

Coopérer aujourd'hui n° 72

► Daniel Neu

Le suivi-évaluation pour piloter, apprendre et rendre compte

**Quelques repères pour concevoir et améliorer les dispositifs
de suivi-évaluation des actions de développement**

Cette note propose une approche pragmatique du suivi-évaluation de projets ou programmes de développement. Elle prend quelques distances avec les conceptions fondées sur la mise en place, en début de projet, de bases de données de grandes dimensions censées traiter un grand nombre d'indicateurs « objectivement vérifiables ». Celles-ci se révèlent généralement difficiles à mettre en place et à utiliser. L'auteur recommande des dispositifs conçus avec leurs différents utilisateurs pour répondre à leurs différentes attentes. Constitués d'une panoplie d'outils complémentaires, ils doivent pouvoir évoluer au fur et à mesure de l'avancée du projet et prévoir la façon dont les informations collectées seront restituées et appropriées par les parties prenantes. La conception de ces dispositifs doit donc inclure les outils et les procédés de mise en débat de ces informations.

L'auteur :

► Ingénieur agronome d'une soixantaine d'années, Daniel Neu travaille au Gret depuis près de quinze ans. Il a déjà capitalisé son expérience en supervision et en évaluation de projet sous la forme de plusieurs notes méthodologiques publiées dans la collection Coopérer aujourd'hui : « Évaluer : apprécier la qualité pour faciliter la décision » (n° 21), « Représenter la logique d'un projet pour mieux en débattre » (n° 43), « Des outils pour programmer, suivre, évaluer et présenter ses projets » (n° 47).

Les relecteurs :

Christian Castellanet, Philippe Lavigne, Marc Tottet, Annick Huyghe Mauro.

Sommaire

RESUME.....	3
AVANT-PROPOS	5
I. QUALITE ET DISPOSITIFS DE SUIVI-EVALUATION	9
1. Qualité et coopération au développement	9
1.1 Aide et qualité	9
1.2 Qualité au sein des ONG.....	11
2. Qualité et projets de développement, définition des dispositifs de suivi et d'évaluation.....	12
2.1 Le cycle de projet (rappel).....	12
2.2 Projet de développement et qualité.....	14
2.3 Les dispositifs de suivi-évaluation : un levier parmi d'autres au service de la qualité des projets.....	15
II. USAGES, ALLURE ET PRINCIPALES QUALITES DES DISPOSITIFS DE SUIVI-EVALUATION.....	17
1. Usages et allure des dispositifs de suivi et d'évaluation	17
1.1 Trois usages, deux fonctions	17
1.2 Trois familles d'outils.....	20
2. Les qualités attendues des dispositifs de suivi et d'évaluation.....	22
2.1 Des dispositifs sur mesure, conçus pour leurs utilisateurs, cohérents avec l'organisation du management et de la gouvernance des projets	22
2.2 Des dispositifs évolutifs et réactifs qui s'intéressent aussi à l'environnement du projet	24
2.3 Des dispositifs efficaces, ciblés et composés d'outils complémentaires	25
III. CONCEVOIR ET METTRE EN PLACE DES DISPOSITIFS DE SUIVI-EVALUATION.....	26
1. Conseils généraux	26
1.1 Méfiez-vous des conseils trop généraux	26
1.2 Une élaboration par étapes pour des dispositifs évolutifs et maîtrisés.....	27
2. Éléments de méthode	30
2.1 Poser les bonnes questions avant d'identifier les outils et de raisonner trop vite et trop exclusivement en termes d'indicateurs.....	30
2.2 Une conception partagée pour mieux prévoir l'utilisation des données et contribuer aux apprentissages attendus	32
SYNTHESE - CONCLUSION	35

Résumé

Les projets de développement sont extrêmement divers : ils peuvent viser des objectifs multiples, prendre des formes variées, atteindre des dimensions très différentes, se dérouler dans des contextes très contrastés. Ils peuvent rassembler une grande variété des métiers et tous types d'acteurs selon une gamme étendue de montages ou d'assemblages. Or paradoxalement, cette extraordinaire diversité suscite un discours méthodologique extrêmement normatif.

Ainsi, en matière de suivi-évaluation de projets, une seule conception est mise en avant : celle fondée sur des bases de données de grande dimension, mises en place dès le démarrage des projets et de façon invariante pour toute la durée de l'action. Ces outils sont censés collecter et traiter un grand nombre d'indicateurs « objectivement mesurables », identifiés dès la création des projets à partir de leur « cadre logique ».

Cette conception est sans doute adaptée à des projets de grandes dimensions, strictement programmés, pilotés par des instances éloignées du terrain, et redevables à l'égard de bailleurs capables de valoriser les données ainsi produites. Dans la réalité, on constate cependant que même ces projets, dotés de moyens conséquents, peinent à maîtriser de tels outils. Rares sont ceux qui réussissent à les renseigner à temps, régulièrement et correctement. Plus rares encore sont ceux dont les comités de pilotages utilisent réellement les données issues de tels dispositifs pour éclairer leur décision.

A fortiori, cette conception se révèle souvent inadaptée pour des projets plus petits. Les outils proposés apparaissent trop rigides pour des interventions difficilement programmables, parce que plus soucieuses d'innovations, d'apprentissages et de constructions institutionnelles nouvelles. Ils sont trop monolithiques et insuffisamment réactifs pour les besoins d'instances de pilotage multiculturelles, proches du terrain et plus impliquées dans la conduite de l'action. Ils ne sont pas assez évolutifs pour s'adapter à la progression des projets « processus » ou pour répondre aux exigences de démarches d'apprentissage et de capitalisation. D'une façon plus générale, ils sont inappropriés aux situations qui demandent plus d'interactions entre questionnements d'acteurs et production d'informations objectives.

Cette note propose donc une autre approche, fondée sur quatre principes :

- **Penser les dispositifs de suivi-évaluation en fonction de leurs différents usages** : éclairer la conduite et le pilotage des projets (donc des décisions prises à des rythmes différents par des acteurs différents), rendre compte à des bailleurs mais aussi à d'autres parties prenantes, documenter des processus d'apprentissage et de capitalisation, etc.
- **Concevoir ces dispositifs comme des ensembles d'outils complémentaires, susceptibles d'évoluer dans le temps** ; non seulement des outils de collecte et de traitement de données, mais aussi des outils de diffusion et de mise en débat de ces dernières pour en faciliter l'utilisation.

- **Dès lors, associer autant que possible leurs usagers potentiels à leur conception.** Cela implique de les construire et de les mettre au point par étapes successives, au fur et à mesure que les projets progressent et que la demande des usagers évolue.
- **Enfin, pour mieux maîtriser ce processus par étape, esquisser assez tôt l'architecture probable de ces dispositifs.** Elle est bien utile pour prévoir les moyens nécessaires et les échéances à respecter pour leur construction progressive.

Toutefois, le cadre logique reste un outil incontournable pour élaborer cette architecture et pour définir a priori quelques indicateurs « objectivement vérifiables ». Ceux-ci, pas forcément très nombreux, insuffisants pour évaluer un projet dans toutes ses dimensions, demeurent les accessoires indispensables d'un tableau de bord et des outils obligatoires pour rendre compte, préciser et respecter des obligations contractuelles.

Avant-propos

Cette note s'adresse aux acteurs concernés par l'élaboration et par l'amélioration des dispositifs de suivi et d'évaluation (DSE) des projets ou programmes de développement. En contribuant à leur réflexion, elle espère participer, très modestement, à l'amélioration de l'efficacité et à la qualité de ces opérations.

Efficacité de l'aide ou qualité de la coopération : les enjeux sont d'abord politiques et institutionnels

Efficacité, qualité ? Au-delà de leurs définitions exactes, l'hésitation entre ces deux termes reflète une tension entre deux points de vue. En caricaturant, l'efficacité qui résulterait de procédures bien conçues et correctement maîtrisées se mesurerait à quelques indicateurs. La qualité fruit d'une approche globale, affaire de « métier » et d'attitude plus que de principes et de règles s'apprécierait de façon plus complexe.

Cette opposition recoupe les termes d'un autre débat, entre aide ou coopération. Toujours en forçant le trait, l'aide serait un transfert de fonds et de « capacités » des pays riches vers les pays pauvres. Son efficacité se mesurerait au regard des objectifs du millénaire pour le développement (OMD). La coopération pour le développement serait une action partagée et réciproque pour accompagner et orienter des processus de changement social porteurs de développement durable. Les intellectuels insistent avec raison sur cette distinction... Mais la coopération a encore besoin de l'aide, et le concept un peu abstrait de changement social se nourrit aussi de changements concrets des conditions de vie et en produit.

Aujourd'hui les acteurs de l'aide ou de la coopération s'interrogent de plus en plus sur l'efficacité ou la qualité de leurs actions. Trois grands mouvements sont à l'œuvre :

- La déclaration de Paris, en 2005, a marqué le point de départ d'un processus pour l'amélioration de l'efficacité de l'aide qui mobilise l'ensemble des États donateurs, des grandes agences internationales et les États bénéficiaires en vue. Ce processus redonne un rôle majeur à ces derniers. Il s'inscrit dans une perspective de redéploiement de la part budgétaire de l'aide, et privilégie la cohérence des politiques de développement et leur appropriation et leur harmonisation.
- Depuis une dizaine d'années en France (depuis plus longtemps dans les pays anglo-saxons) les administrations et institutions publiques, et les agences de coopération en particulier, adoptent ou tentent d'adopter des principes de management et de gestion de la performance (ou de la qualité) issus du secteur concurrentiel.
- Par ailleurs, par éthique, ou sous la pression de leurs partenaires, et notamment de leurs bailleurs, certaines ONG de développement commencent, elles aussi, à se doter de politiques de qualité plus globales, plus explicites et progressivement mieux maîtrisées qu'auparavant.

Ces trois mouvements différents sont liés entre eux : les dispositifs de suivi de l'application du processus de Paris incitent les agences publiques à mieux rendre compte de leurs actions et à se doter d'une politique qualité. Ces politiques se répercutent dans la gestion des aides publiques accordées aux ONG. Les organisations non gouvernementales qui dépendent de ces aides doivent s'adapter à ces nouvelles exigences.

Ces trois mouvements s'inscrivent dans une évolution plus vaste qui privilégie désormais les dimensions politiques et institutionnelles du développement, réhabilite le rôle de l'État, insiste sur la nécessaire cohérence des politiques publiques nationales et internationales, et accorde une importance majeure à la gouvernance des institutions et des organisations.

La démarche projet reste cependant un outil privilégié de l'aide au développement

Cette évolution se répercute sur les projets de développement. Ils ne constituent plus le mode hégémonique de mobilisation des fonds de l'aide internationale. Leur nature change. Ils intègrent de plus en plus une dimension programme et visent plus souvent des objectifs politiques et institutionnels. Mais la démarche projet, outil privilégié de l'accompagnement du changement, reste un instrument important dans le champ du développement. La maîtrise de cette démarche demeure un des éléments de l'efficacité ou de la qualité de l'aide ou de la coopération.

Qu'est-ce qui détermine la qualité de ces programmes et de ces projets particuliers ? Cette vaste question est donc toujours une question d'actualité. Elle renvoie à deux interrogations majeures qu'il faudrait traiter ensemble : qu'est-ce qui fonde un processus de développement ? Quels sont les outils qui permettent de maîtriser ce type de projet ?

Cette note n'a pas cette prétention. Elle ne traite que d'une partie des outils pratiques susceptibles de contribuer à la qualité de ces projets, ceux qui, mobilisés durant leur mise en œuvre et essentiellement financés sur leur budget, constituent ce que nous appelons leur dispositif de suivi-évaluation. Elle s'efforce de décrire les usages, l'allure et les qualités de ces dispositifs et d'expliquer comment les concevoir, les mettre en place et les faire évoluer.

Une note fondée sur l'expérience du Gret

Cette note est rédigée à partir de la double expérience du Gret, à la fois co-opérateur de projets de développement et prestataire de service pour des maîtres d'ouvrage ou maîtres d'œuvre de tels projets¹.

Cette expérience porte sur une assez grande diversité de situations, mais elle est évidemment marquée par les caractéristiques propres de notre organisation : une association professionnelle de développement de taille moyenne (un budget de 18 millions d'euros en 2009), une grande diversité de thèmes et de pays d'intervention, un soutien public pour une mission de production de références, mais des projets financés par montages successifs, sans soutiens financiers permanents ni ressources propres conséquentes.

