

Livre V

Cadre méthodologique et premières propositions d'actions du programme de coopération



En préalable à l'élaboration d'un programme pluriannuel de coopération, il est nécessaire d'identifier l'ensemble des critères et facteurs qui déterminent l'environnement et le contexte dans lequel va évoluer le partenariat et le programme de coopération décentralisée.

Ce préalable constitue la phase d'identification d'un programme de coopération durant laquelle les partenaires apprennent à mieux se connaître et à confronter leur culture de projet et de développement.

Nous allons donc nous attacher à décrire ce que doit être le cadre méthodologique d'une action de coopération, tel qu'il est utilisé par les instances internationales d'aide au développement et défini par des ouvrages tels que «*Cheminement d'une action de développement*»¹.

Des propositions pour le programme de coopération entre la Communauté Urbaine de Lille et la Fédération des Municipalités du Chouf El-Souayjani seront ensuite faites sur la base de cette méthodologie.

¹ Etienne Beaudoux, Geneviève de Crombrugghe, Francis Douchamps, Marie-Christine Gueneau, Mark Nieuwkerk, « *Cheminement d'une action de développement, de l'identification à l'évaluation* »- Ed. L'Harmattan, 1992, 203 p.
Emmanuel GORIN LIVRE V Page 161

Chapitre VIII

Les méthodologies classiques.

Quatre phases sont à distinguer : l'identification, la programmation, le suivi de l'exécution et l'évaluation.

VIII.1. La phase d'identification.

Le but de cette phase est de déterminer quelles actions il est réaliste et judicieux de mettre en œuvre.

Elle consiste dans un premier temps à recueillir des informations selon des thèmes de réflexion et par l'implication de la population.

La deuxième étape consiste à traiter ces informations et à les analyser.

La troisième étape consiste à restituer à la population les résultats recueillis et leur interprétation.

C'est le moment de la négociation et de la préparation de la deuxième phase, celle de la programmation.

VIII.1.1. Les points de repère.

VIII.1.1.1 L'action envisagée.

L'identification d'une action part généralement de l'expression d'une demande, c'est-à-dire d'un désir de changement. Cette demande est parfois à peine exprimée, et se résume à des idées et des envies.

Lors de l'identification des actions, il convient de traduire ces «[souhaits]» en orientations plus précises, de définir des objectifs et des moyens pour les atteindre. C'est-à-dire de transformer une intention d'action en un programme d'action.

L'action envisagée n'est pas nécessairement une action isolée, ponctuelle. Elle peut représenter une somme d'actions de base qui constitueront ultérieurement un véritable programme de développement.

VIII.I.1.2 Les acteurs.

Chaque catégorie d'acteurs (l'action, appui et aide) possède ses propres objectifs et stratégies.

Il est essentiel de travailler à la connaissance mutuelle des différents acteurs en présence avant d'arriver à des relations contractuelles.

Il faut donc définir :

1. les objectifs et stratégies des individus et groupements de base avec lesquels il est envisagé de collaborer, en faisant apparaître les conflits et alliances possibles ;
2. les processus de prise de décision au sein de ces organisations ;
3. les méthodes utilisées ou prévues par ces organisations pour assurer la gestion des fonds, l'identification des actions, la répartition des tâches (...)
4. la nature et la qualité des services techniques et administratifs.

Ce niveau de connaissance mutuelle des différents acteurs est rarement atteint, mais c'est un objectif à poursuivre, car elle est importante dans le court terme pour l'établissement de relations contractuelles claires et équilibrées, et dans le long terme pour créer une relation de partenariat, préalables à une coopération durable.

Les avantages en faveur d'une relation partenariale sont :

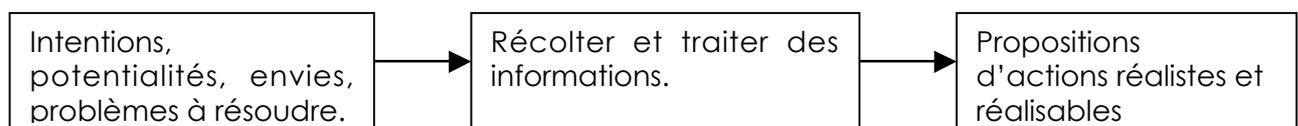
1. l'engagement en faveur d'une coopération à long terme
2. l'établissement d'un dialogue continu sur la vision du développement, la stratégie et les modes d'opération sans que l'une des parties impose à l'autre ses préférences et priorités ;
3. le développement d'une réflexion commune sur le sens des valeurs pour les actions pratiquées
4. le partage des responsabilités.

VIII.I.1.3 Déterminer les actions prioritaires et réalisables.

C'est la charnière de la démarche d'identification. Cette phase s'étend parfois sur une longue période, jusqu'à un an ou davantage.

Elle peut être conduite de façon externe, et plus rapidement, mais on a vu beaucoup de projets échouer parce que les bénéficiaires ne se les approprient pas.

L'important est de concrétiser en actions des demandes, des potentialités perçues, des problèmes à résoudre.



L'étude du milieu doit être un moyen d'alimenter cette démarche, mais elle est n'est utile que dans la mesure où elle sert de stratégie de détermination des actions prioritaires.

L'autre aspect important est le degré d'implication de tous les acteurs. Plus ils seront intégrés, plus grandes seront les chances de leur participation responsable.

VIII.1.1.4 Les bénéficiaires.

Dès l'identification des actions, il convient de réfléchir à la question suivante : quels seront les bénéficiaires directs, les bénéficiaires indirects et quels seront les exclus (ceux à qui les actions ne profiteront pas ou pourraient nuire).

a. Les bénéficiaires directs.

