

Evaluation des programmes de Aide & Action au Sénégal et à Madagascar-Sud

Synthèse

Alain Mingat
IREDU-CNRS et Banque Mondiale (AFTH2)
Août 1999

Aide & Action a demandé à ce qu'une évaluation externe de ses activités soit entreprise dans deux de ses programmes, à savoir, celui du Sénégal et celui de Madagascar-Sud. Deux missions de trois semaines ont eu lieu (en mars 1999 pour le Sénégal, en mai 1999 pour Madagascar) qui ont donné chacune matière à un rapport particulier. Ce rapport examine les enseignements plus généraux qu'on peut tirer de ces deux opérations d'évaluation, en se situant par conséquent dans une perspective de nature plus normative.

1. Un point d'entrée pourrait consister à se demander ce qu'il y a de commun et de différent dans les évaluations portant sur les deux programmes qui ont été analysés. Ce qui apparaît a priori le plus fort, c'est davantage la convergence ou la similarité que la différence. Ceci peut évidemment s'expliquer pour une part par le fait que ces deux programmes dépendent d'une même organisation et relèvent par conséquent d'une philosophie commune. Il ne faut toutefois sans doute pas sous-estimer le fait que le contenu et les démarches mises en œuvre dans une évaluation ne sont pas des éléments standardisés, et qu'ils dépendent pour une part non négligeable des références et des pratiques particulières des évaluateurs impliqués; le fait que ce soient les mêmes personnes qui ont réalisé les évaluations des deux programmes amène forcément à se poser la question de savoir dans quelle mesure les ressemblances observées tiennent d'une part au fait que les observations ont été faites par les mêmes évaluateurs, et d'autre part à la communauté effective des problèmes rencontrés.

2. Cette relativement brève synthèse est organisée autour des quelques idées principales que pourrait entendre l'association dans la perspective d'améliorer l'efficacité de son fonctionnement. Le premier point qui peut être souligné n'est pas une idée; il est par ailleurs agréable dans la mesure où, de façon quasiment générale, les différents acteurs concernés (de

l'institution scolaire au niveau central, décentralisé, et des écoles aux parents d'élèves) ont une image extrêmement positive de l'association (des communautés qui bénéficient de l'appui de l'association, comme celles qui n'en bénéficient pas et qui rêvent de recevoir cet appui). En résumé, **l'association est formidable** ! On pourrait alors en conclure que si tous les usagers effectifs et potentiels sont tellement contents, c'est que tout est parfait et que l'évaluation est terminée, car il n'y aurait rien de mieux que de se fonder sur ceux qui d'une part savent effectivement de façon concrète et quotidienne ce que fait l'association, et d'autre part comptent vraiment dans la perspective de l'association. Par rapport à cela, la légitimité des évaluateurs externes serait au mieux faible. Il n'est pas sûr que ce soit vrai. En effet, il ne fait pas de doute que lorsque vous donnez quelque chose à quelqu'un de démuné, il sera content et même éventuellement reconnaissant; cela ne signifie pas que l'organisation qui a délivré l'assistance aurait pour autant une stratégie efficace et équitable, ni qu'elle aurait un fonctionnement interne susceptible d'être montré en exemple. Or ce sont justement ces derniers aspects (efficacité externe et fonctionnement interne) qui nous intéressent ici; le fait que les usagers soient contents est sans doute un bon point et une condition nécessaire, évidemment pas une condition suffisante.

3. Pour conduire une évaluation d'une activité ou d'un programme, c'est à dire pour affecter une valeur (plus ou moins grande) aux actions entreprises, on doit généralement se positionner par rapport à une référence; nous sommes en effet dans un domaine pratique, pas dans celui de la morale normative. Cette référence doit être préalablement exprimée, car elle conditionne la lecture de la réalité faite dans ces deux évaluations : nous avons supposé que le but de l'association était d'apporter un appui aux enfants des pays concernés pour favoriser leur scolarisation; pour ce faire, des ressources sont collectées auprès de donateurs localisés dans un pays développé et transmises à une structure relais dans un pays en développement. Dans ce contexte, on pourrait suggérer que le but de l'association est d'autant mieux rempli que l'impact des ressources mises à disposition sur les enfants du pays en question est plus grand. Sans aborder à ce niveau comment on peut mesurer l'impact, le point «culturel» le plus important est celui selon lequel **l'impact est global, entre d'une part le volume global de ressources mobilisées pour un programme, et d'autre part la population globale des enfants susceptibles de bénéficier de ces ressources.**

Cette distinction entre la dimension de globalité et celle du ciblage sur les seuls bénéficiaires est essentielle, au même titre qu'est coupable la confusion entre les niveaux micro et macro dans l'analyse économique en général, dans l'évaluation des programmes sociaux en particulier. Si on adopte (de façon inadéquate) la perspective micro, on cible (et par conséquent on évalue) l'action sur la couverture des besoins des bénéficiaires; si au contraire on adopte une perspective plus macro, on cible l'action sur la population des bénéficiaires comme sur celle de ceux qui ne le sont pas. On est alors confronté à deux questions essentielles pour la vie de l'association :

. i) la première concerne l'arbitrage entre deux objectifs de l'association qui sont à la fois importants et contradictoires, à savoir celui de donner le plus possible à chacun des enfants ou écoles bénéficiaires d'une part, celui de donner ceci aux plus grand nombre possible d'enfants, d'autre part. La contradiction entre les deux objectifs vient évidemment du fait que le programme a des ressources nécessairement limitées.