Les réflexions issues de cette expérience n'ont donc rien d'universel et ne prétendent pas répondre directement aux préoccupations de toutes les ONG. Les plus petites d'entre celles-ci développent des pratiques adaptées à la taille de leurs projets et aux valeurs qui les fondent (sans forcément parler explicitement de qualité). Toutes ont leur propre conception de l'action, déterminante pour en apprécier la qualité (selon qu'elles privilégient l'amélioration immédiate

¹ Cette note reprend également quelques éléments d'un document déjà publié par le Gret, « *Des outils pour programmer, suivre, évaluer et présenter ses projets* », Collection Coopérer aujourd'hui, n° 47.

des conditions de vie des populations, le renforcement des capacités de leurs partenaires homologues du Sud, leur mise en réseau pour influencer les politiques publiques...). Les ONG et les bureaux d'études spécialisés ont recours à des outils qualité spécifiques à leur métier (particulièrement dans certains secteurs : la microfinance, la santé publique, l'accès à l'eau potable...).

Même si cette note procède parfois par affirmations trop normatives, ou par descriptions détaillées de « façons de faire », elle n'a pas d'autre ambition que de contribuer modestement aux réflexions de ses lecteurs, supposés maîtriser l'essentiel des connaissances de base sur les démarches évaluatives appliquées aux projets de développement.

Elle est organisée en trois parties :

- la première tente de replacer les dispositifs de suivi-évaluation dans la problématique plus vaste de la qualité dans le domaine de la coopération au développement. Elle propose une définition de ces dispositifs ;
- la deuxième décrit leurs usages, leur allure et liste leurs qualités essentielles ;
- la troisième présente quelques conseils pour les concevoir et les mettre en place.

Cette dernière partie s'adresse plutôt à des professionnels susceptibles d'être associés à la conception, ou au pilotage d'un projet de développement. Les deux précédentes peuvent intéresser tout acteur impliqué dans la préparation ou l'exécution d'un tel projet.

Le suivi-évaluation pour piloter, apprendre et rendre compte

Quelques repères pour concevoir et améliorer
les dispositifs de suivi-évaluation des actions de développement

Daniel Neu

I. QUALITE ET DISPOSITIFS DE SUIVI-EVALUATION

Cette note a donc pour objectif de proposer quelques repères pour la conception et l'amélioration des dispositifs de suivi-évaluation. Avant d'entrer dans le vif du sujet, cette première partie tente de prendre un peu de recul pour éviter une approche trop mécaniste, puis de mieux cerner ces dispositifs.

1. Qualité et coopération au développement

Les conseils méthodologiques aident parfois à bien faire, mais pas toujours à bien penser. Ils focalisent l'attention sur la mise au point des instruments sans toujours aider à réfléchir à l'utilité de ces derniers et aux contextes dans lesquels ils s'utilisent.

Ici, le danger serait de laisser croire que le dispositif suffit à la qualité, que la boîte à outils du plombier suffit à assurer la qualité des services de l'entreprise de plomberie. Pour éviter ce risque, il faut faire un petit détour par la notion de qualité appliquée à l'aide au développement en général et à l'action des ONG en particulier, ce que propose ce premier chapitre².

1.1 Aide et qualité

Les politiques qualité anticipent les sanctions de systèmes de régulation

Qu'est-ce qui fonde la qualité d'un objet ? L'ensemble des caractéristiques prises en compte pour estimer sa valeur, pour apprécier s'il convient, pour le comparer et le choisir parmi d'autres.

Qui apprécie en dernier ressort cette qualité ? Cela dépend de la nature de l'objet :

- les clients jugent de la qualité des biens marchands,
- les citoyens sanctionnent celle des politiques publiques,
- les usagers tentent de peser sur celle des services publics,
- les « clubs » et les communautés fixent les règles qui déterminent la qualité de leurs biens communs.

² « On frôle là le hors-sujet ! » diront les opérationnels pressés. Ils n'ont pas tort, ils sont pressés. Rendez-vous page 7.

Les entreprises s'efforcent donc d'améliorer la qualité de leurs produits pour gagner des marchés. Dans les régimes démocratiques, la qualité des politiques et des services publics doit convaincre les électeurs et entraîner leur vote. Le respect des règles de qualité édictées par une communauté ou un club est une obligation pour en rester membre.

Les politiques de qualité, publiques ou privées, implicites ou explicites, ne « fonctionnent » donc que parce qu'elles sont adossées à un système de régulation, le marché, l'élection, l'acceptation au sein d'un club ou d'une communauté. Elles sont conçues pour éviter ou orienter les sanctions de ce système de régulation.

L'aide au développement est une politique sans réelle régulation

Quel système de régulation sanctionne la qualité de l'aide au développement ? Qui récompense ou qui tient rigueur aux promoteurs des projets selon les résultats et les impacts de leurs actions, selon qu'elles contribuent ou non à amplifier une dynamique sociale de développement, ou à participer à la réduction de la pauvreté et des inégalités ?

À vrai dire, pas grand monde : aucun client-consommateur ne sanctionne cette qualité. Les citoyens, contribuables et électeurs des pays riches ne s'y intéressent guère, ils ont d'autres priorités. Quant aux usagers-bénéficiaires de ces projets, ils ont rarement voix au chapitre : ils ont très rarement les moyens de peser sur les institutions, publiques ou privées, du Nord et du Sud, qui financent, décident ou pilotent ces projets³.

Cette qualité n'est donc pas soumise aux mécanismes de régulation qui prévalent dans le secteur privé ou dans le secteur public. Elle n'est pas sanctionnée, ni par le marché, ni par les urnes. Elle ne sert pas à anticiper les réactions à moyen terme, de clients, d'usagers, de pairs, ou d'électeurs. Les contre-pouvoirs qui s'exercent à l'encontre des décideurs de l'aide se fondent rarement sur les résultats de ces derniers.

L'amélioration de la qualité de l'aide dépend surtout de l'évolution des systèmes de gouvernance des politiques et des projets

L'amélioration de la qualité des politiques et des projets d'aide au développement ne dépend donc pas essentiellement du perfectionnement d'outils ou de méthodes « qualité ». Elle résultera aussi de la mise en place de mécanismes de régulation. En la matière, la valorisation ou la sanction de cette qualité sont un enjeu majeur dans un domaine où, il faut bien l'avouer, les erreurs et les dysfonctionnements ne portent guère aujourd'hui à conséquence.

L'une des premières conditions à l'existence de tels mécanismes de régulation est sans doute celle de systèmes de maîtrise d'ouvrage qui aient à la fois les moyens de leur politique, le sens de l'intérêt général, et des comptes à rendre aux populations directement concernées par ces politiques et ces projets.

³ L'aide au développement n'est pas le seul domaine où la qualité est peu sanctionnée. La plupart des services et politiques publiques qui s'adressent à des populations marginales, minoritaires, pauvres et dépourvues de moyens d'expression partagent cette caractéristique. La non-régulation d'un service par ses usagers-bénéficiaires n'exclut pas la définition de normes de qualité et de bonnes pratiques. Mais l'application de ces dernières dépend alors de l'éthique des prestataires, parfois de contrôles publics, éventuellement de l'action de tierces personnes. Les capacités d'influence de ces dernières dépendent alors en partie de l'intérêt que l'opinion publique accorde à ces services.

Les outils et les procédures qualité ne devraient pas être pensés indépendamment des systèmes de gouvernance

L'émergence de telles instances de maîtrise d'ouvrage a évidemment plus à voir avec l'évolution des institutions publiques qu'avec les dispositifs de suivi-évaluation. Mais ces dispositifs peuvent influencer les pratiques de ces instances et contribuer à leur évolution.

Les critères retenus, la nature et la lisibilité des informations produites, la façon dont elles sont mises en débat révèlent et marquent les rapports entre ces instances et les parties prenantes d'une action. Ils favorisent ou limitent la participation des bénéficiaires, usagers ou citoyens à sa conduite, facilitent ou contrecarrent son inscription dans des débats politiques plus vastes.

⇒ *Les outils qualité des acteurs de la coopération au développement devraient aussi être pensés pour contribuer à l'émergence ou au renforcement de tels maîtres d'ouvrage.*

1.2 Qualité au sein des ONG

Les ONG sont de plus en plus interpellées sur des problématiques de qualité

Les ONG ne fabriquent pas des biens marchands destinés à des clients. Mais elles sont de plus en plus en concurrence vis-à-vis des bailleurs publics ou des donateurs privés dont elles dépendent pour financer leurs actions. Ces soutiens financiers, décidés sur des critères parfois contestables, sont de plus en plus exigeants.

Collectivement, elles entendent influencer les politiques publiques déterminantes en matière de développement. Leur capacité d'influence dépend entre autres de leur image. Celle-ci est en partie liée aux gages de qualité qu'elles peuvent donner.

« ONG » n'est pas une marque déposée. N'importe quelle structure (ou presque) peut s'autoproclamer comme telle. Les collectifs d'ONG cherchent donc à se démarquer et s'efforcent de traduire les valeurs communes qui les fondent par des éléments communs de politique qualité partagée entre leurs membres.

Enfin, les ONG, comme la plupart des acteurs de l'aide au développement, donateurs, opérateurs, bénéficiaires, s'interrogent sur la faiblesse des impacts de cette aide. Leur posture morale suffisait à satisfaire les exigences éthiques de leurs membres il y a quelques années. Aujourd'hui, elles se soucient de plus en plus de l'efficacité et des effets de leurs actions.

Vers des politiques de qualité plus globales

Ainsi, à la fois par intérêt et par éthique, les ONG sont de plus en plus nombreuses à raisonner « qualité » sans forcément utiliser ce vocable.

Leurs démarches, fondées sur leur propre « vision » et adaptées à leur propre système de gouvernance, ne sont pas sans analogie avec l'évolution suivie par les entreprises du secteur concurrentiel. Pour le dire vite, celles-ci sont d'abord passées du contrôle ex-post de la conformité de leur produit au suivi de leur processus de production. Elles ont ensuite évolué vers des politiques de management global qui portent sur la totalité des fonctions de leur organisation et s'efforcent de répondre aux exigences de l'ensemble de leurs parties prenantes internes et externes.⁴

⁴ L'analogie ne doit cependant pas être poussée trop loin.

Au sein des ONG, ces politiques qualité plus globales intègrent forcément les dispositifs de suivi-évaluation des projets. Elles encadrent leur conception et leur mise en place. Elles les utilisent pour produire des indicateurs destinés à rendre compte non seulement de la qualité de projets en particuliers mais aussi de la qualité de l'action de l'ONG en général.

La plupart des agences de développement mettent également en œuvre de telles politiques.

⇒ *Les dispositifs de suivi-évaluation ne peuvent plus être conçus indépendamment des outils qualité mis en place au sein des institutions qui les soutiennent. Cette contrainte ne va forcément sans tensions entre les besoins originaux de chaque action des acteurs de terrain et les démarches forcément normatives de ces institutions.*

2. Qualité et projets de développement, définition des dispositifs de suivi et d'évaluation

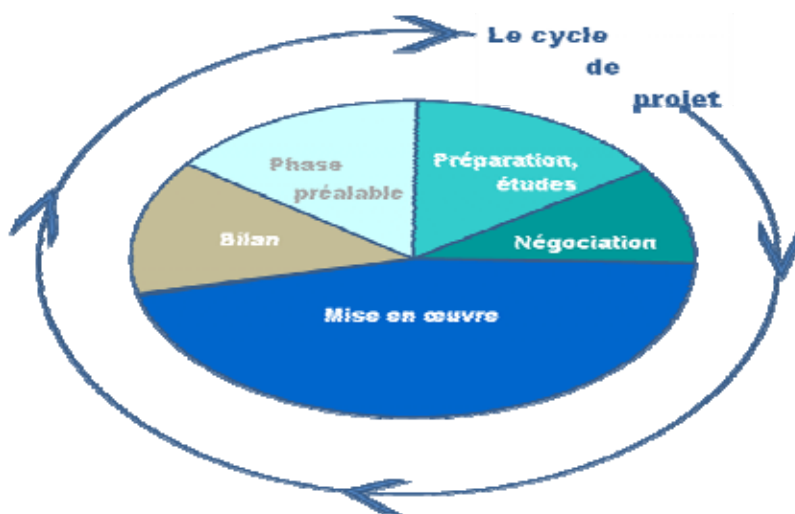
2.1 Le cycle de projet (rappel)

Cinq étapes

Les chaînes de fabrication des projets de développement sont généralement décrites sous la forme de « cycles de projet »⁵. La plupart des agences se sont dotées d'un modèle de cycle qui leur est propre. Mais en simplifiant, la majorité de ces modèles peut se décrire en cinq temps ou cinq étapes :

1. une étape préalable : elle se conclut par la décision d'étudier ou de préparer un projet sommairement identifié ;
2. un temps d'étude et de préparation : il aboutit à un premier document-projet qui décrit une logique d'intervention, propose une stratégie, esquisse une organisation et une programmation, estime les moyens nécessaires à l'action ;
3. un temps de négociation : il se termine par une contractualisation entre les principaux partenaires du projet (maîtres d'ouvrage, bailleurs de fonds, maître d'œuvre, co-opérateurs) ;
4. la mise en œuvre ;
5. un temps de bilan qui conclut (bilan final) ou qui suit (bilan *ex post*) la mise en œuvre.

