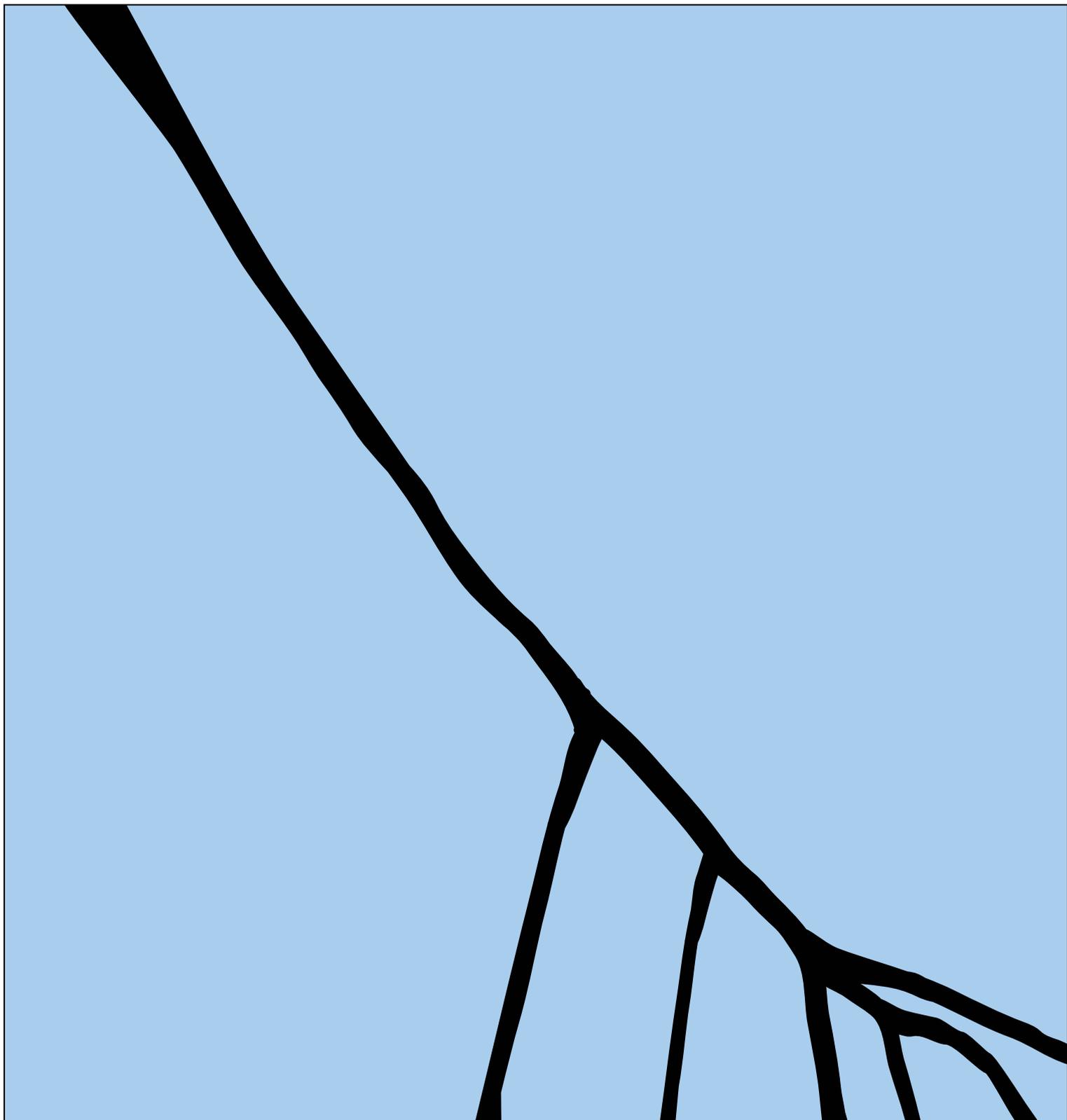


LE SUIVI DES INTERVENTIONS DE DEVELOPPEMENT

PRISE EN COMPTE DES DIFFERENTES PERSPECTIVES DES ACTEURS

#09



Cet ouvrage a été réalisé avec l'appui de la DGD

Editeur responsable :

Colette Acheroy
7, rue de la Révolution
1000 Bruxelles
Belgique

Graphisme :

Frédéric Piron

Impression :

Imprimerie J.F. De Jonghe

 Imprimé sur papier recyclé

Le suivi des interventions de développement :

prise en compte des différentes perspectives des acteurs

Ouvrage sous la direction d'Hédia Hadjaj-Castro

Auteurs :

Mario Bucci

Hédia Hadjaj-Castro

avec la contribution de :

Natacha Wilbeaux

Acronymes

AAI.....	Action Aid International
ACDI.....	Agence Canadienne de Développement International
ACODEV.....	Fédération belge francophone et germanophone des associations de coopération au développement
ALPS.....	Accountability, Learning and Planning System
BM.....	Banque Mondiale
CA-AG.....	Conseil d'administration – Assemblée générale
CARE US.....	Cooperative for Assistance and Relief Everywhere, Inc. United States
CAD.....	Comité d'Aide au Développement de l'OCDE
CdI.....	Cartographie des incidences
CE.....	Commission Européenne
CL.....	Cadre logique
CRDI.....	Centre de Recherches pour le Développement International
DDC.....	Direction du Développement et de la Coopération de la Confédération suisse
DGD.....	Direction Générale de la coopération au Développement de Belgique
DIME.....	Development Information Monitoring
DOPA.....	Direct, objectif, pratique, adéquat
DSCR.....	Document de stratégie de réduction de la pauvreté
ECDPM.....	European Centre for Development Policy Management
ECF.....	Evidence of change framework
EIE.....	Evaluation d'impact environnemental
FIDA.....	Fonds International de Développement Agricole
FNUAP.....	Fonds des Nations Unies pour la Population
GAR.....	Gestion axée sur les résultats
GCP.....	Gestion du cycle du projet/programme
GRES.....	Groupement de Recherches Economiques et Sociales (Université Montesquieu - Bordeaux IV- France)
GTZ.....	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Allemagne)
IDH.....	Indice de développement humain
INTRAC.....	International Training and Research Centre (Royaume-Uni)
IOV.....	Indicateurs objectivement vérifiables
IRAM.....	Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de développement (France)
M&E.....	Monitoring and evaluation
MDF.....	Management for Development Foundation
NU.....	Nations Unies
OCDE.....	Organisation de Coopération et de Développement Economiques
ONG.....	Organisation non gouvernementale
OXFAM.....	The Oxford committee for Famine Relief
PBA.....	Approche programme
PIB.....	Produit intérieur brut
PNUD.....	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPA.....	Parité de pouvoir d'achat
SE.....	Suivi et évaluation
SEP.....	Suivi-évaluation Participatif
SMART.....	Spécifique, mesurable, acceptable, réaliste, temporel
SPICED.....	Subjectif, participatif, interprétable et communicable, comparable, émancipateur, diversité
SV.....	Source de vérification
UNESCO.....	Organisation des Nations Unies pour l'Éducation, la Science et la Culture
USAID.....	United States Agency for International Development
VIH.....	Virus de l'immunodéficience humaine

Table des matières

ACRONYMES	4
INTRODUCTION	7
PARTIE I : QU'EST-CE QUE LE SUIVI ?	9
1 Définitions et approches du suivi	11
1.1. De nombreuses interprétations	11
1.2. Les objectifs du suivi	11
1.2.1. Le suivi pour gérer l'action,	13
1.2.2. Le suivi pour assurer la redevabilité	13
1.2.3. L'apprentissage, la capitalisation, le renforcement des capacités, des objectifs émergents du suivi	14
1.3. Les grandes tendances en matière de suivi d'une action de développement	14
2 Le suivi dans le cycle d'une intervention	19
2.1. Transversalité du suivi	19
2.2. Définition d'un cadre de référence au suivi	21
3 Les différents champs et niveaux du suivi	24
3.1. Les principaux champs du suivi	24
3.1.1. Suivre les moyens	24
3.1.2. Suivre les réalisations	26
3.1.3. Suivre le contexte	29
3.1.4. Suivre les processus	31
3.2. Les principaux niveaux d'application du suivi	32
PARTIE II : CONCEPTION ET MISE EN PLACE D'UN DISPOSITIF DE SUIVI	35
1 Comment appréhender un dispositif de suivi ?	37
1.1. Mettre les acteurs au centre du dispositif de suivi	37
1.2. Vers un décloisonnement des rôles des acteurs et une prise en compte de l'informel	40
1.3. Les conditions nécessaires à la mise en place d'un dispositif de suivi	41
2 Comment mettre en place un dispositif de suivi ? Démarche générale	42
2.1. Etape n°1 : Définir les objectifs et les utilisateurs du dispositif	42
2.2. Etape n°2 : Définir les questions-clés / indicateurs que le dispositif doit renseigner	44
2.2.1. La formulation de questions-clés, une option méthodologique plus ouverte	44
2.2.2. Les indicateurs, une option méthodologique de conformité aux exigences des bailleurs	45
2.3. Etape n°3 : Allouer des ressources pour le dispositif de suivi-évaluation	50
2.4. Etape n°4 : Identifier les informations nécessaires et leurs sources d'informations.	51
2.5. Etape n°5 : Définir des protocoles, méthodes et outils pour la collecte et l'analyse de ces données	54
2.6. Etape n°5 : Stocker des informations	57
2.7. Etape n°6 : Formaliser et utiliser les analyses	58
2.8. Etape n°7 : Gérer le dispositif de suivi	60
CONCLUSIONS	63
ANNEXES	65
Annexe 1 Glossaire	67
Annexe 2 La chaîne de résultats et le cadre logique	68
Annexe 3 Les indicateurs	72
Annexe 4 Suivi et genre	82
Annexe 5 Suivi environnemental	84
Annexe 6 La diversité dans le dispositif de suivi	87

INTRODUCTION

Le contexte de la coopération au développement appelle à repenser la notion de dispositif de suivi

Les interventions de coopération se sont largement complexifiées. Si, de nombreux acteurs, notamment locaux entendent jouer un rôle dans la gestion des projets de coopération, le débat sur les approches participatives et l'introduction de la notion de partenariat, ont poussé les acteurs du Nord à mieux tenir compte de la multiplicité des acteurs dans la gestion de projets et en particulier dans les dispositifs de suivi.