. ii) la seconde est que lorsqu'une action est engagée, sa justification ne saurait être argumentée sur la seule base de la couverture des besoins de la communauté concernée; ce dernier point est certes important à considérer, mais tout autant est important à considérer les usages alternatifs possibles de ces mêmes ressources, ou le partage de celles-ci entre des actions dans cette communauté et des actions dans d'autres communautés qui autrement resteront avec leurs besoins non couverts. La justification correcte d'une action, c'est à dire d'un usage de ressources pour une action, doit par conséquent indiquer que les ressources (toutes les ressources) engagées par une action seraient moins bien utilisées ailleurs. Cette argumentation, en termes d'utilisation alternative de tout ou partie des ressources susceptibles d'être engagée dans une action, est, au plan des principes et de la philosophie de l'action, tout autant exigeante et difficile que nécessaire.

Les observations récurrentes faites dans les deux programmes sont que les pratiques d'Aide & Action sont largement empreintes de la perspective micro, et que les deux questions ci-dessus ne sont pas convenablement abordées, car dans certaine façon étrangères aux principes implicites d'action de l'association. Ceux-ci sont dans une large mesure de cibler les activités sur les bénéficiaires, en faisant comme si les problèmes de scolarisation généraux des pays étaient d'une échelle telle que la seule chose praticable était de faire ce qu'on pouvait pour les élèves et les écoles ciblées. L'argument présente certes un peu de vérité. Mais le point n'est ni de concentrer toutes les ressources sur une poignée de bénéficiaires, ni de les saupoudrer de façon inopérante sur un nombre très large de communautés; il est de trouver l'équilibre le moins insatisfaisant possible entre ce qu'on peut donner à chaque communauté et le nombre de communautés qu'on peut servir avec les ressources disponibles. Il est apparu très clair que la balance penchait fortement du côté de la concentration des ressources sur un petit nombre d'écoles parrainées.

4. En explorant les raisons de cette situation, il a été observé sans ambiguïté que ceci pouvait dans une large mesure être associé à l'image que se font les animateurs, et probablement plus largement les personnels de l'association, de **ce que veulent les parrains**. «Il faut faire les choses bien pour les écoles parrainées et être capable de le montrer, c'est le moteur du fonctionnement de l'association». Ceci est évidemment très pervers.

Une question d'importance, à ce stade, est de savoir si ceci est une image que se sont implicitement forgée, partiellement par commodité, les animateurs, et/ou si cela dérive de la stratégie même de communication de l'association, vis-à-vis des parrains en particulier. Un point d'intérêt spécifique à ce sujet concerne la construction de salles de classe. En effet, l'association, dans les deux programmes étudiés, a eu une tradition forte de se comporter en constructeur. Ceci a été très fort dans les deux programmes, et l'est encore pour le programme de Madagascar-Sud. L'idée que la construction d'une école de bonne qualité architecturale est le sésame de l'accès à la scolarisation et l'assurance que l'enfant aura une scolarité primaire réussie d'une part, et que le développement de génie civil aura une incidence sur les taux de scolarisation d'autre part, sont deux idées, largement fausses; elles sont véhiculées par l'association, et ce jusqu'aux niveaux les plus élevés, puis transmises aux parrains. On peut

certes, post factum, arguer que «c'est ce que veulent les parrains», mais cela n'arrive pas à entraîner tout à fait la conviction.

Il n'est pas certain qu'il serait impossible d'expliquer et de convaincre les parrains qu'une perspective plus globale, et moins ciblée que dans la situation actuelle, serait un mouvement souhaitable dans la perspective d'augmenter l'impact global effectif des ressources qu'ils mettent à disposition de l'association. Dans ce cadre, les parrains pourraient sans doute comprendre i) que la construction d'écoles ne constitue pas l'Alpha et l'Oméga de l'action éducative, ii) que la rétention des élèves à l'école pendant plusieurs années, et le niveau/contenu de ce qu'ils y apprennent, sont les seuls objectifs vraiment importants de l'action entreprise (même si, en termes visuels, ces éléments sont moins spectaculaires que la photo d'un bâtiment scolaire fraîchement terminé). Il doit aussi être possible de leur expliquer qu'il n'est pas généralement nécessaire iii) de construire des bâtiments coûteux pour générer un contexte scolaire de bonne qualité, ni iv) de concentrer les ressources dans quelques écoles pour leur donner plus qu'il ne leur serait assez strictement nécessaire, lorsqu'il existe des besoins importants non couverts dans des lieux géographiquement proches.

Les aspects décrits précédemment suggèrent que la faiblesse dans la définition et le ciblage des actions entreprises aurait d'une part une origine institutionnelle (liée notamment à la stratégie de communication externe auprès des parrains), et d'autre part un contenu culturel dans la façon dont les équipes des programmes nationaux pensent les actions concrètes auprès des communautés. Ce faisant, on oublie deux principes d'action essentiels, à savoir le principe de parcimonie et le principe d'opportunité. Examinons ces points avec un peu plus de détail.

