture s'est sensiblement dégradé. Même s'il reste inférieur à l'objectif (moins de 5%), il s'est établi à 2,41% en 2007 contre 0,74% en 2006. Ainsi, la Centrale d'achat des médicaments essentiels génériques (CAMEG) n'a pu disposer en moyenne que de 97,59% des 45 médicaments essentiels contre 99,26% en 2006. Cette situation s'explique essentiellement par la pénurie des matières premières constatée en 2007, suite à la fermeture de plusieurs unités de production de matières premières en Chine qui étaient les principales sources d'approvisionnement, d'où le non respect des délais de livraison par certains fournisseurs. Cela s'explique également par l'augmentation de consommation de certains produits entrant dans le cadre de la gratuité des soins obstétricaux néonataux d'urgence (SONU) ».

Le rapport présente des contre-performances avec leurs causes. L'analyse gagnerait en qualité par la présentation de données sur les conséquences de ces contre-performances au niveau de l'approvisionnement en médicaments essentiels génériques sur les populations, ainsi que des pistes d'amélioration de la stratégie pour de meilleurs résultats.

De façon générale, la présentation de tous les autres secteurs suit la même logique : le niveau de réalisation des activités sans aucune référence à des indicateurs d'effets ou d'impact, comme par exemple des informations sur le niveau de satisfaction des usagers sur l'amélioration supposée des services proposées ou des infrastructures.

La production de données statistiques à elle seule ne peut suffire pour formuler des analyses et des recommandations qui en découlent. Il est crucial de les interpréter et d'examiner les raisons qui rendent compte de l'état des indicateurs et de leur évolution. Pour cela l'implication, les points de vue des acteurs concernés sont indispensables (techniciens de l'Etat, mais aussi acteurs de la mise en œuvre directe des actions, puis et surtout clients des services offerts). Il est indispensable de mener des enquêtes qualitatives, basées sur des entretiens avec les acteurs concernés pour chercher à comprendre les raisons de l'état des indicateurs. Or un tel exercice n'a pas eu lieu. L'on ne saurait par conséquent effectuer des analyses valides permettant de tirer des conclusions. Le suivi ne peut pas se résumer à un simple exercice de monitoring. L'évaluation complète le monitoring en apportant des informations sur la pertinence des choix opérés et des mesures élaborées ainsi que des choix budgétaires ; ou a contrario elle aide à démontrer les limites des dispositions prises jusque là, à élaborer de nouvelles sur la base de faits.

Les rapports gagneraient en qualité et en pertinence en se basant sur la démarche suivante :

- état de l'évolution des indicateurs et constats (écarts, rythme etc....)
- analyse liée à la satisfaction/ performances et à l'évolution des indicateurs
- recommandations qui en découlent.

La qualité des rapports pourrait s'améliorer par une analyse des stratégies utilisées pour la mise en œuvre. Une telle approche permettrait de répondre aux questions suivantes :

- La politique et la stratégie poursuivie jusque là sont-elles pertinentes ?
- la mise en œuvre a-t-elle été efficace et satisfaisante pour les clients ?

- quelles sont les causes des performances et surtout des contre-performances ?
- existe-t-il d'autres alternatives plus efficaces, porteuses de plus de croissance et de développement d'une manière durable ?

En l'absence d'une telle approche, il est impossible d'avoir toutes les informations nécessaires pour tirer les conclusions en vue d'amélioration des stratégies.

## 2.7 La valorisation des résultats

Les différents rapports produits (rapports des commissions sectoriels et thématiques, rapport consolidé) sont transmis aux acteurs du processus de mise en œuvre et du suivi/évaluation du CSLP (administration, société civile et partenaires techniques et financiers). Une revue annuelle regroupant les différentes catégories d'acteurs est organisée pour examiner le rapport de l'année. A l'occasion de cette revue, des aides – mémoires sont produits contenant les points de vue des acteurs sur le rapport et des recommandations pour améliorer le processus de mise en œuvre et du suivi/évaluation du CSLP. Par ailleurs, le Secrétariat Exécutif du dispositif de suivi/évaluation dispose d'une salle de documentation où le public peut consulter tous les rapports produits et autres documents sur le CSLP. Cette stratégie assure une assez large diffusion des informations sur la mise en œuvre et le suivi/évaluation du CSLP.

Depuis 2002, les acteurs chargés de la mise en œuvre et du suivi/évaluation du CSLP ont ainsi produit, chaque année, des rapports. Des recommandations ont été régulièrement faites afin d'améliorer la mise en œuvre et le système de suivi/évaluation du CSLP ?

Ces recommandations ont-elles été prises en compte ? Quel a été l'impact de la réflexion critique en termes d'amélioration du processus de mise en œuvre et du système de suivi/évaluation du CSLP et de planification des activités ?

L'examen du processus depuis 2002, montre quelques améliorations dans le système de suivi-évaluation du CSLP du fait de la valorisation des rapports de mise en œuvre et de suivi-évaluation (du CSLP):

- des améliorations ont été apportées au dispositif institutionnel avec la prise en compte du niveau régional (création de l'instance régionale de lutte contre la pauvreté) ; malheureusement, cette mesure qui permettrait une forte implication des acteurs locaux dans le suivi/évaluation du CSLP n'est pas effective puisque les instances régionales ne sont pas encore fonctionnelles, même si leur création a été consacrée par un décret présidentiel.
- Le principe d'une forte implication de tous les acteurs, notamment de la société civile et du secteur privé pour l'efficacité du suivi/évaluation de la mise en œuvre du CSLP est aujourd'hui acquis. Malheureusement, de multiples problèmes empêchent une pleine implication de ces acteurs ; on peut citer : les retards ou l'absence de communication des informations relatives au processus de la revue ; on relève également la faible organisation de la société civile, l'insuffisance de leurs capacités pour s'approprier les différents éléments du processus afin de l'influencer ; c'est le lieu de relever l'inefficacité des programmes de renforcement mis en œuvre jusque là par le Gouvernement et certains Partenaires Techniques et Financiers. .
- Des observations au niveau de la première version du CSLP (2000) montraient que les indicateurs étaient insuffisants et pas toujours pertinents. Ils ne concernaient en majeure partie que les secteurs sociaux (santé et éducation) au détriment d'autres domaines sous-représentés tels que la nutrition, l'emploi et la formation professionnelle. Le CSLP restait même muet sur les indicateurs liés au secteur du

développement rural (agriculture, eau et environnement, ressources animales). La plupart des indicateurs proposés était basée sur des moyennes nationales et ne sont ni décomposés ni régionalisés ce qui limite leur représentativité. Depuis cette époque, des améliorations ont été portées aux indicateurs de suivi de la mise en œuvre du CSLP. La plupart des secteurs a été pris en compte, notamment les domaines du développement rural. Des mesures institutionnelles ont également été prises afin d'améliorer la qualité des indicateurs et de la production de l'information statistique. Parmi ces mesures on peut citer :

- la création du CNCS (Conseil National de Coordination Statistique) chargé de la coordination des travaux statistiques menés par les différents ministères et institutions de l'État et de l'élaboration du programme statistique national ;
- la mise en place de L'ONAPAD (Observatoire National de la Pauvreté et du Développement Humain Durable) entre autre chargé du suivi des indicateurs. (L'ONAPAD a été supprimé).
- l'ouverture, à l'ENAREF, d'un cycle de formation de statisticiens pour palier l'insuffisance de ressources humaines dans ce domaine.

Malgré toutes ces mesures, beaucoup reste à faire pour assurer une grande performance au processus de mise en œuvre et au système de suivi/évaluation du CSLP. De nombreuses lacunes mises à jour par les premiers diagnostics du système de suivi - évaluation demeurent.

- Au niveau institutionnel, de nombreux problèmes identifiés depuis 2002 n'ont pas encore trouvés de solutions :
  - de l'implication des acteurs locaux n'est toujours pas effective, du fait de la non fonctionnalité des instances régionales. Cette faible participation des acteurs locaux est une lacune importance dans le système de suivi/évaluation du fait de la position stratégique qu'ils occupent dans l'analyse des réalités de la pauvreté sur le terrain ;
  - de même, le problème de la participation de la société civile se pose toujours du fait du déficit d'information en sa direction, de sa faiblesse organisationnelle et de l'insuffisance de capacités en son sein ;
  - par ailleurs, de nombreuses commissions sectorielles et thématiques connaissent de sérieux dysfonctionnements : non respect de la périodicité des réunions, la grande mobilité des participants qui rend inefficace le traitement des différents dossiers; les rapports de mise en œuvre et du suivi/évaluation sont généralement produits en retard.
- Au niveau de la qualité des rapports. La mauvaise qualité remarquée depuis les premiers rapports et ayant fait l'objet de recommandations n'a pas encore trouvée de solution. Les rapports de suivi/évaluation sont toujours largement descriptifs et très peu analytiques. Ce qui ne permet pas de tirer des conclusions pour améliorer les stratégies de mise en œuvre et le système de suivi/évaluation du CSLP.
- Au niveau des indicateurs, malgré une amélioration sensible on observe toujours beaucoup de lacunes, notamment l'absence d'informations statistiques sur le niveau de satisfaction des usagers des services offerts.
- La faible valorisation des rapports de mise en œuvre du CSLP par les DEP est en partie due au fait que ces rapports seraient « très peu diffusés ». Les responsables des

DEP ministériels que la Mission a pu rencontrer<sup>10</sup> affirment ne pas recevoir régulièrement les différents rapports de mise en œuvre du CSLP. Par ailleurs, la mise en œuvre du CSLP n'est pas internalisée au niveau de certains départements ministériels. Les activités du CSLP sont toujours considérées comme étant extérieures aux ministères. Les responsables des DEP considèrent les rapports de mise en œuvre du CSLP comme des doublons par rapport aux rapports de suivi-évaluation de leurs programmes sectoriels. Les DEP ne voient pas la nécessité d'utiliser les rapports du CSLP étant donné que ceux de leurs programmes sectoriels suffisent largement à les éclairer sur les choix de leur politique sectorielle et partant pour la planification des activités et la budgétisation.

---

<sup>10</sup> DEP/ MEBA, DEP/Santé et DEP/MAHRH

## 2.8 Résumé des forces et faiblesses du suivi du CSLP

Tableau n°1 : Synthèse des forces et des faiblesses du système de suivi/évaluation du CSLP

CRITERES	FORCES	FAIBLESSES
<b>Architecture du dispositif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'architecture du dispositif est théoriquement assez bien élaborée et agencée</li> <li>- Prise en compte de la dimension régionale dans le dispositif</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les instances régionales ne sont pas encore fonctionnelles ;</li> <li>- Pas d'articulation fonctionnelle entre les instances régionales et le reste du dispositif de suivi/évaluation ;</li> <li>- Inexistence d'une instance pour le suivi-évaluation des politiques publiques de développement disposant de pouvoirs assez importants et pouvant jouer le rôle de « dispositif de veille » pour informer et éclairer les prises de décisions correctives au fur et à mesure des progressions dans la mise en œuvre des politiques.</li> </ul>
<b>Le fonctionnement du dispositif institutionnel</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des rapports de suivi/évaluation sont produits;</li> <li>- Les revues annuelles sont régulièrement tenues</li> </ul>	Dysfonctionnement des commissions sectorielles et thématiques
<b>Participation des acteurs</b>	L'implication de toutes les parties prenantes y compris la société civile et le secteur privé dans le suivi/évaluation du CSLP	<ul style="list-style-type: none"> <li>- La participation de la société civile est relativement limitée du fait, des faiblesses organisationnelles, de l'insuffisance de compétences en son sein et de leur déficit en informations.</li> <li>- L'efficacité de la participation de l'administration est réduite du fait d'une insuffisance dans l'appropriation/ internalisation du processus CSLP.</li> </ul>
<b>Ressources matériels, financières et humaines</b>	Les partenaires techniques et financiers sont disposés à soutenir le processus de mise en œuvre et de suivi du CSLP.	Les institutions productrices de l'information statistique (INSD et DEP) manquent cruellement de moyens financiers, matériels et humains.
<b>Les indicateurs et la qualité de l'information statistiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De nombreux indicateurs de résultats dans la plupart des secteurs couverts par le processus.</li> <li>- Existence d'une information statistique pour renseigner les indicateurs.</li> <li>- Le rythme annuel de suivi des indicateurs assure la régularité des informations recueillies et facilite les comparaisons dans le temps</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Absence /insuffisance d'indicateurs sur l'usage et les effets des services sur la pauvreté</li> <li>- des secteurs importants comme : le tourisme, les infrastructures routières, les mines, sont peu ou pas du tout couverts par les indicateurs.</li> <li>- Des réserves sur la fiabilité de certaines données du fait de l'insuffisance de formation des acteurs chargés de leur collecte et de l'absence de contrôle sur le processus.</li> <li>- Non disponibilité dans les délais de l'information</li> </ul>
<b>Qualité des rapports et valorisation des résultats du suivi</b>		<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les rapports produits par les CST (le document consolidé) sont très descriptifs et très peu analytiques ; ils ne permettent pas de tirer des conclusions en termes de stratégie.</li> <li>- Des tentatives de valorisation des résultats du suivi, sont limitées par la mauvaise qualité des rapports.</li> <li>- De nombreuses insuffisances identifiées depuis les débuts du processus n'ont pas encore trouvé de solutions.</li> </ul>

### III. LE SUIVI – EVALUATION DU PDDEB

#### 3.1 Présentation du PDDEB

Le Plan Décennal de Développement de l'Education de Base est le premier programme au Burkina Faso élaboré et mise en œuvre avec une approche sectorielle. En effet, sa planification et sa mise en œuvre ont été possibles grâce à une incontestable amélioration de la coordination entre les partenaires techniques et financiers et le Gouvernement et entre les partenaires techniques et financiers eux-mêmes.

Le PDDEB a été planifié dans un contexte de multiples problèmes dans le sous-secteur de l'éducation de Base au Burkina Faso : la faiblesse du taux de scolarisation avec de grandes disparités liées à la situation géographique et à l'égalité entre les sexes<sup>11</sup>, une faible qualité de l'éducation avec par exemple des taux de redoublement et d'abandon relativement élevés et des difficultés au niveau du pilotage et de la gestion du système. Le PDDEB a été élaboré par le Ministère de l'Education de Base et de l'Alphabétisation en étroite collaboration avec les partenaires au développement afin de trouver des solutions à ces problèmes.

Ce plan, adopté par le Conseil des ministres du 23 juin 1999, s'exécutera en trois phases, dont une première phase prioritaire de 4 ans et devrait permettre en dix ans :

- de porter le taux de scolarisation de 40,9% pour l'année 1997/1998 à 70% au moins en 2010 avec un accent particulier sur la promotion de la scolarisation des filles ;
- de développer et diversifier les actions et les formules pour porter le taux d'alphabétisation de 20 à 40% en 2010 ;
- d'améliorer la qualité, la pertinence et l'efficacité de l'enseignement de base et de l'éducation de base non formelle.

#### 3.2 Le système de suivi-évaluation du PDDEB

##### 3.2.1 Le dispositif institutionnel de suivi-évaluation

Le dispositif institutionnel du suivi-évaluation du PDDEB comprend les DEP et les services déconcentrés du MEBA (DREBA, DPEBA et CEB), le SP/PDDEB et les missions conjointes.

##### □ La DEP du MEBA

La Direction des Études et de la Planification assure des fonctions d'aide à la décision stratégique. Elle a pour mission de préparer et de renseigner les décisions de politiques éducatives prises ou à prendre par les autorités politiques du ministère. En ce qui concerne précisément le suivi-évaluation, la DEP est chargée de :

- centraliser l'ensemble des données relatives à tous les projets en cours de réalisation ou à réaliser ;
- suivre les projets du ministère inscrits ou non dans les plans et programmes de développement ;
- assurer la collecte, le traitement, l'analyse et la diffusion des données statistiques

Les ressources matériels et surtout l'équipement informatique lui permettent de produire des données statistiques assez riches sur les différents indicateurs du système éducatif. Toutefois les ressources humaines à la disposition de la DEP sont insuffisantes et parfois faiblement formées.

---

<sup>11</sup> Les zones rurales étant moins scolarisées que les centres urbains et les filles moins que les garçons.

### □ Les services déconcentrés (DPEBA, CEB et écoles)

Les services déconcentrés du MEBA sont en contact avec la DEP pour la production des données statistiques. C'est à ce niveau que la grande partie des informations sur l'éducation est collectée. Les enseignants sont chargés de remplir les fiches relatives à ces informations. Le peu de motivation des enseignants pour cette tâche qui n'en voient pas la nécessité (voir paragraphe sur la fiabilité des données) et la faiblesse des compétences notamment au niveau des écoles franco-arabes où le personnel ne maîtrisent pas la langue française sont autant de sources d'erreurs au niveau de la collecte de l'information dans les écoles.