À cela il faut ajouter que l'évolution d'un certain nombre d'acteurs du Nord s'est traduite par une démultiplication des lieux et des domaines d'intervention. La notion de programme, censée améliorer la cohérence stratégique entre ensembles d'actions d'une même institution et une meilleure visibilité d'ensembles cohérents d'actions, introduit un niveau de complexité supplémentaire. Dans les cas les plus simples, les dispositifs de suivi auront une architecture très articulée, permettant le suivi au niveau des projets, des programmes, voire même au niveau des organisations.

Mais il est assez fréquent de voir un même projet s'inscrire – parfois différemment - dans les cadres de plusieurs bailleurs, ainsi que dans les programmes de plusieurs opérateurs partenaires. Comment un dispositif de suivi peut-il considérer les besoins des acteurs porteurs d'un intérêt spécifique par rapport à un projet, un thème, une région ou une organisation ?

La multiplicité d'acteurs du Nord et du Sud défendant autour d'un même projet des enjeux et intérêts différents conduit à réviser le schéma simplifié du dispositif de suivi basé sur les cadres logiques en cascade. L'enjeu est de tenir compte de cette diversité d'attentes et d'intérêts.

Malgré ces évolutions, les dispositifs de suivi sont encore trop souvent présentés de manière très linéaire comme de simples systèmes de collecte et de traitement de l'information dans une chaîne simplifiée d'acteurs (le plus souvent : bénéficiaires ⇒ ONG ⇒ bailleur). En particulier, la communication de l'information, les intérêts et les rôles des différents acteurs dans l'ensemble du dispositif sont très peu mis

en avant, voire peu ou pas questionnés. Le dispositif de suivi est pourtant bien plus qu'un simple système d'information.

Au-delà de la transmission d'informations, le suivi d'une action implique un système complexe

Dans ce document, nous considérons que la communication entre individus et groupes dans une intervention donnée est un système complexe. Les informations qui sont transmises au cours de la communication (comprise au sens large) sont toujours multiples. La transmission d'informations n'est qu'une partie du processus de communication. Au cours de cette transmission d'informations plusieurs niveaux de compréhension peuvent exister et circuler simultanément, il est dès lors important :

- d'être conscient de la diversité des perspectives d'acteurs qui coexistent, même si des choix doivent être posés quant aux perspectives prioritaires qui seraient retenues dans le dispositif,
- de reconnaître que l'information doit être resituée dans son contexte, celui de l'intervention, celui dans lequel a été faite sa collecte, ainsi que de celui qui la transmet, afin de mieux en appréhender la complexité.

Les acteurs sont au centre de ce dispositif car ce sont finalement eux qui en détermineront les principales caractéristiques.

Ce document propose une grille de lecture qui permet de jeter un regard nouveau sur cette complexité.

Le suivi : un domaine d'expertise monopolisé par les logiques quantitatives

Le suivi relève d'un domaine où beaucoup d'aspects ont été développés et formalisés jusqu'à atteindre des niveaux de sophistication et de technicité très élevés : des concepts ont été forgés, des protocoles ont été élaborés, des standards ont été fixés, des outils ont été développés, des professions se sont construites autour de toute cette technologie, et, cela va sans dire, des écoles de pensée se sont créées par différenciation et/ou opposition entre elles. Le tout, évidemment, motivé par la recherche de la validité "scienti-

fique” des analyses, de l’objectivité des informations, de l’efficacité des dispositifs, du respect des règles internationales, mais aussi de la participation des parties prenantes, de la reddition des comptes vis-à-vis des institutions et des citoyens qui paient les impôts. Tout cela peut faire apparaître les tâches de la mise en place et de la gestion d’un dispositif de suivi-évaluation comme inaccessibles. Car cette technologie engendre des coûts potentiellement énormes, dus à la rareté des compétences nécessaires au sein de la plupart des organisations, à la complexité et la lourdeur des procédures nécessaires, à la multiplicité des acteurs et des niveaux pertinents, au moins pour la collecte des informations nécessaires. Des applications complètes sont parfois observables au sein des grandes organisations qui ont les moyens de se payer (et d’imposer) des dispositifs sophistiqués (l’OCDE, la BM, les agences des NU, etc.).

Cela signifie-t-il qu’une organisation de taille plus modeste, voire petite, doit renoncer à constituer son dispositif de suivi-évaluation ? Est-il impossible de produire des analyses et des informations fiables et utiles en dehors du cadre idéal qui est généralement promu et accepté ?

L’option prônée par ce document est que le cadre idéal trouve son sens lorsqu’il fournit des orientations, des repères et des options qui servent à structurer et à guider la réflexion et la pratique, mais qu’il est tout à fait possible d’organiser un dispositif correspondant aux ressources et aux capacités de toute organisation. Ce n’est pas l’intention des auteurs de ce document de suggérer qu’un dispositif soit un mécanisme qui puisse être monté entièrement en une fois, de manière complète et définitive. La détermination de “à qui ?” et “à quoi ?” le dispositif doit servir est généralement un processus long, qui passe par des essais et des erreurs. De même, la définition des questions auxquelles le dispositif doit répondre, des informations nécessaires pour y répondre et des méthodes et outils pour les collecter, les analyser, les interpréter et les utiliser n’est jamais achevée une fois pour toutes.

Vers un suivi inclusif, réflexif qui tient compte des acteurs concernés.

Pour répondre à ces enjeux, ce document se découpe en deux parties.

La première partie interroge la notion de suivi à partir d’une approche ouverte. Celle-ci cherche à mettre en évidence combien les choix méthodologiques imposés aujourd’hui par le financement de la coopération ne sont que des options qui traduisent des choix philosophiques sur le développement. Ce premier chapitre resitue les approches dans l’évolution du débat sur la coopération internationale, sur les méthodes de gestion de projet et sur la recherche en sciences sociales. Ce document prend volontairement du recul par rapport au cadre logique (CL) et à la Gestion axée sur les résultats (GAR), mais le discours reste réaliste et pragmatique car il serait incohérent aujourd’hui de faire abstraction de ces méthodes qui sont présentées comme des options.

La seconde partie décrit les principaux composants d’un dispositif de suivi pour une intervention de type projet ou programme. L’approche proposée est inclusive et itérative. Les éléments et les étapes sont pré-définis pour aider le lecteur dans la construction d’un dispositif de suivi mais chacun de ces éléments et/ou de ces étapes doit pouvoir être interrogé, et redéfini selon les besoins.

Des annexes permettent d’aller plus loin sur des questions particulières.

PARTIE I QU'EST-CE QUE LE SUIVI ?

Cette première partie s'attache à mieux comprendre la notion de suivi d'une intervention de développement sous différents angles. Le premier chapitre met en évidence les éléments qui permettent de définir la notion de suivi en tenant compte de la diversité des approches. Le deuxième chapitre situe le suivi par rapport au cycle d'une intervention. Enfin, le troisième chapitre offre une compréhension de la notion de suivi au travers des champs et des niveaux auxquels il est appliqué.

1 DÉFINITIONS ET APPROCHES DU SUIVI

1.1 De nombreuses interprétations

Les définitions relatives au suivi d'interventions de développement sont aussi nombreuses que diversifiées (cf. encadré 1). La plupart s'accordent néanmoins à le concevoir comme un processus continu de collecte, de traitement et de communication de l'information relative à une intervention¹ en vue de faciliter sa gestion et en particulier la prise de décision.

Dans le domaine de l'évaluation, on limite le suivi ou "monitoring" à un contrôle gestionnaire qui permet de comparer les prévisions -issues de la planification- à la réalisation et de mesurer les écarts². Dans la coopération au développement, si cette dimension gestionnaire a longtemps été mise en avant, force est de constater que la notion de suivi d'une action s'est enrichie et complexifiée car il s'y ajoute une dimension d'évaluation et d'analyse. On parle de suivi-évaluation.