5. Les analyses ont montré que le ciblage des activités des deux programmes d'Aide & Action sur les écoles parrainées conduisait d'une façon assez générale ces programmes à **ne pas être suffisamment stricts ni suffisamment pertinents dans les évaluations qu'ils doivent conduire pour prendre les décisions de financement de ces activités**. En fait, tout se passe comme si, la décision principale pour l'association était d'identifier les communautés dans lesquelles elle a décidé d'intervenir.

. Sur cette base, les animateurs vont tisser des relations bonnes et durables avec la communauté. Ces relations ont évidemment toutes raisons d'être bonnes, en premier lieu, en partie parce que l'animateur est celui par qui la communauté va bénéficier des financements de l'association, et en partie parce que l'animateur a peu d'incitations à demander trop d'efforts à la communauté. Ces relations ont aussi tendance à être durables, ce qui est en principe favorable car les questions scolaires prennent du temps, mais ce qui, en l'espèce, doit être considéré comme un problème quand on sait que, sur les deux programmes évalués, aucune des écoles parrainées, quelle que soit la date depuis laquelle elle est entrée «en parrainage», n'est sortie du programme d'appui de l'association. Cette difficulté à considérer qu'on a fait son travail et que la communauté peut s'auto-organiser, sachant qu'il y a d'autres communautés qui attendent et qu'il faut servir, doit évidemment ne pas être considéré comme un point positif pour le fonctionnement de l'association.

. Une autre façon de voir les difficultés liées au ciblage des activités sur un petit nombre d'écoles parrainées est que les programmes ne sont souvent pas assez vigilants i) dans

la décision de financer telle ou telle activité, et ii) dans la définition même du contenu de ces activités. L'instruction des décisions qui engagent les appuis d'Aide & Action aux communautés est trop souvent conduite avec trop peu d'analyse; la pratique commune est d'examiner le caractère intéressant de l'action envisagée, sa faisabilité et son coût (on regarde si cela peut être inscrit dans le budget), mais sans réelle vision critique. Les exemples sont nombreux; nous en citons ici trois qui sont illustratifs :

* Un centre de formation professionnelle pour les jeunes filles déscolarisées visant à leur impartir des connaissances concrètes qu'elles pourront mobiliser pour dynamiser leur communauté, c'est évidemment intéressant et la demande potentielle est très grande. Cela dit, si on soutient un centre qui forme quinze jeunes filles sur 3 années pour leur apprendre des savoir-faire tels que la couture, la broderie et la teinture, à des coûts de formation qui font que l'opération (si elle réussit) n'est pas reproductible, on sent qu'il y a quelque chose qui ne va pas. En fait, il y a des façons alternatives de procéder, à des coûts de formation qui auraient pu rendre l'opération viable, telles que d'organiser la formation en alternance (3 mois au centre, 3 mois d'application au village) pour un nombre de jeunes filles plus grand (30 par exemple) de sorte à mieux utiliser les infrastructures, et ce sur des durées plus courtes (par exemple 2 ans au lieu de 3). En combinant ces trois aménagements, le coût de formation est divisé par six donnant ainsi des chances au dispositif mis en place de servir potentiellement les jeunes filles du pays si l'évaluation des résultats obtenus s'avérait ex-post concluante. Aucune alternative n'a été envisagée au moment de la décision, et celle qui est mise en place n'est pas viable !

* Une école maternelle dans un quartier assez démuné, c'est intéressant (pour aider les enfants à bien entrer en primaire), c'est faisable sur le plan de la construction et cela peut rentrer dans le budget annuel. Alors on fait une maternelle, et on construit trois salles de classe (une pour les petits, une pour les moyens et une pour les grands). On devrait ajouter que l'enseignement préscolaire est très peu développé dans la zone, et encore moins pour les enfants des familles défavorisées (ce qui augmente certes l'intérêt de le faire); mais on devrait ajouter aussi que l'expérience internationale est qu'une année de préscolaire est suffisant dans cette perspective pour aider les enfants à entrer en primaire, et que faire deux ou de trois années n'amène quasiment rien de plus qu'une seule année, alors bien sûr que le coût est double ou triple. Dans la mesure où on pense qu'il est une bonne chose de préparer les enfants à bien entrer en primaire, on sent bien que pour les mêmes ressources on aurait pu effectivement offrir cette chance à trois fois plus d'enfants; il est dommage que cette alternative n'ait pas été envisagée et qu'on ait de fait choisi une option coûteuse et conduisant à une faible efficacité tant des ressources de l'association que celles du pays.