### □ Le SP/PDDEB

Le Secrétariat Permanent du Plan de Décennal de Développement de l'Education de Base est une structure de mission créée dans le cadre de la mise en œuvre du PDDEB. Il est chargé de « coordonner, suivre et contrôler les activités entrant dans le cadre du pilotage du Plan ». Le SP/PDDEB collecte des informations sur la mise en œuvre du PDDEB. Le SP/PDDEB devrait fournir des appuis à la DEP dans le domaine du suivi-évaluation. Il devrait par exemple contribuer au renforcement des capacités des agents par des formations ou initier des études pour améliorer le système de suivi-évaluation. Malheureusement le SP/PDDEB dispose de très peu de personnel pour ses nombreuses activités.

### □ Les missions conjointes

Les missions conjointes sont des revues périodiques de la mise en œuvre du PDDEB. Elles se tiennent tous les 6 mois, soient deux missions conjointes par an, l'une en mars et l'autre en septembre. Les missions conjointes regroupent les différentes parties prenantes de la mise en œuvre du PDDEB : les représentants des services de l'Etat, notamment ceux du MEBA, aussi bien au niveau central qu'au niveau décentralisé, les partenaires techniques et financiers, les représentants des APE et des AME, les syndicats, etc. La mission conjointe examine le rapport produit à cet effet sur la mise en œuvre du PDDEB. A l'occasion de la production de ce rapport, des représentants des partenaires techniques et financiers peuvent organiser des sorties sur le terrain afin de collecter des informations sur la mise en œuvre du PDDEB. Ces informations viennent enrichir le document à discuter lors de la mission conjointe. Malheureusement ces sorties qui permettent aux PTF de se rendre compte des réalités sur le terrain ne sont pas statutaires. Le document de la mission conjointe est également enrichi avec les réflexions des groupes thématiques (voir plus loin). La mission conjointe examine l'état de mise en œuvre du PDDEB, analyse les résultats enregistrés, les difficultés rencontrées et fait des recommandations. Elle examine également la situation de la mise en œuvre des recommandations de la mission conjointe précédente. A la fin de la mission conjointe, un Aide mémoire est produit avec les principaux constats et conclusions ainsi que des recommandations destinées à améliorer la mise en œuvre du PDDEB.

### □ Les groupes thématiques

Pour suivre le processus de mise en œuvre du PDDEB il a été créé des groupes thématiques. Ce sont des cellules de réflexion sur la mise en œuvre du PDDEB. Ils regroupent les différents acteurs surtout au niveau central (partenaires techniques et financiers et agents des services du MEBA) et sont présidés par les structures compétentes du MEBA. Ils se réunissent une fois par mois. On dénombre quatre groupes thématiques en fonction des composantes du PDDEB : l'accès, la qualité, le pilotage et la gestion financière. Chaque groupe organise la réflexion et produit un rapport dans son domaine d'action. Ces rapports alimentent les débats lors des missions conjointes. Les réunions des groupes thématiques seraient régulières.

### 3.2.2 Les moyens et les ressources

#### □ Au niveau central

Trois services de la DEP/MEBA sont impliqués dans le suivi-évaluation de la mise en œuvre du PDDEB : le Service des statistiques scolaires, le Service de la Carte Educative et le Service Coopération, Elaboration, Suivi des Plans et Projets d'Education (SCESPPE).

- **Le personnel :** les trois services mobilisent au total 16 personnes de niveau BEPC au moins (2 ont des diplômes supérieurs) avec une solide expérience dans l'enseignement. Si un certain nombre d'entre elles sont très expérimentées dans la planification de l'éducation, un nombre important de ces agents est constitué d'instituteurs à l'origine qui ont du apprendre le métier de planificateur ou de gestionnaire de l'éducation sur le tas. Les compétences ont été acquises à travers des séminaires et des ateliers locaux de très courte durée. Certains ont été formés par l'ENAM dans le domaine de la gestion de l'éducation.

La principale insuffisance en ce qui concerne le personnel, est la faiblesse des qualifications. Pour plus de performance au niveau central, les compétences des agents impliqués dans le suivi-évaluation doivent être renforcées par des formations notamment dans les domaines suivants : le contrôle de qualité des statistiques, le développement des capacités d'analyse des statistiques scolaires et le suivi évaluation de façon générale.

- **Les moyens de transport :** Les véhicules sont communs à tout le service. La DEP dispose de cinq de véhicules pour la réalisation de ses activités, notamment les sorties sur le terrain. Mais il arrive que certaines activités ne puissent pas être réalisées du fait de la non disponibilité des moyens de transport.

- **Le parc informatique et la maîtrise des logiciels :** sur ce point, la situation serait relativement satisfaisante. Grâce à l'appui de différents partenaires au développement, la DEP dispose d'un équipement informatique assez performant. Dans ce domaine elle a bénéficié de l'appui financier et technique, de la part de partenaires comme la JICA (Coopération japonaise), le PAEN (coopération française) et de l'Union Européenne. La saisie et le traitement des données se font à travers des logiciels de base de données et des applications conçues à cet effet. Les applications ont été développées par le programme SISED de Dakar avec l'appui de l'Institut des Statistiques de l'UNESCO (ISU). Ces applications sont sous régionales et permettent la comparabilité des données entre pays.

#### □ Au niveau décentralisé

Les DREBA, DPEBA et les CEB disposent d'agents chargés des statistiques et de façon générale du suivi des actions éducatives. Comme au niveau central la quasi-totalité de ces agents sont des instituteurs qui ont été affectés dans les bureaux après ou non une formation à l'École Nationale d'Administration et de la Magistrature (ENAM). Ils souffrent de deux handicaps majeurs : le fait de n'avoir pas reçu de formation concernant les approches et les analyses en éducation et ensuite de ne pas être familiarisés aux techniques de calculs des indicateurs pour la planification de l'éducation.

- **Les moyens de transport :** l'une des principales limites du système de suivi-évaluation au niveau décentralisé est l'insuffisance des moyens de déplacement. Le manque de moyens de déplacement et de carburant est source de blocage en matière de suivi des activités sur le terrain. Ce manque de moyens entrave aussi l'acheminement des fiches de collecte des données des écoles vers la DPEBA et de la DPEBA à la DEP (à Ouagadougou). Les fiches ne sont pas transmises dans les délais requis, ce qui retarde la production des données statistiques.

• **Le parc informatique et la maîtrise des outils informatiques** : les Services déconcentrés ne sont pas suffisamment pourvus de moyens informatiques<sup>12</sup>, qu'il s'agisse des DREBA ou des DPEBA et surtout des CEB. Le travail se fait manuellement au niveau des CEB. La conception des fiches n'est pas maîtrisée ce qui fait que certains agents préfèrent « rester » à leurs fiches manuelles classiques, Ce qui occasionnerait des déperditions de données.

### 2.2.3 Les indicateurs de suivi retenus et la collecte des données

☐ **Les indicateurs retenus** (pour plus de détails sur les indicateurs voir annexe1) : les indicateurs de suivi-évaluation du PDDEB sont regroupés en trois principales catégories : les indicateurs d'accès, les indicateurs de qualité et le pilotage du système.

- Les indicateurs d'accès retenus portent surtout sur le nombre et le pourcentage des filles nouvellement inscrites le Taux Brute d'Admission et le Taux Brut de Scolarisation des filles et dans les 20 provinces prioritaires, le ratio élèves/livre de lecture et livre de calcul, la proportion des effectifs dans les zones rurales, le nombre de salles de classe et le nombre d'enseignants chargés de cours. A ces indicateurs s'ajoutent ceux sur l'éducation non formelle : le nombre d'inscrits AI et en FCB dans les 20 provinces prioritaires et la proportion de femmes inscrites.
- Les indicateurs de qualité, notamment le taux de redoublement, le taux de promotion, le taux de succès au CEP, le taux d'abandon, le taux d'achèvement, tous ces taux étant désagrégés selon le genre. Ces indicateurs du formel sont également complétés avec ceux du non formel : la proportion des auditeurs déclarés admis désagrégée selon le genre.
- Les indicateurs de pilotage et de gestion : ils sont surtout relatifs à l'information financière (ils ne figurent pas sur la liste fournie en annexe).

Les indicateurs retenus porte surtout sur l'information quantitative (indicateurs d'accès et de qualité de l'éducation). On note l'absence d'indicateurs sur les infrastructures : nombre de salles de classes, ratio élèves/ salle de classe, le nombre de logements par rapport au nombre d'enseignants, le nombre d'écoles dotés d'un point d'eau potable, la disponibilité des tables-bancs, etc. Mais surtout on note surtout, dans la liste des indicateurs de suivi, l'absence d'indicateurs sur la perception des utilisateurs des services éducatifs (parents d'élèves et élèves) sur la qualité de l'offre éducative. Au niveau du non formel, il n'existe aucun indicateur sur l'utilisation des compétences acquises grâce à l'alphabétisation ou à la formation technique.

Le tableau de bord pourrait être complété avec un certain nombre d'indicateurs comme par exemple :

#### **Au niveau de l'accès :**

Nombre d'élèves par classe

#### **Au niveau de la qualité**

Proportion des élèves sachant lire avec aisance à la fin du CP2

#### **Au niveau de la formation continue des enseignants**

Taux de participation des enseignants aux diverses activités (GAP, Conférences pédagogiques, stages, etc.)

#### **Au niveau supervision/encadrement**

- Ratio encadreur/encadrés
- Fréquence des interventions dans les écoles, dans les classes

<sup>12</sup> Il semble cependant que le SP/PDDEB a doté les services d'ordinateurs.

**Au niveau des infrastructures**

Nombre de salles de classes en mauvaise qualité (toit et/ou mur dégradés)  
Nombre d'écoles dont les logements pour enseignants sont en nombre suffisant  
Nombre d'écoles disposant d'un point d'eau potable  
Nombre d'écoles disposant de latrines séparées filles, garçons.

**Au niveau de la satisfaction des usagers**

Niveau de satisfaction des parents d'élèves de l'école ;  
Niveau de satisfaction des enseignants des conditions de travail

**Au niveau de l'éducation non formelle**

Proportion des néo-alphabétisés ayant utilisé leur compétence une année après l'alphabétisation

**□ Le processus de collecte et de traitement des données**

La collecte, le traitement et la mise à disposition des statistiques sur l'enseignement de base et de l'alphabétisation relève de la DEP.

Les données proviennent des sources suivantes : écoles (élèves, maîtres, classes, écoles, forages, latrines, tableaux, tables-bancs, etc), CEB, DPEBA, DREBA, DAF, DRH (enseignants, etc), DAMSE (fournitures, équipements), DAGAENF (CPAF, CEBNF, animateurs, superviseurs, auditeurs, opérateurs, etc), FONAEF (opérateurs, auditeurs, animateurs, superviseurs, financement), MF (budget), SP/PDDEB, ENEP, etc.

Les établissements scolaires et les centres d'alphabétisation constituent les principales sources pour la collecte des données sur l'enseignement de base.

L'information est collectée à partir de fiches d'enquêtes préétablies. Il en existe deux types : une fiche pour les données sur les élèves et une autre relative aux données sur le personnel enseignant. Chaque année ces deux catégories de fiches sont transmises aux responsables des écoles et des centres d'alphabétisation pour être remplies. Chaque responsable remplit ses fiches à partir des registres scolaires qui rassemblent toutes les informations sur son école. Une fois remplies, les fiches sont transmises aux directions provinciales où elles sont contrôlées. Les fiches portant sur les élèves sont envoyées à la DEP où elles sont saisies. Les fiches sur le personnel sont transmises à Direction des Ressources Humaines qui dispose d'un système de gestion du personnel. Les informations sur le personnel sont contrôlées et traitées à ce niveau avant d'être envoyées à la DEP. Les données sur les examens et concours sont fournies par les centres d'examen situés au niveau des Directions Provinciales. Après les examens ou les concours, chaque centre rassemble les résultats (candidats, admis et ajournés) et les transmet à la Direction des Examens et Concours qui dispose d'une base de données sur les examens et concours. Une fois contrôlés et traités à ce niveau, les résultats des examens et concours sont transmis à la DEP. Les données au niveau déconcentré sont complétées au niveau central par les données financières.

La DEP dispose d'un système de gestion de base de données. A ce niveau, les données collectées sont traitées par ordinateur. Les résultats du traitement donnent l'annuaire statistique national et le tableau de bord national qui constituent les principaux documents d'informations statistiques du MEBA.

Le manque de moyens de transport pour l'acheminement des fiches vers les écoles et les données jusqu'à la DEP et le faible niveau des agents chargés de la collecte sont les principaux problèmes au niveau de la collecte des données.

### 2.2.4 La fiabilité des données du suivi

Au niveau central, la production de l'annuaire et des bilans est assez bien maîtrisée. Mais des doutes existent quant à la fiabilité des données en provenance des CEB et des écoles. La non fiabilité de ces données est imputable non à une insuffisance des compétences des acteurs (les fiches sont assez simples et leur remplissage ne demande pas des compétences particulières), mais à une absence de rigueur des enseignants dans le remplissage des fiches de collecte des statistiques scolaires.

Cette absence de rigueur est elle-même imputable à la non compréhension du bien fondé de la collecte de données par les enseignants. En effet, des explications ne leur sont pas données au préalable sur l'utilité des informations collectées. *À posteriori*, aucun feedback ne leur est fourni sur les résultats définitifs des données qu'ils envoient (ils ne sont pas destinataires des données statistiques). De ce fait, les enseignants ne perçoivent pas l'importance de leur travail de collecte de données dans la politique éducative et la planification des actions éducatives au double plan local et national. Conséquence : ils accordent peu d'intérêt aux activités de collecte des données qu'ils assimilent à des corvées inutiles. Ils n'y consacrent pas toute la rigueur requise. Cela se manifeste à travers une non conservation de l'information d'une période à l'autre et d'une classe à l'autre. Cette conservation est pourtant nécessaire pour mieux appréhender des phénomènes comme le redoublement, la promotion, etc. Pour conserver la cohérence entre les données des fiches entre les périodes et les classes, les enseignants effectuent parfois des « manipulations » sur les données collectées. Ces manipulations sont la principale cause de non fiabilité des données en provenance des écoles et des CEB. Étant donné que l'école constitue l'unité statistique de l'éducation, c'est donc toute la base du système qui est remise en question.

Par ailleurs, au niveau des écoles franco-arabes se pose un problème de compétence. En effet, bien que ces écoles soient sensées enseigner le français en plus de l'arabe, il arrive souvent qu'aucun des enseignants ne maîtrise la langue française. Le contenu des fiches de collecte n'est donc pas maîtrisé, ce qui se traduit souvent par des informations erronées.

### 2.2.5 Les rapports de suivi de la mise en œuvre

Deux types de bilan de mise en œuvre du PDDEB sont établis à ce jour : des bilans semestriels et des bilans annuels de mise en œuvre. Ces bilans sont des rapports élaborés au moment des missions conjointes consacrées à la revue du PDDEB (deux missions conjointes par an). Les bilans dressent un tableau de l'évolution de l'éducation selon les différentes composantes du PDDEB et soulèvent des questions stratégiques à traiter. La qualité de ces documents s'est nettement améliorée avec le temps montrant par-là les progrès réalisés dans la gouvernance. Par exemple, au début de la mise en œuvre du plan, les bilans ne faisaient pas systématiquement référence à des objectifs poursuivis et par conséquent ne faisaient pas une comparaison entre les réalisations et les objectifs initialement fixés. Ce qui constitue le principe de base de toute évaluation rigoureuse. L'amélioration au niveau des bilans a commencé à se manifester à partir de 2006, au moment où les acteurs ont commencé à maîtriser le système de planification du PDDEB (élaboration et suivi de la mise en œuvre des plans d'action).

Un autre fait à souligner : les rapports de mise en œuvre sont généralement plus descriptif qu'analytique. Ils contiennent surtout des données quantitatives. Ils fournissent des informations sur l'évolution des indicateurs d'accès (taux d'admission, taux brut de scolarisation, etc.), des indicateurs de qualité (taux de redoublement, taux d'abandons, taux de promotion, disponibilités des documents pédagogiques et des fournitures scolaires, etc.). Les rapports fournissent également des informations sur les infrastructures et l'équipement scolaire. Ils ont le mérite de couvrir tous les types d'enseignement : préscolaire, primaire,

formation professionnelle, enseignement secondaire (premier cycle) et éducation non formelle. L'information sur la scolarisation des filles, l'alphabétisation des femmes et « les provinces prioritaires » est mise en évidence. Toutefois, ils ne contiennent aucune information qualitative, par exemple la perception des usagers (parents d'élèves, élèves, auditeurs, communautés) sur l'offre d'éducation et de formation.