Les principaux éléments qui distinguent les diverses définitions portent donc sur :

- les objectifs du suivi (pourquoi réalise-t-on le suivi ?),
- l'objet du suivi (que suit-on ?) et les niveaux auxquels est réalisé le suivi (projet, programme, institution, politique),
- le rôle accordé aux différents acteurs de l'intervention de développement (qui réalise le suivi ?),
- les méthodes appliquées (comment réalise-t-on le suivi ?) et en particulier le type et le degré de complexité du traitement de l'information collectée.

Ces différences témoignent en grande partie de divergences dans l'approche de développement de chaque institution. Elles témoignent aussi de l'évolution du concept même d'action de développement. Au-delà, c'est également la reconnaissance des acteurs et de leur rôle dans le suivi d'une action collective qui a évolué. Le chapitre 1.3 reviendra sur les grandes tendances liées à la notion de suivi d'action de développement en les situant par rapport au débat sur la coopération.

¹ Cf. annexe 1.

² Scriven M. "Evaluation Thesaurus", Sage Publications, 1991.

³ OCDE CAD, "Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats", 2002-2008.

⁴ Banque mondiale, Département de l'évaluation des opérations, "Développement des capacités d'évaluation : une priorité grandissante", automne 2002, n°229.

⁵ Commission européenne, "Gestion du cycle de projet. Guide récapitulatif des formations", février 2001.

⁶ FIDA, "Pour une gestion orientée vers l'impact. Annexe A : terminologie du suivi-évaluation", 2003.

Encadré 1 :

Quelques définitions du suivi

L'OCDE :

"Processus continu de collecte systématique d'informations, selon des indicateurs choisis, pour fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes d'une action de développement en cours, des éléments sur les progrès réalisés, les objectifs atteints et l'utilisation des fonds alloués."²

La Commission européenne :

"La collecte, l'analyse et l'utilisation systématique et continue d'informations en vue du contrôle de gestion et de la prise de décision"³.

La Banque mondiale :

"Processus continu de collecte et d'analyse d'informations pour apprécier comment un projet (un programme ou une politique) est mis en œuvre, en comparant avec les performances attendues (...) Un tableau de bord qui fournit des informations régulières sur le fonctionnement"⁴ ; il consiste à réaliser "le suivi régulier des moyens mis en œuvre, des activités, des réalisations, des populations touchées, des résultats et des effets des activités de développement, tant au niveau des projets et des programmes qu'à l'échelon sectoriel, national et mondial".

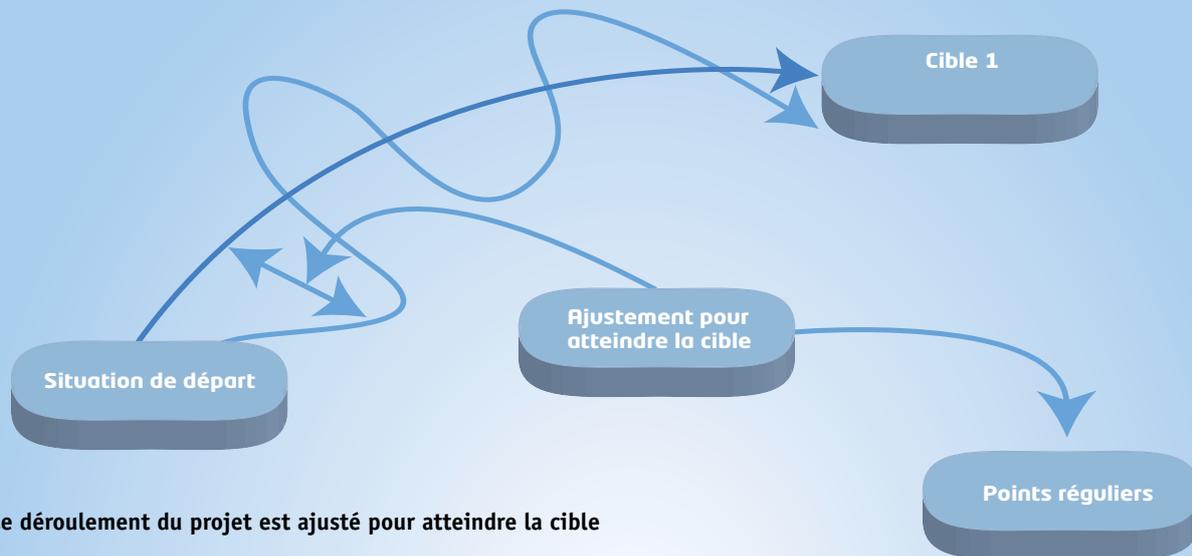
Le FIDA :

"Collecte et analyse régulière d'informations dans le but de faciliter en temps utile la prise de décision, d'assurer la transparence et de servir de base à l'évaluation et à la capitalisation de l'expérience. C'est une fonction permanente qui recourt à la collecte méthodique de données afin de fournir aux responsables et aux acteurs à la base d'un projet en cours de mise en œuvre des indications sur l'état d'avancement et la progression vers les objectifs retenus"⁵.

1.2 Les objectifs du suivi

Trois objectifs fondamentaux sont usuellement dévolus au suivi d'une action de développement : **la ges-**

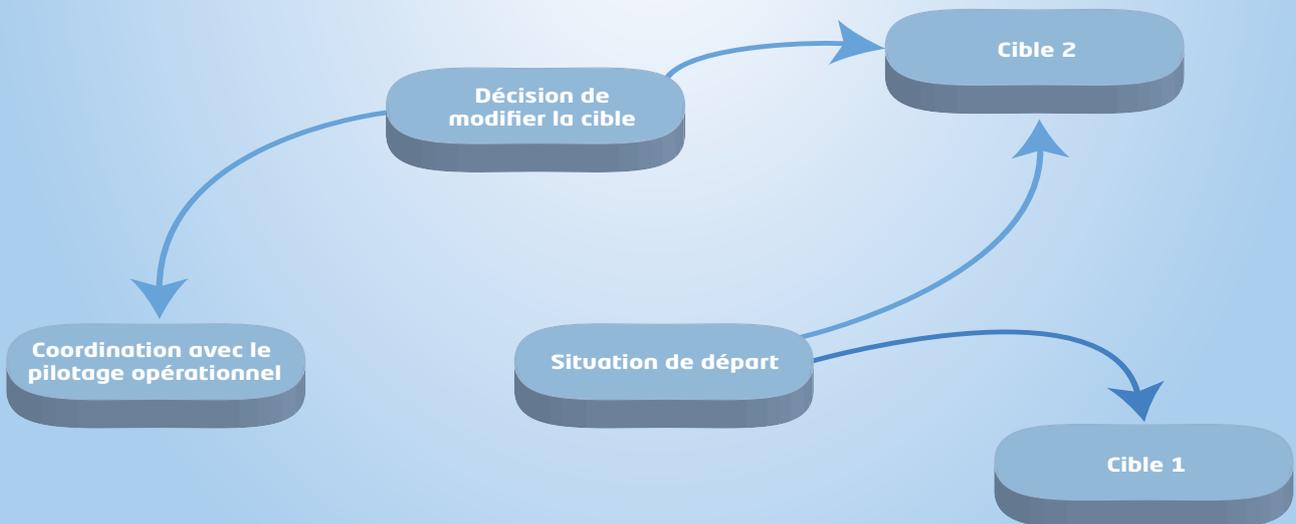
Encadré 2 : Pilotage opérationnel



Le déroulement du projet est ajusté pour atteindre la cible

Le pilotage opérationnel : il garantit l'atteinte de la cible du projet, il décide notamment d'adapter ou non le déroulement du projet pour atteindre la cible.

Pilotage stratégique



La cible évolue au cours du temps, le projet doit s'adapter

Le pilotage stratégique : il garantit la pertinence du projet, il décide d'adapter ou non la cible à atteindre par le projet en fonction des évolutions externes, voire internes, du projet.

tion de l'action, la redevabilité envers les parties prenantes, **l'apprentissage**. L'importance accordée à l'un ou l'autre de ces objectifs peut être très variable selon les acteurs, en fonction de leur place dans

l'action de développement. Elle est déterminante dans la construction du dispositif de suivi comme le montrera la seconde partie.

1.2.1 Le suivi pour gérer l'action

Il existe différentes manières d'aborder le lien entre la gestion de projet et son suivi. Le suivi doit assurer la disponibilité des informations qui permettent de prendre des décisions. Les décisions doivent permettre d'augmenter l'efficacité (atteindre effectivement les résultats) et l'efficience (optimiser l'utilisation des moyens pour réaliser les activités). Il s'agit donc :

- d'informer sur l'avancement de la mise en œuvre du projet,
- d'identifier les dysfonctionnements : les écarts par rapport au plan et les mesures correctives à apporter, les écarts par rapport aux objectifs et à la pertinence (cf. Encadré 2),
- d'améliorer la gestion du projet sur base de l'expérience,
- de faciliter la programmation de projets futurs.