Le degré d'organisation des bénéficiaires est variable. Ceux-ci ont souvent atteint un niveau d'organisation qui peut être préalable à l'identification des actions, ou s'être développé au cours du processus d'identification.

1. Le groupement, partenaire de l'action

Il importe de réfléchir sur le mode de fonctionnement d'un groupement. Le niveau d'organisation est-il adapté à l'action projetée ? Il faut distinguer le niveau d'organisation collectif (tous les membres sont impliqués), du niveau associatif (sont impliqués ceux qui souhaitent participer).

Le niveau collectif convient pour régir les modalités de la vie d'un groupe social, et gérer les activités d'intérêt public (gestion de l'eau...).

Le niveau associatif s'applique à des activités génératrices de revenus.

Il faut aussi s'interroger sur les rapports qu'entretient le groupement avec le reste de la communauté. Cette question est importante, car elle peut amener à déceler des conflits existants ou potentiels.

La question de la capacité opérationnelle du groupement est importante. A-t-il déjà mené des actions réussies ? Il ne suffit pas d'une étude critique de la capacité technique et du niveau d'organisation d'un groupement, il faut aussi s'interroger sur ce qui « fonde » un groupement, sur sa représentativité réelle, sur sa nature politique, sur son histoire...

Quel est le poids relatif des leaders et des membres ? Il arrive que des faux groupements soient mis en place pour servir les intérêts de quelques leaders.

Il est aussi important d'apprécier le niveau de démocratie interne et sa capacité à s'approprier l'aide extérieure.

De même, quel intérêt individuel chaque membre d'un groupement trouve-t-il dans son organisation ?

2. Les bénéficiaires non-organisés

Quel est le nombre et le profil des bénéficiaires directs ?

Quelles sont les attentes et les objectifs des bénéficiaires ?

3. Les groupes sociaux particuliers

La variété et l'hétérogénéité des bénéficiaires est-elle prise en compte ?

Il est important de considérer les intérêts de chaque catégorie sociale.

Une vision trop uniforme de la société rurale a souvent pour effet de marginaliser deux catégories sociales : les femmes et les jeunes.

b. Les bénéficiaires indirects.

Une action de développement peut avoir des effets positifs sur la vie socio-économique d'une région, et favoriser un grand nombre de bénéficiaires qui n'étaient pas prévus à l'origine.

Lors de l'identification d'actions, il est important de réfléchir à l'aspect des bénéficiaires indirects, car ceux-ci sont également présents dans le schéma des «acteurs». Ils peuvent devenir les alliés implicites d'un projet, ou au contraire le gêner.

Au titre des bénéficiaires indirects, il faut également considérer le personnel qui sera engagé par les «groupements» et par des organismes d'appui.

c. Les exclus.

Il faut également réfléchir à la situation de ceux qui n'y participeront pas les exclus.

Parmi les «exclus», il faut aussi considérer ceux à qui une action projetée porte préjudice.

Au cours de l'identification (et des débats avec les futurs bénéficiaires), la question des exclus doit toujours être abordée. Il ne faut jamais négliger de considérer les facteurs de différenciation sociale, économique, de pouvoir parmi les bénéficiaires, afin de suivre l'impact d'une action sur les pays pauvres et les plus vulnérables.

Une autre manière de poser la question des intérêts particuliers de chacun serait de se demander quelles ressources seront mobilisées et d'examiner de quelle manière elles étaient utilisées avant l'action projetée.

VIII.I.1.5 Implication des acteurs dans l'identification.

La participation des acteurs locaux est essentielle pour deux raisons :

1. L'incompréhension ou le rejet d'une analyse et de ses conclusions par une partie des acteurs peut mettre en cause une action projetée.
2. La participation de tous à ce processus a un effet très formateur.

La participation ne doit pas se limiter à une simple consultation des bénéficiaires sur leurs besoins et les contraintes qu'ils estiment rencontrer. Il s'agit d'un processus dynamique d'expression libre des membres de la communauté et d'un apprentissage collectif de l'identification.

Les acteurs à impliquer sont :

a. Les bénéficiaires.

La parole des acteurs de base, la connaissance profonde de leur environnement naturel et de leurs systèmes de production, acquise d'une expérience séculaire, ne s'exprime pas toujours selon les mêmes critères que ceux des techniciens du développement.

Il est également enrichissant que les bénéficiaire participent à la mise au point des indicateurs. Ce travail favorise leur implication dans la gestion future de l'action.

b. Les cadres des institutions d'appui.

L'étude du milieu aide à conceptualiser des connaissances parfois intuitives qu'ils ont de la réalité du terrain, et à les associer à des notions théoriques acquises lors de formations, scolaires ou professionnelles.

Si des cadres des ONG de financement peuvent être présents, la communication ultérieure sera meilleure.

c. Les services de l'Etat.

Il est important de rechercher leur participation au processus d'identification. Dans le cas du Liban et vu les premières analyses réalisées, il faut cependant en douter.

VIII.I.1.6 La viabilité.

Dès l'identification, une fois les hypothèses retenues, il faut passer au crible de la viabilité. Réfléchir sur la viabilité, c'est s'interroger sur les chances de réaliser une action sans problème et sur les chances de la maintenir lorsque les aides et les appuis extérieurs auront cessé.

L'étude de la viabilité s'applique à tous les projets tant à ceux à caractère économique, que ceux à caractère social.

a. La viabilité technique.

Les études proposées sont-elles réalisables d'un point de vue technique? Ont-elles des chances de succès?