En plus des rapports de mise en œuvre, la DEP du MEBA produit chaque année l'annuaire statistique. Ce document produit à partir des informations collectées dans différents services du MEBA y compris et surtout dans les écoles, fournit des données statistiques assez complètes sur l'enseignement primaire au Burkina Faso. Les informations sont organisées en plusieurs rubriques :

- informations sur les élèves (effectifs, âge, Taux d'admission, taux brut de scolarisation, taux de redoublement, taux de promotion, taux d'abandons, taux d'achèvement au primaire, etc...). Les données sont fournies en fonction du sexe, du lieu de résidence (rural et urbain) et en fonction des provinces prioritaires;
- données sur le personnel enseignant fournies par catégories, par sexe, par système d'enseignement et selon le milieu de résidence;
- données sur les infrastructures scolaires : nombre d'écoles, tailles des écoles, équipement des écoles, etc. avec une distinction entre le milieu rural et le milieu urbain;
- les caractéristiques et l'état des locaux : disponibilité des logements de maître, surface des salles de classes, nature et état des salles de classe, etc.
- informations sur le mobilier et équipement didactiques;
- informations sur l'éducation non formelle;
- information sur le financement public de l'éducation.

On peut regretter que l'annuaire ne contienne pas des informations sur les résultats au CEP et sur les acquis des élèves à différents niveaux de la scolarisation.

Au niveau central, la production de l'annuaire et des bilans semble maîtrisée actuellement. Au niveau déconcentré le projet de production de l'annuaire statistique n'est pas encore réalisé. Les informations sont transmises au niveau central pour traitement.

## **2.3 L'évaluation à mi-parcours de 2005**

Après cinq années de mise en œuvre, le PDDEB a fait l'objet d'une évaluation à mi-parcours en 2005, dont l'objectif principal était d'identifier et analyser les résultats atteints depuis le début de la mise en œuvre du *Plan* en 2001 et de tirer les leçons de la première phase pour mieux préparer la seconde.

### **2.3.1 L'équipe chargée de l'évaluation**

L'évaluation a été confiée à un bureau d'études étranger après un appel d'offre international. L'équipe des évaluateurs était composée de quatre experts : deux consultants nationaux et deux consultants internationaux dont le consultant principal. Trois des consultants (dont le consultant principal) étaient diplômés en sciences de l'éducation, le quatrième ayant un diplôme en gestion. Chacun des consultants avait une longue expérience dans son domaine de compétence en tant qu'enseignant et/ou consultant évaluateur. Par ailleurs, l'expertise utilisée couvrait toutes les composantes du projet : l'accès à l'offre éducative, la qualité de l'offre et la gestion et le pilotage du système. Toutefois, étant donnée l'importance de la construction des infrastructures scolaires dans la phase à évaluer dans le plan, il aurait été très pertinent de renforcer l'équipe des évaluateurs avec les services d'un expert en génie civile. Ce dernier consultant aurait la responsabilité de l'évaluation de la

qualité des infrastructures scolaires mises en place et même des équipements, notamment des tables-bancs.

### 2.3.2 L'adéquation de la méthodologie

Compte tenu de la nature des données à collecter, la méthodologie utilisée fait appel à une approche qualitative et une approche quantitative. L'approche qualitative a été utilisée surtout pour recueillir des informations relatives aux perceptions et aux attitudes des différents acteurs sur la mise en œuvre du projet et les résultats atteints. La collecte des données s'est faite à l'aide d'entrevues individuelles et de Focus Group. L'approche quantitative a utilisé le questionnaire et les dossiers statistiques du MEBA pour l'évaluation des indicateurs de performance.

Le choix de faire appel à un échantillonnage dit « intentionnel » des informateurs-clés était judicieux. Il a permis de disposer d'un échantillon d'acteurs provenant de groupes d'intérêt, de groupes représentatifs, d'organisations, choisies pour leur connaissance de l'objet évalué et par conséquent capable de donner des informations pertinentes. L'échantillon comprenait les différentes catégories de parties prenantes du plan. Toutefois, on a pu observer une très forte représentation des acteurs institutionnels (autorités éducatives et partenaires financiers) et une faible présence de la société civile. En effet, sur un total de 140 acteurs que comptait l'échantillon on ne dénombre que 19 représentants de la société civile et du secteur privé (APE/AME, entreprises de travaux publics et syndicats). Dans la même logique, seulement trois écoles ont été visitées dans le cadre de la mission. La pertinence de l'échantillon a été également limitée par le choix des localités d'enquête : l'enquête s'était limitée à quelques centres urbains, généralement les plus importantes du pays : Ouagadougou, Bobo-Dioulasso, Koudougou, Ouahigouya et Fada N'Gourma. La ville de Pama a été la seule commune rurale visitée. Ainsi, les communautés villageoises ont été absentes de l'échantillon, elles n'ont pas été impliquées dans l'évaluation. Pour une plus grande pertinence des résultats de l'évaluation il était nécessaire de recueillir l'opinion de cette catégorie d'acteurs par rapport à l'offre éducative. En effet, les communautés villageoises sont les principales utilisatrices de l'offre éducative. L'implication des communautés villageoises était d'autant plus pertinente que les problèmes d'accès et de qualité de l'éducation se posent surtout en zones rurales. En effet, c'est dans ces zones que par exemple le problème de la faiblesse du taux de scolarisation des filles, qui fait partie des grandes préoccupations du PDDEB, se pose avec acuité. Dans le même ordre d'analyse, on remarquera que parmi les 6 localités visitées, seules deux (Fada et Pama) font partie des provinces prioritaires ; provinces particulièrement ciblées par les activités du PDDEB du fait de la faiblesse de leur taux de scolarisation, notamment celui des filles. En outre, les deux localités choisies font partie de la même zone. Par ailleurs, du fait de l'importance stratégique pour la promotion de l'éducation des filles, la faible représentation des Associations de Mères Educatrices (AME) dans l'échantillon (5 représentantes seulement) amoindrit la pertinence des sources d'information dans ce domaine.

Enfin, aucune approche n'a été prévue pour l'évaluation de la qualité des infrastructures et des équipements. Cet aspect a été d'ailleurs complètement occulté dans l'évaluation. Les personnes ressources rencontrées justifient cette occultation par le fait qu'au moment de la mission, avait lieu une autre évaluation portant surtout sur les infrastructures. L'équipe chargée de la gestion de l'évaluation globale du PDDEB n'a donc pas trouvé nécessaire d'insérer l'aspect infrastructures dans les TDR.

### 2.3.3 La fiabilité des données

Le rapport d'évaluation est surtout basé sur l'information statistique. Dans la mesure où cette information découle, en grande partie, du système statistique de la DEP du MEBA, la fiabilité des données est largement liée à celle de ce système. Nous l'avons déjà noté, du fait de la faible motivation des enseignants pour le travail de remplissage des fiches de collecte des données au niveau des écoles, il arrive souvent que l'information soit fournie avec des erreurs.

Par ailleurs, un problème de triangulation s'est posé lié à la différence de questionnaires adressés aux différents groupes, comme le reconnaissent d'ailleurs les évaluateurs :

#### **Encadré 6 : fiabilité des données sur la perception des acteurs**

« Il est bon de rappeler ici au lecteur que, compte tenu des contraintes de la présente évaluation (exhaustivité de la commande à remplir, limites en terme de temps, diversité des répondants, etc.), les acteurs du terrain ont été soumis à une série de questions très élaborée sur le PDDEB alors que les responsables du MEBA et les PTF ont été interrogés sur des aspects plus ciblés du PDDEB. En conséquence, les jugements et appréciations des acteurs du terrain rapportés ici n'ont pas pu être systématiquement croisés et comparés avec les avis des représentants du MEBA et des PTF. Une telle comparaison aurait sans doute permis à l'occasion de nuancer certains propos tenus par des acteurs oeuvrant à la base du système..» (P.57)

Cette insuffisance constitue incontestablement une limite à la fiabilité de certaines informations qualitatives.

### 2.3.4 La qualité du rapport

Le rapport n'est pas structuré en fonction des cinq critères de l'évaluation à savoir : la pertinence, l'efficacité, l'efficacé, l'impact et la durabilité/viabilité, ce qui rend sa lecture assez difficile. Il est organisé en trois principales parties : la qualité, l'accès et la gestion et pilotage, qui correspondent au trois composantes du PDDEB. Pour une conformité avec les normes de l'évaluation, le rapport aurait pu aborder les cinq critères de l'évaluation à l'intérieur de chacune des trois composantes (qualité, accès et gestion et pilotage).

La dimension analytique est surtout représentée par une analyse assez détaillée des données sur les statistiques scolaires fournies par la DEP du MEBA. Il s'agit de données aussi bien sur les indicateurs de qualité de l'enseignement (taux de redoublement, taux d'abandons, taux de promotion, ration élèves/maître, ration élèves/livre, etc.) que sur l'accès à l'éducation (effectifs des élèves, taux d'admission et taux brut de scolarisation). Une analyse des indicateurs d'activités, notamment la construction des infrastructures scolaires a été également faite. Dans chacun des domaines considérés (qualité, accès, etc.), l'analyse est faite à trois échelons géographiques : au niveau national, au niveau des 20 Provinces prioritaires et au niveau déconcentré en général (provinces visitées), ce qui permet d'appréhender la performance du plan en fonction de la variable géographique. Toutefois, à ce niveau la différence entre le milieu rural et le milieu urbain n'a pas été prise en compte dans l'analyse. La prise en compte de cette dimension aurait pu enrichir le rapport car le milieu rural concentre la plupart des problèmes du système éducatif au Burkina Faso, notamment l'insuffisance de l'offre aussi bien en termes qualitatif que quantitatif, la faible performance des indicateurs de qualité et d'accès à l'offre éducative, etc. Par contre, la dimension genre a

été largement prise en compte dans le rapport : à tous les niveaux les performances relatives aux filles et aux garçons ont été présentées.

Les évaluateurs émettent des doutes sur la fiabilité de certaines de ces données statistiques. Par exemple, à la page 46 du rapport ils font les observations suivantes :

#### **Encadré 7 : fiabilité du ratio livres/élèves**

« Quant au ratio livres/élève en lecture, la situation diffère quelque peu de la précédente au sens où le ratio a presque doublé en une année (de 2000-2001 à 2001-2002, passant de .25 à .493). Toutefois, ce progrès s'est estompé au cours des années suivantes qui ont vu le ratio décliner à .442 en 2002-2003 et à .325 en 2003-2004. L'année 2004-2005 a connu un bond prodigieux à .68 livres/élève, ce qui signifie, qu'en lecture on a dépassé l'objectif visé de fournir un livre pour deux élèves.

Dans certains rapports de missions conjointes on soulève la question de la correspondance entre ces taux, tels que fournis par la statistique nationale, et ce qui se passe en réalité dans la salle de classe. On devrait pouvoir tester l'exactitude de ces taux par le biais de vérifications au hasard à l'occasion d'une prochaine livraison de manuels.» (P.46)

Malheureusement ces doutes n'ont pas été accompagnés d'une vérification des données incriminées afin de tirer des conclusions sur leur fiabilité. Les évaluateurs se sont contentés de renvoyer cette vérification à des actions futures du PDDEB.

Toujours par rapport au ratio livres/élèves les évaluateurs parlent de résultats positifs en ces termes :

#### **Encadré 8 : appréciation de la progression du ratio livres/élèves**

« Comme on le verra plus loin dans ce chapitre, il reste que les perceptions des divers intervenants scolaires sur les réalisations du PDDEB pour améliorer le ratio livres/élève sont assez positives, même si les objectifs fixés ne sont pas encore complètement atteints. Ces résultats ont été rendus possibles grâce à l'action de l'État et à certaines initiatives importantes entreprises dans le cadre du PDDEB, telles que la distribution gratuite de manuels par des ONG comme Plan Burkina ou l'opération « Fonds école » conduite à titre expérimental dans cinq provinces en 2004-2005. » (P.47)

L'évaluation ne donne aucune information sur la progression du ratio livres / élèves : dans quelle mesure ce ratio a-t-il progressé ? La progression est-elle à la mesure des enjeux ? Sinon que faut-il faire ? Pourquoi les objectifs n'ont-ils pas été atteints ? Telles sont les questions évaluatives auxquelles l'évaluation aurait dû répondre pour éclairer la question sur le ratio livres/élèves.

Le domaine de l'alphabétisation a été également analysé à l'aide des indicateurs traditionnels (nombre d'inscrits, taux de promotion, taux d'abandons, etc.). En plus de cette analyse, les auteurs ont enrichi cette partie du rapport par la présentation des conclusions d'une étude sur le degré de connaissances de base des néo-alphabétisés (les nouveaux

alphabétisés sachant lire, écrire et compter avec une compétence acceptable)<sup>13</sup>, étude réalisée par l'Institut International d'Éthique et des Droits de l'Homme (IIEDH) de l'Université de Fribourg en Suisse et l'Association pour la promotion de l'Éducation non formelle (APENF) à Ouagadougou. Selon cette étude, l'alphabétisation se traduirait par un changement de comportement chez les participants aux plans santé, assainissement, planning familial, sida, etc. Par ailleurs, les nouveaux alphabétisés réinvestiraient les connaissances acquises pour améliorer leurs situations socio-économique : gestion de l'activité professionnelle, correspondance, etc.

Les évaluateurs relèvent les limites de cette étude en ces termes : « C'est là une façon indicative, mais sans doute incomplète, de mesurer l'indicateur cité en titre (Pourcentage de nouveaux alphabétisés sachant lire, écrire et compter avec une compétence acceptable) De plus en raison d'un échantillon très limité, cette étude ne peut fournir un portrait représentatif du pays. Cela indique de toute évidence la nécessité de mettre en place des études systématiques pour mesurer les acquis en alphabétisation (P.52). On aurait souhaité voir ici des données fournies par l'évaluation et une analyse sur le réinvestissement des compétences acquises grâce à l'alphabétisation et aux formations techniques. Quelle est par exemple la proportion des personnes qui utilisent les compétences en alphabétisation un an après leur formation ? Une enquête à partir d'un échantillon de néoalphabétisés aurait pu permettre de répondre à cette question et de faire une analyse plus approfondie sur les compétences des bénéficiaires de l'alphabétisation et des formations techniques.

La production et l'analyse des données statistiques ont été complétées par une analyse des points de vue des acteurs sur l'évolution des indicateurs. Malheureusement, compte tenu des limites méthodologiques, notamment au niveau de l'échantillon, cette analyse s'est limitée surtout au point de vue des techniciens de l'Etat, l'opinion des clients des services offerts que sont les parents d'élèves et les élèves, surtout ceux des zones rurales n'a pas été prise en compte. La prise en compte des perceptions de cette catégorie d'acteurs sur l'évolution des indicateurs et sur l'offre d'éducation aurait pu enrichir le rapport et permettre de faire des recommandations appropriées. Les limites méthodologiques sont certainement dues à des insuffisances au niveau de l'appréciation de l'offre technique des évaluateurs par l'équipe chargée de la gestion de l'évaluation. Cette équipe aurait pu veiller à ce que la proposition technique pour l'évaluation prenne compte la question du réinvestissement des acquis de l'éducation non formelle, car cet aspect est crucial dans l'analyse de l'impact de cette éducation sur les bénéficiaires.