Dans la pratique, il est fréquent de se réfugier dans un contrôle de gestion très **opérationnel**. Or, le suivi peut également permettre d'alimenter une **gestion plus stratégique**. Celle-ci questionne la pertinence des options choisies au cours de la planification afin de répondre aux opportunités nouvelles offertes par l'évolution externe ou interne de l'action.

Le suivi doit donc susciter une réflexion critique qui ne se limite pas aux moyens ou aux activités, mais intègre un questionnement sur les objectifs et donc sur le sens de l'intervention.

Le schéma précédent (cf. Encadré 2) illustre comment le suivi peut alimenter deux formes complémentaires de gestion de l'action⁷.

1.2.2 Le suivi pour assurer la redevabilité

Le deuxième objectif est d'assurer une redevabilité (cf. Encadré 3) envers les parties prenantes de l'intervention.

Cette notion est chargée de fortes implications idéologiques. Le mot redevabilité provient d'une traduction du terme anglais "accountability" qui renvoie lui-même à deux significations principales qui sont liées mais distinctes. D'une part, le mot fait référence à la notion de rendre des comptes, d'être redevable pour ses actions et pour l'utilisation des fonds reçus. C'est l'acception la plus courante.

Encadré 3 :

Définition de la redevabilité

Responsabilité de rendre compte : obligation de rendre compte du fait que le travail a été conduit selon les règles et les normes convenues, ou obligation de rendre compte de façon claire et impartiale sur les résultats et la performance, au regard du mandat et/ou des objectifs fixés. Cela peut exiger une démonstration précise, voire juridique, que le travail a été accompli selon les termes du contrat.

Remarque : dans le contexte du développement, le terme peut concerner l'obligation des partenaires à agir selon des responsabilités clairement établies, un partage des rôles et des performances attendues, souvent dans le respect d'une gestion prudente des ressources. En ce qui concerne les évaluateurs, le terme évoque la responsabilité de fournir des appréciations de performance et des rapports d'avancement précis, impartiaux et crédibles. Pour les décideurs et les gestionnaires du secteur public le devoir de rendre compte s'effectue envers les contribuables et les citoyens.

Source : OCDE, 2002, Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats

D'autre part, le mot contient la notion de responsabilité pour ce qui est fait vis-à-vis des populations et par rapport aux attentes que l'on crée. De manière plus positive, la redevabilité peut se définir comme l'obligation de rendre compte de l'exercice d'une responsabilité.

Enfin, il existe une autre perspective. La légitimité des intervenants et des populations du Sud à décider de leur destin et à s'approprier les interventions qui les concernent directement ou indirectement est enfin largement reconnue de nos jours. Les intervenants du Nord doivent en tenir compte. Mais il reste à affirmer que cette légitimité s'étende jusque dans les relations partenariales : il faut que les acteurs du Nord rendent des comptes à leurs partenaires du Sud et, qu'ensemble, ils puissent à leur tour en rendre aux populations.

⁷ Des Lauriers T., "Manager un projet".- Insep Consulting Editions, Novembre 2002.

Pour que le suivi et l'évaluation y contribuent, il faut que le dispositif prenne en compte les perspectives et les intérêts des populations. Quant à ces dernières, il faut qu'elles acquièrent la capacité d'exercer un contrôle sur ce dispositif et de faire valoir leurs points de vue⁸.

Le suivi doit permettre de produire de l'information à destination de différentes catégories d'acteurs pour démontrer:

- la bonne utilisation des fonds et des moyens mis à disposition du projet,
- que les destinataires et bénéficiaires sont ceux qui répondent au cadre priorisé par les acteurs impliqués dans le projet,
- que les activités réalisées, les résultats et les effets obtenus correspondent aux objectifs fixés par ces mêmes acteurs.

1.2.3 L'apprentissage, la capitalisation, le renforcement des capacités, des objectifs émergents du suivi

Le suivi peut également faciliter l'apprentissage. La notion d'apprentissage est relativement nouvelle dans le monde francophone de la coopération. L'accent a longtemps été mis sur la capitalisation du savoir, c'est-à-dire sur une systématisation des connaissances afin que celles-ci soient réinjectées dans d'autres actions.

Le suivi permet de tirer parti des enseignements de l'expérience passée et présente (par un retour d'information). Il peut enrichir les connaissances des parties prenantes à propos de ce qui fonctionne ou non et sur les raisons de ces succès ou de ces échecs.

En lui-même, le suivi contribue à renforcer les capacités puisqu'il fournit aux différentes parties prenantes l'opportunité d'interagir sur les progrès et les contraintes d'un projet. Pour Paulo Freire⁹ déjà, la véritable situation d'apprentissage est celle où l'on est acteur de son propre changement. Chacune des parties prenantes devient de la sorte plus consciente de ses points forts et de ses points faibles. Le suivi endosse alors une fonction formative.

1.3 Les grandes tendances en matière de suivi d'une action de développement

En 2002, au cours d'une conférence sur le "Monitoring and evaluation" (M&E)¹⁰ dans le champ de la coopération au développement, INTRAC relevait une sorte de tension entre les méthodes managériales axées sur la mesure de la performance (issues du monde de l'entreprise privée et promues par les bailleurs de fonds) et les approches participatives développées et pratiquées dans le monde des ONG. Ce constat est encore très valable aujourd'hui. Ces différences dans les techniques et méthodes de suivi témoignent de différences dans la conception même du développement.

Dominantes dans la coopération au développement, les approches linéaires basées sur la planification ont longtemps déterminé la manière de faire le suivi

La notion de suivi des actions de développement a longtemps été liée à celle de "projet". Le suivi est alors considéré de manière assez classique comme une action de gestion, réalisée par les opérateurs du projet et destinée à s'assurer que le projet ne s'éloigne pas des prévisions identifiées par la planification. Essentiellement opérationnel, le suivi s'intéresse prioritairement à établir si les activités sont exécutées en temps voulu et aboutissent à un produit. Le suivi équivaut davantage ici à un exercice bureaucratique qui ne remplit pas une fonction importante au sein du projet mais qui dessert des objectifs de redevabilité envers les bailleurs. Les populations impliquées dans le projet sont surtout considérées comme des sources d'informations. Un tel système de suivi est qualifié d'"extractif"¹¹. (cf. encadré 4)

Malgré les nombreuses critiques dont elle fait l'objet, et en l'absence d'alternative, l'approche projet s'est renforcée avec la généralisation, dans les années 90, du cadre logique (CL) et de la notion de cycle de projet (GCP) (cf. annexe 1), au point de devenir des outils de référence incontournables du suivi des actions. Parallèlement, dans les institutions et jusque dans les ONG, la coopération jusque-là dominée par des spécialistes thématiques devient davantage l'affaire de gestionnaires en mesure de monter et finaliser des actions à l'aide de ces nouveaux outils. L'identification et la mesure des indicateurs objectivement vérifiables (IOV)

⁸ Voir à ce propos les initiatives de création et de renforcement des capacités des populations et des organisations de la société civile promues dans les DSCRIP (Documents sur la stratégie de croissance et de réduction de la pauvreté) – visant à permettre la participation et le contrôle dans le processus de programmation, de suivi et d'évaluation.

⁹ Paulo Freire (1921-1997) est un pédagogue brésilien qui a fortement influencé la pédagogie de la formation des adultes en travaillant notamment sur l'alphabétisation des personnes opprimées. L'éducation est un processus de conscientisation et de libération. Ses ouvrages les plus connus sont : "Pédagogie des opprimés" (1974), "La pédagogie de l'autonomie" (1991)

¹⁰ Esther Mebrahtu, Brian Pratt, Linda Lonnqvist, "Rethinking Monitoring and Evaluation : Challenges and Prospects in the Changing Global Aid Environment", INTRAC, 2007, 176p

¹¹ Commission européenne, "Méthodes de l'aide. Lignes directrices gestion du cycle de projet", mars 2004.

Encadré 4 :

Le suivi mal perçu par les acteurs de coopération

Comme le remarque Sebahara¹² dans le cadre d'une étude sur le suivi et l'évaluation des appuis à la décentralisation au Burkina Faso, ces approches sont peu appréciées par les acteurs de la coopération qui leur reprochent d'être "trop rigides, hiérarchiques - c'est-à-dire top-down-, de mettre l'accent sur les seules données quantitatives, de privilégier une démarche linéaire inapte à prendre en compte les évolutions. Certains acteurs de terrain les considèrent même comme un outil de contrôle de l'utilisation des fonds et de justification des dépenses". Elles seraient conçues pour présenter des données objectives, quantifiables et sans préjugés et souvent associées à la volonté de "surveiller".

deviennent le centre d'attention des dispositifs de suivi au détriment des processus de communication et du rôle des acteurs. L'évaluation est également considérée comme une action et une phase bien distincte de celle du suivi.