⁵ Cette représentation est cependant souvent critiquée. Elle est adaptée à des projets très programmés et peu connectés à des démarches d'ensemble. Elle rend moins bien compte des projets processus, qui se construisent au fur et à mesure de leur progression, ou de ceux dont le déroulement dépend de celui de programmes plus vastes dans lesquels ils s'insèrent.



Deux grandes phases

En termes fonctionnels, ce cycle se divise en deux grandes phases selon que le « dispositif projet » est en place (durant la mise en œuvre), ou qu'il ne l'est pas (durant les premiers temps du cycle et parfois les dernières étapes du bilan).

- ▷ Quand ce dispositif n'est pas encore ou n'est plus en place :
 - une ou plusieurs structures « supportent » le projet, selon leur propre organisation ;
 - elles mobilisent leurs propres moyens financiers, leurs propres ressources humaines, selon leurs propres règles pour faire avancer la préparation du projet ou en tirer les leçons *ex post*.
- ▷ Durant la phase où le dispositif projet est installé :
 - une maîtrise d'ouvrage spécifique assure le pilotage « politique » du projet ;
 - une structure de maîtrise d'œuvre dirige ou coordonne des équipes opérationnelles ;
 - les moyens du projet sont déterminés par son budget. Ils sont mobilisés selon des procédures qui lui sont propres ;
 - un document de référence définit une logique d'intervention et fixe les grandes lignes d'une programmation opérationnelle ;
 - des parties prenantes sont, à des titres divers, associées à la mise en œuvre.



Selon la nature et les moyens de ces structures et selon des caractéristiques propres à chaque projet, la continuité fonctionnelle entre les deux phases du « cycle de projet » n'est pas identique.

Elle est plus ténue lorsque les organisations porteuses sont exclusivement financées par projet et interviennent sur un grand nombre de terrains et de thématiques. Elle est plus forte au sein des institutions qui disposent des ressources indépendantes de leurs projets et/ou qui concentrent leur activité sur un territoire ou une seule thématique. Les systèmes qualité des premières reposent plus sur des outils et des méthodes retransmises d'un projet à l'autre. Ceux des secondes s'appuient sur la permanence des équipes qui assurent le suivi et la supervision des projets d'un cycle à l'autre.

Cette continuité est d'autant plus forte que son maître d'ouvrage est en place et stable du début à la fin du cycle et qu'il inscrit « son projet » dans un ensemble cohérent qu'il a les moyens de gérer en continu (un programme ou une politique).

2.2 Projet de développement et qualité

La qualité des projets se joue pendant et en dehors de leur cycle

Quand la qualité des projets se joue-t-elle ?

- ▷ Elle se joue durant leur « cycle » :
 - avant qu'ils ne démarrent, au moment de leur conception, lors de leur identification et de leur étude de faisabilité ;
 - durant leur mise en œuvre, dans le courant de leur conduite opérationnelle et lors d'ajustements apportés à leur stratégie d'intervention ;
 - pendant et après cette mise en œuvre, *via* des processus de capitalisation qui permettent de tirer des enseignements et de partager des apprentissages issus de leurs actions... puis de réinvestir ces acquis dans des projets futurs.
- ▷ Elle se joue en dehors de leur cycle :
 - lors de débats et de campagnes, alimentés par les enseignements issus de l'action, qui contribuent à orienter les politiques d'aide publique au développement et celle des donateurs privés ;
 - dans l'évolution des concepts et des méthodes d'action, qui elles aussi se fondent sur des bilans d'ensemble de programmes (capitalisation transversale, études d'impact thématique) ;
 - par le renforcement des capacités des acteurs associés à leur conception, à leur pilotage et à leur exécution.

La qualité des projets de développement : des enjeux spécifiques

Ce qui précède vaut pour à peu près tous les types de projets. Mais le développement⁶ n'est pas seulement le produit d'une somme d'infrastructures et de services. Il résulte de processus de changements sociaux, et les projets qui entendent accompagner ces changements ne sont pas tout à fait des projets comme les autres. Leur qualité dépend d'éléments spécifiques qui demandent une attention particulière.

⁶ Tel que nous le concevons au Gret.

On peut en retenir quatre :

- ▷ Ces projets visent des évolutions sur de longues périodes alors qu'ils sont eux-mêmes (le plus souvent) conçus et exécutés selon des cycles de trois à cinq ans. Ils ne trouvent leur pertinence qu'au sein de stratégies, de politiques globales, ou de programmes qui les dépassent. Ils ne sont donc pas « autonomes » du point de vue de leur qualité. Cette dernière dépend de la cohérence et de la pertinence des politiques ou des programmes dans lesquels ils s'insèrent et avec lesquels ils interagissent. La capacité de ces projets à contribuer à l'évolution de ces politiques ou de ces programmes constitue l'une de leurs qualités particulières.
- ▷ Les changements sociaux qu'ils accompagnent progressent à **des rythmes difficilement prévisibles**. Ils fonctionnent donc sur un mode itératif : leur stratégie d'intervention évolue dans le temps. Elle tire les leçons de leurs effets au fur et à mesure qu'ils progressent. L'appréciation de leur qualité ne peut donc procéder de seules comparaisons du type « prévisions initiales / réalisations effectives », d'autant qu'ils interviennent souvent dans des contextes instables.
- ▷ Ils comportent toujours des dimensions **d'apprentissage collectif**. Leur système qualité doit non seulement pouvoir apprécier ces apprentissages, mais il doit aussi être conçu pour les favoriser. Cette exigence pédagogique et le caractère itératif des projets impliquent souvent que ces dispositifs soient conçus avec la participation des « apprenants ».
- ▷ Le développement rime souvent avec **l'évolution de l'organisation sociale et des institutions** locales, voire, souvent, avec la création d'institutions ou d'arrangements institutionnels nouveaux. La qualité de ces institutions (au sens large) nouvelles ou transformées est souvent un élément majeur pour apprécier la qualité d'un projet de développement.

La qualité de ces projets itératifs, à forte composante d'apprentissage et de construction institutionnelle, inscrits dans des programmes de longue durée, ne peut pas toujours s'apprécier avec les outils « classiques » de suivi et d'évaluation. Ces outils privilégient en général la comparaison réalisation/prévision, les indicateurs quantitatifs simples fixés à l'avance, ou les démarches normatives indépendantes de l'environnement spécifique des projets.

2.3 Les dispositifs de suivi-évaluation : un levier parmi d'autres au service de la qualité des projets

Une définition « opérationnelle » : des outils destinés à contribuer à la qualité d'un projet et mobilisés durant sa mise en œuvre

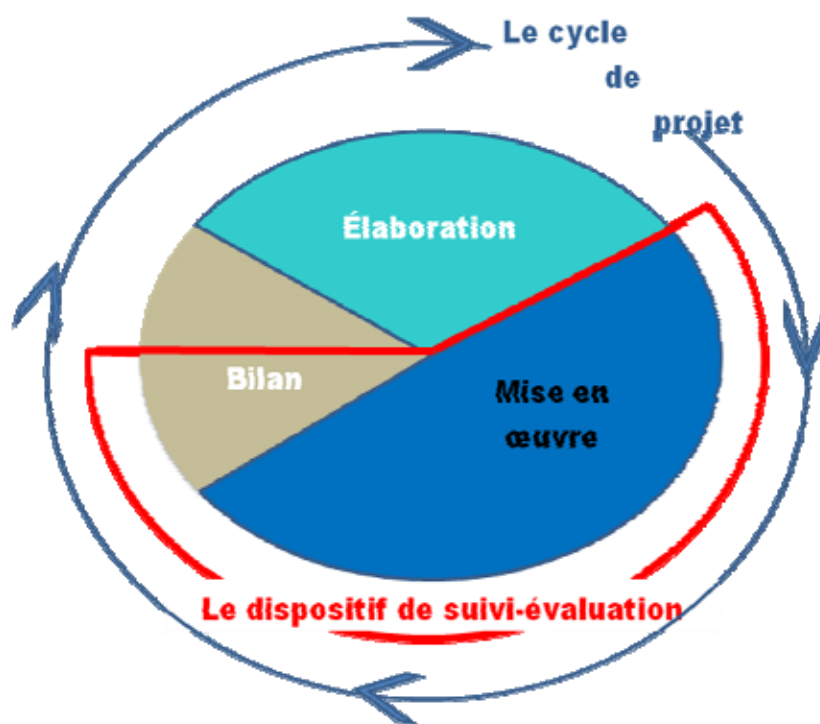
La qualité des projets dépend donc de multiples décisions prises à des moments très distincts, par des personnes très différentes, qui sont elles-mêmes dans des positions très dissemblables, vis-à-vis d'un projet particulier.

Ces décisions ont toutes besoin d'être éclairées par la relecture et la mise en débat d'informations objectives, de natures très diverses.

Nous définissons les dispositifs de suivi et d'évaluation :

- comme des panoplies d'outils destinés à produire ces informations et à les mettre en débat,
- qui sont conçues et activées par le dispositif projet et majoritairement financées sur le budget de ce dernier,
- qui contribuent d'abord à éclairer les décisions prises durant la mise en œuvre du projet,
- qui concourent également à documenter des campagnes d'information et de communication, et des processus d'apprentissage et de capitalisation, qui peuvent se dérouler en dehors du cycle du projet.

Cette définition repose sur une distinction entre les outils et les pratiques mobilisés par le dispositif projet et ceux ou celles conçus et activés en dehors de lui. Elle n'a ni fondement théorique ni prétention universelle. Elle prend acte de la façon dont ces dispositifs de suivi-évaluation sont, le plus souvent, conçus et mis en place... du moins au sein des organisations qui ressemblent au Gret et à celles auxquelles il propose ces services.



Le dispositif de suivi-évaluation, un élément parmi d'autres au sein de politiques qualité plus globales

Il n'existe probablement pas une seule mais de multiples définitions des dispositifs de suivi-évaluation. Aucune n'est universelle. Chacune convient à un type d'institution donné parce qu'elle s'inscrit de façon cohérente dans une politique qualité particulière.

Pour une ONG, la définition proposée ci-dessus n'est satisfaisante que si ces dispositifs de suivi et d'évaluation s'insèrent dans une démarche d'ensemble qui vise à la fois l'institutionnel (le fonctionnement et le renouvellement des instances de gouvernance), le fonctionnel (les grandes fonctions : gestion administrative et financière, gestion des ressources humaines, information, communication, etc.) et l'opérationnel (les opérations conduites ici, en l'occurrence, par l'institution, ses projets).

La qualité des projets ne dépend pas seulement de celle de leur propre dispositif de suivi et d'évaluation. Elle dépend aussi d'un ensemble de pratiques au sein de l'ONG, qui concernent notamment :

- les premières phases du cycle des projets,
- la supervision par l'ONG de l'ensemble de ses projets tout au long de leurs cycles,
- la transparence et la mise en débat de ses projets, au-delà de leurs parties prenantes directes,
- la socialisation des leçons opérationnelles et méthodologiques issues des projets,
- des processus de capitalisation ou d'expérimentation transversaux.

II. USAGES, ALLURE ET PRINCIPALES QUALITES DES DISPOSITIFS DE SUIVI-EVALUATION

1. Usages et allure des dispositifs de suivi et d'évaluation

1.1 Trois usages, deux fonctions

Les dispositifs de suivi et d'évaluation sont conçus pour produire des informations durant la mise en œuvre du projet et pour les mettre en débat.

Trois usages

Ces informations et ces débats sont donc destinés à trois usages différents :

1. Faciliter la prise de décision durant la mise en œuvre d'un projet.

Ces décisions sont de différentes natures. En simplifiant, on peut distinguer :

- des décisions « à cycle court », prises par des instances de direction ou de coordination opérationnelle ;
- des décisions « à cycle long » adoptées par des instances de pilotage ou d'orientation stratégique.