La viabilité technique touche aussi à la capacité des bénéficiaires, usagers, à s'approprier une technique.

b. La viabilité organisationnelle.

Les responsables des actions ont-ils la capacité d'organiser et de gérer les activités projetées?

La viabilité organisationnelle ne peut pas toujours être établie lors de l'identification. Elle dépendra parfois de la qualité de la formation prévue dans le cadre de l'appui.

c. La viabilité politique.

La question de la viabilité politique est également importante. Il est bien sûr préférable que l'environnement politique soit favorable à une action, ou du moins neutre, et qu'il ne la gêne pas.

d. La viabilité économique et financière.

Les activités projetées sont-elles basées sur un équilibre économique qui leur permettra de durer?

Elle s'applique à toutes les activités sociales et productives ou commerciales.

La viabilité financière concernera les flux monétaires qui résultent de l'utilisation des ressources. Il conviendra donc, pour toute action, de se servir d'outils comptables prévisionnels pour apprécier les recettes et les dépenses liées à l'action.

e. La viabilité environnementale.

Le souci de l'environnement doit faire partie de toute action qui risque d'affecter l'équilibre écologique.
Il faut se demander si l'action projetée sera supportée par l'environnement naturel.
Il faut aussi insister sur la protection des ressources renouvelables.

f. La viabilité sociale et culturelle.

Cette question peut être abordée sous plusieurs angles : la position des membres dans la communauté et la perception de leur émancipation liée au projet. La question porte donc sur les changements possibles de la structure de la société. Ces critères sont de plus très variables et peuvent évoluer fortement du début de l'action jusqu'à sa concrétisation.

VIII.1.2. Les démarches et outils.

Une piste, une hypothèse d'action, une simple intuition déclenche parfois, un processus qui s'oriente vers une action concrète. Mais il est nécessaire d'acquérir une bonne connaissance du milieu pour répondre aux questions posées lors de l'examen des points de repère.

VIII.1.2.1 Démarches pour la détermination d'actions réalisables.

La détermination des actions réalisables doit être faite avec les acteurs concernés. Il convient donc de réfléchir à la démarche d'accompagnement la mieux appropriée.

Les propositions méthodologiques envisagent une réflexion à partir des problèmes : il s'agit d'expliquer les origines et de chercher des solutions.

Trois méthodes sont utilisées, qui ont une base conceptuelle commune et découlent plus ou moins directement l'une de l'autre :

- l'arbre à problèmes,
- le cadre logique,
- la planification par objectifs.

a. La méthode de l'arbre à problèmes.

L'arbre à problèmes est une méthode d'analyse et de classification des problèmes.

Lors d'une réunion «*arbre à problèmes*», on doit d'abord arriver à un consensus sur le problème central, qui sera à la base du tronc. Ensuite les participants déterminent les principaux effets et conséquences de ce problème et les inscrivent au niveau des branches. Les ramifications sont réservées aux effets secondaires.

Dans les racines sont marquées les causes et les origines du problème central, également ordonnées en causes principales et causes secondaires.

Le groupe intéressé réalise ainsi, dans un premier temps, une hiérarchie complète des causes et des conséquences du problème abordé. L'étape suivante consiste à faire un arbre similaire où chaque case «*problème*» est remplacée par une case «*objectif à réaliser*».

Ainsi, le groupe passe d'une vision négative des problèmes auxquels il est confronté à une vision positive d'objectifs, à atteindre, ce qui lui permettra de réfléchir aux actions prioritaires à entreprendre en connaissance de cause et de manière réaliste.

b. La méthode du cadre logique.

Cette méthode a été appliquée pour la première fois aux problèmes de développement il y a vingt ans dans les milieux de la coopération américaine (Logical Framework).

Il s'agit d'une méthode visant à déterminer de manière scientifique et standardisée des actions à entreprendre et à les programmer.

Le cadre logique se présente comme un tableau à double entrée, avec d'une part quatre niveaux d'objectifs à atteindre et d'autre part, quatre angles d'approche pour cerner ces objectifs.

	Description	Indicateurs objectivement vérifiables	Moyens de contrôle	Hypothèses et/ou conditions
Objectif global				
Objectif spécifique				
Résultats attendus				
Ressources et activités				

Chaque case du tableau fait l'objet d'une analyse. Par exemple, si l'on considère que l'objectif global d'un projet agricole est l'augmentation des revenus des cultivateurs, dans la première case, on tentera de définir plus finement cet objectif en remarquant qu'il implique des prix stables pour les produits et les intrants, des possibilités de stockage et de transport, un marché demandeur (...).

Un cadre logique bien rempli permet de mettre en évidence les liens logiques qui existent entre les problématiques rencontrées et les actions à entreprendre pour y répondre.

L'activité programmée est mise dans la perspective du résultat à obtenir, de l'objectif spécifique et de l'objectif global.

Les «indicateurs objectivement vérifiables» et les «moyens de contrôle» permettent également de suivre et d'évaluer l'action.

L'avantage de cette méthode est de produire un schéma de projet normalisé. A la différence des deux autres méthodes décrites, le cadre logique n'implique pas nécessairement la participation des bénéficiaires, ou du moins de leurs représentants, aux différentes étapes de son déroulement.

c. La méthode de planification par objectifs (ou ZOPP).

Il s'agit d'un outil d'aide aux décisions dans le domaine de la planification et de la gestion des projets. Il permet à un maximum d'acteurs de participer à l'élaboration de l'action en apportant leurs constats, questions, idées et suggestions. Ceux-ci sont analysés par tous les participants au cours de réunions, afin de suggérer leur unité éventuelle pour l'amélioration des conditions de vie dans la région. L'outil permet aussi d'associer dans une large mesure ces acteurs aux prises de décision.