De la notion de "projet" à celle de "programme", le suivi devient plus complexe

Dans le cadre des efforts menés pour améliorer l'efficacité du développement et dans une logique de dépassement des limites de l'approche projet, la notion de programme est introduite. Les projets de développement sont alors censés s'inscrire dans un programme, cadre plus global qui définit à plus long terme les grands objectifs et les grandes orientations stratégiques des interventions. Initialement définie à l'échelle des grandes institutions internationales et des Etats, l'approche "programme" a progressivement été imposée aux différents acteurs de la coopération au développement (notamment aux acteurs de la société civile) comme un préalable à la définition de toute action cohérente. (cf. encadré 5)

La distinction entre suivi de projet ou suivi de programme est rarement faite dans la littérature produite tant par la société civile que par les agences de coopération. Si suivre un projet ou un programme procède globalement d'une logique similaire (cf. partie II), il faut reconnaître que dans le second cas, le suivi devient plus complexe¹³ et qu'il devient d'autant plus

Encadré 5 :

Définition projet programme selon la DDC

(Direction du développement et de la coopération Suisse)

Pour la DDC ("Monitoring - garder le contact avec la réalité - Partie I : les étapes du suivi" juillet 1997) "Un Projet constitue une entreprise clairement délimitée, lancée par des partenaires poursuivant un but commun ou partageant une même vision. Les compétences, les moyens personnels et financiers de même que le cadre temporel sont réglés dans un contrat.

Un Programme peut englober plusieurs projets ou activités d'un secteur ("programme sectoriel") ou encore des sections géographiques ("programme par pays"). Des projets complexes sont également qualifiés de programme."

nécessaire de le délimiter en posant un certain nombre de choix. D'abord, le programme englobe plusieurs projets, thèmes, zones géographiques et acteurs, les niveaux et champs de suivi possibles sont d'autant plus nombreux. Ensuite, le suivi des actions alimente aussi le suivi des objectifs des programmes des différents intervenants, le plus souvent au Nord. Les dispositifs s'en trouvent alourdis et les données à gérer sont démultipliées. Enfin, le fossé entre l'action concrète de terrain -où se réalise la récolte d'information- et la prise de décision ne cesse de s'accroître. Ceci est d'autant plus important qu'augmentent le nombre d'acteurs intermédiaires et l'exigence de redevabilité sur les résultats finaux des actions.

De manière plus générale, la diversification des acteurs impliqués dans la coopération au développement ajoute une difficulté supplémentaire dans le montage des actions de développement et dans leur suivi. La complexification des niveaux d'intervention (du projet au programme, de l'exécution directe au partenariat) et la multiplication des acteurs intervenant autour d'une même action de développement rendent les convergences d'intérêts plus difficiles et cela pose également des problèmes en termes de compatibilité des systèmes d'information.

Participation et évaluation orientent le suivi vers une meilleure prise en compte de la redevabilité et de l'apprentissage

Le développement des approches participatives et le débat sur l'évaluation ont permis de questionner et

¹² Sebahara P., "Suivi et évaluation des appuis à la décentralisation et à la gouvernance locale. Le cas du Burkina Faso", ECDPM, EnBref7, 2007.

¹³ L'introduction de la notion de programme au Nord a toute une série d'autres implications positives comme négatives. Notamment de cloisonner les actions de développement menées par différents acteurs et de ne pas permettre une véritable prise en compte des besoins des populations.

de faire évoluer la manière de faire du suivi tant dans les ONG, que dans les institutions bi et multilatérales. Les populations commencent à être considérées comme des acteurs à part entière. Néanmoins, les évolutions sont plus lentes en ce qui concerne leur rôle comme bénéficiaires et destinataires des informations issues du dispositif de suivi et dans la prise de décision concernant le projet.

Des tendances plus souples se développent donc. Elles intègrent suivi et évaluation (SE) dans un cycle d'apprentissage, et donnent une place accrue aux perspectives d'acteurs permettant que l'apprentissage bénéficie à tous les niveaux. L'encadré suivant présente deux modèles extrêmes de suivi-évaluation, l'option 1 illustrant une approche assez courante du suivi, et l'option 2 les principes du suivi-évaluation participatif (SEP).

Des ONG anglo-saxonnes se sont fortement impliquées dans le développement d'approches participatives

du suivi, en mettant notamment l'accent sur le suivi comme outil de renforcement des capacités, d'empowerment et d'apprentissage¹⁵. Les approches développées par ces ONG restent largement qualitatives et mettent l'accent sur le caractère subjectif des appréciations des résultats d'un projet en donnant la priorité aux jugements des populations.

Le terme de "suivi participatif" peut toutefois être utilisé de manière approximative par des processus qui limitent en fait le rôle des groupes cibles à celui d'"informateurs" ou de collecteurs de l'information.

Dans le monde francophone, l'implication des populations reste assez timide surtout dans la prise de décision.

Le débat sur l'efficacité de l'aide invite à réinterroger la conception classique du suivi

La déclaration de Paris¹⁶ (mars 2005), confirme avec la gestion axée sur les résultats (GAR) la prédominance

Encadré 6 : Illustration par deux approches extrêmes du Suivi

	Option 1	Option 2 (SEP)
Entrepris par	Bailleur de fonds	Bailleur de fonds+parties prenantes du projet
But	Responsabilité financière du bailleur de fonds	Renforcement des compétences, plus grande appropriation des résultats, responsabilisation de multiples parties prenantes
Évalué par	Evaluateur externe	Parties prenantes du projet aidées d'un facilitateur de SEP
Mandat	Etabli par le bailleur de fonds avec apport limité du projet	Etabli par les parties prenantes du projet
Méthodes	Enquête, questionnaire, interview semi-structurée, interview, groupes de discussion	Eventail de méthodes comme apprentissage et action participatifs, enquêtes d'appréciation, témoignages
Effet	Rapport final distribué à l'interne	Meilleure compréhension de la réalité locale, parties prenantes participent aux décisions résultant de l'analyse de l'information et sur la manière de l'utiliser pour modifier les stratégies et les activités du projet afin de mieux réaliser les résultats

Source : D'après F. Coupal, 2000¹⁴

¹⁴ Françoise Coupal, "Suivi et évaluation participatifs fondés sur les résultats", Mosaic.net international, Inc., septembre 2000, ACIDI.
¹⁵ Voir à ce propos la méthode ALPS ("Accountability, Learning and Planning System", 2006, Action Aid International) développée par Action Aid International.

des méthodes planificatrices axées sur la mesure de la performance. Tout en focalisant l'attention sur les résultats plutôt que sur les réalisations, la GAR cherche malgré tout à promouvoir la participation des acteurs. L'introduction de la GAR réoriente l'objet du suivi en s'attachant plus particulièrement aux changements c'est-à-dire à l'obtention des effets et de l'impact. Le suivi doit donc permettre la gestion stratégique des interventions et pas seulement opérationnelle. Il doit aussi permettre l'apprentissage.

L'application pratique de cette méthode reste encore de l'appréciation des différentes parties signataires de la Déclaration qui ont d'ores et déjà, dans leurs guidelines, mis l'accent sur le suivi des effets et de l'impact. Cette initiative se révèle aussi intéressante que risquée car l'impact reste une matière encore bien complexe (cf. Hadjaj-Castro, Lambert, 2008¹⁷). Le débat n'est guère nouveau. Dès 1999, Roche C., même

s'il le fait au travers d'approches plutôt qualitatives, aborde en effet déjà le suivi des effets¹⁸. Aujourd'hui, la logique dominante reste néanmoins de mesurer et quantifier ces effets.



Photo : COTA asbl

¹⁶ La déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide a été approuvée par 60 pays et plus de 50 institutions multilatérales et bilatérales le 2 mars 2005, consacrant la gestion de l'aide par les résultats (GAR).

¹⁷ Hadjaj-Castro H., Lambert A., "Introduire la perspective d'acteurs dans l'analyse d'impact" - Hors série N°7 - IRAM COTA, 60 p., éd. COTA, 2008.

¹⁸ Roche C., "Impact assesment for Development Agencies- Learning to value change". OXFAM, 1999.

d'une intervention.

Au cours de la phase de **programmation**, les éléments-clés du suivi d'un programme permettent de préciser à l'échelle du projet les priorités du suivi, les questions-clés et éventuellement les indicateurs (cf. annexe 2). Par exemple, les indicateurs sectoriels définis à l'échelle des programmes nationaux fournissent les éléments de base pour le suivi des projets bilatéraux relatifs à ce secteur. Certaines ONG peuvent également avoir recours à ces indicateurs sectoriels (santé, eau potable,...) pour définir des indicateurs à l'échelle de leurs propres projets.

Exemple 1

Quelques indicateurs sectoriels (sans cible) couramment utilisés :

- Taux de mortalité infantile dans une zone d'intervention,
- Taux de couverture des centres de santé,
- Nombre de points d'eau pour 500 habitants.

La relation entre le suivi d'un projet et le suivi du programme dans lequel il s'inscrit n'est ni simple ni linéaire. Elle dépend à la fois de la relation qui existe entre le programme et le projet et de la place du programme par rapport aux objectifs institutionnels des différents acteurs impliqués, de la nature, de la taille et de la complexité du programme.