2. Rendre compte de l'exécution, des résultats et des effets du projet au-delà de ses parties prenantes directes.

Cette obligation – ou exigence – peut avoir deux dimensions :

- Une dimension contractuelle : les opérateurs ou les maîtres d'ouvrage d'un projet peuvent être tenus de rendre compte régulièrement aux institutions qui le soutiennent sans interférer avec sa mise en œuvre.
- Une dimension éthique propre à toute action financée par des fonds publics. Les projets financés par l'aide au développement ne doivent pas rendre compte seulement aux institutions publiques qui les initient, les financent ou tentent de les coordonner. Ils doivent aussi le faire vis-à-vis des populations les plus immédiatement concernées par leur action et vis-à-vis des organisations de la société civile qui participent au débat et à la gestion des affaires publiques.

3. Documenter des processus d'apprentissage et de capitalisation ainsi que des campagnes d'information, de communication ou de plaidoyer.

Traditionnellement, on distingue :

- des processus d'apprentissage, qui concernent les acteurs directement impliqués, à des titres divers, dans la mise en œuvre du projet ;
- des processus de capitalisation qui s'efforcent d'en tirer les leçons et de les rendre accessibles à des tiers.

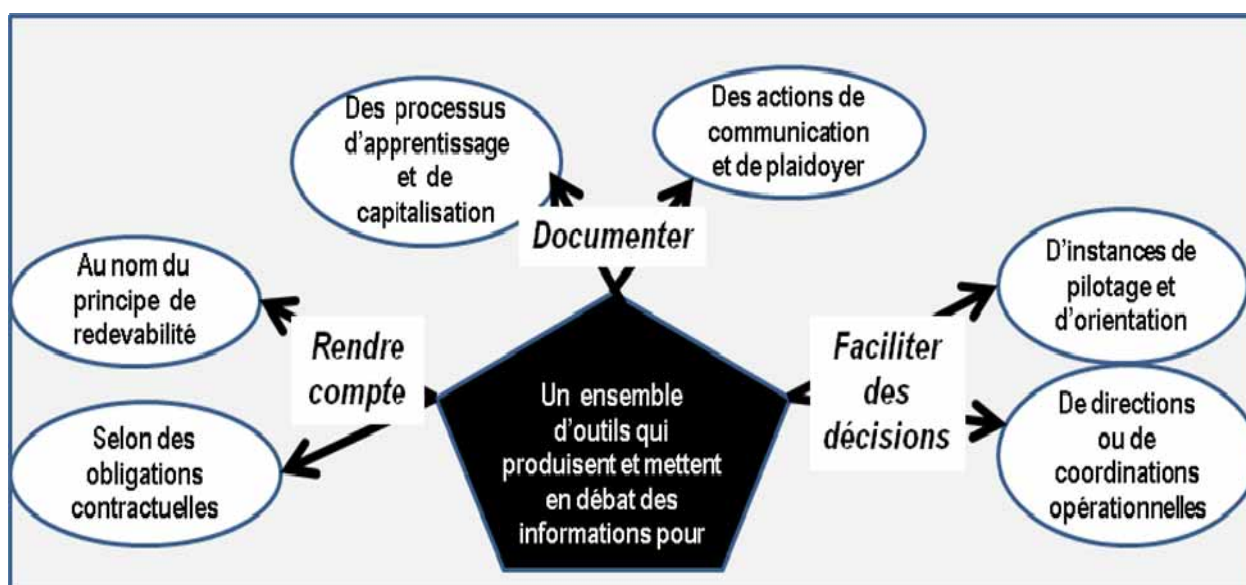
Ces processus passent par l'analyse et la mise en débat rétroactives de l'histoire et des effets d'un projet. Ces exercices doivent pouvoir s'appuyer sur des données objectives mémorisées ou archivées durant l'action, notamment lorsqu'il s'agit de capitalisation.

- Des opérations de communication et de valorisation des résultats d'un projet, destinées à convaincre des partenaires financiers ou à contribuer à des campagnes de plaidoyer. Elles doivent, elles aussi, s'appuyer sur des données objectives.

L'importance relative de ces trois usages diffère d'un projet à l'autre et varie aux différentes étapes d'un projet. Ils ne nécessitent pas forcément les mêmes informations. Beaucoup croient que les données nécessaires aux prises de décision suffisent, ensuite, pour rendre compte et documenter des processus d'apprentissage.

Ce n'est pas toujours exact :

- Les projets pilotés par des collectifs très proches de l'action ne font pas toujours l'effort de formaliser leurs connaissances implicites du terrain pour rendre compte à des instances plus éloignées.
- La redevabilité implique une synthèse et une mise en forme de données en fonction des attentes et des grilles de lecture de l'institution et du public auxquels elles s'adressent,
- Les processus d'apprentissage impliquent des modalités de production et de restitution des données particulières.



Deux fonctions indissociables : produire des informations, les mettre en débat

Dans une vision technocratique, un « bon » système d'information conduit automatiquement à de « bonnes décisions » et à un niveau élevé de redevabilité.

Dans la réalité, sur un projet, les décisions importantes ne résultent pas seulement de « bons » choix techniques mais aussi de « bons compromis » politiques. La production d'informations ne suffit pas à produire ces compromis. Encore faut-il que ces informations soient accessibles aux parties prenantes, éclairées, et mises en débat.

Les dispositifs de suivi-évaluation sont aussi des enjeux de pouvoir. Un chef de projet, ou un opérateur très présent sur le terrain, n'a pas toujours besoin de données formelles pour ajuster l'organisation et la stratégie de son projet. Et objectivement, moins il partage les informations dont il dispose, et plus il préserve son autonomie.

Par ailleurs, procéder à des ajustements méthodologiques, réorienter une stratégie, ou décider d'une campagne d'information, capitaliser, nécessitent aussi de prendre du recul par rapport à l'action. Cette prise de recul va rarement d'elle-même sur des projets ou des programmes scandés par des phases relativement courtes, mis en œuvre par des équipes opérationnelles pressées par le temps et pilotés par des structures souvent trop lointaines, sans grande cohésion, ou finalement bien peu sollicitées.

Les dispositifs de suivi-évaluation ne doivent donc pas seulement collecter, traiter, et mettre en forme des données, mais aussi, et surtout, les rendre accessibles aux bonnes personnes et les mettre en discussion au bon moment.

Pour concevoir ces dispositifs, il ne suffit donc pas de se demander : « Comment apprécier l'atteinte d'un objectif ou d'un résultat ? » Il faut aussi prévoir : « Qui va utiliser cette appréciation, quand et pourquoi ? »

Différentes informations ne servent pas aux mêmes personnes, aux mêmes moments, pour prendre les mêmes décisions.

Par exemple, le tableau ci-dessous illustre la corrélation entre types de décisions / décideurs / nature des informations nécessaires.

Tableau 1 : Différents usages, différents usagers, informations différentes

L'usage		Les principaux usagers	La qualité et la nature des informations nécessaires
Faciliter des décisions	Des décisions opérationnelles	Les responsables des équipes opérationnelles sur le terrain.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des informations qui portent essentiellement sur les activités et les résultats, sur une période assez courte. ▪ Des informations assez détaillées et immédiatement disponibles.
	Des choix de méthodes	Des instances de pilotage, les représentants du maître d'œuvre et de ses partenaires immédiats.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Des informations « activités résultats » plus synthétiques qui portent sur des périodes plus longues. ▪ Également des éléments sur les effets et les réactions que suscite l'action, des informations sur les événements extérieurs et les évolutions du contexte. ▪ Des informations disponibles en temps voulu, à échéances plus espacées (6 - 12 mois - ou moins si problème).
	Des choix stratégiques	Les instances « politiques » des principales institutions concernées.	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Analyses effets, impacts et contexte après phase d'1 ou 2 ans.

1.2 Trois familles d'outils

Les dispositifs de suivi-évaluation doivent donc produire des informations très diverses, pour des acteurs et des utilisations très différents. Ils ne peuvent y parvenir qu'en utilisant une panoplie d'outils eux-mêmes très différents les uns des autres.

Ces ensembles d'outils sont conçus sur mesure pour un projet (ou une famille de projets) donné. Compte tenu de la diversité des projets, une description générique des dispositifs de suivi-évaluation n'aurait guère de sens :

- Les projets de recherche-action ont logiquement des dispositifs de suivi-évaluation « hypertrophiés » : la production, le traitement et la mise en débat de données font partie de leurs missions.
- Dans certains domaines (en santé publique, en microfinance notamment), les outils de suivi et d'évaluation sont très normalisés.
- Dans d'autres (développement local), ils dépendent plus largement des spécificités des projets.
- Logiquement, la taille et la complexité de ces dispositifs dépendent des dimensions des projets où ils s'appliquent.

Mais en règle générale, du moins sur les projets les plus conséquents, ces dispositifs sont composés de trois familles d'outils dont voici la présentation rapide.

Des outils pour collecter ou produire des informations et les traiter

- ▷ **Des outils de suivi.** Nous les définissons ici comme des systèmes d'information mis en œuvre par les personnes directement impliquées dans l'action, chargées de collecter des données dans le courant de leurs activités opérationnelles. Sauf exception, ces informations ne peuvent généralement porter que sur le déroulement des activités du projet et sur leurs résultats immédiats.
- ▷ **Des études et des enquêtes *ad hoc*.** La portée de ces outils de suivi (tels que nous les définissons ici) est donc limitée. Ils ne peuvent pas collecter des informations qui exigent un minimum de prise de recul et de neutralité par rapport à l'action. Généralement, ils ne peuvent pas non plus mobiliser des méthodes d'investigations trop exigeantes ou trop complexes. Ils doivent donc généralement être complétés par des études ou des enquêtes *ad hoc*. Celles-ci peuvent être :
 - prévues à l'avance (elles peuvent alors être ponctuelles ou systématiques) ou déclenchées en fonction des aléas de la mise en œuvre de l'action ;
 - confiées aux équipes chargées de la mise en œuvre du projet, à une cellule suivi-évaluation (**enquête interne**), ou à des partenaires extérieurs (**enquête externe**) selon les compétences et l'extériorité nécessaires.
- ▷ **Des systèmes de veille sur les données produites par d'autres.** Prendre des décisions, rendre compte ou réfléchir *ex post* ne nécessitent pas seulement de documenter les activités, les résultats et les effets du projet. Cela demande aussi de suivre les évolutions de son environnement social, politique, économique, climatique (...). Les informations nécessaires à ce suivi ne sont pas forcément produites par les projets eux-mêmes, mais plus souvent collectées auprès des sources d'informations extérieures.
- ▷ **Des évaluations externes.** Les évaluations externes complètent les données collectées par les trois premiers outils et en proposent une synthèse. Elles apportent en théorie un point de vue neutre et objectif et permettent à l'ensemble des acteurs de prendre du recul par

rapport à l'action. Elles interviennent donc à des moments clés, à mi-parcours, à la fin d'un projet, entre deux phases d'un programme...

- ▷ **Des études d'impact.** Les évaluations externes prennent souvent la forme de missions courtes et sont, en général, confiées à des évaluateurs expérimentés. Elles se prêtent mal à la réalisation d'enquêtes longues et poussées, focalisées sur une question particulière. Elles ne peuvent donc que très partiellement contribuer à la mesure d'impact, et à l'analyse des effets d'un projet. L'appréciation de l'impact demande généralement des investigations plus longues et plus poussées. Elle exige donc des outils différents des trois précédents : souvent des études initiales qui décrivent la situation au départ des projets et des études *ex post* qui tentent de mesurer les changements pouvant être attribués à l'action du projet⁷.

Des outils pour faciliter le débat et la prise de recul

Le tout n'est pas de produire des informations, il faut surtout s'en servir⁸. Souvent, cela ne nécessite que de s'arrêter, de valoriser des informations déjà produites, de prendre du recul par rapport à l'action et de débattre.

Quand on réfléchit *ex post* aux effets d'une évaluation à mi-parcours ou de fin de phase d'un projet, on est souvent surpris. Ces évaluations « marquent » rarement les équipes ou les parties prenantes des projets évalués par les « nouvelles » informations qu'elles produisent. Plus souvent, elles influencent des points de vue et des décisions parce qu'elles « obligent » ces acteurs à débattre de faits ou de questions qu'ils avaient, pour la plupart, déjà identifiés.

Ces prises de recul et mises en débat sont toujours facilitées par des regards extérieurs et mieux vaut les prévoir et les organiser en différenciant des « cycles longs » réservés au réexamen des orientations stratégiques, et des « cycles courts » qui permettent à une équipe ou à une coordination opérationnelle de faire le point sur la mise en œuvre.