Le ZOPP se déroule en douze étapes qui sont autant de niveaux de connaissance à atteindre, de consensus à obtenir :

1. les acteurs bénéficiaires et opposants
2. le problème central exprimé
3. ses causes et ses effets
4. la transformation des problèmes décrits en objectifs
5. l'analyse des alternatives possibles
6. le choix d'une alternative
7. l'élaboration de suppositions
8. préciser les indicateurs pour vérifier les actions, les résultats, les objectifs du projet et les objectifs globaux
9. décrire les sources qui permettront de vérifier l'évolution de chaque indicateur
10. analyser la pertinence des suppositions de résultats et leur probabilité de réalisation
11. comprendre dans quelle mesure les responsables et dirigeants du projet peuvent en garantir les résultats
12. préciser les moyens en hommes et le matériel qu'il faudra mettre en œuvre.

La méthode ZOPP englobe toute la vie d'un projet. Au départ, une série de réunions seront nécessaires pour parcourir les douze étapes décrites.

Aucune de ces méthodes n'a été conçue pour des petits projets. Toutefois, bien qu'elles demandent du temps, et donc des moyens préliminaires à l'action, elles peuvent être utilisées moyennant quelques adaptations : on pourrait, par exemple, ne conserver que la base conceptuelle du cadre logique, pour systématiser l'identification d'un projet ou encore utiliser le ZOPP pour une concertation permanente avec la population.

VIII.1.2.2 La mise au point d'indicateurs.

Avant tout, il importe de rechercher des informations pertinentes et sélectionnées dans le but de répondre aux questions des trois premiers temps de la démarche : analyse / diagnostic / inventaire des hypothèses de solution / inventaire d'actions possibles.

Les informations doivent de même être dynamiques afin de suivre une évolution dans le temps, et pour permettre des comparaisons dans l'espace, entre diverses zones.

Il est aussi utile d'avoir la description de situations extrêmes, de référence, afin d'apprécier les progrès réalisés. Il est donc souhaitable de mener ce type d'étude avant le démarrage de l'action.

L'étude du milieu est un processus permanent de collecte de données. Les informations récoltées lors de l'identification serviront de référence ultérieurement pour réaliser des analyses et des comparaisons. Pour faciliter ces dernières on utilisera des indicateurs qui doivent ressortir des informations recueillies.

Un indicateur est un signe que l'on peut facilement observer ou mesurer (profondeur de la nappe phréatique, quantité d'animaux présentés à la vente sur un marché hebdomadaire,...).

Chaque action génère ses propres indicateurs, qui doivent être adaptés à chaque circonstance spécifique d'une action. Il est donc difficile d'établir des listes d'indicateurs par types. Ils seront techniques, économiques, sociaux, politiques, organisationnels...

Les indicateurs serviront ensuite à vérifier l'efficacité et la viabilité au cours de la phase d'exécution, à mesurer l'impact d'une action au cours des phases de suivi et d'évaluation.

VIII.I.2.3 L'inventaire des études existantes et à réaliser.

Il est rare qu'un terrain soit vierge de toute intervention. Dans la plupart des cas, des renseignements sur la région, sur la population et ses dynamiques sont disponibles quelque part.

Il est important d'avoir accès à ces sources d'information et d'en faire une analyse critique.

Il peut aussi être nécessaire de réaliser des études particulières. Une étude de marché, par exemple, pour étudier l'évolution des prix et des volumes de marchandises échangées en divers lieux, ou les conditions du commerce dans la zone étudiée.

VIII.I.2.4 Les enquêtes.

Pour l'identification de petits projets, il est recommandé de procéder à des enquêtes légères, avec des échantillons réduits, mais représentatifs, et un nombre limité de questions.

Un enquête permet d'établir une situation de référence

Des enquêtes plus spécialisées peuvent aider à mieux connaître un thème particulier.

L'enquête se fait à partir de questionnaires qui sont présentés à une partie de la population par des enquêteurs formés à cet effet, dont le travail est strictement limité à la collecte de l'information. Ce système est rigide et coûteux, et ne convient pas toujours.

VIII.I.2.5 La restitution de l'information.

Cette dernière étape de l'identification est utile à la participation effective de la population. L'information doit être restituée sous une forme compréhensible, à tous les acteurs, pour pouvoir alimenter la réflexion.

Des tableaux, des rapports simples, des dessins, des graphiques doivent être préparés pour faciliter la transmission de l'information.

La restitution doit être différente pour chaque catégorie d'acteurs impliquée dans le programme.

A la fin du processus d'identification, les principales catégories d'opérateurs doivent être capables d'aborder un processus de négociation sur les actions considérées comme réalistes et réalisables.

VIII.II.1.2 Programmer dans un cadre souple.

Le cadre de référence que donne la programmation ne doit pas être rigide, mais au contraire souple. C'est-à-dire qu'il faut pouvoir le modifier et l'adapter si les circonstances l'exigent. Il faut qu'il puisse évoluer, être progressif, car certaines phases ne sont programmables que lorsque les précédentes étapes ont été évaluées.

Cette souplesse doit cependant être convenue entre les différents acteurs. Cette flexibilité peut se traduire par une progressivité dans le temps, dans l'espace et financièrement.

VIII.II.1.3 Articuler la programmation au suivi et à l'évaluation.