Exemple 2

Une ONG belge appuie les initiatives des acteurs porteurs de changements. Son programme est thématique, axé sur les droits économiques et sociaux. Elle fait le choix d'appuyer, dans le cadre de son programme, des initiatives existantes et identifiées comme porteuses de changements. La concrétisation de ces initiatives recoupe des champs et des activités extrêmement différents. L'ONG considère que le suivi du projet est une affaire interne des partenaires qui opèrent au Sud. Le programme cherchant lui à promouvoir une réflexion transversale plus globale, va appuyer son suivi sur des indicateurs qualitatifs liés à la mise en réseau et à l'émergence d'un débat. Le suivi des projets sera quant à lui plus lié à leurs réalisations concrètes. Le suivi du programme est réalisé par les

chargés de mission de l'ONG, tandis que le suivi des projets est réalisé localement par les partenaires et bénéficiaires.

Lors de l'**identification** et de la **formulation** d'un projet, le système de suivi est ébauché et négocié entre les différents acteurs. Ainsi les indicateurs de réalisation peuvent déjà être définis si on utilise le cadre logique. Les indicateurs de projets déjà réalisés dans les domaines similaires peuvent servir de référence pour l'identification et la formulation de nouveaux projets. A cette étape, les exigences de précision du dispositif de suivi sont assez variables selon les bailleurs de fonds.

Exemple 3

Au début des années 2000, le Fonds de Contre-valeur Canada - Equateur exige, lors des dépôts de demandes de financement sur les projets productifs, de disposer d'un cadre logique dont les indicateurs sont choisis sur base d'une liste de référence, ainsi que d'une liste des producteurs impliqués dans le projet. Les prévisions d'augmentations de revenus des producteurs sont notamment exigées et un calcul de Taux Interne Brut établit la pertinence de financement du projet.

Lors du **financement**, les indicateurs permettent également d'apprécier ce qui est attendu du projet (résultats et objectifs) au regard des ressources et des coûts. Il arrive assez régulièrement que ces projections fassent l'objet d'une nouvelle négociation avec les bailleurs et donateurs, lorsqu'ils estiment par exemple que le nombre de bénéficiaires (ou encore la couverture du projet) est insuffisant. (cf. Exemple 4)

Au démarrage de la **mise en œuvre**, les éléments-clés du suivi sont précisés : acteurs (rôles et responsabilités), outils, procédures, chronogramme et échéances. C'est au cours de cette phase qu'est réalisé l'essentiel des activités de collecte et d'analyse de données. Les démarches qui optent pour le suivi-évaluation intègrent l'analyse et l'appréciation de ce qui est "réalisé" afin d'éventuellement réorienter les activités, les résultats, les changements, les indicateurs du projet au besoin. Dans le cadre d'un suivi de programme la démarche reste la même, même si les acteurs impli-

qués dans cette démarche varient en fonction du type de programme.

Exemple 4

Certains donateurs disposent de critères de financement relatifs au nombre de bénéficiaires ou à la couverture du projet par unité monétaire investie. Ceux-ci ne sont pas officiellement posés mais certains considèrent par exemple que le coût total annuel du projet divisé par le nombre de bénéficiaires ne peut excéder 30 euros par bénéficiaire et par an pour un projet en Afrique centrale. Ce critère doit bien évidemment tenir compte des réalités des pays d'interventions.

Au cours de la phase d'**évaluation** (finale ou à mi-parcours), les données collectées par le système du suivi au cours de l'avancement du projet /programme sont une base d'analyse globale, sur une période donnée, qui permet d'apprécier l'atteinte des résultats et des objectifs. Une phase d'évaluation n'est pas incompatible avec une démarche de suivi-évaluation, car elle peut être l'occasion de recourir à un regard externe (un évaluateur indépendant ou externe à l'intervention) ou de répondre à des questions qui ne font pas l'objet du suivi. Une démarche de suivi-évaluation facilitera l'évaluation en lui fournissant une base d'informations plus riche et documentée.

La plupart des évaluations mettent en avant la difficulté des interventions et des équipes à établir des systèmes de suivi qui permettent au moment de l'évaluation de disposer de suffisamment d'informations structurées pour émettre un jugement, une valeur sur ce qui a été réalisé.

Enfin, la gestion du cycle de projet s'appuie sur un certain nombre de critères de qualité. Ceux-ci sont variables d'une organisation à l'autre et dépendent des valeurs et de la vision du développement défendues par l'organisation. Même si les critères de la Commission européenne font aujourd'hui largement consensus, ils peuvent être enrichis par les valeurs de chaque institution. Ces critères de qualité entrent en ligne de compte pour définir ce qui doit être piloté ou suivi au cours de l'intervention : degré d'appropriation par les acteurs locaux, cohérence avec une politique de soutien sectorielle, prise en compte du genre, prise en compte d'aspects socioculturels, protection de l'environnement, viabilité institutionnelle, viabilité économique, valorisation des technologies appropriées.

Les critères de l'évaluation (efficacité, efficience, durabilité, pertinence et impact) peuvent également être utilisés comme critères du suivi.

2.2 Définition d'un cadre de référence au suivi

La réalisation du suivi implique de se doter d'un outil de référence qui permette d'apprécier des évolutions ou des changements tout au long de l'intervention en établissant notamment une situation de départ et en planifiant une situation à atteindre. Si aujourd'hui, le cadre logique, outil de référence de la GCP (cf. annexe 2) est le plus utilisé, il est important de relever que quelques rares alternatives se développent. La différence entre alternatives réside essentiellement dans le recul qui est pris par rapport à la planification.

Le cadre logique s'appuie sur une modélisation linéaire de la réalité et sur une planification orientée sur les résultats. Il synthétise sous forme d'une matrice les principaux éléments d'un projet ou d'un programme : la situation de départ et la situation à atteindre au terme du projet, la stratégie ou logique d'intervention et les éléments de contexte nécessaires à sa réalisation. Il s'appuie en particulier sur des indicateurs qui doivent être pilotés tout au long de l'intervention et en fixe les valeurs cibles (colonne IOV).

Si le cadre logique présente de fortes limites, il reste fort utile s'il est employé à bon escient. Il permet de présenter de manière claire et synthétique une action de développement à différents interlocuteurs. Il sert de cadre de référence tout au long des étapes d'une intervention. Des formats de référence sont remplis pour fournir une information synthétique pour la prise de décision lors des phases ultérieures. (cf. Encadré 8)

Ces formats de référence reprennent les informations des colonnes du cadre logique. Les outils utilisés pour la collecte de l'information et son rapportage sont également établis à partir des sources de vérification du cadre logique.

Au cours de la mise en œuvre, divers outils sont conçus pour assurer le pilotage et la gestion des différents niveaux de réalisation et des champs définis

Encadré 8 :**Un exemple de passage du cadre logique au format de rapportage**

Logique d'intervention	Indicateurs objectifs vérifiables (IOV)	Sources de vérification (SV)	Hypothèses
Objectif (s) global (aux)			-
Objectif (s) spécifique (s)			
Résultats			
Activités	Moyens / coûts		Conditions préalables



Logique d'intervention	IOV					
	Situation de départ (début d'intervention)	SV	Situation au X/X/200X	SV	Situation prévue en fin d'intervention	SV
Objectif (s) global (aux)						
Objectif (s) spécifique (s)						
Résultats						

dans la matrice du cadre logique : plans opérationnels, chronogrammes d'activités avec attribution des responsabilités, tableaux de suivi des indicateurs et de référence, tableaux de suivi budgétaire, etc.

Dans une logique de contrôle des réalisations et de comparaison du réalisé par rapport au "prévu", le cadre logique est un outil pertinent. Néanmoins, il peut enfermer les utilisateurs dans la planification et constituer un frein à l'innovation et à l'initiative. Son utilisation devient plus délicate lorsqu'il s'agit de suivre des effets et de l'impact. Les changements interviennent rarement de manière tout à fait linéaire selon des liens de causalité uniques, de telle sorte que la planification des effets et d'un impact s'avère trop approximative et hasardeuse pour être utilisée dans une logique de comparaison prévu /réalisé.

Certaines méthodes alternatives de suivi, essen-

Exemple 5

La méthode de Cartographie des incidences (CRDI) permet de piloter les changements de comportements des acteurs-clés impliqués dans un projet. Les incidences (ou effets) sont ici définies comme "les modifications du comportement, des relations, des activités ou des agissements de personnes, de groupes et d'organisations avec lesquels un programme de développement travaille directement". Cette méthode s'appuie sur l'identification de la vision et de la mission d'un programme, des partenaires qui induisent les changements visés et des incidences sur les partenaires. Pour chacune de ces incidences, des marqueurs de progrès sont identifiés et pilotés avec les partenaires au moyen d'un journal de bord. Les stratégies d'accompagnement des partenaires sont établies. Pour chaque

partenaire limitrophe, les incidences visées et les marqueurs de progrès associés servent de référence au pilotage de l'intervention. Le suivi permet également de piloter les stratégies d'accompagnement des partenaires (journal des stratégies) et la capacité de l'intervention à s'adapter aux évolutions des partenaires (journal de rendement).

tiellement celles qui se concentrent sur le pilotage des effets (cf. Exemple 5) s'affranchissent de l'utilisation du cadre logique et de sa linéarité. Elles

s'appuient néanmoins également sur un exercice de planification, plus souple.