Par ailleurs, l'explication de l'évolution des indicateurs par les points de vue des acteurs a des limites. Elle s'est bornée à exposer parfois des opinions contradictoires sur les performances et contre-performances au niveau des indicateurs tels que le taux de redoublement, le taux de promotion, les résultats à l'examen du Certificat d'Etudes Primaires, etc., comme le montre par exemple le paragraphe suivant :

#### **Encadré 9 : Points de vue des acteurs sur l'évolution des indicateurs**

« Deux positions se dessinent à l'égard des résultats révélés par les indicateurs. Tout d'abord on trouve des inspecteurs, des directeurs d'école et des enseignants qui mettent en doute la valeur de ces indicateurs arguant qu'on a voulu à tout prix atteindre des objectifs quantitatifs au détriment de la qualité des apprentissages. Selon ces intervenants grâce à

<sup>13</sup> Institut interdisciplinaire d'éthique et des droits de l'homme (IILEDH) et Association pour la promotion de l'éducation non formelle (AOENF) (2005). La mesure du droit à l'éducation. Tableau de bord de l'éducation pour tous au Burkina Faso. Paris, Kathala.

un ensemble de procédés et de pressions on en vient à faire passer des élèves qui n'ont tout simplement pas maîtrisé les acquis. Les indicateurs quantitatifs, selon l'analyse d'un responsable provincial ne donnent pas une lecture fidèle de la situation : à son avis le niveau des élèves a baissé, il y a donc eu diminution de la qualité et c'est là une perception partagée par des parents d'élèves (APE et AME). Les enseignants eux se disent tenus de faire passer des élèves pour satisfaire les objectifs du PDDEB. Un enseignant raconte « qu'on a rejeté ses notes parce qu'elles n'étaient pas assez élevées ». D'autres se disent victimes d'intimidation s'ils n'atteignent pas les résultats attendus. Chaque enseignant, confie un directeur, « est tenu de justifier ses résultats de fin d'année et la pression est forte pour rencontrer les objectifs fixés ». On a aussi instauré un système de médiatisation des résultats de sorte que l'on assiste, en quelque sorte à des concours d'excellence ou palmarès d'enseignants, d'élèves et d'écoles, où tout le monde est ciblé, et où l'on récompense les meilleures performances : on offre des prix, des distinctions et des récompenses qui peuvent même se traduire par des bonifications de salaires pour les enseignants. Or de l'avis de plusieurs personnes rencontrées en entrevue, ce système est faussé car, ou bien il encourage le laxisme dans l'évaluation et même la tricherie, ou bien il désigne des lauréats qui ne sont pas toujours méritants car c'est un système qui ne tient pas compte de l'effort déployé par l'enseignant. Dans un tel contexte, on doute sérieusement que la qualité se soit améliorée et de l'avis d'un inspecteur on aurait des surprises si on faisait passer aux élèves des tests externes parallèles... ».

« La deuxième interprétation que l'on retrouve à propos des résultats scolaires révélés par les indicateurs vient des responsables des services déconcentrés mais aussi d'autres intervenants. Selon ces responsables, il ne fait pas de doute que les taux de réussite ont augmenté grâce au PDDEB et que, par le biais de cette opération, la démonstration a été faite qu'il est possible d'intervenir et de faire monter le rendement scolaire. Au regard des indicateurs statistiques, on ne peut douter qu'il y ait eu amélioration de la qualité dans l'enseignement et l'apprentissage compte tenu de la multitude de personnes qui ont été impliquées dans les évaluations des apprentissages : et poursuit-on, il est difficile de douter du résultat du travail des membres des jurys, commissions, etc., soit un système complexe qui ne peut être faussé dans son ensemble. Il existe des barèmes connus, des corrections anonymes et c'est tout le système d'évaluation qui a changé. Donc, on ne peut dire que la qualité a baissé. Ces répondants se disent toutefois prêts à ce que l'on puisse vérifier si des « notes de complaisance » n'ont pas été attribuées à l'occasion.

Selon le témoignage plus nuancé d'un autre directeur régional, la mise en place du PDDEB a permis la hausse de la scolarisation mais ce fut une affaire de masse qui est allée très rapidement et qui au début a eu un impact sur la qualité : par exemple il a fallu recruter massivement de nouveaux maîtres qui n'ont pas eu les mêmes performances que les anciens ; le nombre de circonscriptions a augmenté sans qu'il y ait eu toujours l'encadrement suffisant, on a donc manqué de personnel d'encadrement et, au départ il y a eu aussi un manque de matériel et de personnel de secrétariat. Par ailleurs, dit-il, on a aussi joué sur les critères d'apprentissage, favorisant les passages d'un sous cycle à l'autre, mais, insiste-t-il, on a voulu en même temps transmettre un nouvel esprit, inculquer une nouvelle façon de faire et de voir les choses. Auparavant, l'habitude répandue était de faire redoubler un élève ou de le renvoyer après une première année dans un sous cycle, pour mauvaise performance. Mais par souci d'augmenter le niveau de scolarisation dans le pays, il fallait arrêter cette déperdition. Il fallait faire en sorte de permettre au plus grand nombre de terminer le cycle primaire même avec un moins bon niveau. C'est donc l'option qui a été prise et dans son esprit la qualité des apprentissages de l'ensemble des jeunes s'est accrue car on leur a permis de poursuivre jusqu'au terme du cycle. Il y a donc à terme une

population de jeunes plus éduquée, plus de jeunes qui détiennent une éducation de meilleure qualité. Selon lui, ce faisant, on a su établir un équilibre entre quantité et qualité. Il faut dire ici que ce genre de témoignage n'est pas unique et que plusieurs de nos répondants ont fait allusion à ce nouvel esprit qui se répand dans le système. ». (PP.53, 54).

Les évaluateurs rapportent des propos et des jugements différents qu'ils juxtaposent sans aller en profondeur pour dire ce qui est vrai ou faux comme explication sur les indicateurs. Ils juxtaposent les points de vue des acteurs sans prendre position. L'objet de l'évaluation n'est pas de juxtaposer des propos tenus par tel ou tel acteur, mais d'aller au-delà et de fournir une explication convaincante de ce qui explique les performances ou les contreperformances de manière compréhensive et convaincante. Dans une telle perspective des études de cas approfondis auraient été tout à fait appropriés; y incluant des entretiens approfondis avec des parents d'élèves non membres d'APE et des élèves. Il y a là une insuffisance en termes de méthodes qui est essentielle.

Parfois l'explication des résultats à certains niveaux ne s'appuie pas sur des informations objectives, mais sur des préjugés. C'est par exemple le cas de l'explication du phénomène des abandons qui constitue à notre avis un problème important surtout en zone rurale. Par rapport à ce problème, les auteurs écrivent :

**Encadré 10 : explication des abandons**

« En résumé, les données comparatives nationales et provinciales sur l'abandon ont permis de constater qu'au plan national, les taux d'abandon baissent au cours de la période au CP2, CE2 et CM1 (malgré une légère remontée pour la dernière année). Ces taux chutent aussi dans les provinces prioritaires pour l'ensemble des élèves et pour les filles mais à un rythme de plus en plus lent que ce qui est observé à l'échelle du pays. Les 20 pp profitent donc moins des bénéfices du PDDEB concernant l'abandon scolaire. Comment expliquer ce phénomène si non par la résistance que les milieux ruraux et les milieux moins favorisés peuvent opposer à la fréquentation scolaire et par les nombreux facteurs individuels (manque d'intérêt, de motivation; faibles capacités intellectuelles, etc.), et scolaires (programmes scolaires surchargés, inadaptés; faible qualification des enseignants; relations enseignant/élèves difficiles, effectifs pléthoriques, etc.), qui font obstacles à la persévérance scolaire. Il faudrait voir aussi si des actions spécifiques destinées à contrer le décrochage scolaire ont été mises en place efficacement dans ces zones et si des mesures particulières ne pourraient pas être instituées pour favoriser le rattrapage scolaire » (P.36)

Il ne s'agit pas d'explications mais de préjugés sur les élèves qui abandonnent. Les auteurs auraient pu chercher à comprendre par exemple les raisons du manque d'intérêts et de motivation pour l'école et de façon générale, les facteurs explicatifs des abandons en organisant des entretiens avec les acteurs (enseignants, parents d'élèves, etc.) dans des zones touchées particulièrement par le phénomène. C'est là une limite méthodologique imputable certainement à une insuffisance d'analyse de la proposition méthodologique de l'évaluation. Le phénomène des abandons est généralement expliqué non seulement par des facteurs pédagogiques, notamment la relation enseignant-élèves, mais et surtout par des facteurs socio-économiques et socio-culturels, notamment le régime matrimoniale (mariage forcé ou précoce), les besoins en main d'œuvre familiale, la présence ou non d'une cantine scolaire au sein de l'école, l'insuffisance des revenus des parents, etc. La prise en compte de la réalité de terrain par des entretiens avec les acteurs aurait pu permettre aux évaluateurs de mieux comprendre ces facteurs.

Par ailleurs, pour approfondir l'explication sur les abandons, l'évaluation aurait pu, comme le suggère d'ailleurs les évaluateurs (voir encadré), faire une analyse des actions entreprises dans le cadre du PDDEB pour mettre fin à ce phénomène ou tout au moins l'amoiner. De façon précise, l'analyse aurait pu se faire à partir des questions évaluatives suivantes : quelles sont les actions entreprises dans le cadre de la lutte contre les abandons ? Quelle a été l'efficacité de ces actions ? Que peut-on améliorer dans ce domaine ? La même observation peut être faite en ce qui concerne l'analyse des résultats au niveau de la scolarisation des filles à la page 143 du rapport. En effet, à ce niveau, les évaluateurs donnent une série de chiffres relatifs à la performance du PDDEB dans le domaine de l'éducation des filles ; malheureusement le rapport passe sous silence l'explication de ces performances : quelles ont été les actions entreprises dans le domaine et qui expliquent les performances ? Comment peut-on éventuellement les améliorer pour plus d'efficacité ?

Une importante analyse a été faite sur la gestion et le pilotage du plan. L'analyse porte surtout sur les aspects institutionnels où elle relève des faiblesses des structures du MEBA, aussi bien au niveau central qu'au niveau déconcentré, en ce qui concerne le pilotage et la gestion du PDDEB. L'analyse s'attarde également sur les sources de financement des activités du PDDEB et la part du budget de l'Etat réparti dans les différents postes de dépenses. Toutefois, certains aspects essentiels n'ont pas été suffisamment analysés. C'est par exemple le cas du cadre partenarial : l'évaluation se limite à une description de ce cadre et à une brève présentation des activités menées. Elle passe sous silence les faiblesses du cadre partenarial. De l'analyse de ces faiblesses peut sortir des recommandations permettant d'améliorer le cadre partenarial. De même, l'analyse de l'efficacité de la gestion n'aborde pas la question de la comparaison des coûts et de la qualité des réalisations (construction des infrastructures par exemple) des différents partenaires.

Par ailleurs, l'évaluation n'a pas abordé deux des cinq critères de l'évaluation : la pertinence du PDDEB et la dimension durabilité/viabilité des réalisations. Dans quelle mesure les objectifs, les différentes composantes du PDDEB et la stratégie opérationnelle qui a été suivie sont-ils pertinents ? Dans quelle mesure l'offre éducative développée par le projet restera-t-elle accessible aux populations, notamment les plus défavorisées ? Qu'elle est la stratégie prévue pour l'entretien des infrastructures et des équipements ? Les évaluateurs n'ont pas fourni de réponses à ces questions qui sont pourtant essentielles pour le succès du plan. Cela est dû à une limite des TDR qui n'ont pas abordé la question de la durabilité et les questions évaluatives qui pouvaient en découler.

Les recommandations semblent trop nombreuses. En effet, la composante qualité compte à elle seule 40 recommandations, la composante accès en compte 12 et la composante pilotage en compte 26. Ce nombre élevé de recommandations rend très difficile leur mise en œuvre.

Par ailleurs, plusieurs recommandations suggèrent de nouvelles études (étude sur les abandons au niveau de l'éducation formelle, étude sur les abandons au niveau de l'éducation non formelle, étude pour vérifier la fiabilité du ratio livres/élève, etc.) Alors que l'évaluation aurait dû être pensée sur évaluer l'essentiel des actions mise en œuvre déjà et sur cette base donner des orientations plus argumentées sur la nécessité des études complémentaires éventuelles.

## **2.4 La valorisation des résultats du suivi-évaluation**

Il s'agit de la valorisation des résultats du rapport de l'évaluation à mi-parcours et des rapports périodiques de suivi de la mise en œuvre du PDDEB. A ces bilans il faut ajouter les rapports (aide-mémoires) des missions conjointes. A ces différents rapports il faut ajouter l'annuaire statistique produit chaque année par la DEP.

### 2.4.1 La diffusion des rapports

La DEP dispose en son sein d'un service de documentation où sont disponibles les différents documents d'informations statistiques du MEBA. Ces documents sont mis à la disposition des usagers en consultation sur place.

L'annuaire statistique une fois publié est envoyé aux principaux partenaires au développement (UNICEF, PNUD, FNUAP, Banque Mondiale) et aux différentes directions centrales et régionales du MEBA. Pour favoriser une large diffusion, l'annuaire se développe sous format papier, CD et à travers le site de la DEP : [www.dep.meba.gov.bf](http://www.dep.meba.gov.bf).

Ces différents mécanismes de diffusion de l'annuaire statistique ne seraient pas efficaces. En effet, de nombreux acteurs du système éducatif, notamment au niveau déconcentré (CEB, DPEBA, et même DREBA) n'ont pas encore accès à l'annuaire statistiques. Ainsi, le rapport d'évaluation du PDDEB de 2005 rapporte ceci : « L'utilité de l'annuaire statistique qui récapitule toutes les informations recueillies ne semble pas toujours bien perçue par tous ceux qui fournissent les informations si on en juge par le fait que certains d'entre eux disent ignorer son existence et l'utilisation qui est faite des données fournies. ». En réalité, l'annuaire statistique, à cause certainement de son volume, ne fait pas l'objet d'une importante diffusion au sein même des structures du MEBA, notamment celles du niveau déconcentré. A ce niveau, l'accès à l'information est d'autant plus difficile qu'il n'existe généralement pas de connexion Internet et même quand celle-ci existe, elle est souvent défectueuse.

Les documents produits dans le cadre des missions conjointes, notamment les rapports semestriels et les rapports annuels font surtout l'objet d'une diffusion au niveau central. Ils sont surtout destinés aux partenaires techniques et financiers pour la mise en œuvre du PDDEB et aux directions centrales. La diffusion du rapport d'évaluation à mi-parcours de 2005 a suivi le même circuit. Cette diffusion restreinte limite la portée de ces documents qui sont pourtant les principaux dans le suivi-évaluation du PDDEB.

### 2.4.3 L'utilisation des rapports

Du fait de la forte mobilité du personnel et de l'absence d'une mémoire institutionnelle, l'équipe chargée de l'étude a rencontré d'énormes difficultés pour évaluer le niveau d'utilisation des différents rapports afin d'améliorer la mise en œuvre du PDDEB. Les personnes rencontrées n'avaient pas toujours les informations sur la mise en œuvre des recommandations. Cependant, les entretiens et la lecture des documents, notamment les aides mémoires des missions conjointes, nous ont permis d'identifier certaines recommandations qui ont été mises en œuvre.

☐ Au titre des recommandations des rapports de suivi-évaluation de mises en œuvre, on peut citer :

- La mise en place d'un mécanisme de coordination des actions de tous les partenaires oeuvrant pour la promotion de l'éducation des filles pour plus de synergie. La promotion de l'éducation des filles fait partie des principaux objectifs du PDDEB. Les activités dans ce domaine, qui intéresse par ailleurs de nombreux intervenants, souffraient du manque de synergie. La création du mécanisme de coordination des partenaires vient mettre fin à cette insuffisance pour plus d'efficacité dans ce domaine;
- Les indicateurs ont été améliorés avec la prise en compte d'indicateurs relatifs à l'amélioration des conditions de vie des enseignants et d'apprentissage des élèves : le nombre de forages implantés, le nombre de logements de maître construits et nombre de latrines construites ;

- Les réflexions au niveau des groupes thématiques et des missions conjointes ont également permis la mise en place d'un système en vue de l'évaluation périodique des acquis des élèves au niveau de la lecture, l'écriture et le calcul ;
- Il convient de souligner que, grâce aux observations, la qualité des documents (rapports périodiques) s'est améliorée avec le temps. Les rapports font systématiquement référence à des objectifs poursuivis et par conséquent font une comparaison entre les réalisations et les objectifs initialement fixés, ce qui n'était pas le cas au début de la mise en œuvre du plan.