La souplesse recommandée exige en contrepartie la clarté des procédures pour passer d'une étape à l'autre : ce sont les procédures de suivi, qui permettent de réagir rapidement à des situations et les procédures d'évaluation qui permettent de réfléchir à de grandes réorientations, en fin de phases.

VIII.II.1.4 Envisager les conditions de retrait de l'aide.

Il est important de prévoir, dès le démarrage d'une aide extérieure, le moment et les modalités de sa cessation. On précisera au cours de sa programmation, quelles sont les conditions et les modalités de transfert de gestion des organismes d'aide et d'appui à des organisations de base.

VIII.II.2. Les démarches et outils.

VIII.II.2.1 Le contenu des programmes.

a. Les actions retenues par la population.

La démarche de programmation démarre à partir des acquis de la phase d'identification. Celle-ci a conclu à la viabilité des actions envisagées, elle a estimé qu'elles étaient réalisables. Il s'agit maintenant de préciser les objectifs à atteindre.

Pour réaliser la programmation de manière ordonnée, on élabore un «Dossier de l'Action», qui comprendra trois grandes rubriques. Par exemple, dans le cas d'une «boutique villageoise».

Action ☐ Boutique villageoise
<p>a) Le dossier technique ☐</p> <p style="text-align: center;">Caractéristiques, localisation, plan de la boutique...</p> <p>b) Le plan d'opération</p> <ol style="list-style-type: none">1. les objectifs ☐ reprise des objectifs généraux ☐2. public visé par l'action ☐3. moyens d'accompagnement nécessaire ☐ dispositifs sans lesquels l'action ne pourra pas réussir ☐4. système d'organisation ☐ structures et fonctions ☐5. modalités de réalisation ☐ fonctionnement régulier, vente de produits sans rupture de stocks, administration régulière avec documents comptables... ☐6. planning de réalisation ☐ organiser un calendrier résonné des diverses étapes de l'action ☐7. indicateurs de suivi et d'évaluation. <p>c) Le plan de financement ☐</p> <ol style="list-style-type: none">1. les ressources propres ☐2. l'appel au crédit ☐3. les subventions.

b. Le programme d'appui.

La mise en œuvre des actions retenues par la population, voire d'un programme local de développement, requiert des appuis techniques et méthodologiques extérieurs. Ces appuis couvrent une variété de services. Par exemple, l'appui à l'expression puis à la conception des actions issues de la phase d'identification, le conseil technique, l'appui administratif (☐..☐).

Ces appuis peuvent provenir de diverses institutions. Ils sont souvent fournis par une ONG locale de services. Ils peuvent être fournis par des organisations de base elles-mêmes. Ils peuvent également être assurés par les techniciens des services techniques de l'administration d'une zone.

Il faut distinguer trois catégories d'appui ☐

1. l'appui spécifique à des actions ☐
2. l'appui à des opérations de caractère général ☐
3. le soutien aux frais généraux

c. Le programme d'aide.

Pour déterminer l'importance de l'aide extérieure, et ses modalités d'application, il y aura à nouveau une négociation.

La négociation débouche sur les moyens à mettre en place et sur les modalités précises de leur financement :

1. les subventions devraient être normalement réservées aux actions non directement productives, pour éviter qu'elles n'étouffent les initiatives ;
2. les crédits servent à promouvoir le financement, à moyen et long terme, d'investissements productifs, et à financer à court terme l'acquisition de moyens de production.

Les modalités de gestion d'un fonds de subvention varient également. On distingue :

1. Les subventions affectées à des actions bien précises ;
2. Le fonds de subvention peut ne pas être directement affecté. Ses modalités d'application sont négociées à l'avance, mais leur affectation est décidée en fonction de l'émergence d'initiatives locales. C'est ce qu'on appelle un fonds souple.

La programmation du financement intervient normalement à la fin du processus de programmation, lorsque tous les éléments techniques, opérationnels et les modalités de l'aide ont été déterminés. La négociation est alors possible à partir d'une base solide d'informations.

Beaucoup de programmes échouent parce qu'ils ont démarré sur la base d'un budget et non d'une phase d'identification/programmation.

d. Le plan de formation.

La formation constitue un élément important de la programmation. Elle doit être prise en compte dès le démarrage d'une action. L'esprit de la démarche proposée est d'impliquer et de responsabiliser chacun des partenaires concernés à son niveau. Ceci demande souvent un effort de formation permanente.

La formation doit être pratique. Réalisée à partir de l'analyse concrète de situations réelles, elle est souvent plus profitable que des formations théoriques en sessions formelles.

VIII.III. Le suivi et l'évaluation de l'action.

VIII.III.1. Le suivi de l'action.

Pendant toute la durée de la réalisation d'une action, il est important de savoir à tout moment où en est l'exécution et de faire le point, pour pouvoir en conduire effectivement le bon déroulement.

VIII.III.1.1 Les points de repère.

a. La différence entre suivi et évaluation.

Le suivi est un processus continu de collecte et de traitement de renseignements. C'est une activité essentiellement interne à l'exécution d'une action.

Ce processus permet de repérer des anomalies en cours d'exécution, d'apporter des corrections à la gestion de l'action, et des réorientations techniques.

L'évaluation est un processus plus complet d'analyse de l'action. Elle est réalisée à des moments choisis. Elle sert à porter périodiquement des jugements en profondeur sur l'action, et à la réorienter éventuellement.

Le suivi sert à adapter l'action aux circonstances alors que l'évaluation sert à apprécier les objectifs fixés et la stratégie choisie.

b. L'utilité du suivi.