- ▷ **Les « revues », outils de cycle long.** Certains projets organisent ce qu'ils appellent des « revues » pour valoriser les données qu'ils ont accumulées, réinterroger leurs choix méthodologiques et leurs orientations stratégiques. Au tiers ou à mi-parcours ils effectuent, ou font effectuer, une synthèse des informations collectées et la mettent en débat, sur deux ou trois jours, avec l'ensemble de leurs parties prenantes et d'éventuelles personnes ressources externes.
- ▷ **Les missions de monitoring ou de supervision, outils de cycle court.** Les équipes opérationnelles peinent parfois « à lever la tête du guidon » et à prendre du recul par rapport à l'action. Des missions de monitoring (externe) ou de supervision (interne) peuvent leur permettre de le faire régulièrement. Elles interviennent à des rythmes différents d'un projet à l'autre et selon l'avancée d'un projet.

⁷ Ces cinq outils sont généralement financés sur le budget du projet et mis en œuvre ou commandités par son maître d'œuvre et, pour les évaluations et les études d'impact, par son maître d'ouvrage, ou par une instance de maîtrise d'ouvrage déléguée. Mais, de plus en plus souvent, les maîtres d'ouvrage (ou les agences de développement) préfèrent externaliser les études d'impact et les confier directement, sur budget spécifique, à des bureaux ou des institutions de recherche qui ne sont pas directement impliqués dans la mise en œuvre du projet. Ils élargissent le champ de ces études au-delà d'un seul projet pour éclairer des choix politiques qui vont au-delà du périmètre immédiat d'un projet. Dans ce cas l'étude d'impact n'est plus, *stricto sensu*, un des éléments du dispositif de suivi-évaluation du projet (tel que nous le définissons). Elle fait partie du système qualité du maître d'ouvrage ou de l'agence.

⁸ Ne serait-ce que pour maintenir des outils de suivi en état. Des « opérationnels » auxquels on demande de collecter des données sur lesquelles ils n'ont aucun retour et qui ne leur servent à rien se lassent assez vite... Et la qualité des données récoltées s'en ressent aussitôt.

Des outils au service des apprentissages collectifs

Les processus d'apprentissage et les exercices de capitalisation occupent des places très différentes d'un projet à l'autre. Ils peuvent être intégrés à l'action quand celle-ci poursuit des objectifs de renforcement de capacité, ou être traités très distinctement ou très secondairement quand ces objectifs ne sont pas prépondérants. Ils font toujours appel à des méthodes et à des outils spécifiques, mais doivent toujours pouvoir s'appuyer sur des informations objectives relatives à la mise en œuvre, aux résultats et aux impacts des projets dans lesquels ils s'insèrent.

Ces processus ont généralement recours à des outils participatifs. Ils associent largement les parties prenantes des projets aux choix des sujets d'apprentissage et de capitalisation, puis à la formulation d'hypothèses et à la collecte et au traitement des informations qui vont permettre d'étayer ces hypothèses.

Ces processus peuvent être amorcés assez tôt dans le déroulement du projet, ils se concrétisent alors par une élaboration très participative du dispositif de suivi-évaluation et des mises en débat fréquentes des données produites par ce dernier. Ils peuvent intervenir en fin de projet sous la forme, par exemple, d'auto-évaluations assistées.

2. Les qualités attendues des dispositifs de suivi et d'évaluation

2.1 Des dispositifs sur mesure, conçus pour leurs utilisateurs, cohérents avec l'organisation du management et de la gouvernance des projets

La conception des dispositifs de suivi-évaluation (DSE) suit souvent une démarche normative fondée sur le « cadre logique ». Cette démarche s'efforce d'aboutir très tôt et très systématiquement à la définition d'un grand nombre d'indicateurs. Ces indicateurs sont destinés à mesurer l'atteinte des objectifs et des résultats attendus et à suivre l'ensemble des activités prévues.

Cette démarche conduit souvent à l'élaboration de systèmes d'information complexes et rigides, sans que l'on ne se préoccupe de leurs utilisateurs potentiels ni de leur mise en œuvre opérationnelle. Or, pour être efficaces, ces systèmes doivent être conçus sur mesure et tenir compte de l'organisation du projet et pas seulement de sa logique d'intervention. Ils doivent répondre aux besoins et aux contraintes de ses instances de pilotage, tenir compte de son mode de management, être cohérents avec son organisation opérationnelle.

Des dispositifs pensés en fonction de la gouvernance des projets

Les instances de gouvernance des projets peuvent réunir des personnes de cultures et de points de vue différents qui n'utilisent pas toutes les mêmes types d'information pour construire leur jugement. Elles peuvent être organisées à différents niveaux (comité de pilotage restreint proche de l'action / assemblée de parties prenantes au rythme de réunion moins fréquent...). Il arrive parfois qu'elles évoluent dans leur composition et dans leur capacité de pilotage au fur et à mesure de la progression du projet.

La conception et l'amélioration des dispositifs de suivi-évaluation doivent donc tenir compte de l'organisation et de l'évolution de la gouvernance des projets. Celle-ci devrait donc être étroitement associée à l'élaboration de ces dispositifs. Ce n'est pas toujours possible, notamment quand la gouvernance définitive n'est pas en place au début du projet et qu'elle se construit progressivement au fur et à mesure de sa mise en œuvre. La conception du DSE invite alors à s'interroger sur le thème : « Qui devra prendre tel type de décision et à quel moment ? Avec quelles informations ? Après quelles consultations ou concertations ? » Ce

questionnement ne vaut pas seulement pour la conception du DSE. Elle invite parfois à réinterroger l'organisation de la gouvernance initialement prévue.

Des dispositifs cohérents avec le management et l'organisation opérationnelle des projets

La conception des DSE des projets grandes tailles, multi-volets, ou associant de nombreux acteurs peut devenir un exercice complexe. Elle ne peut se limiter à l'identification des multiples indicateurs objectivement vérifiables, à la mise au point de l'outil informatique qui permettra de collecter et de traiter l'information, et à l'écriture du mode d'emploi de cet outil.

L'outil de suivi proprement dit (tel que nous l'avons défini ci-dessus) doit être cohérent avec l'organisation opérationnelle du projet. Les modalités de collecte de données par les agents du projet doivent être efficaces, compatibles avec leurs autres tâches, et garantir la fiabilité des informations collectées.

Le suivi-évaluation doit être cohérent avec le style de management du projet, lui-même souvent déterminé par ses objectifs, ses contraintes essentielles, la nature de ses résultats.

Par exemple :

- Des résultats attendus en termes de réalisations physiques nombreuses (ou de grande ampleur) impliquent souvent une organisation hiérarchisée et un outil de suivi à cycle très court des réalisations physiques, des délais d'exécution, des dépenses et des coûts.
- Des objectifs en termes de renforcement de capacités ou de création institutionnelle demandent un management participatif ou participant et le suivi d'évolutions « immatérielles » à cycle lent.

Des indicateurs quantitatifs objectifs sont indispensables aux premiers, leurs DSE incluent des fonctions de contrôle et de motivation par les résultats.

Des appréciations qualitatives et leur mise en débat sont essentielles aux seconds. Leurs DSE sont aussi des outils d'apprentissage.

(Dans les deux cas la restitution des données traitées par les DSE à ceux qui les ont produites est une clé de l'efficacité et de la pérennité du dispositif, avec évidemment des rythmes et des modalités profondément différents.)

Des dispositifs qui contribuent aussi à « l'ouverture » des projets

Concevoir les dispositifs de suivi-évaluation sur mesure, pour leurs seuls utilisateurs directs, peut avoir des inconvénients.

Les projets sont trop souvent des entités closes sur elles-mêmes. Ils réunissent des équipes, des partenaires, des instances de gouvernance, voire des représentants de bénéficiaires qui débattent rarement au-delà du cercle qu'ils finissent par former. Leurs maîtres d'œuvre ou leurs opérateurs rechignent souvent à convoquer une autre expertise que celle qu'ils possèdent en interne ou qui leur est proche (en dehors des évaluations externes finales). Ils répugnent parfois à s'exposer aux points de vue de tiers, et cherchent à contrôler assez étroitement les informations qu'ils sont tenus de diffuser au nom de la redevabilité et du caractère public de leur action.

Les dispositifs de suivi-évaluation, dans leur fonction « mise en débat » devraient aussi contribuer à élargir l'horizon des projets et les amener à se confronter avec des points de vue extérieurs au cercle de leurs parties prenantes.

2.2 Des dispositifs évolutifs et réactifs qui s'intéressent aussi à l'environnement du projet

Les dispositifs de suivi-évaluation sont souvent conçus une fois pour toutes en début de projet à partir de la seule logique d'intervention de ce dernier. Or ils doivent répondre à des questions différentes au fur et à mesure que le projet progresse. Cette progression n'est pas toujours prévisible, notamment dans des contextes instables. Ces dispositifs doivent donc au contraire être évolutifs, réactifs et s'intéresser aussi à l'environnement de l'action.

Des dispositifs évolutifs

Les dispositifs de suivi et d'évaluation doivent évoluer au fur et à mesure de la progression des projets et des programmes pour tenir compte de leurs réussites et de leurs difficultés.

Les enjeux d'un projet évoluent toujours au fur et à mesure de son déroulement. Leurs responsables ne se posent pas les mêmes questions à ses différentes étapes. Ils n'ont pas besoin des mêmes informations du début à la fin de l'action.

Classiquement, dans les premiers mois, ces responsables s'intéressent à l'efficacité de l'équipe et de l'organisation mise en place. Rassurés sur ces premiers points, ils sont ensuite attentifs aux résultats obtenus en se référant alors aux résultats attendus. Dès que ces résultats deviennent effectifs, ils se préoccupent de leurs effets. Ils n'ont donc pas besoin de suivre avec la même attention les mêmes indicateurs de suivi du début à la fin du projet.

La remarque vaut particulièrement pour les programmes plus ambitieux, conçus sur plusieurs années, en phases successives. De la mise au point d'un prototype à sa diffusion, de la création d'un nouveau service à son autonomisation, leurs objectifs intermédiaires se succèdent et requièrent des évolutions radicales de leurs DSE.

Souvent la gouvernance de ces programmes évolue aussi d'une phase à l'autre : les institutions qui les portent s'élargissent, des organisations locales succèdent à des structures projets. Les enjeux changent aussi, de l'exécution d'un projet au pilotage stratégique d'une institution... Les outils de pilotage doivent également suivre cette évolution.

Des dispositifs réactifs

Les projets de développement progressent rarement comme de longs fleuves tranquilles. Leurs instances de pilotage doivent pouvoir réagir aux imprévus, analyser des réussites et des échecs inattendus, anticiper les conséquences des évolutions de leur environnement. Ils ont donc besoin d'un système d'information réactif. Ces systèmes ne peuvent pas être totalement prévus et programmés à l'avance.

La remarque vaut particulièrement pour les « projets processus » : leur déroulement ne peut pas être entièrement programmé à l'avance, ils se construisent sur un mode itératif à partir de leurs objectifs initiaux et de quelques points d'étapes déterminés à l'avance. Les projets qui entendent accompagner des dynamiques sociales, construire des institutions nouvelles, interagir avec leur environnement politique sont presque toujours des « projets processus ».

Ceux qui interviennent sur des réalités complexes, qui nécessitent des études préalables coûteuses, et qui adoptent des démarches de type « recherche-action » se déroulent également sur un mode itératif. L'action produit des connaissances qui permettent de mieux conduire l'action.

Des dispositifs qui s'intéressent aussi à l'environnement du projet

Le pilotage d'un projet nécessite non seulement d'analyser ses activités, ses résultats et ses premiers effets mais aussi d'anticiper et suivre les évolutions de son contexte, et parfois d'approfondir ou compléter l'analyse initiale de son milieu. L'appréciation de ses impacts suppose de distinguer les changements qu'il a produits et ceux induits par son environnement. Cela implique donc de pouvoir identifier et apprécier.

Les dispositifs de suivi et d'évaluation doivent donc aussi s'intéresser à cet environnement. Cela ne demande pas forcément la mise en place d'outils spécifiques, mais toujours un minimum de veille et un questionnement préalable sur la sensibilité du projet à son contexte.

2.3 Des dispositifs efficaces, ciblés et composés d'outils complémentaires

Au service de l'action, les dispositifs de suivi-évaluation, à la différence des processus de production de connaissances scientifiques ou universitaires⁹, sont soumis à des exigences d'efficacité. Leurs différents outils de collecte de données doivent donc être aussi complémentaires que possible et ciblés sur les questionnements clés, déterminants pour la réussite des projets.