* Dans la perspective de mettre en place des activités spécifiques dans le cadre scolaire (jardin, poulailler), tant à visée pédagogique que pour générer des revenus, faire une clôture dans une école est sans doute utile. Cela dit, il existe de nombreuses façons de réaliser celle-ci. Il peut exister des variantes au moins selon le matériau employé (végétal, terre, moellons, ..), selon la hauteur (mur de 1,2 m, ou de 1,70 m) et selon la longueur; ainsi, on peut sécuriser l'espace de la zone dans laquelle les

activités sont prévues - 500 m² - impliquant une longueur de clôture de l'ordre de 120 à 150 m, ou bien en profiter pour sécuriser tout l'espace affecté à l'école, qui peut être fort grand, notamment en zone rurale et impliquer un mur dont la longueur est 10 fois plus grande que ce qui aurait été nécessaire pour sécuriser l'espace dévolu aux activités envisagées. Il peut aussi potentiellement exister des solutions mixtes avec un mur en moellons pour l'espace des activités et un mur traditionnel fait par la communauté pour l'espace général de l'école. Sur ce point également, Aide & Action fait toujours les choses bien (c'est à dire mal) en choisissant l'option la plus coûteuse d'un mur en moellons de 1,6 m de hauteur entourant de larges espaces vides. Surtout, cette décision est prise sans examiner les alternatives plus parcimonieuses, qui, si la clôture est justifiée pour aider l'organisation d'activités spécifiques dans les écoles, auraient permis d'en faire bénéficier d'autres écoles et d'autres communautés qui en seront de fait privées.

Il ne s'agit que de trois exemples, mais la liste pourrait facilement être étendue. Ils partagent de manifester une façon commune de travailler de l'association, dans laquelle il y a tout à la fois i) des faiblesses au niveau de l'analyse et de l'évaluation initiale des opérations, et ii) un centrage excessif sur les opérations particulières sans les resituer dans leur contexte plus global. C'est au sens large, le concept même d'école parrainée qui apparaît être à l'origine du comportement inefficace, l'école parrainée ou le projet parrainé faisant l'objet de toutes les sollicitudes, d'une certaine façon au mépris des écoles et des communautés environnantes. On oublie ainsi le principe de parcimonie (on va au-delà de ce qui nécessaire) et celui d'opportunité en oubliant que les ressources de fait gaspillées ici (en allant au-delà du nécessaire) sont justement celles qui font défaut à d'autres communautés et dont le transfert aurait permis de démultiplier l'impact réel de l'association et d'augmenter l'efficacité dans l'usage des ressources qu'elle mobilise. Il convient en fait de s'intéresser à davantage de jeunes filles qu'il n'y en a dans le programme, à la préparation au primaire de plus d'enfants qu'il n'y en a dans l'école maternelle en question, et de viser à autoriser ces activités pratiques dans un plus grand nombre d'écoles. Cela est pour une part notable possible, notamment si l'analyse est meilleure, si on est guidé par les principes de parcimonie et d'opportunité et si on ne centre pas ses opérations sur la visibilité de celles qui sont parrainées.

Pour réduire cette propension à faire trop bien ici et à faire trop peu ailleurs, il pourrait être intéressant, au niveau stratégique de repenser le concept même d'école parrainée, et au niveau pratique de confier d'emblée aux animateurs une zone d'intervention dans laquelle le travail avec les communautés ne serait pas abordé de façon séquentielle (je fais très bien ici, ailleurs plus tard, peut-être) mais simultanée (une dimension importante de ce que je fais ici est justifié par les besoins des autres communautés).

6. Cela supposera sans doute de travailler autrement avec les communautés. En premier lieu, cela demandera de travailler davantage avec les communautés; en effet, dans la situation actuelle, les animateurs ont certes beaucoup de contacts avec elles, mais il s'agit davantage de relations qui ont pour objectif soit de connaître les besoins, soit de définir les modalités pratiques par lesquelles l'aide est apportée; les relations sont plus techniques que stratégiques, en un sens plus matérielles que «pédagogiques». Les exemples sont assez nombreux dans lesquels on entend de la part des communautés des phrases du genre «l'animateur d'Aide & Action nous a dit que, cette année, on avait droit à une construction de classe; il nous informé

qu'on devait fournir du blocage, du sable et de l'eau». Il semble que l'association soit souvent perçue comme un prestataire de services dont on a la chance, ou non, de pouvoir bénéficier. Ceci découle pour une part du point précédent. Ce qu'il faudrait sans doute, c'est que les animateurs mettent en première ligne de leur action la scolarisation effective des enfants de la communauté (sans oublier ceux de la communauté voisine en prolongement du point 5. Précédent).

Dans cette perspective, les actions concrètes mises en place, et en particulier la construction de salles de classe, doivent être comprises comme étant instrumentales pour des objectifs réels plus importants; ce qu'il faut viser c'est que les enfants certes i) aient effectivement accès à l'école, mais plus essentiel i) qu'ils y soient effectivement présents tous les jours de l'année et ce ii) pendant la totalité du cycle primaire pour iii) y faire les acquisitions nécessaires. La présence et la durée à l'école sont des défis plus cruciaux et plus difficiles que des opérations de génie civil. Pour ce faire, la relation avec la communauté est très précieuse et l'association possède un avantage comparatif indéniable.