Le suivi est une démarche de connaissance approfondie et critique de l'action en cours de réalisation. C'est un moyen de contrôle et de gestion. Il permet de compléter l'étude du milieu

c. Les caractéristiques d'une procédure de suivi.

Le dispositif de suivi doit être léger, ciblé et concerté. Il doit combiner des éléments quantitatifs et qualitatifs.

Il doit être léger. Il ne doit pas exiger beaucoup de temps et d'argent.

Il s'agit d'organiser une cellule de suivi/évaluation qui travaille comme un service autonome indépendant des autres départements d'un projet.

Cette formule n'est pas à recommander pour les actions de développement à la base, elle est trop lourde et coûteuse.

Le suivi doit être ciblé. Après avoir déterminé clairement les informations qu'il faut connaître et suivre, on choisira quelques indicateurs pour exprimer ces informations. Par ce processus de sélection, on pourra limiter le nombre d'indicateurs, rejeter les plus compliqués et éviter les double emplois. Il faut cependant se rappeler que certains indicateurs se complètent l'un l'autre en facilitant un recoupement de l'information.

Il doit être concerté, c'est-à-dire qu'il doit être fait avec la participation de tous.

Il doit combiner le quantitatif et le qualitatif. Les informations à caractère quantitatif sont plus aisées à recueillir que celles à caractère qualitatif.

d. L'implication des acteurs de base dans le dispositif de suivi.

Un bon système de suivi laisse une large part à l'expression des réactions des bénéficiaires, et à leur appréciation sur le déroulement d'une action, sur son impact. Pour assurer cette expression, il est nécessaire d'impliquer au mieux les acteurs de base dans le suivi.

VIII.III.1.2 Les démarches et outils.

a. Le suivi de l'exécution d'une action.

Il s'agit de la mise en place d'outils pour suivre l'exécution d'une action et la mise en œuvre d'un plan d'opération.

1. Le tableau de bord des indicateurs☐
le suivi se fait sur la base d'informations collectées sur le terrain. Pour utiliser au mieux ces informations, il est utile de disposer d'un «tableau de bord» qui doit être préparé au cours de la phase d'identification. Ce tableau de bord est généralement constitué d'indicateurs qui sont des signes pour mesurer et comparer.
La difficulté est de «faire parler» ces indicateurs et de confronter les informations qu'ils donnent avec celles obtenues par d'autres canaux. Les indicateurs peuvent être confrontés à des indicateurs semblables pour d'autres régions.
Les indicateurs sont définis dès la phase d'identification. Certains d'entre eux sont des indicateurs qualitatifs qui ne peuvent pas être quantifiés.
2. Le traitement et l'analyse des indicateurs☐
la collecte organisée d'informations relatives aux indicateurs n'est pas suffisante. Il faut traiter l'information et analyser les indicateurs pour qu'il soit possible de prendre des décisions.

b. Le suivi comptable.

c. Les rapports.

VIII.III.2. L'évaluation de l'action.

L'évaluation est une nouvelle analyse de la phase d'identification. Elle relance le cycle Identification / Programmation / Suivi / Evaluation.

VIII.III.2.1 Les points de repère.

a. L'évaluation requiert une attitude permanente de questionnement.

Cette « attitude » d'évaluation commence dès l'identification. Les questions que l'on se posait alors sur la viabilité des actions procèdent déjà d'une démarche d'évaluation.

Ce questionnement se prolonge au cours de la programmation, lorsqu'on prépare la mise en pratique de la stratégie. Le questionnement reste nécessaire pendant toute la durée de vie d'une action et s'exprimera par le suivi.

Il est nécessaire de procéder à des évaluations après qu'une action ait été réalisée, pour en apprécier l'impact durable sur le milieu que l'on avait souhaité changer.

b. L'utilité de l'évaluation.

L'évaluation remplit deux fonctions :

1. Une fonction d'appui interne. Elle a pour but d'analyser le passé et d'orienter le futur. Les recommandations de l'évaluation servent à faire une nouvelle programmation.
2. Une fonction de contrôle. Elle comprend le contrôle comptable et financier et le contrôle de la réalisation des actions. Cette fonction est nécessaire mais souvent mal perçue par les acteurs de terrain qui craignent les sanctions qu'elle peut apporter.

Il est important de bien distinguer ces deux étapes.

c. Les acteurs de l'évaluation.

On distingue deux types d'évaluation :

1. L'évaluation externe, animée par des évaluateurs extérieurs à l'action.
2. L'évaluation interne

Une variante existe : l'auto évaluation.

VIII.III.2.2 Les démarches et outils.

a. Les critères d'évaluation.

L'évaluation consistant à «apprécier» une action, il convient de préciser sur quel plan l'apprécier il faut donc définir des critères.

Un critère est un point de vue qui permet de porter une appréciation sur la réalité, de l'éclairer. Pour apprécier la manière de conduire l'action, porter un jugement sur son fonctionnement, on choisira, par exemple, un critère d'efficacité.

Un critère peut également permettre de connaître les effets de l'action, savoir si les résultats correspondent bien aux objectifs généraux retenus. On travaille alors avec des critères d'impact.

Les questions que l'on peut synthétiquement se poser sur une action de développement peuvent être synthétisées dans les six critères suivants : l'efficacité, l'efficience, l'impact, la viabilité/reproductibilité, la stratégie d'intervention, la participation/satisfaction des bénéficiaires.

b. Les étapes de l'évaluation.

La démarche d'une évaluation se décompose de la même manière que pour l'identification, selon trois étapes : le recueil de l'information, le traitement de l'information et l'utilisation de l'information.