Un ensemble cohérent d'outils complémentaires

Les différents outils présentés ci-dessus n'ont pas les mêmes usages. Les outils de suivi sont plutôt destinés à éclairer des décisions opérationnelles « à cycle court », les évaluations et les études d'impacts des décisions stratégiques « à cycle long ».

Les dispositifs de suivi-évaluation associent donc plusieurs outils différents et complémentaires entre eux. Pour former un ensemble cohérent et efficace, ces outils, interdépendants, ne doivent pas être conçus indépendamment les uns des autres. Ainsi, par exemple :

- ▷ Les études d'impact *ex post* doivent pouvoir se fonder sur une appréciation préalable assez fine des résultats. Cette appréciation est généralement issue des outils de suivi ou des études *ad hoc* conduites durant la mise en œuvre du projet pour éclairer des décisions plus opérationnelles. Les cahiers des charges de ces outils et études doivent donc, dans la mesure du possible, anticiper les besoins de l'étude d'impact. Généralement, ils ne peuvent pas satisfaire ces exigences sans études préalables et caractérisation minimum du milieu.
- ▷ L'évaluation externe gagne en efficacité quand elle peut utiliser des données objectives collectées et traitées par le projet lui-même selon un dispositif dont l'objectivité a été préalablement validée par un monitoring également externe¹⁰.

Cette complémentarité entre outils implique une préconception de l'ensemble du dispositif (cf. ci-après la notion d'architecture, page 24).

Des dispositifs ciblés

Les constructions de DSE qui suivent des démarches trop systématiques aboutissent souvent à des constructions théoriques peu réalistes. Décliner indistinctement les principaux critères de l'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité, etc.) et les appliquer à tous les éléments

⁹ Un projet ou un ensemble de projets peuvent aussi être objets de recherches, qui mobilisent alors leurs propres méthodes. En dehors de la recherche-action, celles-ci ont peu à voir avec celles conçues pour éclairer immédiatement l'action.

¹⁰ Un peu comme un expert comptable valide une organisation comptable, vérifie *ex post*, par sondage, les procédures mises en place, et analyse les documents de synthèse produits par cette organisation.

possibles d'un projet aboutit à vouloir renseigner une longue liste d'indicateurs par un très grand nombre d'outils. L'ensemble se révèle ensuite, la plupart du temps, difficile à mettre en place puis à exploiter.

La mise en place d'un dispositif de suivi-évaluation efficace (et évolutif) implique au contraire de faire des choix pour cibler la collecte et la mise en débat des données sur les éléments les plus déterminants pour la réussite ou l'échec du projet, ou sur ses enjeux majeurs en termes d'apprentissage et de capitalisation. Ces choix doivent être fondés sur l'analyse préalable de ces risques et enjeux.

III. CONCEVOIR ET METTRE EN PLACE DES DISPOSITIFS DE SUIVI-EVALUATION

La réussite des projets n'est pas déterminée par les seules qualités de leur dispositif de suivi et d'évaluation. Elle se joue aussi très tôt lors de leur identification et de leur conception. Elle dépend, peut-être essentiellement, de la « consistance » de leurs maîtres d'ouvrage.

Ces dispositifs constituent cependant un enjeu important. Ils focalisent de plus en plus l'attention des bailleurs de fonds, jusque là très polarisée sur l'évaluation externe. Leur conception, leur mise en place, puis leur amélioration font désormais clairement partie des missions des chargés de projets.

La troisième partie de cette note s'adresse à ces derniers. Elle leur propose d'abord des conseils très généraux puis des éléments de méthode pour concevoir et mettre en place des DSE.

1. Conseils généraux

1.1 Méfiez-vous des conseils trop généraux

En matière de suivi-évaluation, les conseils méthodologiques trop généraux ressemblent parfois aux leçons de prose données à monsieur Jourdain. Ils dissèquent et décrivent avec des mots compliqués des savoir-faire déjà bien acquis et très partagés. Ils embrouillent parfois des démarches qui, au fond, mobilisent plus de bon sens que de technique.

Mieux vaut être « intelligent » avant d'être systématique

Les méthodes qui prétendent s'appliquer à une grande diversité de situations sont forcément très systématiques. Elles ne facilitent pas toujours la lecture des spécificités d'un contexte ou celle des enjeux particuliers d'un projet. Or, cette lecture est bien souvent la clé d'un bon dispositif de suivi et d'évaluation.

Les démarches trop normatives aboutissent généralement à des dispositifs trop exhaustifs, difficiles à mettre en œuvre et à utiliser. Il est plus facile d'identifier une longue série d'indicateurs en remplissant l'ensemble des cases d'un fameux « cadre logique » que d'en choisir un petit nombre, susceptibles d'être effectivement renseignés et utilisés au bon moment, par les bonnes personnes, sur un projet aux moyens limités.

En matière de suivi-évaluation, préférer toujours le sur-mesure au-prêt-à-porter.

Des références spécifiques valent mieux que des conseils génériques

Des références en matière de suivi-évaluation ont été élaborées dans la plupart des domaines thématiques couverts par les projets de développement (notamment en matière de santé publique, de microfinance, d'accès à l'eau potable...). Elles ne suffisent à fabriquer du sur-mesure, mais sont souvent plus utiles que des conseils méthodologiques trop généraux.

Il en est de même, à un degré moindre, pour des approches particulières, les démarches participatives ou participantes, les postures d'appui à maîtrise d'ouvrage et notamment à maîtrise d'ouvrage public...

Dès lors, premier conseil, si vous devez contribuer à l'élaboration du DSE d'un projet, ne vous contentez pas de lire quelques notes qui, comme celle-ci, traitent du sujet en général. Recherchez des références bibliographiques spécifiques à son domaine d'intervention et à son approche spécifique de ce projet.

Ceci dit, quelques conseils très généraux peuvent, malgré tout, être utiles.

1.2 Une élaboration par étapes pour des dispositifs évolutifs et maîtrisés

Une conception initiale détaillée est souvent hors de portée et peu souhaitable

Les dispositifs de suivi-évaluation, notamment les outils de suivi proprement dits, doivent être conçus en tenant compte de l'organisation opérationnelle de leur projet pour être efficaces. Ils doivent répondre aux besoins des différentes parties prenantes et s'adapter à son système de gouvernance pour être effectivement utilisé. Ces différents éléments sont rarement définis très en détail dans les documents-projets. Ceux-ci, d'abord écrits pour convaincre des partenaires financiers parfois très éloignés de l'action, renvoient à plus tard la mise au point détaillée de l'organisation du projet et celle de ses instances de gouvernance. Les parties prenantes concernées sont rarement toutes autour de la table lorsque le projet est écrit.

La conception détaillée et définitive des DSE dès l'écriture des documents-projets est donc rarement possible et pas toujours souhaitable.¹¹

Une conception en cours de route est malaisée quand elle n'a pas été préparée

Mais, en même temps, l'expérience montre que les DSE sont rarement conçus et initiés dans les délais voulus. Les responsables des projets ont souvent d'autres priorités dans les premiers mois qui suivent le démarrage de l'activité, alors que c'est au cours de leurs premiers mois d'activité que la conception et la mise en place de ces dispositifs demandent un assez gros travail quand elles n'ont pas été préparées.

De plus, sur des projets de petites dimensions, ces responsables n'ont alors pas besoin d'un système formalisé pour compléter les informations qu'ils recueillent eux-mêmes sur le terrain. Ils n'ont pas toujours intérêt à être transparents trop tôt. Dans le feu de l'action, ils peinent à prendre le recul nécessaire et il est parfois bien tard, et le projet est parfois bien avancé, quand, sous la pression des parties prenantes les plus éloignées du terrain, ils commencent à se préoccuper de suivi-évaluation.

¹¹ Certains experts ne partagent pas cette conception d'un dispositif de suivi et d'évaluation évolutif et constitué de plusieurs outils complémentaires. Ils préfèrent concevoir un système d'information unique fondé sur une seule base de données qui collecte et traite des indicateurs de natures très différentes et qui peut être conçue *a priori*. Sur ce qui nous a été donné de voir, cette solution informatiquement séduisante ne donne pas toujours des résultats satisfaisants. Pour le moins, elle n'est pas adaptée à tous les types de projets.

Indépendamment de ces questions de timing, un dispositif de suivi-évaluation requiert un minimum de moyens, difficiles à mobiliser s'ils n'ont pas été budgétisés. La conception initiale des projets doit donc trouver un juste milieu entre une improbable description trop détaillée des DSE et une impasse presque totale sur le sujet. Les documents projets devraient proposer un cadre pour :

- préparer et faciliter le travail des futurs responsables opérationnels chargés de la mise en place de ce dispositif,
- fixer des repères et un niveau d'exigence qui encadrera leur travail et les invitera à tenir compte des besoins en information des parties prenantes du projet,
- prévoir les moyens nécessaires au dispositif.

Première étape : élaborer l'architecture du DSE avant le lancement du projet

Ce cadre doit identifier les différents outils qui composeront le dispositif, ébaucher son organisation, prévoir les moyens nécessaires et esquisser son calendrier de mise en place.

L'élaboration de cette architecture nécessite une première vision des enjeux du projet et de l'organisation de sa future gouvernance. Elle passe par la formulation des principales questions auxquelles le dispositif devra apporter des éléments de réponses.

Il n'est pas forcément indispensable, à ce stade, de préciser l'ensemble des indicateurs du futur dispositif (sauf si les procédures du bailleur l'exigent). Mais il est recommandé de définir assez tôt le petit nombre d'indicateurs « déterminants » qui figureront au tableau de bord du projet.

Chronologiquement l'élaboration de l'architecture du DSE peut suivre la démarche présentée dans le tableau ci-dessous :

Tableau 2 : L'élaboration de l'architecture d'un dispositif de suivi-évaluation : chronologie

1	Repréciser les principaux enjeux, les principales clés de réussite (externes et internes) et les principales échéances du projet.
2	Formuler les principales questions évaluatives auxquelles le DSE devra apporter des réponses.
3	Identifier les différents outils de collecte et de mise en débat nécessaires pour répondre à ces enjeux et à ces questions.
4	Ébaucher un calendrier d'installation ou de mobilisation de ces outils (cohérent avec les principales échéances du projet).
5	Relire et préciser si nécessaire l'organisation prévue de la gouvernance du projet (quelles instances auront besoin de quelles informations pour prendre quelles décisions).
6	Prévoir l'organisation sommaire de ce dispositif (nécessite-t-il du personnel dédié ?) et l'estimation approximative des moyens qui lui seront nécessaires.
7	Proposer, éventuellement, la définition d'un petit nombre d'indicateurs dits « déterminants » (cf. ci-après).

Habituellement, l'élaboration d'une telle architecture procède de deux démarches parallèles : la première tente de répondre à la question : « *Quelles seront les informations nécessaires ?* » ; la seconde s'efforce de prévoir : « *Qui seront les utilisateurs de ces informations ? Quand ? Et pour quel usage ?* » La première suit le cheminement assez classique des démarches évaluatives appliquées aux projets (cf. ci-après). La seconde est moins normée, et dépend plus fortement de la nature du projet et de l'organisation de sa gouvernance.

Deuxième étape : la mise en place des premiers outils, après le démarrage du projet

Plusieurs mois peuvent séparer l'écriture d'un projet de son démarrage effectif sur le terrain. Ce démarrage est souvent assuré par une équipe qui n'a pas été étroitement associée à cette écriture et doit s'approprier la conception de l'action tout en initiant sa mise en œuvre.

Elle commence donc en général par valider et éventuellement amender ou compléter l'architecture initiale du DSE pour que celle-ci lui convienne. Elle conçoit ensuite et met en place les premiers outils du dispositif : systématiquement l'outil de suivi proprement dit, souvent des études destinées à compléter ou à actualiser le diagnostic initial.

Quand faut-il procéder à cette mise en place ? Aucun projet ne se ressemble vraiment¹². Mais d'expérience, la bonne période pour finaliser et mettre en place un dispositif de suivi et d'évaluation est assez étroite¹³.

Trop tôt c'est trop tôt : les premiers mois d'un projet sont consacrés à la mise au point de leur organisation opérationnelle : le recrutement des équipes, leur agencement fonctionnel, la mise au point des procédures, le calage des partenariats opérationnels, l'organisation des différents acteurs entre eux, le lancement des appels à prestataires ou partenaires, etc. Ces tâches accaparent les responsables et les comités de pilotage des projets qui n'ont alors « pas d'oreilles » pour le suivi-évaluation. Et, comme souligné ci-dessus, tant que l'organisation opérationnelle d'un projet n'est pas définie, il est trop tôt pour mettre en place un outil de suivi.