Il faudra mieux accompagner les communautés dans leur évolution vers la scolarisation primaire complète de leurs enfants. Dans cette perspective, il n'est pas toujours nécessaire, ni peut-être même dans certains cas souhaitable, de commencer par des constructions de salles de classe; cela peut venir en cours de chemin lorsque la communauté aura démontré son attachement pour la scolarisation et que l'insuffisance de salles de classe sera devenu un goulot d'étranglement. En toute hypothèse, il n'est pas non plus toujours nécessaire de construire en dur, notamment dans les contextes où des possibilités mobilisant des matériaux traditionnels existent. Dans la mesure où les communautés pourraient alors davantage contribuer, cela participerait en outre à améliorer leur appropriation des équipements, tout en diminuant les coûts pour l'association et en autorisant par là-même une couverture plus large des activités de l'association.

Cet appel vers davantage de travail avec les communautés a parfois été (mal) interprété comme une invite à s'orienter vers des activités qui relèvent davantage du développement communautaire général que de l'appui aux communautés à visée effectivement éducative. Bien que ces activités restent au total marginales, les évaluateurs sont d'avis que ceci constitue une dérive non souhaitable du fonctionnement de l'association; cela dit, il s'agit d'une conception de nature politique que l'association peut souhaiter favoriser. Un autre mode d'action relativement récent du fonctionnement des programmes nationaux est le développement d'activités génératrices de revenus au sein des communautés, qui par ailleurs pourraient avoir un intérêt pédagogique. Sur le plan des principes, l'idée est évidemment très attractive. Quand on examine les réalisations, on a en fait davantage de déceptions et en tout cas davantage de questions; en effet, l'intérêt pédagogique est apparu souvent limité, et la réalité de la génération de revenus souvent évasive et incertaine, notamment lorsqu'on place ces activités dans la durée. Ces actions sont pourtant éventuellement prometteuses; elles sont par contre sûrement très risquées, et demandent par conséquent des évaluations plus fortes que celles qui sont couramment entreprises.

7. Il faudra aussi sans doute travailler davantage et mieux avec l'institution scolaire. Dans la quasi totalité des cas, l'action de l'association concerne des écoles publiques dont le

fonctionnement est amélioré par les activités qu'elle y déploie. L'efficacité des activités d'Aide & Action est alors, pour partie au moins, contingente du fonctionnement de l'institution scolaire. Dans certains pays, ce fonctionnement laisse notablement à désirer; on pourrait certes arguer que ceci est une caractéristique liée au niveau de développement et qu'il faut accepter ceci comme un fait exogène. Ce n'est sans doute pas la bonne façon de voir les choses. En effet, il est sans doute possible d'agir positivement sur le fonctionnement du système en passant des genres de contrat avec l'administration scolaire, tant au niveau des inspections ou des directions régionales que, plus localement, des écoles.

A Madagascar-sud, où il y a de profonds problèmes de cohérence au niveau de la direction régionale et des inspections dans l'allocation des personnels aux écoles et souvent de mauvais choix dans les groupements d'élèves (en particulier l'usage de l'enseignement en cours multiples) et dans l'organisation du temps (classes mi-temps) au niveau des écoles, l'association travaille peu avec l'institution scolaire. Or dans la mesure où il a été montré que cela nuisait sensiblement tant à l'efficacité des actions entreprises par l'association que, de façon plus générale, aux apprentissages des élèves, il devient raisonnable dans la stratégie globale de l'association de chercher à remédier à cet état de fait. Il serait sans doute tout à fait pertinent, et même tout à fait coût-efficace, de le faire (les ressources ainsi mobilisées seraient sans doute mieux utilisées que dans un certain nombre d'autres activités).

Le programme du Sénégal a suivi une évolution qui va dans ce sens, en passant progressivement d'un accent initialement mis sur la construction de salles de classe à la mise à disposition de matériels pédagogiques et de fournitures scolaires, pour finalement aborder la question de la gestion pédagogique du système au niveau de la direction des écoles et des inspections. Cette direction apparaît empiriquement justifiée. Il a été en effet démontré que si les élèves et les écoles devaient disposer d'un minimum d'équipement, il existait aussi une forte variabilité des résultats obtenus (ce que les élèves apprennent) dans des classes et des écoles disposant de moyens identiques. Cela indique que dans le contexte scolaire, la transformation des moyens disponibles en résultats effectifs est loin d'être automatique et que la qualité de la gestion pédagogique compte souvent davantage que le volume des ressources physiques mobilisées.

Les processus scolaires sont des choses compliquées dans lesquelles il y a beaucoup de complémentarité entre les différents éléments. Les bâtiments sont certes utiles, mais les matériels et fournitures le sont davantage (on peut apprendre à lire et à écrire dans une école en «bois et feuilles», pas vraiment si on ne dispose pas d'un livre de lecture ni d'un cahier et d'un crayon pour écrire), sachant que le matériel ne vaut que si on l'utilise de façon convenable (la relation pédagogique est essentielle pour transformer le cadre logistique en apprentissage des enfants). Les analyses empiriques montrent combien ce dernier aspect a besoin d'attention; la prise en compte de ces complémentarités doit à l'évidence imprimer davantage l'action de l'association.

8. Une meilleure structure interne de l'association. Les questions de structure de l'association concernent d'une part le fonctionnement interne des programmes nationaux et d'autre part les relations entre le siège parisien et ces programmes nationaux.