Dans la démarche d'évaluation, on retrouvera plusieurs outils qui ont déjà été cités. Mais la manière d'utiliser ces outils, les enseignements à en tirer, diffèrent, car dans l'identification elle est prospective, alors que dans l'évaluation elle est rétrospective.

1. Le recueil de l'information
Cette étape préliminaire est relativement aisée si la procédure de suivi a été bien organisée. Un travail «documentaire» est complété par une prise de contact direct avec les différents intervenants.
Cette étape doit chercher un compromis entre les informations «ciblées» organisées en une grille de recherche et les autres informations
2. Le traitement des informations
Il faut ordonner les informations, leur donner un sens, les analyser. Les outils utilisés seront la comparaison par tableau, l'analyse de comptes d'exploitation, l'étude des indicateurs...
3. L'exploitation de l'information
Des conclusions peuvent être tirées. L'information est utilisée pour prendre des décisions et réorienter l'action. Elle servira également à l'élaboration de «rapports d'évaluation» pour la communication entre les acteurs.
L'utilisation de l'information traitée renvoie souvent à un nouveau cycle d'identification / programmation.

En conclusion d'une évaluation, on peut composer un tableau des points forts et des points faibles. Par exemple, pour un programme d'aménagement d'un périmètre irrigué :

Points forts	Points faibles
<ul style="list-style-type: none">- Accroissement des surfaces cultivables.- Augmentation de la production- Meilleure sécurité alimentaire.- Amélioration de la quantité et de la qualité de la consommation liée au maraîchage.	<ul style="list-style-type: none">- Manque de dynamisme du comité de gestion de l'eau.- Fragilité de l'organisation qui repose sur la qualité des animateurs.

Ces propositions méthodologiques ne sont pas des recommandations. De nombreux outils cités sont essentiels à la réussite d'une action de coopération, mais l'ensemble peut et doit même faire l'objet d'adaptations en fonction des particularités du terrain.

Cette méthodologie met aussi valeur le fait qu'un programme de coopération ne peut se développer sans un processus d'analyse précis et cohérent. De nombreuses actions ont ainsi échoué ne prenant pas en compte, par exemple, la viabilité économique du projet développé, critère essentiel pour sa durabilité.

Chapitre IX

Identification et propositions d'actions pour le programme de coopération décentralisée entre la CUDL et la FMCES.

Le programme de coopération entre la Communauté Urbaine de Lille et la Fédération des Municipalités du Chouf El-Souayjani n'étant que dans sa phase d'identification, il est intéressant d'appliquer les éléments méthodologiques susmentionnés, malgré que l'ensemble des données nécessaires ne soient pas en notre possession.

La méthode dite du cadre logique semble la plus adaptée et facile d'utilisation.

IX.1. Le cadre logique de l'action □ les déchets solides.

	Description / Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Moyens de contrôle / Sources de vérification	Hypothèses et/ou conditions
Objectif global	Politique de gestion des déchets solides			
Objectifs spécifiques	Amélioration de la collecte et du traitement des déchets solides au niveau local			
Résultats attendus	<ol style="list-style-type: none"> 1. Augmentation de la fréquence du ramassage des ordures 2. Augmentation du parc de containers 3. Suppression des fuites de lixiviats des camions de collecte 4. Constitution une filière de collecte des déchets de boucherie 5. Constitution d'une filière de collecte des déchets industriels 6. Tri sélectif et valorisation des matériaux 7. Sensibiliser la population au problème des déchets solides 			

<p>Activités</p>	<p>Définir avec les techniciens et politiques locaux un périmètre pertinent</p> <p>Organiser une structure publique de gestion des déchets solides</p> <p>1.1/4.1/5.1 Constituer des filières de collecte des déchets ménagers, de boucherie et industriels</p> <p>1.2 Stocker les ordures de façon temporaire</p> <p>2.1 Doter les municipalités de nouveaux containers</p> <p>3.1 Négocier avec l'entreprise Sukkleen la modification de leur matériel</p> <p>6.1 Construire les infrastructures nécessaires au tri</p> <p>6.2 Constituer des filières de commercialisation</p> <p>7.1 Former des animateurs 7.2 Axer l'animation sur le lycée de Moukhtâra</p>			
-------------------------	---	--	--	--

IX.II. Le cadre logique de l'action : les déchets liquides.

	Description / Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Moyens de contrôle / Sources de vérification	Hypothèses et/ou conditions
Objectif global	Politique de gestion des déchets liquides			
Objectifs spécifiques	Amélioration des procédés d'assainissement			
Résultats attendus	1. Suppression des infiltrations d'eaux usées 2. Suppression des écoulements de surface 3. Suppression des rejets dans le milieu naturel			
Ressources et activités	1.1 Imperméabilisation des fosses septiques 1.2 Création d'un réseau de tout-à-l'égout 2.1 Organisation d'une structure publique de collecte des eaux usées afin d'en diminuer le coût 2.2 Dotation en infrastructures 3.1 Construction d'une usine de traitement des eaux usées ou raccordement à un réseau existant ou en projet			

Synthèse

L'avancement du projet permet difficilement de faire des propositions méthodologiques, la phase d'identification devant encore faire l'objet d'études de la part de techniciens qualifiés.

La redéfinition du périmètre d'action pourrait s'avérer utile dans le cadre d'une démarche sur le thème de l'assainissement. Des ingénieurs du Ministère des Ressources Hydrauliques ont en effet collaboré avec le bureau d'étude Liban-Consult pour la détermination d'un projet de réseau de collecte des eaux usées, et émit des critiques sur les premières propositions concernant la délimitation des zones collectées et la répartition des stations de traitement.