Après, il est trop tard : si on attend trop, il est vite trop tard. Les responsables ont pris l'habitude de travailler « au doigt mouillé ». Le travail rétrospectif nécessaire pour reconstituer des séries de données à partir d'enregistrements épars apparaît hors de portée. Les acteurs pensent déjà à la phase suivante, qui va hélas souvent se jouer sur des considérations peu objectives. Ils renvoient les questions de redevabilité à l'évaluation finale, généralement prévue et budgétisées dans le document de projet.

Des ajustements successifs, une évolution anticipée

Un DSE doit évoluer en fonction de la progression du projet et parfois des changements intervenus dans son contexte. Cette évolution nécessite des prises de recul et un minimum de concertation entre parties prenantes du projet. Elle intervient rarement de façon continue et spontanée, mais procède plutôt par « évènements » successifs : l'ajustement de l'outil de suivi, le déclenchement de nouvelles enquêtes ou consultations, la préparation d'une évaluation externe, etc. Ces évènements interviennent en général à la suite de bilans intermédiaires.

Mieux vaut prévoir assez tôt le rythme et les modalités de ces bilans intermédiaires (ce rythme devrait faire partie de l'architecture du DSE). Faute de quoi, dans des fonctionnements généralement à flux tendu, ils interviennent trop tard, ou sont insuffisamment préparés et partagés.

La mobilisation des outils « à cycle long » destinée à nourrir des bilans et des réflexions stratégiques doit également être anticipée assez tôt. La préparation d'une évaluation externe ou d'une étude d'impact peut demander une éventuelle recherche de financements complémentaires, une préparation participative ou participante des termes de références,

¹² Et, en la matière, les projets de recherche-action diffèrent des autres. Leur dispositif de suivi-évaluation fait en quelque sorte partie de leurs activités. Ils ne peuvent donc pas attendre le démarrage de ces dernières.

¹³ En dehors des programmes importants qui disposent d'une équipe spécialement dédiée au suivi-évaluation et de ceux, finalement assez rares qui ont été précédés d'études de faisabilité approfondies.

l'identification et la sélection de prestataires externes par mise en concurrence... Elle peut donc demander plusieurs trimestres. Leurs conclusions ne valent que si elles sont disponibles en temps voulu. Ces démarches doivent donc être programmées en temps voulu.

La remarque vaut particulièrement pour les programmes prévus sur des longues durées par phases successives bien tranchées (par exemple, la création de nouveaux services *via* la mise au point d'un prototype, puis la création de l'institution capable de l'assurer durablement, et enfin l'autonomisation de cette institution). Chaque phase nécessite un ajustement radical du dispositif DSE du programme. Cet ajustement doit lui aussi être anticipé.

2. Éléments de méthode

2.1 Poser les bonnes questions avant d'identifier les outils et de raisonner trop vite et trop exclusivement en termes d'indicateurs

La démarche évaluative comme repère

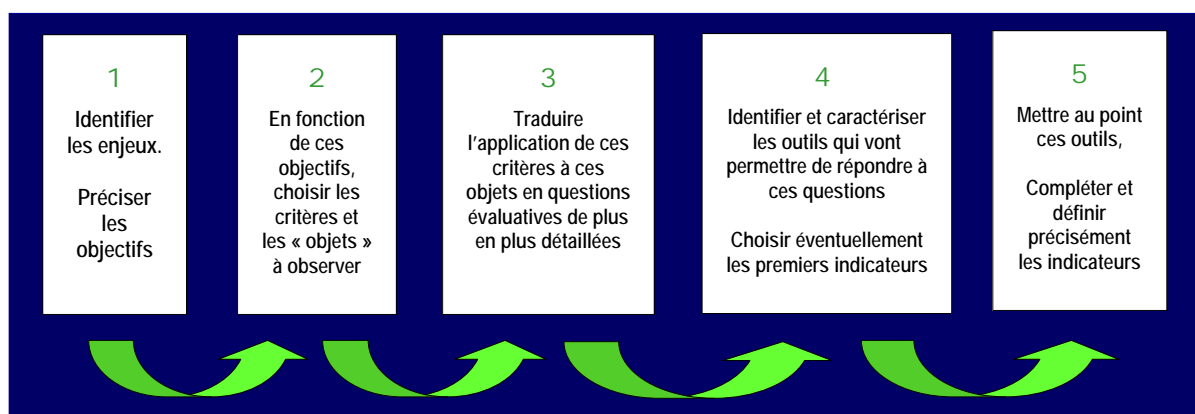
L'élaboration d'un dispositif de suivi-évaluation suit à peu près le même cheminement que la préparation de la plupart des démarches évaluatives. Ce cheminement déjà évoqué ci-dessus (cf.

Tableau 2 page 28) peut être représenté par le schéma ci-dessous.

Il se déroule en cinq étapes :

- 1) Les promoteurs de la démarche évaluative clarifient leurs enjeux et précisent leurs objectifs.
- 2) En fonction de leurs objectifs, ils choisissent les critères qu'ils entendent privilégier et lorsque la démarche concerne un ensemble complexe, les objets sur lesquels l'évaluation doit plus particulièrement porter.
- 3) L'application de ces critères à ces objets est ensuite traduite en questions évaluatives de plus en plus précises.
- 4) Les évaluateurs identifient et caractérisent sommairement les outils de collecte de données qui vont permettre de répondre à ces questions. Éventuellement ils choisissent et définissent sommairement les indicateurs qu'ils vont utiliser.
- 5) Ils font valider cette première ébauche avant de mettre au point ces outils, et, ce faisant, définissent précisément les indicateurs qu'ils vont utiliser et les modalités de mesure de ces derniers.

Figure 1: Les cinq étapes de la démarche évaluative



Lors de la préparation d'une évaluation externe, la rédaction des termes de référence par les commanditaires correspond aux deux premières et au début de la troisième étape de ce cheminement (elle n'aboutit pas toujours à des questions évaluatives très détaillées). La note méthodologique des évaluateurs la complète sur ce point. Sa validation clôt la quatrième étape. La cinquième, qui demande une connaissance assez fine du projet, intervient généralement en début d'évaluation.

La finalisation de l'architecture d'un dispositif de suivi-évaluation correspond, elle, aux quatre premières étapes. Elles sont franchies successivement après débat entre les acteurs associés à la mise en œuvre de l'action et entre les « techniciens » chargé du suivi-évaluation du projet.

Commencer par l'outil ou par l'indicateur ?

Une fois les questions évaluatives clarifiées, faut-il commencer par identifier les outils et définir ensuite les indicateurs lors de la conception et de la mise au point des outils ? Ou bien faut-il d'abord définir les indicateurs et concevoir ensuite les outils qui vont permettre de les mesurer ? Ce débat entre méthodologues tient un peu de la controverse de la poule et de l'œuf. À vrai dire, dans la réalité, le contexte, les enjeux et le type de l'exercice évaluatif en préparation et la nature des questions évaluatives déterminent plus souvent ce choix de méthode que des considérations théoriques¹⁴.

Lors de l'élaboration de l'architecture d'un dispositif de suivi-évaluation, les usages attendus de ce dispositif (cf. schéma page 18) et ses enjeux guident souvent les choix de méthodes.

- ▷ **Rendre compte** au maître d'ouvrage ou au bailleur de fonds d'un projet implique souvent de s'accorder avec eux sur des indicateurs de résultats et d'effets dès avant la contractualisation, dès l'écriture du document-projet.
- ▷ **Faciliter les décisions** prises pour conduire ou orienter un projet demande de produire des informations différentes selon la nature des décisions et la position des décideurs. Ce sont généralement des informations à la fois quantitatives et qualitatives qui ne peuvent pas toutes être définies à l'avance.
- ▷ **Documenter des processus de capitalisation** ou d'apprentissage suppose de pouvoir réagir en cours de projet, au fur et à mesure de l'identification des thèmes structurant ces démarches. Tirer les leçons d'une action collective demande en général de construire un point de vue objectif sur les résultats de cette action et les mécanismes qui les ont produits. Mais cet effort d'objectivation ne passe pas forcément par la production d'indicateurs quantitatifs.

La conception de l'architecture d'un DSE en amont du démarrage du projet nécessite donc toujours de raisonner en terme d'outils et d'utilisation des outils. (Qui va utiliser quoi ? Pourquoi ? Quand ?)

¹⁴ Par exemple, lors d'évaluations externes courtes, l'évaluateur est souvent très dépendant des outils de suivi-évaluation mis en place par le projet. Il ne les connaît pas au moment où il rédige sa note méthodologique. Il ne peut donc pas toujours raisonner « indicateurs » à ce stade. Il ne pourra le faire que dans les premiers jours de sa mission après avoir pris connaissance plus en détail du projet. Par contre, réfléchir « indicateurs » avec les parties prenantes d'une évaluation participative à partir des questions évaluatives qu'elles ont elles-mêmes formulées est souvent pédagogiquement bien utile. L'exercice leur permet de s'approprier la démarche évaluative à laquelle elles participent... Même si cette réflexion n'aboutit pas toujours à trouver des éléments aisément mesurables pour toutes les questions évaluatives qu'elles ont posées.

Le choix des « indicateurs objectivement vérifiables » (les IOV) et l'annonce de leurs sources de vérification qui doivent figurer au fameux cadre logique ne remplacent pas cette architecture. Parfois, au contraire, une liste trop exhaustive d'indicateurs mal définis par un cadre logique mal fait, peut gêner la mise en place ultérieure d'un DSE efficace¹⁵.

La conception initiale des DSE ne peut pas pour autant faire l'impasse sur le choix d'un petit nombre d'indicateurs :

- les indicateurs qui vont servir de références contractuelles (s'ils n'ont pas été déjà définis) et qui permettront au projet de satisfaire à ses obligations de transparence et de redevabilité (ce sont généralement des indicateurs de « résultat »¹⁶) ;
- ceux qui vont constituer son premier tableau de bord : un nombre limité d'indicateurs « déterminants », disponibles en temps réel et significatifs de l'avancée du projet. Dans les premières phases de l'action, ce sont des indicateurs d'activité et de résultat immédiat¹⁷. Ils se diversifient au fur et à mesure de la progression du projet¹⁸.

2.2 Une conception partagée pour mieux prévoir l'utilisation des données et contribuer aux apprentissages attendus

Une conception partagée avec les futurs utilisateurs des données

L'élaboration d'un dispositif de suivi-évaluation ne devrait jamais être un exercice solitaire.

- Les DSE ne sont utiles que s'ils répondent aux besoins de leurs différents utilisateurs. Plus ces utilisateurs sont associés à leur conception, plus il y a de chance que ces besoins soient satisfaits, et mieux les informations collectées répondront à leurs attentes et leur seront accessibles.
- Les projets de développement sont souvent des objets complexes et originaux. L'élaboration de leur DSE n'est jamais un exercice mécanique. Elle exige presque toujours de prendre du recul, de réinterroger une première conception, de réécouter les différentes lectures possibles de l'action. Difficile de prendre du recul tout seul, surtout quand on est très directement impliqué dans l'action.

¹⁵ La remarque n'est pas une critique du cadre logique qui désormais doit presque obligatoirement figurer dans les documents-projets présentés par les ONG à leurs partenaires financiers institutionnels. Certaines associations regimbent face à cette obligation. Cet outil n'a pourtant pas que des défauts. Sa généralisation a plutôt contribué à améliorer la lisibilité et la qualité des documents-projets. Elle a obligé leurs auteurs à expliciter leurs logiques d'intervention. Par contre, l'impression laissée par l'évaluation d'un bon nombre de projets amène à s'interroger sur les longues listes d'indicateurs qui figurent à la deuxième colonne de ces cadres logiques. Ces IOV ne sont pas toujours ni bien définis ni bien cohérents. Ils semblent souvent avoir été mis là plus pour séduire un bailleur de fonds ou un comité de direction que pour être effectivement mis en œuvre. Ils sont finalement assez rarement renseignés tel que prévu. Au final, les projets dont les cadres logiques font figurer le plus grand nombre d'indicateurs ne sont pas toujours les plus transparents ni les mieux pilotés. L'outil est moins en cause que les conditions de son emploi : un « bon » cadre logique devrait conclure un travail de conception détaillé, plutôt que structurer la rédaction de documents de projet écrits trop rapidement. (Mais une telle conception constitue un investissement assez lourd et de plus en plus risqué compte tenu des aléas des procédures de financement actuelles.)