Avec la GAR, un nouveau cadre de référence est également proposé. Ce tableau de rendement reste largement inspiré du cadre logique (cf. Encadré 9). Malgré les contraintes exposées, le cadre logique fournit les principaux champs à piloter par le dispositif de suivi : les réalisations et les processus, le contexte, les ressources (moyens et budget). C'est à partir de la logique d'intervention que seront formulées les grandes questions évaluatives du dispositif de suivi-évaluation.

Encadré 9 :

Le cadre de mesure du rendement dans la Gestion axée sur les résultats

Une première colonne reprend les différents niveaux de la chaîne de résultats. C'est une alternative à la présentation de la logique d'intervention du cadre logique. Par ailleurs, la GAR identifie les risques liés à un projet que ceux-ci soient externes (comme dans le cadre logique) ou internes à la gestion du projet.

Cadre de mesure du rendement					
Chaîne de résultats	Indicateurs de rendement	Sources de vérification	Méthode de collecte des informations	Fréquence	Responsabilités
Impact					
Effets					
Extrants					
Activités					
Rayonnement					
Ressources					

Source : Fiche de synthèse GAR – Etude GCP- COTA asbl, 2007

3

Les différents champs et niveaux du suivi

3.1 Les principaux champs du suivi

On distingue classiquement quatre grands champs de suivi d'une intervention de développement. Les trois premiers correspondent aux éléments planifiés dans le cadre logique. Ainsi, le suivi peut concerner :

- les moyens mis à disposition de l'intervention,
- les réalisations permises par l'intervention,
- le contexte dans lequel se déroule l'intervention,
- les processus mis en œuvre par l'intervention afin d'obtenir les réalisations.

Dans la pratique, on observe que les deux premiers champs restent les plus suivis dans les interventions de développement, au détriment des deux autres. Cependant, il n'est guère possible de tout piloter, et il s'agit d'établir des choix en fonction des moyens mis à disposition du suivi et des objectifs de suivi prioritaires par les acteurs. Pour chacun des champs définis, dans un objectif de simplification, une série

de questions-clés ont été posées afin d'aider le lecteur à mieux comprendre ce que revêt le suivi de ce champ. Nous invitons le lecteur à se reporter à la Partie II chapitre 2.

3.1.1 Suivre les moyens

Le suivi des moyens s'intéresse à l'usage qui est fait des ressources humaines, matérielles et financières mises à la disposition de l'action de développement pour accomplir ses objectifs. Le tableau suivant fournit de manière synthétique les questions-clés pour réaliser le suivi des moyens selon les objectifs poursuivis. (cf. *Tableau 1*)

Chacune des questions de ce tableau peut être déclinée. A titre d'exemple, "Les ressources utilisées correspondent-elles à celles que l'on avait prévu d'affecter ?" peut se traduire de la manière suivante :

Tableau 1 :
Questions-clés de suivi des moyens selon les objectifs poursuivis

Objectifs/ Champs	Contrôle et redevabilité	Gestion	Apprentissage	Capitalisation
Moyens	Les moyens prévus sont-ils disponibles ? Les moyens disponibles /utilisés correspondent-ils à ce qui a été planifié ? Les moyens disponibles sont-ils utilisés pour les buts prévus ?	Les moyens disponibles sont-ils utilisés de manière optimale ? Les moyens utilisés correspondent-ils aux besoins réels ? L'utilisation des moyens disponibles fait-elle face de manière optimale aux imprévus ?	Quelles leçons peut-on tirer de l'utilisation qui a été faite des moyens ?	Existe-t-il des aspects (type de compétences, spécifications techniques, etc.) qui nécessitent une formalisation ? Quels sont les aspects liés à l'utilisation des moyens qui mériteraient d'être diffusés ?

Source : Fiche de synthèse GAR – Etude GCP- COTA asbl, 2007

- Le personnel mis à disposition de l'intervention correspond-il à celui prévu en termes de quantité, de qualité (compétences techniques, savoir-faire, qualités personnelles) ?
- Les bâtiments, les équipements, les matériaux et les services utilisés correspondent-ils à ceux prévus ?
- Le budget utilisé correspond-il à celui prévu ? Le rythme des dépenses correspond-il à celui prévu ? Les recettes prévues correspondent-elles à celles perçues ?

Mais se limiter à une comparaison entre la réalisation et la planification exclut une remise en cause de certains aspects de l'intervention. Dans le cadre d'une gestion plus stratégique du suivi, il serait également nécessaire d'introduire des questionnements sur la pertinence des ressources et moyens planifiés pour l'atteinte des objectifs de l'intervention. Les ressources utilisées correspondent-elles aux ressources actuellement nécessaires ?

- Le personnel mis à disposition de l'intervention correspond-il à celui *nécessaire* en termes de quantité, de qualité (compétences techniques, savoir-faire, qualités personnelles) ?
- Les bâtiments, les équipements, les matériaux et les services utilisés correspondent-ils aux *besoins réels* ?
- Le budget utilisé correspond-il à celui *nécessaire* ? Le rythme des dépenses correspond-il à celui *nécessaire* ? Les recettes perçues sont-elles *suffisantes* ?

La nécessité de rendre des comptes aux donateurs encourage en général l'application d'une certaine rigueur pour le suivi des ressources et du budget. Le sens unique de cette "responsabilité de comptes"

Exemple 6

Les approches participatives telles que l'ALPS "Accountability, Learning and Planning System" (Action Aid) tentent de développer une responsabilité envers les plus pauvres et les "bénéficiaires" des actions. Des affichages publics et des séances d'information sont organisés pour informer les populations. La transparence totale prônée par ce genre d'approche peut se révéler délicate dans certains contextes.

(redevabilité) a été largement remis en cause (*cf. chapitre 1.2*). De nombreuses ONG ont cherché à adresser cette redevabilité à d'autres parties prenantes que les seuls donateurs. (*cf. Exemples 6 & 7*).

Exemple 7

Le projet de gestion de l'eau Sumak-Parkuy (Equateur) propose une démarche qui répond aux attentes de reddition de comptes et de transparence envers les populations concernées, en réalisant avec elles une gestion partagée des enveloppes budgétaires liées aux investissements d'ouvrages d'irrigation. Le suivi étant conçu comme un outil de renforcement des capacités des organisations paysannes, les dirigeants des associations d'irrigants sont associés au suivi des budgets, des ressources humaines (suivi du temps de travail des maçons et des aides de chantiers) et du matériel (suivi des stocks) affectés aux ouvrages d'irrigation. Les enveloppes budgétaires sont gérées sur des comptes bancaires exigeant une double signature des présidents d'organisations et des techniciens du projet. La comptabilité est assurée par les trésoriers des organisations qui rendent compte aux membres. Des visites de suivi des chantiers sont également assurées par des commissions mixtes : niveau des stocks de matériel, listing de présence des maçons et des aides de chantiers, état d'avancement et qualité des ouvrages.

Le suivi des moyens utilise la planification comme référence pour une comparaison avec les moyens utilisés, mais cette gestion peut se faire de manière plus ou moins souple. L'approche de gestion par résultats (GAR) propose d'effectuer la planification, notamment le budget et le suivi budgétaire, en fonction des résultats ou des objectifs. Cette modalité de suivi permet d'avoir une idée du coût de réalisation d'un objectif ou d'un résultat pour les planifications futures, mais elle se révèle néanmoins plus compliquée à mettre en œuvre. Une activité, un technicien, un équipement pouvant contribuer à plusieurs résultats différents, il est parfois artificiel de les affecter en proportion à l'un ou l'autre résultat. Ce suivi peut donc s'avérer complètement impossible à effectuer dans le cas de certains projets complexes car il requiert que l'on puisse établir une frontière entre les activités et les ressources d'un résultat et d'un autre. De fait un seul et même atelier avec des organisations paysannes

Exemple 8

Une ONG fait venir ses partenaires, des organisations paysannes, en Europe dans le cadre de la semaine du commerce équitable. Ils participent à des cycles de conférences-débats ouverts au grand public et aux militants de l'association. Ils réalisent des visites et obtiennent des contacts et des contrats auprès de leurs clients actuels et potentiels. Ils participent à une réunion internationale de la fédération paysanne dont ils sont membres. Cette visite contribue de fait à plusieurs objectifs : la sensibilisation des militants et du grand public sur les impacts du commerce équitable, l'augmentation des volumes de commercialisation et des revenus des familles paysannes, et enfin le renforcement des capacités des participants et de leurs organisations (prise de parole en public, contacts commerciaux, renforcement organisationnel et de réseaux,...). L'affectation budgétaire des frais liés à cette visite (billets d'avion, frais de déplacements locaux et d'hébergement) ne peut être qu'artificielle et plus ou moins arbitraire, chacune des activités réalisées contribuant à plusieurs objectifs.

peut contribuer à atteindre plusieurs résultats (cf. Exemple 8). En outre, cette affectation qui, dans certains projets, doit être révisée périodiquement, requiert du temps. Il faut conserver une certaine flexibilité dans l'appréciation de la pertinence des (ré) affectations budgétaires pouvant survenir au regard de l'évolution du contexte et du projet lui-même.