□ Au titre des recommandations du rapport d'évaluation, on peut citer :

- Les classes pléthoriques ont été identifiées dans les provinces, les circonscriptions et les écoles et de concert avec les collectivités locales, des classes ont été construites pour résorber le supplément d'effectif ;
- L'élargissement de la maîtrise d'ouvrage délégué pour la construction des infrastructures scolaires a été élargi aux ONG « ayant les capacités et remplissant les conditions du cahier de charge d'un plan d'urgence de réception ». La mise en œuvre de cette recommandation a permis d'augmenter l'offre de service au niveau de la construction des infrastructures scolaires, notamment les salles de classes, ce qui a contribué à baisser le ratio élèves/salle de classe.
- Le personnel enseignant en service dans les bureaux a été recensé en vue d'une gestion rationnelle des ressources humaines. Cette mesure a été prise dans le cadre de la recherche de solution au problème de pénurie de personnel, notamment dans certaines zones rurales.
- Des ressources financières, matérielles et humaines ont été mises à la disposition de la DG/CRIEF (Direction Générale du Centre de Recherche, des Innovations Educatives et de la Formation) pour la réforme des curricula.
- L'amélioration de l'exécution des marchés de construction par une sélection plus rigoureuse des entreprises et la mise en place d'un système de contrôle des chantiers ;
- L'annuaire statistique du MEBA a été enrichi par la prise en compte de l'information statistique sur l'éducation non formelle. (voir par exemple annuaire 2007-2008).

Cependant, de nombreuses recommandations du rapport d'évaluation à mi-parcours n'ont pas été mises en œuvre. Il faut dire que le nombre des recommandations est très élevé et leur mise en œuvre demande du temps.

Les recommandations qui portent sur des études à réaliser nécessitent, pour leur mise en œuvre, des ressources parfois importantes, ressources que les partenaires techniques et financiers du PDDEB n'acceptent pas d'engager tant que la pertinence de l'étude pour l'amélioration de la mise en œuvre du PDDEB n'ait pas été clairement démontrée.

De même, la mise en œuvre de certaines recommandations demandait un bouleversement dans l'organisation scolaire. C'est par exemple le cas des recommandations relatives aux appuis pédagogiques aux élèves en difficultés d'apprentissage. La mise en œuvre de ces recommandations nécessite l'apport d'un personnel supplémentaire au niveau des écoles ou des attentes avec les enseignants en place qui accepteraient de consacrer une partie de leur temps à cette activité. Dans une situation de pénurie de personnel enseignant et de ressources financières, cette mesure devient très difficile à prendre.

## 2.5 Forces et du système de suivi-évaluation du PDDEB

Tableau n°2 : Synthèse des forces et des faiblesses du système de suivi/évaluation du PDDEB

CRITERES	FORCES	FAIBLESSES
<b>Architecture du dispositif et fonctionnement du dispositif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'architecture du dispositif est théoriquement assez bien élaborée et agencée</li> <li>- Prise en compte des services déconcentrés dans le dispositif</li> <li>- Des rapports périodiques sont régulièrement produits</li> <li>- Les réunions des groupes thématiques sont régulières et permettent une réflexion continue sur la mise en œuvre du plan ;</li> <li>- Les missions conjointes se tiennent régulièrement et donnent l'occasion aux différentes catégories d'acteurs d'échanger sur la mise en œuvre du PDDEB</li> <li>- Les visites sur le terrain réalisées dans le cadre des missions conjointes leur permettent de mieux connaître les réalités.</li> </ul>	<p>Le fonctionnement des services déconcentrés est limité par la faiblesse de leurs capacités</p>
<b>Ressources matériels et humaines</b>	<p>Les ressources matérielles suffisantes au niveau central</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des ressources humaines de faibles capacités au niveau déconcentré ;</li> <li>- Des ressources matérielles, notamment les moyens de transport, très insuffisantes.</li> </ul>
<b>La qualité de l'évaluation à mi-parcours de 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluation réalisée par une équipe assez expérimentée ayant une formation de base très élevée ;</li> <li>- Beaucoup d'informations statistiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'analyse de prend assez en compte les points de vue des acteurs locaux et des opinions des utilisateurs des services éducatifs sur l'offre d'éducation ;</li> <li>- Dans de nombreux points, l'analyse se limite à une juxtaposition des points de vue des acteurs sans que la position des évaluateurs apparaisse.</li> <li>- Les recommandations de l'évaluation sont trop nombreuses</li> <li>- L'équipe de pilotage de l'évaluation n'a pas eu les compétences nécessaires pour évaluer l'offre technique des évaluateurs.</li> </ul>
<b>La valorisation des résultats du suivi – évaluation</b>	<p>Les rapports périodiques de suivi et le rapport d'évaluation à mi-parcours ont permis d'améliorer la mise en œuvre du plan ;</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- De nombreuses recommandations du rapport d'évaluation à mi-parcours n'ont pas été prises en compte.</li> </ul>

## **IV. LE SUIVI – EVALUATION DU PNGT2**

### **4.1 Présentation du PNGT2**

Le gouvernement du Burkina Faso a élaboré pour une période de 15 ans (2002-2015), le Programme National de Développement Décentralisé (PNDRD) pour mettre en exécution sa vision du développement rural décentralisé. Le programme aura un impact direct et immédiat sur la réduction de la pauvreté en accélérant le rythme des transferts publics en direction des zones rurales dans le cadre d'investissements socio-économiques et productifs nécessaires. En outre, le programme aura un impact indirect sur le développement durable en renforçant les capacités du niveau local à hiérarchiser, planifier, exécuter et gérer les efforts de développement local ainsi que les capacités institutionnelles au niveau local, provincial et national pour mettre en application et soutenir le processus de décentralisation. Cette vision du développement rural décentralisé et participatif est mise en œuvre à travers des projets et programmes parmi lesquels le PNGT2. Le PNGT2 a été subdivisé en deux phases : une première phase d'avril 2002 au 30 juin 2007 et la seconde phase de 2007 à 2015. Le PNGT2 fait suite au PNGT1 mis en œuvre de 1991 à 1998.

La phase 2 du PNGT2 met beaucoup l'accent sur les 302 communes rurales que comprend le Burkina Faso en menant des activités de renforcement de capacités en leur permettant d'assumer le leadership dans la mise en œuvre des projets de développement rural grâce à des financements

Ainsi, les communes rurales vont assurer le transfert de fonds au bénéfice des villages sur la base d'un processus de sélection transparente à travers le principe de subsidiarité c'est-à-dire que la planification, la prise de décision et les activités d'investissement sont menées au niveau de la plus petite entité qu'est le village.

### **4.2 Le système de suivi-évaluation du PNGT2**

#### **4.2.1 Le dispositif institutionnel de suivi-évaluation**

##### **□ Les services du suivi-évaluation du PNGT2**

Comme notifié dans le Manuel actualisé de suivi-évaluation de la deuxième phase du PNGT 2 Version finale, Mai 2007, le système de suivi-évaluation du PNGT 2 est conçu autour de quatre (04) niveaux opérationnels ou centres de prises de décisions ayant chacun des besoins spécifiques d'informations et disposant d'outils spécifiques de suivi-évaluation.

Ainsi, ces quatre (04) niveaux sont :

- Au niveau village
- Au niveau communal
- Au niveau régional
- Au niveau national (central)

##### **□ Au niveau village**

Le suivi-évaluation est assuré au niveau village par le CVD à travers la « commission suivi-évaluation » qui anime des assemblées villageoises de suivi-évaluation et la transcription des informations sur une fiche qui sera acheminée au conseil municipal pour traitement. En tant que responsable de la collecte des informations à la base, la commission de suivi-évaluation occupe une place importante dans le dispositif de suivi-évaluation du

PNGT2. De la qualité de ses informations dépend celle des résultats des échelons supérieurs (niveaux communal, régional et central).

#### □ Au niveau communal

Ici, le suivi-évaluation est l'œuvre de la « commission environnement et développement local » du conseil municipal. Au moins trois membres de cette commission spécifique seront responsabilisés, outillés pour animer la fonction de suivi-évaluation. Cette commission est chargée du contrôle de qualité des informations provenant des villages et de la remontée des données au niveau régional. Cette position stratégique du niveau communal en fait un élément important dans le système de suivi-évaluation. Le danger au niveau communal est la possibilité de la forte mobilité des acteurs du fait des élections municipales qui peuvent entraîner un renouvellement total ou partiel des membres de la commission en charge du suivi-évaluation. Cela peut entraîner une perte de compétence et un éternel recommencement en ce qui concerne le renforcement des capacités. Par ailleurs, de nombreux acteurs au niveau communal et villageois ne seraient pas motivés pour les activités de suivi-évaluation parce que « celles-ci ne leur rapporteraient rien ».

On peut s'interroger sur la pertinence de la stratégie qui consiste à utiliser des élus locaux (au niveau villageois et au niveau communal) pour la collecte des données du suivi-évaluation. A notre avis, cette stratégie n'est pas bonne non seulement en raison de la forte mobilité des acteurs (des personnes ressources bien formées peuvent quitter leurs postes à la suite d'élections), mais également du fait que les personnes chargées de la collecte des données n'ont aucun lien hiérarchique avec les instances du PNGT2 ; elles n'ont aucune obligation de rendre compte. A cela s'ajoute le fait que l'activité qu'ils exécutent n'est pas rémunérée et l'importance de la collecte des données n'est pas toujours perçue.

La constitution d'équipes permanentes chargées de la collecte des données au niveau villageois et au niveau communal peut permettre de surmonter ces insuffisances.

#### □ Au niveau régional

Le suivi-évaluation est exécuté par les coordinations régionales et les partenaires techniques privés et/ou publics. Dans chacune des 13 coordinations régionales, existe un chargé du suivi-évaluation. Dans la perspective de la pérennisation du dispositif de suivi-évaluation, les coordinations régionales travaillent en étroite collaboration avec des points focaux. Il s'agit d'un agent choisi dans chaque Direction Régionale de l'Economie et du Développement (DRED). Le niveau régional assure également un contrôle de qualité des informations provenant des communes, gère la base de données (saisie les données dans le logiciel TECPRO, exploitation, maintenance) et transmet les données au niveau central sur support électronique et papier.

Le fait de choisir un point focal au niveau de l'administration et de l'associer au processus de suivi-évaluation est incontestablement une bonne stratégie de pérennisation des actions de suivi-évaluation du PNGT2. Toutefois, comme les acteurs communaux et villageois, le personnel de l'administration est caractérisé par une forte mobilité du fait des affectations, ce qui se traduit par une perte de compétences en évaluation.

#### □ Au niveau national (central)

Le suivi-évaluation est réservé à l'unité de coordination du PNGT 2 par l'entremise de son service de suivi-évaluation (SSE). Le SSE est responsable du suivi de l'exécution des activités ; du suivi financier, du suivi des résultats intermédiaires (effets) et du suivi d'impact de l'ensemble du projet, en collaboration avec les autres services de la coordination nationale, les directions centrales des Ministères impliqués dans l'exécution du programme et le

SP/CNCPDR (Secrétariat Permanent du Cadre National de Concertation des Partenaires du Développement Rural et les partenaires techniques et financiers).

En tant que responsable de l'analyse des données et de la production des rapports de suivi, le niveau central occupe une place importante dans le processus de suivi/évaluation du PNGT2. Ses résultats doivent permettre d'éclairer les autres acteurs et d'orienter la mise en œuvre du programme. Malheureusement, malgré un très bon niveau d'équipement, le nombre limité du personnel (2 agents) ne lui permet pas de faire face aux nombreuses sollicitations : gestion de la base de données, visites de terrain, formation des acteurs, etc.

#### □ Le comité de pilotage

Au niveau central, existe le comité de pilotage qui est une instance grâce à laquelle le gouvernement et les bailleurs de fonds procèdent conjointement à une revue annuelle du programme au plus tard le 31 Décembre de chaque année. Cette revue permet d'étudier l'Etat d'avancement du programme (les réalisations par rapport au programme de travail de l'année écoulée) et pour s'entendre sur le programme et le budget de l'année à venir.

Aussi, le comité de pilotage donne des orientations et au besoin formule des recommandations à l'endroit de la coordination nationale, du gouvernement et des partenaires techniques et financiers afin de lever tous les goulots d'étranglement qui entravent la mise en œuvre efficace du programme. Le comité de pilotage travaille sous la base des rapports de suivi-évaluation.

Preennent part aux travaux du comité de pilotage, des représentants des Ministères impliqués dans l'exécution du programme, des responsables de projets et programmes, des représentants d'organisation de la société civile, les partenaires au développement, les autorités communales et des acteurs directement impliqués dans la mise en œuvre du programme.

En mettant en présence tous les représentants des parties prenantes du PNGT2, la revue annuelle permet d'avoir diverses appréciations sur les activités menées au cours de l'année et les résultats atteints et de faire des recommandations pour améliorer la stratégie de mise en œuvre du programme.

### 4.2.2 Les moyens et les ressources

□ **Les ressources humaines.** Les ressources humaines chargées du suivi-évaluation du PNGT2 proviennent des Commissions Villageoises de Développement (3 personnes par CVD), des conseils communaux (4 personnes par commune dont le secrétaire général) et des instances même du programme (Coordinations régionales et coordination nationale). Chaque coordination régionale compte un chargé du suivi-évaluation. A cet agent, est associé un point focal venant de la DRED. Au niveau central, deux agents s'occupent du suivi-évaluation. Si au niveau régional et national les acteurs ont les compétences nécessaires pour jouer leur rôle, il en est autrement en ce qui concerne les niveaux villageois et communal. A ces deux niveaux, la plupart des agents est très peu outillé dans le domaine du suivi-évaluation ; certains sont même analphabètes. Le programme essaie de remédier à cette faiblesse des capacités par des formations. Fort heureusement le travail demandé aux échelons inférieurs consiste simplement à remplir des fiches sur les activités réalisées dans le village ou la commune. Au niveau central et régional la principale insuffisance en ce qui concerne le personnel est le nombre très limité des agents en rapport aux nombreuses activités à mener.

□ **Les ressources matérielles.** Les niveaux central et régional sont plutôt bien équipés. Chaque niveau dispose d'un équipement informatique assez complet pour le traitement des

données et la gestion de la base de données. Des moyens de transport sont également mis à la disposition des agents pour l'exécution des activités.

### **4.2.3 Les indicateurs de suivi retenus**

Les indicateurs de suivi-évaluation du PNGT2 sont organisés autour de trois composantes (pour plus de détails sur les indicateurs voir annexe 1) : la bonne gouvernance (au niveau communal), la gestion des ressources foncières et l'utilisation des services de base (écoles, dispensaires, points d'eau potable, etc.). Le suivi porte essentiellement sur les indicateurs d'activités et de résultats : nombre d'écoles et de salles de classes construites, nombre de forages réalisés, le nombre de formations réalisées, nombre de campagne de sensibilisation réalisées, nombre d'auditeurs dans chaque niveau d'alphabétisation, nombre de PCD élaboré, nombre de fosse fumières réalisées, etc. Cette tâche est à la mesure du niveau de qualification des agents villageois et communaux chargés de la collecte des données. Il est prévu des évaluations sur les effets et l'impact du programme.

Bien que les compétences des acteurs chargés de la collecte des données soient assez faibles, nous pensons que le suivi du programme peut prendre en compte des indicateurs sur l'utilisation des infrastructures de base : les effectifs des élèves dans les écoles, l'état des bâtiments, taux de fréquentation des formations sanitaires, nombre d'utilisateurs des points d'eau potable aux différentes périodes de l'année (saison sèche et saison pluvieuse), etc.

On note également l'absence d'indicateurs sur la qualité des réalisations et sur la perception des utilisateurs des services offerts : exemple proportion des parents d'élèves satisfait de l'offre d'éducation, proportion des utilisateurs du point d'eau potable satisfait de l'accès à l'eau, en termes de temps mis pour l'approvisionnement et le montant des cotisations ; nombre d'utilisateurs satisfait de la gestion de l'infrastructure, etc.

### **4.2.4 La fiabilité des données du suivi**

La fiabilité des données du suivi peut être remise en cause par la faible qualification et le manque de motivation des agents chargés de la collecte. Le dispositif de contrôle des données mis en place par le système de suivi-évaluation permet de parer à cette insuffisance. Outre les contrôles par les niveaux communal et régional, les agents du niveau central font des sorties de terrain pour faire des triangulations, pour vérifier l'exactitude des données fournies par les niveaux inférieurs. Ce dispositif de contrôle s'il fonctionne correctement amoindrit les risques d'erreurs au niveau de collecte des données. On peut cependant, on peut émettre des doutes sur la fiabilité des informations étant donné le faible niveau des acteurs de base chargés de la collecte des données et surtout de leur faible motivation pour exécuter cette activité qu'ils dont ils ne voient pas la nécessité et pour laquelle ils ne sont pas rémunérés.

### **4.2.5 Les rapports de suivi de la mise en œuvre**

Le système de suivi-évaluation du PNGT2 fournit les documents synthèse suivants :

- un rapport d'activités et un programme d'activités par trimestre ;
- un rapport d'activités et un programme d'activités par semestre ;
- un rapport annuel d'activités accompagné d'un programme annuel d'activités.