Au niveau des programmes nationaux, il convient de noter que les animateurs jouent un rôle crucial; ce sont les véritables chevilles ouvrières de l'organisation, car ils sont au contact direct des communautés. Or les animateurs sont relativement peu formés, au moins pour ce qui concerne les besoins spécifiques de leur tâche; en particulier si celle-ci ne se limite pas à une fonction d'intermédiaire entre les communautés et le service des constructions de l'association, pour englober les fonctions plus importantes de conseils et d'animation dans la dimension proprement scolaire. Dans ces derniers domaines, les animateurs ont souvent des pratiques caractérisées par un bon sens un peu basique qui conduit à l'utilisation peu efficace des ressources évoquée plus haut.

Ces faiblesses au niveau des animateurs n'auraient que des conséquences limitées s'il existait une structure interne qui assure avec suffisamment de force une fonction d'animation, de conseil et de contrôle. Les coordonateurs de zone, et plus encore le chef du SESEP (Service des Etudes, Suivi et Evaluation des Projets), n'exercent pas suffisamment ce rôle (dans les deux programmes et en particulier à Madagascar). En fait il serait souhaitable d'une part d'apporter des changements dans l'approche culturelle et philosophique de l'action de l'association (des activités de formation/action pourraient y pourvoir), et d'autre part de renforcer le rôle d'animation et de contrôle de qualité interne sur lequel devrait se concentrer les SESEP des programmes nationaux. Pour se faire, il paraît utile d'instrumenter mieux les relations entre animateurs d'une part, le SESEP et les structures de décision de financement d'autre part (ceci pourrait notamment passer par la constitution de fiches de projets remodelées qui à la fois guideraient les animateurs et aideraient les évaluations).

D'une façon plus générale, les évaluateurs ont été frappés par l'existence au niveau des programmes nationaux, d'organigrammes donnant une image très structurée, et des insuffisances dans leur fonctionnalité effective. Les responsabilités fonctionnelles sont parfois (souvent) insuffisamment définies et les acteurs ne connaissent pas de façon suffisamment opératoire ce qu'on attend d'eux, ni ce qu'ils peuvent attendre des autres au sein de la structure des programmes nationaux.

En ce qui concerne, les relations entre le siège parisien et les programmes nationaux, ces derniers les qualifient volontiers de relativement formelles et rigides. Les programmes nationaux ont tendance à percevoir le siège comme une structure dont la nature est davantage administrative que d'animation et de conseil. Tout se passe comme si le siège n'était pas très assuré dans son rôle et dans la culture de l'action qu'il incarne, ce qui pourrait le rendre à la fois un peu maladroit et mal positionné sur le plan relationnel. Une possibilité pour le siège serait d'être davantage en mesure de rendre des services (pas seulement de faire des demandes) aux programmes nationaux; la création d'une cellule type SESEP au niveau parisien, fonctionnelle et en relation avec les problèmes concrets rencontrés au niveau local serait éventuellement la bienvenue. Cette cellule pourrait également assurer une fonction comparatiste des travaux conduits par les différents programme ainsi qu'une fonction d'accumulation et de valorisation des expériences (des réussites comme des difficultés) conduites dans les différents pays d'intervention de l'association.

9. Pour conclure, il apparaît qu'il existe, au total, des marges assez sensibles pour des changements qui pourraient résulter en des gains notables d'efficacité dans l'usage des

ressources mises à disposition de l'association par les parrains. L'impact effectif sur la scolarisation des enfants des pays concernés pourrait être probablement sensiblement plus important pour le volume des ressources mobilisées. Les évaluateurs ont par ailleurs acquis la certitude que ces changements sont possibles; ils ne seront pas pour autant faciles car ils concernent de façon première la culture et la philosophie de l'action dans ce qu'elle a d'implicite chez les personnels de l'association dans ses différents niveaux du fonctionnement. Dans l'hypothèse où Aide & Action trouverait qu'il est bon de s'engager dans cette voie, elle serait sans doute nécessaire d'envisager en premier lieu des séminaires de réflexion des cadres de l'association pour redéfinir la philosophie de l'action et en second lieu que ces cadres travaillent avec les équipes nationales sur la base d'études de cas concrets qui pourraient déboucher i) sur une meilleure définition de l'esprit dans lequel l'association travaille avec les communautés, et ii) sur la définition de l'instrumentation des programmes nationaux (aussi bien les structures relationnelles et hiérarchiques que les fiches d'évaluation des projets qui cadrent les conditions de choix de projets par les animateurs et leur évaluation par les cadres des programmes). Ceci correspondrait à une activité majeure de refondation de l'association (les relations avec les parrains et la stratégie de communication externe en serait évidemment aussi affectée) mais on peut penser que cela vaut la peine d'y réfléchir.

Commentaires de l'association

Introduction

Notre objectif était d'évaluer la capacité des programmes à mettre en œuvre les nouveaux objectifs définis lors de la « réunion développement de l'association » qui s'est déroulée à Kara en 1997 et qui ont été validés et complétés lors des Etats Généraux en 1998. Il s'agissait donc de mesurer l'écart existant entre ce que nous voulions faire (Et prétendions faire, depuis), et ce que nous faisons réellement. Il nous fallait trouver une manière d'appréhender de façon efficace et efficiente notre organisation.