¹⁶ Le mot résultat est ambigu, il correspond à la fois aux termes anglais *result*, *output*, *outcome*. Il est ici utilisé... dans toute son ambiguïté.

¹⁷ Ici dans le sens d'*output* et non de *result*.

¹⁸ À eux seuls, ces indicateurs « déterminants » ne suffisent pas pour guider le pilotage du projet, assurer sa transparence ou documenter sa capitalisation. Mais leur mesure régulière permettra de suivre « l'état de santé » du projet. Si les chiffres de ces indicateurs sont mauvais, ils révèlent des difficultés de mise en œuvre ou des erreurs de conception. S'ils sont bons, ils invitent à se poser d'autres questions... et à regarder d'autres indicateurs.

Cette recommandation vaut tout au long du projet, de la conception initiale de l'architecture du DSE, à la mise en place des différents outils qui le composent, à la préparation des études importantes et notamment des évaluations.

À chaque étape, l'enjeu, rappelons-le, n'est pas seulement d'identifier des informations à collecter et à traiter, mais aussi de prévoir la façon dont ces informations seront restituées, mises en débat et appropriées par les personnes auxquelles elles sont destinées : collaborateurs ou cadres d'une équipe opérationnelle, membre d'un comité de pilotage ou d'orientation, parties prenantes associées à la définition et à la mise en œuvre de l'action, puis à sa capitalisation.

Un principe à décliner progressivement avec les différents utilisateurs

Ce principe de conception partagée s'applique souvent de façon progressive au fur et à mesure de l'avancée du projet et de son appropriation par ses parties prenantes.

▷ **Au fur et à mesure de l'appropriation du projet par sa gouvernance**

Les personnes associées à la gouvernance d'un projet ne sont pas spontanément des demandeurs ou des utilisateurs exigeants d'informations, ni des contributeurs pertinents, soucieux de participer à la conception de son DSE. En général, elles ne le deviennent que progressivement, au fur et à mesure qu'elles maîtrisent le projet, mesurent ses enjeux et se positionnent par rapport à lui.

Cette progression ne va pas toujours d'elle-même et doit souvent être accompagnée.

Elle nécessite une conception initiale de l'organisation de la gouvernance du projet, souvent partagée entre plusieurs instances ou lieux de décision, opérationnels ou politiques, selon des montages parfois complexes lorsqu'il s'agit de projet multi-acteurs. Chaque lieu ou chaque instance est un utilisateur potentiel d'informations. Le rôle, la composition, le rythme de fonctionnement de chacun doivent donc être prédéfinis pour que l'architecture du DSE puisse en tenir compte en anticipant : qui sera particulièrement sensible à quel critère ? Quels devront être les premiers utilisateurs des informations produites par quels outils et à quel rythme ?

Cette organisation initiale peut évoluer au fur et à mesure que des acteurs peu associés à la préparation du projet y prennent plus de pouvoir. Mais elle permet de structurer les premières démarches d'appropriation et d'apprentissage et de prévoir les premiers débats autour des outils du dispositif de suivi et d'évaluation.

▷ **Au fur et à mesure des démarches d'apprentissage et de capitalisation collective**

Tous les projets n'accordent pas la même importance aux démarches collectives de capitalisation ou d'apprentissage. Ces démarches peuvent répondre à des logiques très différentes et suivre, en conséquence, des itinéraires très divers.

La plupart du temps, elles sont initiées après l'accumulation d'un minimum d'expériences collectives et au vu des premiers changements induits par l'action ou des premières difficultés rencontrées. L'expression et la mise en débat de ces premiers constats suscitent des hypothèses sur les mécanismes à l'origine de ces résultats. L'approfondissement de ces hypothèses suscite une démarche de recherche collective qui se poursuit durant le projet et permet *in fine* d'en tirer quelques leçons. Le dispositif de suivi-évaluation nourrit cette démarche et, pour une part, évolue avec elle, en contribuant à apporter des réponses aux questions qu'elle soulève.

Synthèse - Conclusion

Si les enjeux de l'efficacité de l'aide sont avant tout politiques, la maîtrise de la qualité des projets reste un sujet d'actualité

Depuis 2005 et la déclaration de Paris, l'ensemble des parties prenantes de l'aide au développement s'est engagé dans un effort sans précédent pour accroître l'efficacité de cette aide. La maîtrise des politiques nationales de développement par les pays bénéficiaires, le développement de la part budgétaire de l'aide, l'harmonisation de l'intervention au sein de programmes cohérents sont dans la ligne de mire de cette coordination. Ce vaste mouvement programme annonce la désuétude de l'aide par projet, critiquée depuis de longues années.

Mais le projet reste encore une forme courante d'engagement des fonds des donateurs et de déclinaison des politiques de développement, et, par la force des choses, le mode d'intervention le plus fréquent des ONG de développement dépendantes de leurs bailleurs. La maîtrise des démarches projets reste un des enjeux, certes mineur mais néanmoins réel de l'efficacité de l'aide.

Il ya quelques années, l'essentiel des efforts destinés à améliorer la qualité des projets de développement portaient sur la généralisation de l'évaluation externe et du cadre logique. Ils portent aujourd'hui dans l'inscription de ces projets au sein de politiques de qualité plus globales développées par les institutions qui en assurent le financement et la maîtrise d'ouvrage et d'œuvre, et sur la mise en œuvre de dispositifs de suivi et d'évaluation (DSE) plus complets, plus cohérents et mieux utilisés.

Les limites d'une conception trop normée des dispositifs de suivi et d'évaluation

La nécessaire mise en cohérence des multiples acteurs de l'aide conduit les principaux d'entre eux à vouloir édicter des références, définir des approches, produire des outils et des méthodes, identifier des bonnes pratiques, à vocation universelle.

La mise en débat de ces références, outils et pratiques n'est pas la moindre des conséquences positives de cette tendance. Mais, vue du terrain, cette aspiration à l'universel laisse parfois sceptique. Elle contribue à l'émergence d'une pensée unique qui n'est pas toujours gage de pertinence et d'efficacité. L'intelligence des situations particulières reste une des clés de la réussite des actions de développement. La pensée unique n'aide pas toujours à cette intelligence.

La remarque vaut pour la conception des dispositifs de suivi-évaluation, trop souvent pensée à partir d'une démarche systématique fondée sur les cinq critères universels du CAD¹⁹ et sur le cadre logique. (Elles aboutissent à l'identification d'un très grand nombre d'indicateurs et à la conception de bases de données ambitieuses. Ces dernières sont finalement très inégalement maîtrisées et rarement utilisées à bon escient dans les délais prescrits.)

¹⁹ Les cinq critères du Comité de l'aide au développement de l'OCDE sont la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la durabilité.

La remarque invite les méthodologues, grands pourvoyeurs de conseils génériques à partir de leur expérience particulière, à faire preuve de beaucoup d'humilité.

Car, au fond, ce qui caractérise le plus les projets de développement, c'est peut-être leur extrême diversité.

Pour des dispositifs sur mesure, évolutifs et réactifs qui prévoient la mise en débat des informations produites

Face à cette diversité, les dispositifs de suivi et d'évaluation doivent être conçus sur mesure pour leurs différents utilisateurs, d'autant plus divers et nombreux que les projets sont désormais de plus en plus souvent multi-acteurs. Ces utilisateurs peuvent avoir des attentes très variées, pour éclairer la conduite et la stratégie de l'action, en rendre compte, et documenter des processus d'apprentissage, de capitalisation, ou de plaidoyer.

La production de « bonnes » informations ne suffit pas à répondre à leurs besoins, notamment en matière de pilotage. Encore faut-il que celles-ci soient effectivement accessibles à tous, discutées en débat en temps voulu et ciblées sur les enjeux majeurs du projet. La conception des DSE ne devrait donc pas se limiter au système d'information mais inclure les outils et les procédés de mise en débat de ces informations.

Ces attentes évoluent avec la progression de l'action. Dans des contextes instables et sur des projets processus, elles ne sont pas toujours prévisibles. Les DSE doivent être évolutifs et réactifs.

Des ensembles d'outils élaborés progressivement avec leurs usagers

Pour répondre à cette diversité d'utilisateurs et d'usages aux différentes étapes d'un projet, mieux vaut concevoir ces dispositifs comme des ensembles d'outils plutôt que sous la forme de bases de données rigides conçues une fois pour toutes en début de projet. Ces ensembles associent généralement des outils de suivi proprement dits renseignés en continu, et des outils plus ponctuels. La production et la mise en débat d'informations de qualité en cours de projet sont indispensables pour que des évaluations externes relativement courtes produisent les analyses objectives et les prises de recul que l'on attend d'elles.

Pour être efficaces, ces ensembles doivent assembler des outils complémentaires. Pour être appropriés, ils devraient être élaborés avec leurs usagers, au fur et à mesure que ceux-ci maîtrisent « leur » projet. Une construction progressive à partir d'une architecture conçue dès l'écriture du projet permet de concilier ces deux exigences. Cette démarche invite à raisonner « outils » avant de penser « indicateurs » (sans exclure l'identification *ex ante* de quelques indicateurs, peu nombreux, susceptibles de servir de références contractuelles entre bailleurs de fonds, maîtres d'ouvrage et d'œuvre).

Cette conception des dispositifs de suivi et d'évaluation, attentifs à leurs différents usagers et évolutifs, n'est probablement pas également pertinente pour tous les projets. Elle ne s'impose probablement pas aux actions strictement programmables dans un environnement stable qui sont pilotées par des instances culturellement homogènes et qui ne visent aucun objectif d'apprentissage et de renforcement de capacités.

Mais, à vrai dire, ce type d'action est assez minoritaire parmi les projets de développement, du moins parmi ceux conduits par des ONG comme le Gret.

Le monde change, les façons de travailler en coopération aussi. Au Sud comme au Nord, effervescence associative, libéralisation économique et décentralisations administratives renouvellent le paysage institutionnel. Les revendications légitimes des citoyens à plus de prises sur leurs conditions de vie amènent à inventer des articulations originales entre démocratie participative et démocratie élective. Pour rompre les logiques d'exclusion, pour assurer un accès équitable aux services et aux opportunités économiques, de nouvelles articulations entre État, marché et société civile sont à créer, et à consolider institutionnellement et juridiquement. La légitimité d'actions de solidarité internationale est d'y contribuer, aux côtés des acteurs locaux engagés dans de telles démarches. Mais le système d'aide favorise trop souvent des modes, des problématiques imposées, des solutions toutes faites. Coopérer aujourd'hui implique de travailler en phase avec les dynamiques sociales, politiques et institutionnelles locales, avec une exigence accrue en termes de qualité et d'efficacité à long terme.

L'ambition de cette collection est de contribuer au renouvellement conceptuel et méthodologique de l'intervention de développement et de la coopération internationale. Principalement issue des actions et des travaux menés au Gret, elle accueille volontiers des textes externes. Elle accueille aussi bien des textes de capitalisation issus d'expériences de terrain que des travaux méthodologiques sur les outils du développement international.

La collection « Coopérer aujourd'hui » est animée par la Direction scientifique du Gret et dirigée par Christian Castellonet.

► Derniers titres parus

n° 67. « Pour des systèmes irrigués autogérés et durables : façonner les institutions » (Elinor Ostrom [traduction et synthèse de Philippe Lavigne Delville], Gret/Direction scientifique, novembre 2009, 33 pages).

n° 68. « Services d'eau potable dans les pays du Sud : promouvoir et accompagner l'innovation institutionnelle. Enseignements issus d'expériences au Cambodge et en Haïti » (Émilie Barrau et Clément Frenoux [Gret], Gret/Direction scientifique, septembre 2010, 62 pages).

n° 69. « Le Business social pour lutter contre la malnutrition infantile. L'élaboration d'un service de vente d'aliments pour jeunes enfants à Madagascar » (Émilie Pleuvret, Olivier Bruyeron, Luc Arnaud, Serge Trèche, Gret/Direction scientifique, octobre 2010, 68 pages).

n° 70. « La concertation comme outil d'insertion d'une institution de microfinance dans l'espace local. L'expérience de Mahavotse en Androy (Madagascar) » (Laetitia Morlat, Gret/Direction scientifique, octobre 2010, 71 pages).

n° 71. « Prendre en compte la dimension culturelle dans les pratiques de délégation des responsabilités » (Sylvie Chevrier et Michaël Viegas Pires, Gret/Direction scientifique, février 2011, 28 pages).