Il semble que la station prévue pour Mazraat et Kahloûnîyé puisse être supprimée au profit de celle de Moukhtara. Le projet aurait ainsi techniquement plus de cohérence.

Cette étude est aujourd'hui abandonnée bien que Liban-Consult ait démarché la Fédération du El-Souayjani pour proposer son réalisation localement.

Sur le thème des déchets solides, le contexte institutionnel est trop complexe pour pouvoir être abordé à l'échelle de la Communauté Urbaine. La gestion des déchets solides est centralisée au niveau national, et des conflits politiques empêchent aujourd'hui la mise en œuvre des programmes d'aide de la Banque Mondiale.

Cependant, en prévision d'une éventuelle rupture de contrat entre le gouvernement et la société Sukkar Engineering, il serait judicieux de développer localement des filières de valorisation des déchets, notamment organiques par la production de compost. Cela permettrait d'initier une politique de formation et d'appropriation des compétences nécessaires par les pouvoirs et techniciens locaux.

La détermination d'un périmètre pertinent d'un point de vu technique devrait aussi être étudiée en fonction de sa viabilité politique.

Par ailleurs, des actions de sensibilisation au problème des déchets pourraient être mises en œuvre, notamment dans le collège de Moukhtara, situé sur la commune de Jdeidet, qui devrait bénéficier l'année prochaine de travaux de rénovation financés par Monsieur Joumblatt. Cela initierait le rapprochement qui semble devoir être opéré avec cette ville et ses responsables politiques.

Une structure permanent de la CUDL devrait être mis en œuvre afin de poursuivre ces investigations et favoriser la création d'un Comité de Pilotage, qui réunirait politiques et techniciens libanais et français.

Sommaire

LIVRE V CADRE METHODOLOGIQUE ET PREMIERES PROPOSITIONS D' ACTIONS DU PROGRAMME DE COOPERATION 160

Chapitre VIII Les méthodologies classiques 162

VIII.I. La phase d'identification..... 162

VIII.I.1. Les points de repère..... 162

VIII.I.1.1 L'action envisagée..... 162

VIII.I.1.2 Les acteurs..... 163

VIII.I.1.3 Déterminer les actions prioritaires et réalisables..... 163

VIII.I.1.4 Les bénéficiaires..... 164

a. Les bénéficiaires directs..... 164

b. Les bénéficiaires indirects..... 165

c. Les exclus..... 165

VIII.I.1.5 Implication des acteurs dans l'identification..... 165

a. Les bénéficiaires..... 165

b. Les cadres des institutions d'appui..... 166

c. Les services de l'Etat..... 166

VIII.I.1.6 La viabilité..... 166

a. La viabilité technique..... 166

b. La viabilité organisationnelle..... 166

c. La viabilité politique..... 166

d. La viabilité économique et financière..... 166

e. La viabilité environnementale..... 167

f. La viabilité sociale et culturelle..... 167

VIII.I.2. Les démarches et outils..... 167

VIII.I.2.1 Démarches pour la détermination d'actions réalisables..... 167

a. La méthode de l'arbre à problèmes..... 167

b. La méthode du cadre logique..... 168

c. La méthode de planification par objectifs (ou ZOPP)..... 168

VIII.I.2.2 La mise au point d'indicateurs..... 169

VIII.I.2.3 L'inventaire des études existantes et à réaliser..... 170

VIII.I.2.4 Les enquêtes..... 170

VIII.I.2.5 La restitution de l'information..... 170

VIII.II. La programmation des actions..... 171

VIII.II.1. Les points de repère..... 171

VIII.II.1.1 Préciser les actions à programmer..... 171

VIII.II.1.2 Programmer dans un cadre souple..... 172

VIII.II.1.3 Articuler la programmation au suivi et à l'évaluation..... 172

VIII.II.1.4 Envisager les conditions de retrait de l'aide..... 172

VIII.II.2. Les démarches et outils..... 172

VIII.II.2.1 Le contenu des programmes..... 172

a. Les actions retenues par la population..... 172

b. Le programme d'appui..... 173

c. Le programme d'aide..... 174

d. Le plan de formation..... 174

VIII.III. Le suivi et l'évaluation de l'action.....	175
VIII.III.1. Le suivi de l'action.....	175
VIII.III.1.1 Les points de repère.....	175
a. La différence entre suivi et évaluation.....	175
b. L'utilité du suivi.....	175
c. Les caractéristiques d'une procédure de suivi.....	175
d. L'implication des acteurs de base dans le dispositif de suivi.....	176
VIII.III.1.2 Les démarches et outils.....	176
a. Le suivi de l'exécution d'une action.....	176
b. Le suivi comptable.....	176
c. Les rapports.....	176
VIII.III.2. L'évaluation de l'action.....	177
VIII.III.2.1 Les points de repère.....	177
a. L'évaluation requiert une attitude permanente de questionnement.....	177
b. L'utilité de l'évaluation.....	177
c. Les acteurs de l'évaluation.....	177
VIII.III.2.2 Les démarches et outils.....	178
a. Les critères d'évaluation.....	178
b. Les étapes de l'évaluation.....	178
<u>Chapitre IX Identification et propositions d'actions pour le programme de coopération décentralisée entre la CUDL et la FMCES.</u>	180
<u>IX.I. Le cadre logique de l'action : les déchets solides.</u>	181
<u>IX.II. Le cadre logique de l'action : les déchets liquides.</u>	183
<u>Synthèse</u>	184