Idéalement l'objet de l'évaluation aurait du porter sur l'ensemble du terrain de l'association, mais nous n'étions pas en mesure de procéder à une observation de tous les programmes. Etant donné qu'ils avaient globalement des approches similaires, sauf quelques cas particuliers, nous avons donc procédé par échantillonnage. Deux programmes représentatifs ont été identifiés :

Le programme de Madagascar Sud démarré en 1991 par Jean Paul Goor.

Le programme du Sénégal démarré en programme en 1988 par Patrick Bogino.

- Environ 10 ans d'âge.
- Atteint leur taille critique (Près de 100 employés, 5 à 10.000 parrainages, volume d'activités, étendue de leur champs d'intervention).
- Sur les 2 programmes il y a eu changement de direction en 98, ce qui rendait opportun une évaluation en vue de réorientations

Les 2 programmes étaient fortement caractérisés par l'approche classique adoptée par AeA à son origine.

Les résultats des 2 évaluations ont ensuite été extrapolés à l'ensemble de l'association dans un document de synthèse et par un travail de restitution et d'exploitation au niveau de l'ensemble de l'association.

Déroulement et résultats de l'évaluation.

Les missions de terrain se sont déroulées respectivement

- Du 8 au 29 mars 1999 pour le Sénégal
- Du 15 mai au 6 juin pour Madagascar

L'équipe d'évaluation a du être remaniée peu de temps avant le début de la mission sur le terrain à Madagascar. Mme Roselyne Rahanivoson indisponible au dernier moment a été remplacée par Mr Roland Raharison du même bureau d'étude malgache : Miara – Mita.

Les résultats de l'évaluation ont dans l'ensemble bien répondu à l'attente de l'association. En effet il s'agissait pour nous de disposer d'orientations pour améliorer les effets de nos programmes et la pérennité de leurs résultats. Pratiquement les résultats auront permis « la redéfinition des objectifs opérationnels ainsi que l'adaptation des méthodes d'intervention ». sur un certain nombre de champs essentiels des programmes. Certaines questions particulières prévues dans les TdR n'ont pas été traitées : « Proposer un panel d'indicateurs complémentaires à ceux existants dans l'association ». Cela n'a pas d'incidence sur le résultat final de l'évaluation. Nous convenons aujourd'hui que ce travail appartient à nos équipes et que des lacunes dans ce domaine participent davantage de la formation que d'une mission d'évaluation.

En plus de travaux prévus dans le cadre de la convention avec le F3E, les évaluateurs ont produit un document synthétique à l'attention de l'ensemble de l'association, qui permet de tirer des enseignements généraux valables pour l'ensemble de nos programmes à partir de l'observation des 2 programmes évalués : « Une vision normative de l'évaluation des activités des programmes de l'association Aide et Action au Sénégal et à Madagascar Sud ».

De cette synthèse globale nous retenons tous particulièrement que ,

Pour nos actions :

- Les actions de l'association sont trop largement empreintes de la perspective micro. Il faut aller vers une approche macro plus globale
- Il n'y a pas d'évaluations assez strictes et pertinentes avant de décider le financement d'une action ou sa continuation. Trop peu d'analyse dans l'instruction des dossiers de projets.
- Il faudra mieux appliquer les principes de parcimonie et d'opportunité, qui consistent à ne pas investir au delà que nécessaire dans toute action. Car les ressources gaspillées dans une école font défaut à une autre communauté
- Il faudra davantage et mieux travailler avec l'institution scolaire, afin de mettre en synergie nos actions avec les politiques nationales de l'éducation.
- Le concept d'école parrainée conduit à investir sur un petit nombre d'écoles l'essentiel des ressources, ce qui est relativement inefficace. Il est souhaitable de revoir le discours au parrain afin de l'ajuster à des opérations pertinentes.

Pour l'organisation et le fonctionnement de nos programme

- Nécessité d'améliorer la structure interne de l'association ainsi que la relation siège terrain. Le siège n'est pas très bien assuré dans son rôle et dans la culture de l'association qu'il incarne
- Besoin de renforcer le rôle de l'animateur et l'équiper des appuis et outils requis (formation)
- Nécessaire mise en place d'une unité d'évaluation efficace sur chaque programme.

A posteriori il apparaît très nettement que cette mission d'évaluation a été très déstabilisante pour les équipes des programmes concernés. C'est pourquoi il a été extrêmement important de réaliser ensuite un travail de réappropriation et d'exploitation de ce travail, afin de permettre aux équipes de reprendre leur programme en main et d'intégrer positivement les recommandations et conclusions dans leur travail.

Exploitation de l'évaluation.

Restitution / exploitation à sur les programmes

Un atelier de restitution / exploitation des évaluations a été conduit sur chacun des 2 programmes

- Au Sénégal du 6 au 8 juillet 1999 au Sénégal par Amidou Diallo (Cellule d'appui AeA)
- A Madagascar du 6 au 9 décembre 1999 par Dominique Wendling (Cellule d'appui AeA)

Lors de ces ateliers il s'agissait de :

- Dédramatiser l'évaluation
- S'approprier l'évaluation
- Décider de ce qu'il convient de faire pour opérationnaliser les résultats, conclusions et recommandations.