Comme on peut le remarquer, ces rapports portent exclusivement sur les activités et les réalisations du projet. Ils décrivent surtout les activités réalisées et quelques résultats atteints au cours de la période considérée, les difficultés rencontrées et fait des recommandations pour améliorer la mise en œuvre. Ces rapports contiennent également des informations financières sur les activités exécutées. Aucune analyse n'est tentée sur les effets du programme et l'opinion des bénéficiaires des réalisations. Cela n'est d'ailleurs pas possible faute de données

sur ces dimensions. Annuellement aucune donnée n'est collectée sur les effets intermédiaires (gestion des ouvrages, utilisation, effets préliminaires etc.).

A titre d'exemple voici les principales parties du rapport d'activités du troisième trimestre :

1. Exécution physique du PNGT2 – phase 2 du 3<sup>ème</sup> trimestre 2008 ;
2. Exécution physique du SILEM du 3<sup>ème</sup> trimestre 2008 ;
3. Exécution financière du PNGT2 et du SILEM du 3<sup>ème</sup> trimestre 2008
4. Difficultés rencontrées et solutions préconisées.

Dans chacune des parties 1 à 3 sont décrites, de façon brève, les activités réalisées par composantes et par volet avec la présentation d'un taux de réalisation. Ainsi par exemple, au niveau du Volet Renforcement des Capacités en Général, il est écrit :

**Encadré 11 : Exemple de contenu d'un rapport d'activité du PNGT2**

« Les activités majeures mises en œuvre ont porté sur l'appui à l'élaboration des Plans Communaux de Développement (PCD), et la formation en technique de négociation et de recherche de financement. Le taux moyen d'exécution physique enregistré pour le volet est de 63,48% contre 85,00% au trimestre précédent, ce qui représente une diminution de près de 22 points. ... Les activités programmées au titre de l'appui à l'élaboration des PCD, des PAI et en renforcement des capacités des communes rurales en techniques de négociation et de recherche de financement, ont connu une bonne exécution au cours du trimestre. Par contre celles relatives à la communication ont enregistré une contre-performance due à la non exécution intégrale des activités programmées... »<sup>14</sup> (p.6 et 7)

Toutes les autres composantes et volets sont présentés de la même manière. Les auteurs notent souvent des variations du taux d'exécution des activités d'une période à une autre ou tout simplement la non réalisation de certaines activités sans qu'une analyse soit fournie pour expliquer cette contre-performance. Par ailleurs, les rapports ne contiennent aucune information sur les effets des réalisations

L'examen des rapports des années antérieures, notamment le rapport annuel de 2007 montre qu'ils sont structurés dans la même logique.

### 4.3 L'évaluation à mi-parcours de 2008

#### 4.3.1 L'équipe chargée de l'évaluation

L'évaluation a été réalisée par quatre consultants : deux nationaux et deux internationaux dont le chef de mission. L'équipe était composée d'expertises assez variées, couvrant les principales composantes du PNGT : un spécialiste en évaluation (chef de mission), un ingénieur du génie civil, un spécialiste en renforcement institutionnel et foncier et un spécialiste en développement communautaire. Par ailleurs, l'évaluation a été supervisée par le Bureau chargé des évaluations au FIDA. L'équipe a travaillé en étroite collaboration avec les acteurs locaux de la mise en œuvre du PNGT, mais l'essentiel des décisions sur l'évaluation étaient prises par le Bureau des évaluations du FIDA. Les résultats de l'évaluation ont été validés en atelier avec les partenaires nationaux.

<sup>14</sup> Rapport d'Activités du troisième trimestre et Programme d'Activités du quatrième trimestre 2008 du PNGT2 Phase2.

### 4.3.2 L'adéquation de la méthodologie

Pour répondre aux questions évaluatives, 4 sources d'information principales ont été combinées afin d'assurer la validité des données. Telles qu'exposées par les évaluateurs dans leur proposition technique, ces sources sont :

- (a) Revue documentaire. Pendant la phase préparatoire de l'évaluation, les documents (documents de conception, guides de procédures, rapports de supervision, de S-E et d'étude) du projet seront étudiés, afin d'en extraire un maximum d'informations nécessaires à répondre aux questions évaluatives. En plus de ces documents, la revue documentaire a utilisé les rapports d'activité des unités de terrain, documents de formation, rapports de diagnostics, manuels méthodologiques, rapports d'auto-évaluation de l'équipe du PNGT2, etc.
- (b) Entretiens. L'équipe d'évaluation a organisé des entretiens avec les intervenants et partenaires du projet à tous niveaux (des membres de l'UCP jusqu'aux bénéficiaires). Les intervenants locaux (niveau province et village) rencontrés appartiennent à 6 provinces choisies sur la base d'un échantillonnage raisonné en fonction des zones agro-écologiques du pays et l'ancienneté de l'intervention du PNGT (depuis le PNGT1 ou depuis le PNGT2). L'échantillon comprend 2 provinces faisant objet d'une opération pilote de sécurisation foncière et 1 province d'intervention du SILEM. Dans chacune de ces provinces, l'équipe a visité 4 à 5 villages choisis aléatoirement à l'intérieur des grands types identifiés par la typologie issue de l'auto-évaluation. Les évaluateurs ont rencontré les équipes provinciales de 2 provinces d'intervention concertée.
- (c) Observations directes. Pour confronter les informations recueillies dans les documents et à travers les enquêtes et entretiens, les évaluateurs ont observé directement un nombre de réalisations du projet (aménagements, infrastructures etc.) et vérifié les impacts visibles sur le terrain (état des aménagements, évolution des pratiques agricoles et pastorales, diversification des cultures etc.). L'observation directe s'est faite dans le même échantillon de provinces et de villages que pour les entretiens.

La méthodologie telle qu'exposée ci-dessus permet de collecter de nombreuses informations pour répondre aux questions évaluatives posées. Toutefois la méthodologie pouvait être plus affinée afin d'apporter des informations plus détaillées et compte tenu du temps relativement court consacré à la collecte des données sur le terrain. De façon plus explicite, l'équipe d'évaluation aurait pu collecter des données pertinentes par le biais de deux approches qui auraient pu se combiner :

- des enquêtes complémentaires aux données du suivi du Projet, avant le déroulement de la Mission principale ; avec une comparaison avec des localités comparables ;
- des études de cas limités et approfondis sur trois ou quatre localités d'intervention du PNGT ; et qui auraient constitué une riche source d'information et d'analyse ainsi que d'illustration.

Cette approche aurait permis de pallier la durée relativement brève de la Mission principale : 20 jours dans 6 provinces pour l'équipe, reviennent à 4 jours maximums par province. En comptant 3 villages visités par province, cela fait moins d'une journée par village. Comment peut-on appréhender les questions évaluatives relatives à l'efficacité (au-delà des réalisations physiques) et à l'impact, ou encore à l'analyse de la logique du Projet, dans un tel contexte ?

### 4.3.3 La fiabilité des données

Compte tenu de la variété des sources des informations on peut affirmer que les données collectées sont fiables. Il faut souligner que les entretiens ont été réalisés aussi bien avec les responsables de la mise en œuvre du projet qu'avec les communautés de base, ce qui a permis d'avoir une variété de points de vue sur les réalisations du programme. Toutefois, dans plusieurs points (mise en œuvre de la démarche de cofinancement, la formation des prestataires pour les PGT, etc.) des enquêtes auprès d'un échantillon auraient pu enrichir les données. De même la Mission note des insuffisances au niveau des données des enquêtes effectuées par l'équipe du PNGT2 dans le cadre du suivi-évaluation. Ces enquêtes se limitent le plus souvent à des données quantitatives collectées par des enquêteurs rapidement formés. Pourtant une grande partie de l'analyse du rapport d'évaluation est basée sur les données de ces enquêtes.

### 4.3.4 La qualité du rapport

Le rapport d'évaluation prend en compte les cinq critères de l'évaluation à savoir (la pertinence, l'efficacité, l'efficacités, l'impact et la durabilité/viabilité). L'analyse est centrée sur 3 dimensions : (1) la performance du programme (pertinence, efficacité et efficience); (2) les impacts du programme sur la pauvreté rurale dans différents domaines ainsi que leur durabilité et le caractère innovant du projet; et (3) la performance des parties prenantes. L'analyse a été également conduite par composante : (i) renforcement des capacités locales, (ii) Fonds d'Investissement Local (FIL), (iii) renforcement institutionnel, (iv) sécurisation foncière et l'articulation entre les composantes.

Le rapport d'évaluation est assez analytique. Toutefois dans de nombreux points, l'analyse ne s'appuie pas sur des informations détaillées ; on note même parfois une absence de données pour étayer certaines conclusions.

☐ **Sur le cadre logique.** Le rapport indique que les cadres logiques n'étaient pas appropriés et ne permettaient pas un suivi adéquat. L'évaluation relève notamment une confusion entre outcomes et réalisations (p.57). Toutefois l'évaluation ne fait aucune analyse sur l'impact de ces erreurs du cadre logique sur le suivi des réalisations du programme.

☐ **Sur la pertinence des composantes et articulation.** Le rapport fait une bonne analyse des insuffisances à ce niveau. L'analyse sur l'intégration de la durabilité dans les opérations. est également bonne.

☐ **Sur la mise en place des CVGT.** L'analyse sur la mise en place des CVGT est assez bonne. Mais l'évaluation ne passe sous silence un certain nombre questions cruciales pour la viabilité des CVGT mises en place : les CVGT sont-elles légitimes ? Représentatives avec des dispositions de fonctionnement permettant le contrôle et la transparence ?

☐ **Sur le renforcement des capacités des CVGT.** L'évaluation donne une appréciation des capacités effectivement acquise par les membres des CVGT. Elle met également en relief un certain nombre dysfonctionnement au niveau des CVGT.

#### **Encadré 12 : renforcement des capacités des CVGT**

« Le nombre de CVGT mis en place et fonctionnel dépasse de loin le prévu bien que des faiblesses existent au niveau de leur capacité de concertation, de mobilisation des populations et de gestion. Le PNGT2 a atteint un résultat important avec la création et la formation de 2 961 CVGT. Ce résultat d'un point de vue quantitatif va bien au-delà de l'indicateur «déclencheur» fixé en début de projet (au moins 60% des villages bénéficiaires ont des organes représentatifs et participatifs et ont réalisé leur plan de développement local, sur un effectif prévu de 2 000 villages). Si l'on en juge par les

entretiens avec les CVGT rencontrées par la mission, la qualité et la fonctionnalité de ces organisations doit s'apprécier au travers de plusieurs critères de capacité des membres à remplir leurs fonctions et à être reconnus comme tels par la communauté villageoise. Les divers travaux d'auto-évaluation et de suivi des résultats intermédiaires, croisés avec les appréciations de la mission d'évaluation sur le terrain, permettent d'apprécier l'état général des capacités effectivement acquises. Les membres actifs des bureaux<sup>14</sup> des CVGT connaissent en général bien leur rôle et leurs fonctions. En revanche ces responsabilités sont beaucoup moins connues des autres citoyens villageois qui ne participent pas à la vie de la CVGT. Bien que les formations et l'appui-conseil aux CVGT aient été assez limités, les membres du bureau de la majorité des CVGT, souvent nommés «comités PNGT», ont pu progressivement acquérir par la pratique des compétences indéniablement utiles en maîtrise d'ouvrage locale. La mission a constaté une assez forte hétérogénéité des capacités et du dynamisme des CVGT, fortement liée aux conditions de départ. Les principes de participation et de concertation sont généralement compris mais pour autant pas souvent appliqués. Les bureaux CVGT tendent à prendre beaucoup de décisions sans consultation de la population (la tenue d'assemblées villageoises se fait rare dès qu'elle n'est plus suscitée par le projet). Même les membres de la CVGT qui ne font pas partie du bureau, ne sont pas toujours impliqués dans la planification et la gestion des actions de développement du village. Il est fréquent que les quelques femmes obligatoirement membres de CVGT ignorent même qu'elles en sont membre ou méconnaissent les responsabilités qu'elles sont sensées remplir. Aucune CVGT mise en place par le PNGT<sup>2</sup> n'aurait procédé au renouvellement formel<sup>15</sup> de son bureau au terme de ses trois premières années de fonctionnement. La qualité de la tenue des outils de gestion montre aussi les limites des performances des CVGT et soulève la question de la stratégie de formation de responsables à la maîtrise de tels outils. L'ERI de 2007 mentionne en effet que la maîtrise des outils de gestion financière est loin d'être acquise (moins de 40% des CVGT de l'échantillon disposaient en 2007 d'un cahier de caisse à jour.)» (P.20)

Les rapports de suivi ne donnent pas d'indication sur l'utilisation des connaissances acquises et les services offerts effectivement par ces structures et les tâches remplies. En effet Il faut apprécier les CVGT du point de vue des services qu'ils sont censés offrir :

- planification
- gestion des marchés et gestion comptable
- transparence des comptes
- tenue de secrétariat et communication avec le reste du village
- collecte des données du suivi.

Les informations sur ces aspects ne sont pas disponibles. Elles pouvaient être fournies par le dispositif de suivi évaluation du PNGT<sup>2</sup> et complété par la Mission d'évaluation (études approfondies de cas). Pourquoi, en dépit des formations, appuis-conseils multiples, le niveau de capacités est-il en général si faible ?

#### □ Sur l'appui à la planification villageoise

Il y a une critique faite de la qualité des PGT : les PGT élaborés sont en général de mauvaise facture. Mais le rapport ne donne aucune indication sur le taux estimatif de ces PGT de mauvaise qualité. L'analyse d'un échantillon de PGT sur la base de critères simples aurait pu permettre de l'établir. Le rapport passe également sous silence des questions assez pertinentes pour l'appui à la planification villageoise : pourquoi les PGT ont-ils été si mal élaborés en dépit des formations multiples données aux prestataires ? En quoi le dispositif d'intervention (montage des PGT) puis le contrôle de qualité effectué par le PNGT<sup>2</sup> sont-ils en cause et quelles en ont été les implications au niveau des réalisations du programme ?

Par ailleurs, on ne dispose pas de données sur l'appréciation de l'appui conseil apporté par les animateurs.

❑ **Sur l'alphabétisation.** À ce niveau, l'évaluation ne fournit que des données sur les réalisations en terme de nombre de CPAF construits et équipés et d'effectifs des auditeurs et auditrices de ces centres. On ne dispose pas de données sur l'usage qui est fait ensuite des compétences acquises en alphabétisation ; l'évaluation aurait pu faire ressortir les données collectées en ce sens à défaut de données du suivi-évaluation du PNGT 2. Mais les doutes sont permis sur l'utilisation des acquis de l'alphabétisation lorsqu'on observe qu'il n'y avait pas de matériel post alphabétisation. L'évaluation fait d'ailleurs des remarques assez pertinentes sur l'inexistence de documents de post-alphabétisation en langues nationales. Elle relève la contradiction entre l'activité d'alphabétisation en langue nationale et le fait que tous les documents de gestion élaborés à l'intention des communautés soient rédigés en français.

### **Encadré 13 : l'alphabétisation**

«**Alphabétisation.** Des résultats quantitatifs importants ont été atteints dans ce domaine, mais qui offraient peu de perspectives au-delà de la formation. Du point de vue quantitatif, avec 58 205 personnes en alphabétisation initiale et 35 801 personnes en alphabétisation complémentaire, le résultat est à noter. Cependant la contribution effective de l'alphabétisation à l'objectif de renforcement des capacités organisationnelles, techniques et de gestion des populations rurales et de leurs institutions soulève beaucoup d'interrogations. Elles tiennent au fait que l'alphabétisation en langues nationales n'offre pas beaucoup de perspectives en dehors du seul cadre des cours d'alphabétisation. Partout ailleurs, les informations écrites qui circulent dans la vie courante sont en langue française. Les outils de gestion proposés aux CVGT et aux COGES de la même manière n'étaient pas traduits en langues nationales. On met donc en évidence ici une discordance dans la stratégie entre l'alphabétisation et l'objectif de former et d'outiller efficacement les responsables des CVGT et des COGES » (P.21)

### ❑ **Sur l'éducation environnementale**

Le rapport indique ses inquiétudes en ce qui concerne la survie des plants dans les zones reboisées où il n'existe pas de clôture. Mais on ne dispose pas de données sur des taux de survie des plants de manière à mieux apprécier ces inquiétudes. Cela pouvait se faire à partir d'études de cas dans deux ou trois provinces où la question aurait pu être approfondie.