Les équipes des programmes évalués ont été très marquées par les conclusions des évaluateurs qui ont remis en cause les éléments fondamentaux des programmes, et leur efficacité réelle par rapport à l'objectif de fournir une scolarisation de qualité pour le plus grand nombre d'enfants. A titre d'exemple notre association était fortement engagée sur la construction scolaire et l'amélioration des conditions matérielles de scolarisation. Nous avons du constater que ces actions n'avaient qu'un effet très limité sinon dérisoire sur l'amélioration des acquisitions scolaires et les apprentissages des enfants.

Les autres programmes ont par contre très bien reçu les résultats de cette évaluation et les critiques qu'elle portait car ils ne sont pas directement visés par les conclusions.

Sur les 2 programmes évalués ce qui a changé suite à l'évaluation :

Au Sénégal

- Le programme a suspendu ses projets de construction scolaire en 2000 et a révisé sa stratégie d'intervention
- Dans la nouvelle stratégie, la mise en place des projets d'école appuyés sur une approche systémique de la question éducative, portée par les communautés est devenu le cœur de notre démarche.

A Madagascar

Le programme a repris les conclusions et recommandations des évaluateurs pour les reformuler/transformer en 29 décisions opérationnelles, qui concernent toute l'équipe du programme. A titre d'exemple :

- Mise en place des contrats d'école
- L'animateur met en place avec chaque nouvelle école ou village un plan de désengagement dès le départ
- Le principe de parcimonie est intégré dans les études de projets
- En infrastructures on privilégiera les réhabilitations par rapport aux constructions neuves

En mars 2000 une première évaluation de la mise en œuvre de ces 29 décisions révèle que

4 décisions sont exécutées et effectives

14 décisions sont en cours d'exécution car elles s'inscrivent sur le long terme

11 décisions n'ont fait l'objet d'aucune action

A partir de là la balle est lancée et une évaluation plus complète de la mise en œuvre des décisions est prévue pour le premier semestre 2001

Exploitation sur l'ensemble de l'association

Sur les programmes

Transmission des rapports d'évaluation et en particulier de la synthèse générale (Une vision normative de l'évaluation des activités des programmes de AeA), qui concerne l'ensemble de l'association. Ce document sert aujourd'hui de référence et document de base pour les travaux de planification de nos équipes.

Au siège

Restitution générale du 14/06/2000, à laquelle nous avons conviés toutes les instances et services de Aide et Action en France. Chacun s'est approprié les éléments qui le concernaient. Nous avons souhaité effectuer un suivi des effets de cette évaluation dans la suite du déroulement de nos activités, mais cela n'a pas encore été fait

Hors de l'association auprès de nos partenaires

La restitution générale du 14/06/2000 tenue au siège de l'association a été ouverte largement à l'ensemble de nos partenaires extérieurs, dans un souci de transparence d'une part et d'échange d'autre part.

Conclusion

Le recrutement et la gestion des évaluateurs aura été une question particulièrement difficile à gérer sur cette mission. Tout d'abord il nous est apparu de manière générale particulièrement difficile de trouver des consultants indépendants de bon niveau dans le secteur de l'éducation. Des spécialistes du développement et du secteur rural sont très disponibles sur le marché, mais dans notre secteur nous éprouvons aujourd'hui encore des difficultés à trouver des consultants.

Au cours de cette mission, les experts recrutés se sont repartis les rôles en fonction de leurs compétences. Pour le cas de l'évaluateur sénégalais dont il a été signalé en remarque, dans la convention, qu'il n'était pas un

spécialiste de l'éducation, il s'est plus particulièrement chargé des questions de structure et d'organisation de nos programmes ce qui était tout à fait utile et attendu dans cette évaluation.

Un certain nombre d'actions ont été évaluées, afin de permettre de porter un jugement sur les programmes. Toutefois les évaluateurs ne se sont pas attachés à réaliser une évaluation exhaustive de l'ensemble de nos actions, ni de les observer systématiquement selon les mêmes critères. L'évaluation a principalement porté son regard sur l'efficacité, l'efficience et la viabilité des actions menées, pour en retirer une recommandation très forte qui marquera pour longtemps l'esprit de l'association : agir selon les principes d'opportunité et de parcimonie tels que définis dans la synthèse globale par Mr. Mingat.

Comme nous l'avons souhaité, et comme l'illustrent les conclusions et recommandations, Aide et Action retire de nombreuses pistes d'innovation pour son développement futur. Les différents travaux d'exploitation réalisés après l'évaluation ont très clairement permis de procéder à des réorientations sur le terrain. Nous insisterons encore une fois pour terminer sur le fait que vu les conclusions très sévères de l'évaluation, les travaux d'exploitation ont été essentiels pour que l'évaluation produise une réelle dynamique de changement et non pas un marasme au sein de nos équipes de Madagascar et du Sénégal. Il serait peut-être intéressant pour le F3E de développer aussi des éléments de méthodes pour favoriser l'appropriation et le réinvestissement de ce genre d'évaluation externes.