Par ailleurs, de nombreuses formations ont été données à des acteurs divers. Toutefois, on ne dispose d'aucune information sur l'évaluation des formations organisées, notamment l'appréciation qu'en font les bénéficiaires. De même, on ne dispose d'aucune donnée sur le taux d'utilisation des connaissances acquises pour conduire des initiatives particulières et spécifiques dans le domaine de l'environnement. Quel est le taux d'enseignants utilisant le guide sur l'environnement ? Qu'ont fait les élèves (au moins un échantillon) une année après bénéficié des cours sur l'environnement ?

❑ **Sur le VIH/SIDA.** L'évaluation se contente de fournir des informations sur le nombre de participants aux sessions de sensibilisations et le nombre de comités de lutte contre le VIH/SIDA mis en place par le programme. Aucune analyse n'est faite sur les effets des actions en terme de changement de comportement. Les évaluateurs aurait pu, à partir d'un échantillon de bénéficiaires des activités du programme dans le domaine du VIH/SIDA, collecter et analyser des données sur les effets des actions, notamment en terme de connaissances sur le VIH/SIDA et de changement de comportement afin d'éviter la contamination.

❑ **Sur les structures de gestion.** Le rapport donne des informations sur la mise en place et la formation de Comités de Gestion chargée d'assurer la gestion durable des infrastructures locales (forages, Centres d'Alphabétisation, etc.). Mais l'évaluation ne donne aucune information sur la fonctionnalité des COGES : quel est le taux des COGES qui jouent les tâches à eux confiées ? Quelle est la qualité de tenue des documents des COGES ? Quel est le taux de COGES dégageant des recettes à la hauteur des exigences de l'entretien et de l'amortissement des infrastructures ? Les rapports de suivi-évaluation du programme auraient pu fournir ces informations qui sont nécessaires pour l'appréciation de la fonctionnalité des COGES.

❑ **Sur la mise en œuvre de la démarche de co-financement.** Le rapport est très optimiste sur un certain nombre d'aspects relatif à la mise en œuvre de la démarche de co-financement, comme le montre ce passage :

#### **Encadré 14 : la démarche de co-financement**

«...La sélection et contractualisation des entrepreneurs se sont globalement bien passées, malgré une certaine lenteur de la part des CVGT peu expérimentées au début. La passation des marchés a dans l'ensemble été transparente et fluide grâce à des procédures simples bien adaptées, une véritable prise de responsabilité par les bureaux CVGT et un suivi assez rapproché par les coordinations provinciales du projet. Les entrepreneurs ont particulièrement apprécié aussi la rapidité du paiement. Pourtant, quelques pratiques douteuses auraient localement eu lieu dans la passation des marchés et exigé un contrôle plus rigoureux de la part des CP... » (P.13)

Le rapport ne fournit pas les données (avec leurs sources) à partir desquelles sont tirées ces conclusions optimistes. Des études de cas approfondis et des témoignages auprès d'un échantillon d'entreprises auraient pu permettre de bien établir la réalité. Le rapport parle d'ailleurs de pratiques douteuses qui auraient lieu localement dans la passation des marchés...

#### ❑ **Sur l'évaluation de la formation des prestataires**

Le rapport d'évaluation ne donne pas de données relatives aux formations du point de vue de l'appréciation par les prestataires formés. De même aucune données n'est fournie concernant le taux de prestataires utilisant les connaissances acquises : au vu de la mauvaise qualité des PGT (selon les conclusions de l'évaluation), on ne peut qu'être dubitatif sur l'utilité des dites formations. Des entretiens avec un échantillon de prestataires formés auraient pu permettre à l'évaluation d'approfondir l'analyse sur ce point.

❑ **Sur l'appui à la composante foncière.** Le rapport d'évaluation ne fournit aucune donnée sur l'appréciation portée par les acteurs sur la manière dont le PNGT2 a apporté son appui au processus d'élaboration de la PNSFMR.

#### ❑ **Sur le suivi-évaluation du PNGT2.**

Le PNGT2 a fait des enquêtes (les enquêtes réalisées en 2006 et 2007) pour suivre les effets et la perception des populations sur ses interventions. L'enjeu de l'évaluation consistait à examiner et analyser la qualité de ces rapports de suivi et de vérifier l'utilisation qui en a été fait pour l'amélioration de la mise en œuvre du programme. Au vu des données dont la Mission a disposé, et qu'il relate dans son rapport on voit qu'il manque beaucoup d'informations, notamment :

- les appréciations des bénéficiaires sur la qualité des formations diverses ;
- l'appréciation sur la qualité des infrastructures ;
- l'utilisation des formations dans la mise en œuvre du programme ;
- les effets préliminaires des actions, notamment sur le changement de comportement.

Le système de suivi, notamment les enquêtes menées par le PNGT 2 n'ont-elles alors pas permis de collecter de telles données? Il s'agit alors de s'interroger sur :

- la pertinence des indicateurs ;
- la fiabilité de la méthodologie d'enquête ;
- l'analyse et l'interprétation faites.

Le rapport fait d'ailleurs un certain nombre d'observations assez intéressantes sur le système de suivi-évaluation du PNGT 2, comme le montre ce paragraphe :

#### **Encadré 15 : le suivi - évaluation**

« **Suivi-évaluation.** L'efficacité du système de suivi-évaluation est analysée en tant qu'outil d'aide à la décision du projet. De ce point de vue le système présenté plus haut s'est avéré utile au comité de pilotage du projet, lui fournissant les informations nécessaires à l'appréciation de l'avancement général d'un projet d'envergure nationale. En combinant de différents niveaux de suivi (réalisations, résultats intermédiaires, appréciation des impacts par les bénéficiaires et impacts à grande échelle) et l'utilisation d'outils simples, adaptés et appropriés par les différents acteurs, le système a produit des informations riches et utiles aux décideurs, qui ont parfois mené à des changements de procédure ou d'approche. Un certain nombre d'indicateurs déclencheurs devaient par ailleurs autoriser le passage en seconde phase.

Pourtant, l'utilisation du S-E au niveau des équipes provinciales et de leurs partenaires locaux est restée assez faible. Par exemple, les enquêtes réalisées au titre du suivi des résultats intermédiaires sont demeurées trop perçues comme une intrusion du système de S-E de la direction du projet, sans que les équipes en perçoivent pleinement l'intérêt pour l'action qu'elles conduisaient. De ce point de vue on peut regretter qu'une évaluation locale par type de réalisation n'ait pas été organisée de manière plus systématique. En mobilisant des délégués des villages bénéficiaires, des services techniques et prestataires concernés, on aurait dégagé des éléments d'analyse qualitatifs et des propositions d'améliorations beaucoup plus riches et opérationnels que les données d'enquêtes rapides conduites par des enquêteurs rapidement formés. Enfin on doit noter que la transmission de l'outil suivi d'impact au SP/CNCPDRD semble loin d'être effective en fin de phase, ce qui n'est pas sans poser le problème de la viabilité et de la durabilité du dispositif mis en place pour un suivi d'impact à vocation nationale » (P.28)

Le rapport d'évaluation indique qu'en combinant différents niveaux de suivi, le Système de Suivi-Evaluation du PNGT2 a produit des informations qui ont été utiles au pilotage et à la mise en œuvre du programme. Mais cette observation intéressante n'est pas étayée par des données ; on ne voit guère l'argumentation. De même on ne voit aucune illustration lorsque le rapport d'évaluation relève que le suivi évaluation a souvent été perçu par les opérationnels comme une intrusion dans leur domaine, lorsqu'il se penchait sur les résultats intermédiaires.

En ce qui concerne les rapports de suivi, l'évaluation relève aussi la pauvreté des analyses qualitatives se limitant le plus souvent à des données quantitatives collectées par des enquêteurs rapidement formés. En organisant des restitutions impliquant les acteurs concernés on aurait pu dégager des éléments d'analyse beaucoup plus riches et suivis de recommandations opérationnelles pour le PNGT2.

Au niveau de l'analyse des « capacités de gestion et d'entretien des investissements communautaires » (voir encadré 16), la contradiction relevée par la mission entre ses observations sur le terrain et les données du suivi-évaluation traduit fondamentalement une

question de crédibilité et de la fiabilité des données d'enquêtes du dispositif de suivi-évaluation du PNGT 2. Malheureusement la Mission, sans doute faute de temps n'a pas analysé les vices liés aux procédures méthodologiques relatives aux différentes enquêtes.

La Mission d'Evaluation relève que l'ERI ne fournit pas de données sur les capacités de gestion au niveau des points d'eau. Il s'agit d'une observation pertinente qui discrédite la pertinence des données d'enquêtes, puisque la majorité des investissements communautaires concernait les points d'eau.

#### **Encadré 16 : Capacités de gestion et d'entretien des investissements communautaires**

« ... Les structures de gestion mises en place pour l'entretien des infrastructures réalisées dans le cadre du FIL sont fortement hétérogènes et peu d'entre-elles sont effectivement viables. L'ERI 2007 évaluait pour son échantillon les pourcentages suivants de COGES estimés comme fonctionnels: maternités (71,5%), dispensaires (70%), formations non formelles (65,1%). Au travers de ses visites sur le terrain, la mission aboutit à une vision nettement moins optimiste de ce résultat. Elle a noté une inadéquation globale des dispositions locales devant assurer la gestion et l'entretien effectivement pratiqué des investissements communautaires (notamment des points d'eau pour lesquels l'ERI ne fournit pas de données). Ceci conduit à une forte hétérogénéité dans l'état d'entretien des ouvrages, dû en partie à la fragilité et à la faible capacité des comités de gestion, mais aussi au manque de fonds (absence ou calcul arbitraire de la redevance) et de personnes localement capables d'entretenir et de faire des petites réparations aux infrastructures. Les communes qui se sont mises en place en cours de phase ne sont pas intégrées dans les systèmes de gestion promus alors que la décentralisation a induit de nombreuses modifications dans l'organisation de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures et des services publics locaux.» (P.21)

#### **□ Sur la qualité des infrastructures**

L'appréciation comme globalement bonne des infrastructures réalisées ne se base pas sur les appréciations des bénéficiaires / utilisateurs ou encore des contrôleurs. On aurait souhaité disposer de ces données pour mieux apprécier les conclusions de l'évaluation par rapport à la qualité des infrastructures et partant leurs coûts qui, selon l'évaluation, sont inférieurs à ceux d'autres infrastructures du même type réalisées dans les mêmes régions.

#### **□ Appréciation du rapport d'évaluation par rapport aux critères d'évaluation**

▪ **La pertinence.** Le rapport fait une bonne analyse de la pertinence des composantes et de leur articulation. Il relève quelques insuffisances, notamment au niveau de la composante sécurisation foncière, mais passe sous silence l'analyse de la stratégie opérationnelle qui a été suivie. La pertinence doit aussi traiter de ce point.

▪ **L'efficacité.** La Mission la trouve satisfaisante, parce que le programme ayant réalisé un grand nombre d'infrastructures. Toutefois, on ne dispose de démonstrations sur la qualité technique des ouvrages (des éléments d'informations ici et là dans le rapport permettent même d'avoir des doutes ; Qu'en pensent les acteurs (villages, contrôleurs, utilisateurs directs) Nous n'avons pas d'informations fiables ? Quel est le taux d'utilisation des dits ouvrages et le niveau de satisfaction/services qu'ils apportent ? L'évaluation ne donne pas de réponses à ces questions. En fait il semble que le rapport traite des questions d'efficacité d'un point de vue des réalisations, sans inclure les dimensions suivantes : qualité technique, usage des infrastructures, niveau de satisfaction des utilisateurs vis-à-vis des équipements et des services offerts.

Par ailleurs, la Mission ne fournit aucune information sur la gestion des dits infrastructures, d'un point de vue quantitatif et systématique. Les données disponibles et les observations de la Mission amènent à penser que les comités de gestion ne sont pas solides. Il s'agit là aussi d'une dimension relative à l'efficacité de l'intervention.

Au vu des considérations ci-dessus on ne peut conclure que l'efficacité du Projet a été satisfaisante.

▪ **La question de l'efficience** est traitée sous l'angle exclusif d'une comparaison des coûts, sans mettre en balance la dimension qualité technique et la comparaison, sur ce dernier aspect, avec des ouvrages similaires effectués par d'autres projets.

▪ **Les performances des Partenaires.** L'analyse est présentée, mais on ne perçoit pas bien l'argumentation et l'illustration. Le lecteur ressent beaucoup d'affirmations non étayées. Par exemple l'appréciation sur la performance de l'équipe du Programme, ou des entreprises, ou encore des animateurs. Sur un sujet aussi important, il aurait fallu des études de cas approfondis dans une localité pour voir à travers des réalisations, comment chacun des acteurs a pu ou non accomplir les services attendus de lui et dans quelle mesure. Globalement il y a une pauvreté de l'analyse due à la méthodologie de passage rapide qui ne permettait pas de décortiquer une situation complexe, mais seulement de restituer des impressions globales.

▪ **Impact Global.** Le rapport traite des questions d'impact sous l'angle des services offerts sans se poser la question fondamentale suivante : quels sont les changements induits par les services offerts ? Le rapport pré suppose que ces changements sont au rendez vous sans en faire la démonstration en aucune manière.

Les questions suivantes doivent trouver des réponses pour traiter de la question de l'impact :

- y a-t-il eu réduction des maladies d'origine hydrique dans les localités dotées d'ouvrages hydrauliques ? A défaut y-t-il changement de comportement des populations en matière d'approvisionnement en eau potable et d'assainissement (plus grande utilisation des points d'eau potable ? Dans quelle mesure et proportion ? cela concerne-t-il également la saison des pluies ? etc.)
- Dans quelle mesure les populations cibles des campagnes de sensibilisation contre le VIH/SIDA ont-elles changé de comportement, par exemple en ce qui concerne la sexualité et les attitudes vis-à-vis des PVVIH ? Quelle est l'ampleur de ce changement de comportement ?
- Quel est le changement de comportement et les initiatives déployées par les personnes ayant été touchées par les campagnes d'information et de sensibilisation sur l'Environnement (élèves, APE notamment)

L'évaluation ne fournit guère de réponses sur les questions de ce type. Pourtant elles sont essentielles pour traiter de la question de l'impact du Programme.

▪ **Durabilité et appropriation.** La Mission note des indices favorables à la durabilité des réalisations, notamment l'existence de capacités en sein des communautaires bénéficiaires pour poursuivre certaines actions du programme et pérenniser les effets des investissements. Cette observation est en contradiction avec les réserves émises par la Mission quant à l'efficacité des structures communautaires que sont les CVGT et les COGES. La Mission relève également de nombreux facteurs défavorables à la durabilité, notamment l'insuffisance des ressources pour l'entretien des infrastructures, comme par exemple les points d'eau, qui constituent pourtant la majorité des investissements communautaires.

Au vu de ces éléments, la Mission apprécie « modérément », à juste titre, les performance du programme dans le domaine de la durabilité.

□ **Sur les Recommandations.** Les recommandations sont axées sur un positionnement du FIDA dans le dispositif de supervision du PNGT 2. On ne voit pas clairement les liens entre les conclusions et analyses des résultats et les recommandations formulées. C'est bien à une révision de la stratégie et du manuel de procédure ainsi que du dispositif de Suivi-Evaluation qu'il faut revoir ; ces aspects ne ressortent pas clairement pour orienter le PNGT2 dans une prise de décision.

#### 4.4 La valorisation des résultats du suivi-évaluation

□ **Les rapports périodiques.** Ils portent essentiellement sur l'exécution des activités (voir plus haut partie sur les rapports de mise en œuvre du PNGT2). « Les solutions préconisées » dans les rapports servent surtout à surmonter les difficultés rencontrées dans l'exécution des activités. Ces rapports périodiques ne servent pas à modifier la gestion des ouvrages, ou la stratégie d'intervention du PNGT2.

□ **Le rapport d'évaluation de 2008.** Les recommandations de l'évaluation à mi-parcours qui est en fait l'évaluation finale de la première phase du PNGT2 ont permis d'orienter la deuxième phase. Les principaux enseignements de la première phase ayant servi à orienter la deuxième phase sont les suivantes :

- Le choix des groupes cibles et plus exactement la nécessité de faire participer pleinement les populations rurales défavorisées dans les interventions et bénéfices du projet.
- L'importance accordée au renforcement des capacités des communautés villageoises afin de permettre leur plus grande implication dans la mise en œuvre dans le but d'améliorer la qualité des infrastructures et de façon générale, les activités exécutées dans les villages.
- L'importance accordée à la gestion des ressources naturelles et à la sécurité foncière, éléments clé dans la mise en application durable du processus de décentralisation au Burkina Faso et des actions visant l'amélioration de la situation socio-économique des populations rurales.
- Le renforcement des capacités est plus efficace par l'approche du « faire faire ». L'apprentissage expérimental mené dans les villages est une réussite dans la phase I. La phase II va s'inspirer de cette expérience pour renforcer les capacités dans les communes nouvelles créées.

## 4.5 Forces et du système de suivi-évaluation du PNGT2

Tableau n°4 : Synthèse des forces et des faiblesses du système de suivi/évaluation du PNGT2

CRITERES	FORCES	FAIBLESSES
<b>Architecture du dispositif et fonctionnement du dispositif</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- L'architecture du dispositif est théoriquement assez bien élaborée et agencée</li> <li>- Prise en compte de la dimension locale (villageoise et communale) dans le dispositif</li> <li>- Les acteurs villageois et communaux sont fortement impliqués dans le suivi-évaluation</li> <li>- Le choix d'un point focal dans les services déconcentrés de l'Etat est un facteur de pérennisation du système de suivi-évaluation ;</li> <li>- Des rapports périodiques sont régulièrement produits</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les capacités des acteurs villageois et communaux en matière de suivi-évaluation sont encore faibles. De nombreux acteurs à ce niveau ne sont pas alphabétisés, ce qui limite leur participation au suivi-évaluation ;</li> <li>- Les acteurs villageois et communaux ne sont pas motivés pour les activités de suivi-évaluation parce que celles-ci ne donnent droit à aucune rémunération ;</li> <li>- La mobilité des acteurs aussi bien au niveau des Conseils Municipaux du fait des élections qu'au niveau des services de l'Etat du fait des affectations. Cette mobilité pourrait amoindrir les effets du renforcement des capacités à ces niveaux</li> </ul>
<b>Ressources matériels et humaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- les ressources humaines très compétentes aux niveaux régional et central.</li> <li>- Des ressources matérielles suffisantes au niveau régional et central</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Des ressources humaines de faibles capacités au niveau villageois et communal ;</li> <li>- Des ressources humaines en nombre insuffisant surtout au niveau central</li> </ul>
<b>La qualité de l'évaluation à mi-parcours de 2008</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluation réalisée par une équipe assez expérimentée ayant une formation de base très élevée ;</li> <li>- Une méthodologie adéquate par rapport aux objectifs de l'évaluation et aux données à collecter ;</li> <li>- Des données assez fiables eu égard à l'approche méthodologique utilisée ;</li> <li>- Un rapport très analytique</li> </ul>	L'analyse du rapport ne prend pas assez en compte les points de vue des acteurs locaux.
<b>La valorisation des résultats du suivi – évaluation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les rapports périodiques de suivi permettent d'améliorer la mise en œuvre des activités ;</li> <li>- Le rapport à mi-parcours a permis d'orienter l'élaboration de la deuxième phase du PNGT2</li> </ul>	Certaines insuffisances identifiées depuis les débuts du processus n'ont pas encore trouvé de solutions.

## **CONCLUSION – RECOMMANDATIONS**

### **1. Conclusion**

#### **1.1 En ce qui concerne le CSLP**

L'architecture du dispositif de suivi/évaluation du CLSP est théoriquement bien élaborée et agencée. On déplore toutefois au sein de ce dispositif l'absence d'un maillon fort au niveau local. Alors que les acteurs locaux sont souvent bien placés pour appréhender et caractériser avec précision l'évolution de la pauvreté, ils sont encore très peu sollicités dans le cadre du dispositif actuel de suivi du CSLP.

Bien que théoriquement bien élaboré, le dispositif de suivi/évaluation souffre de nombreuses lacunes dans son fonctionnement. On peut citer entre autre l'irrégularité des réunions et l'absence de procédures et méthodes avérées de travail (TDR, canevas des rapports) des CST; ainsi que la faiblesse de la participation de la société civile et même de l'administration (du fait d'un problème d'appropriation/internalisation du processus).

Les institutions productrices de l'information statistique (DEP des Ministères à l'exception de celles de l'Education et de la Santé) souffrent de l'insuffisance de moyens financiers, matériels et humains. Ce qui est très préoccupant étant donné que la fiabilité des statistiques dépend fortement la qualité des résultats du suivi/évaluation.

Le tableau de bord des indicateurs s'est nettement amélioré par rapport à la première version. Toutefois, de nombreux indicateurs pertinents ne sont toujours pas pris en compte notamment, ceux pouvant mesurer le niveau de satisfaction des usagers des services et des infrastructures. En effet, il est crucial de montrer que les activités et services offerts se traduisent par des effets traduits et prouvés par la perception et l'appréciation des clients, ainsi que par les effets, mêmes préliminaires sur eux.

Les rapports de suivi élaborés par les CST et le document consolidé offre l'intérêt d'exister. Toutefois, ces rapports sont plus descriptifs qu'analytiques, ce qui réduit leur intérêt en terme d'influence sur les politiques et les stratégies de mise en œuvre. Les tentatives d'analyse ne démontrent pas de façon convaincante les raisons des performances et contre performances à partir d'une analyse approfondie du contexte ainsi que des stratégies mises en œuvre. Il s'agit souvent d'affirmations non démontrées, qui ne permettent pas de tirer des enseignements utiles pour l'amélioration des politiques et programmes. Les difficultés évoquées sont une litanie de problèmes qui ne permettent pas une compréhension profonde des causes des contre performances.

#### **1.2 En ce concerne le PDDEB**

Les activités du PDDEB y compris le suivi-évaluation sont internalisées par les services du MEBA aussi bien au niveau central qu'au niveau décentralisé. Le dispositif de suivi-évaluation est assez bien élaboré ; il permet d'organiser des rencontres périodiques et de produire des rapports de suivi-évaluation qui sont utilisés pour l'amélioration de la mise en œuvre du Plan.

Toutefois, le système de suivi-évaluation souffre du manque de motivation des acteurs locaux (enseignants) pour l'exécution des opérations de collecte des informations. La collecte des données n'est pas faite avec toute la rigueur que cela exige parce que les acteurs ne comprennent pas le bien fondé de telles opérations. Par ailleurs, toujours au niveau déconcentré, le système souffre de l'insuffisance des ressources matérielles, notamment des moyens de transports

L'évaluation à mi-parcours de 2005 a permis d'établir les résultats et les caractéristiques du pilotage et de la gestion du PDDEB pendant la première phase de sa mise en œuvre (2000 – 2005). Toutefois, l'évaluation a été marquée par de nombreuses insuffisances :

- l'équipe chargée du pilotage de l'évaluation n'a pas été toujours à la hauteur de sa tâche. Par exemple, elle n'a pas su analyser la proposition méthodologique de la mission d'évaluation afin de faire les observations qui auraient pu l'améliorer et permettre de collecter des informations plus pertinentes sur les réalisations du Plan et ses effets sur les bénéficiaires ;
- le rapport d'évaluation n'a pas été organisé selon les normes en la matière, c'est-à-dire en fonction des cinq critères de l'évaluation (pertinence, efficience, efficacité, impact et durabilité). Cette insuffisance rend difficile l'appréciation du rapport en fonction de ces critères.
- l'analyse a été basée surtout sur les données quantitatives (les informations tirées de l'annuaire statistique du MEBA). Les points de vue des acteurs n'ont pas fait l'objet d'une véritable analyse ; ils ont été juxtaposés dans le rapport sans que la position des évaluateurs apparaisse sur les aspects abordés. De même la perception des bénéficiaires (parents d'élèves et élèves) de l'offre éducative n'a pas été abordée.
- les recommandations des évaluateurs sont très nombreuses. De nombreuses recommandations n'ont pas encore été mises en œuvre, soit parce que cela exige une réorganisation et des moyens supplémentaires au niveau des écoles (cas des recommandations sur les appuis aux élèves en difficulté d'apprentissage), soit parce que cela nécessite des ressources financières relativement importante (cas des recommandations sur les études).

### 1.3 En ce qui concerne le PNGT2

Le système de suivi-évaluation du PNGT2 est plutôt bien agencé. Les acteurs aux niveaux villageois et communal y jouent un rôle de premier plan. L'implication de points focaux choisis parmi les agents de la DRED est un important facteur de pérennisation du suivi-évaluation au niveau régional.

Toutefois, le dispositif de suivi-évaluation du PNGT2 souffre de nombreuses insuffisances ; les principales sont :

- la stratégie consiste à confier la collecte des informations aux élus villageois et communaux n'est pas pertinente : les compétences de ces acteurs sont assez faibles, ils sont très peu motivés pour les opérations de collecte dont ils ne voient pas la nécessité et pour lesquelles ils ne sont pas rémunérés, ils n'ont aucun lien hiérarchique avec les responsables du PNGT2, enfin ils sont caractérisés par une forte mobilité.
- le contenu des rapports périodiques de suivi-évaluation est très pauvre. Il porte essentiellement sur l'exécution des activités. Les rapports se contentent d'établir le niveau d'exécution des activités planifiées sans qu'une analyse sur les effets et les raisons des performances et les causes des contre-performances. De tels rapports ne peuvent véritablement éclairer la mise en œuvre du programme et permettre de prendre les mesures nécessaires pour améliorer la stratégie.

La qualité de l'évaluation à mi-parcours de 2008 était assez bonne. Elle été organisée en fonction des cinq critères de l'évaluation ce qui a facilité son appréciation (en fonction des critères de l'évaluation). Cependant, on note des insuffisances au niveau de l'évaluation :

- au niveau de la méthodologie, des enquêtes supplémentaires auraient pu enrichir les données fournies par les enquêtes du suivi-évaluation du programme ; ces données présentent de nombreuses limites. Des études de cas dans des localités d'intervention auraient pu également fournir des informations pertinentes ;
- les perceptions des acteurs, notamment des bénéficiaires des services offerts ont insuffisamment prises en compte dans le rapport ;
- les recommandations portent surtout sur le repositionnement du FIDA dans le PNGT2. Elles n'abordent pas par exemple la problématique de l'amélioration de la stratégie du programme.

## **2. Recommandations**

### **2.1 Pour le CSLP**

1. L'appropriation/internalisation du CSLP n'est pas encore acquise au niveau de l'administration (centrale et déconcentré). Dans ce contexte, il est clair que l'effort de vulgarisation et de diffusion du CSLP au sein de l'administration et de la société civile doit se poursuivre, mais au delà il faut que cela soit aussi intégré dans les méthodes de travail.
2. Dans la même logique, les efforts pour la mise en place et l'opérationnalisation des instances régionales doivent se poursuivre pour permettre au suivi/évaluation de s'enrichir avec l'apport des acteurs locaux. Pour plus d'efficacité, le lien organique entre les instances régionales et les autres niveaux du dispositif doit être clarifié.
3. Mettre en place un dispositif permettant aux différentes commissions sectorielles et thématiques de fonctionner de manière optimale afin de garantir la production de rapports de qualité.
4. Poursuivre les efforts pour le renforcement des capacités individuelles et institutionnelles du système national statistique (formation de statisticiens, revitalisation de la fonction statistique au sein des DEP des différents départements ministériels, équipements, mise en place de réseaux d'échange entre les structures, etc.). Dans la même logique, l'instauration d'une concertation permanente entre les acteurs impliqués dans le dispositif de suivi du CSLP, notamment ceux ayant en charge la production des statistiques, demeure une nécessité pour assurer la bonne marche du CSLP lui-même.
5. Améliorer le tableau de bord des indicateurs de suivi en y ajoutant par exemple des indicateurs sur le niveau de satisfaction des usagers des services offerts ou d'autres indicateurs pertinents comme ceux relatifs à la valorisation des compétences de l'alphabétisation, au niveau de compétences à la fin de l'enseignement primaire, etc.
6. La stratégie de suivi/évaluation du CSLP doit repérer une série d'enquêtes à réaliser auprès des groupes cibles afin pour comprendre les raisons et facteurs qui expliquent l'état des indicateurs et appréhender le niveau de satisfaction des usagers sur les services offerts.
7. De nombreux acteurs sont très peu informés sur le CSLP. Les agents de l'administration perçoivent par exemple les activités du CSLP comme extérieures à leurs ministères. Pour une meilleure connaissance du CSLP et de son mode de fonctionnement, ses responsables doivent organiser des campagnes d'information sur le CSLP.
8. Une opérationnalisation adéquate de ces mesures demande une meilleure implication de la société civile dans le dispositif de pilotage. Le REBUSE est disposée à assumer sa part de responsabilité pour la dimension relative au suivi-évaluation.

9. Mettre une structure (Direction générale, etc.) chargé du suivi – évaluation des politiques, programmes et projets publics de développement. Cet organisme devra être doté de pouvoirs importants qui lui permettent d'exercer un contrôle sur les processus de mise en œuvre des actions publiques de développement (y compris au niveau de la gestion des ressources financières), d'analyser ces processus et de proposer des mesures pour les améliorer. Cette structure devra avoir assez d'indépendance afin de jouer efficacement son rôle.

## **2.2 Pour le suivi-évaluation du PDDEB**

1. L'évaluation à mi-parcours du PDDEB a été marquée par des insuffisances au niveau de la méthodologie. Ces insuffisances sont en grande partie dues aux limites de l'équipe chargée de la gestion et du pilotage de l'évaluation dans l'analyse de l'offre technique afin d'en détecter les insuffisances et faire des propositions adéquates. Pour améliorer les capacités des acteurs dans ce domaine, les responsables du MEBA doivent organiser à l'intention des agents, des formations en évaluation des programmes et projets de développement (élaboration de TDR, choix des consultants, analyse d'une proposition méthodologique, analyse de la qualité d'un rapport d'évaluation, etc.).
2. Les responsables du PDDEB doivent améliorer la liste des indicateurs de suivi – évaluation du plan en y ajoutant par exemple des indicateurs sur les perceptions des usagers des services éducatifs, sur l'utilisation des compétences acquises grâce à l'alphabétisation, etc. (voir liste des indicateurs proposés dans la partie sur le PDDEB).
3. L'une des sources d'erreurs des données collectées est la méconnaissance par les enseignants de l'importance des informations fournies sur les écoles. Les responsables du MEBA doivent organiser des campagnes d'information en direction des enseignants afin de leur de mieux percevoir l'importance des données collectées dans les écoles. Parallèlement à l'information, le MEBA doit former les enseignants en élaboration de tableaux de bord sur l'école, à partir des données collectées (sur l'école). De même, les responsables du MEBA doivent améliorer le dispositif de diffusion de l'annuaire statistique en le mettant à la disposition par exemple des DPEBA, ce qui permettrait à de nombreux enseignants d'y accéder plus facilement.
4. De nombreuses recommandations issues de l'évaluation à mi-parcours du PDDEB n'ont pas été prises en compte dans le processus de mise en œuvre de ce plan. Pour éviter cette situation, les évaluateurs doivent penser à la valorisation des résultats de l'évaluation en initiant un plan d'action de mise en œuvre des recommandations. Cette stratégie permet de se rendre compte de l'opérationnalisation des recommandations.

## **2.2 Pour le suivi-évaluation du PNGT2**

1. L'analyse des rapports de suivi-évaluation du PNGT2 a révélé de nombreuses et importantes insuffisances à ce niveau. Pour améliorer les rapports de suiv-évaluation, les responsables du PNGT2 doivent élaborer un canevas de rapport avec des éléments sur l'analyse des réalisations et des effets, l'explication des performances et contre-performances et des recommandations pour améliorer la mise en œuvre du Programme. Les agents doivent également formés dans l'élaboration des rapports de suivi – évaluation et à la conduite d'une évaluation (élaboration de TDR, analyse d'une méthodologie d'évaluation, analyse de la qualité d'un rapport d'évaluation, etc.)
2. Le système d'évaluation du PNGT2 est caractérisé par la faiblesse des compétences des acteurs au niveau local. Pour surmonter cette insuffisance, les responsables du suivi-évaluation doivent poursuivre les activités de renforcement des capacités au niveau local.

3. Le PNGT2 a fait le choix de confier la collecte des données au niveau villageois et communal à des élus locaux. Malheureusement ces acteurs locaux sont très peu motivés pour cette opération. De plus, les structures mises en place sont marquées par une forte mobilité du personnel. Pour plus d'efficacité dans la collecte des données au niveau local, les responsables du PNGT2 doivent mettre en place aux niveaux villageois et communal, des structures avec des ressources humaines assez stables (dont le choix n'est pas basé seulement sur le critère des élus locaux) et disposant des compétences nécessaires.