3.1.2 Suivre les réalisations

Le suivi des réalisations concerne les quatre derniers niveaux de la logique d'intervention détaillée dans le cadre logique, ou dans la chaîne des résultats de la GAR (cf. Tableau 2). Ces niveaux sont : les activités, les résultats, les effets (objectif spécifique) et l'impact (objectif global). On parle également de changement pour les résultats, effets et impacts. Ces changements peuvent concerner des changements d'état, de comportement ou de structure sociale¹⁹.

Le tableau 3 fournit de manière synthétique les questions-clés pour réaliser le suivi des réalisations selon les objectifs poursuivis.

Les différents niveaux de réalisation sont détaillés ci-après. A titre illustratif, un certain nombre de questions-clés (non exhaustives) répondant à des objectifs de contrôle-redevabilité et de gestion –les plus fréquentes– sont détaillées et adaptées à chaque niveau de réalisation.

Le suivi des activités

Le suivi le plus couramment réalisé est celui qui concerne les activités. Il peut être réalisé quotidiennement ou à une fréquence moins élevée, en fonction des besoins. Lorsque le suivi est réalisé à partir d'indicateurs, des indicateurs de réalisations qui ne sont pas spécifiés dans le cadre logique peuvent être pilotés, ils contribuent parfois à qualifier les indicateurs des niveaux supérieurs. (cf. Exemple 9)

Tableau 2 :

Correspondance entre chaîne de résultats et logique d'intervention

Chaîne des résultats :	Activités ⇔	Résultats ⇔	Effets ⇔	Impact
Logique d'intervention (cadre logique) :	Activités ⇔	Résultats ⇔	Objectif(s) spécifique(s) ⇔	Objectif(s) global(aux)

¹⁹ Cf. Hadjaj-Castro H., Lambert A., "Introduire la perspective d'acteurs dans l'analyse d'impact", IRAM - COTA, Hors série N°7, 2008.

Tableau 3 :

Questions-clés de suivi des réalisations selon les objectifs poursuivis

Objectifs/ Champs	Contrôle & redevabilité	Gestion	Apprentissage	Capitalisation
Réalisations	<p>Le programme de travail (des réalisations) prévu est-il respecté ? Les réalisations sont-elles celles qui étaient prévues ? Les réalisations correspondent-elles aux besoins (aux droits, aux intérêts, ...) des populations concernées ? Les réalisations correspondent-elles aux prévisions (localisation, type, nombre de public bénéficiaire) ?</p>	<p>Le programme de travail reste-t-il faisable ? Les réalisations du projet restent-elles atteignables ? Quel est le niveau de progrès dans l'atteinte des réalisations prévues ?</p>	<p>Le programme de travail reste-t-il pertinent ? Quelles sont les leçons à tirer de la pratique ?</p>	<p>Quels sont les besoins d'outils formalisés pour améliorer la qualité/assurer le succès des réalisations ? Quels sont les pratiques ou les modèles qui valent la peine d'être formalisés ? Quels sont les pratiques ou les modèles qui valent la peine d'être diffusés ?</p>

Exemple 9

- Nombre de réunions réalisées sur l'année par les instances de l'organisation (CA-AG), réunissant le quorum
- Nombre de participants aux réunions de travail
- Nombre de femmes par session de travail
- Nombre de contrats d'emploi du personnel en bonne et due forme
- Nombre de descriptions de fonctions du personnel actualisées
- La comptabilité est tenue quotidiennement dans un cahier et donne lieu à un compte d'exploitation et un bilan financier annuel

Ces indicateurs d'activités permettront de qualifier l'indicateur du résultat auquel elles sont liées comme par exemple "Les capacités de gestion d'une organisation paysanne sont renforcées".

Il s'agit le plus souvent de répondre aux questions suivantes :

- Les activités ont-elles bien été réalisées ou sont en voie d'être réalisées comme prévu ?
- Sont-elles conformes au plan prévu en termes de quantité et de qualité des actions ? En termes de quantité et de qualité des bénéficiaires atteints ? En termes de localisation des actions ? En termes de chronogramme ?
- Aboutissent-elles aux résultats attendus ?

Le suivi des résultats

Le suivi des résultats fait l'objet d'une mesure d'indicateurs de performance et est réalisé à des échelles de temps différentes -en général plus longues- de celle des activités. Il n'existe pas de règles en la matière, le rythme de ce suivi étant lié à la nature du projet et au type de résultats attendus. Le moment du rapportage est souvent privilégié pour faire un

point sur l'état d'avancement des résultats même si la mesure des indicateurs n'est pas forcément opportune ou réalisable à ce moment précis.

Exemple 10

Un résultat visant l'augmentation de la production agricole se mesurera après la campagne agricole. Un résultat visant l'amélioration de la représentativité des femmes dans les espaces de décisions communaux ne se mesurera qu'après les élections.

Il s'agit le plus souvent de répondre aux questions suivantes :

- Les résultats sont-ils atteints ou en voie d'être atteints comme prévu au plan ? Dans quelle mesure, en termes quantitatifs et qualitatifs, sont-ils atteints ?
- Sont-ils conformes au plan prévu en termes de quantité et de qualité ? En termes de quantité et de qualité des bénéficiaires atteints ? En termes de localisation ? En termes de chronogramme ?
- Aboutissent-ils aux objectifs attendus ?

Le suivi des effets et de l'impact

Les approches classiques du suivi relèguent à l'exercice d'évaluation l'appréciation des niveaux supérieurs d'objectifs du cadre logique (objectifs spécifique et global).

Néanmoins, les approches qui mettent en avant l'apprentissage considèrent les effets et l'impact comme un champ de suivi à part entière.

Si les notions d'effets et d'impact, et le lien entre les deux, font encore largement débat²⁰, des effets sont à même de se produire à tout moment du cycle d'intervention ; ils peuvent donc également faire l'objet d'un suivi.

Selon le cadre logique, on situe les effets au niveau de l'objectif spécifique et l'impact au niveau de l'objectif global (cf. *Encadré 8 et Annexe 2*). Le suivi de ce niveau d'objectif repose sur les questionnements suivants qui sont posés au cours ou au terme du projet :

- Les objectifs sont-ils atteints ou en voie d'être atteints comme prévu au plan ? Dans quelle

mesure ? La stratégie pour atteindre ces objectifs est-elle efficace ?

- Quel est le degré de satisfaction des bénéficiaires par rapport au projet ?

De fait, ces deux dernières étapes de la logique d'intervention sont d'autant plus difficiles à planifier et à suivre, que plus on progresse, plus la responsabilité de l'opérateur pour l'obtention des "résultats" est partagée, plus l'influence des acteurs locaux et du contexte est croissante dans l'obtention du changement. Aussi, il est difficile de garantir un impact par la seule influence d'une intervention de développement. A priori, plus les acteurs locaux s'approprient une initiative, plus cette dernière a de chances de créer des changements.

Exemple 11

Soucieuse de renforcer le secteur des médias dans un pays des Grands Lacs, une ONG française promeut la mise en place de systèmes de régulation à l'échelle nationale en travaillant à la fois sur le cadre juridique institutionnel et sur les textes de loi. Toutes les propositions et expériences produites par cette ONG ne pourront conduire à un impact que lorsque, entre autres facteurs, elles seront portées et défendues par les organisations nationales du paysage médiatique ou par les instances publiques.

Par ailleurs, cette représentation linéaire et déterministe des changements (l'impact fait suite aux effets qui eux-mêmes font suite aux résultats) est extrêmement réductrice d'une réalité plus complexe et multidimensionnelle.

Effectivement, les effets peuvent avoir lieu alors même que les activités et les résultats prévus qui les précèdent dans la logique d'intervention ne sont pas réalisés et obtenus. Les effets, même significatifs, ne sont pas forcément durables, ils peuvent s'estomper avec le temps sans que cela remette en cause leur importance. A moyens égaux, des intentions similaires, menées à partir d'activités semblables, peuvent produire, selon le contexte, des résultats et des changements totalement différents.

L'utilisation du cadre logique, et donc de la planification, trouve très vite ses limites pour le suivi des effets et

²⁰ Cf. Introduire la perspective d'acteurs dans l'analyse d'impact, Hadjaj-Castro H., Lambert A., IRAM - COTA, Hors série N°7, 2008

de l'impact qui nécessitent plus de flexibilité et parfois une remise en cause de cette planification.

En général, le suivi est réalisé jusqu'aux effets, l'impact étant laissé à l'évaluation. Une étude menée en 2004 par le COTA sur l'impact des projets cofinancés par l'Union européenne, pointait la tendance des propositions de projet/ programme présentées au cofinancement à être de plus en plus ambitieuses avec des objectifs spécifiques et globaux attendus difficiles à évaluer et disproportionnés par rapport à l'intervention. Néanmoins de nouvelles approches tentent une gestion "orientée sur l'impact" (cf. chapitre 1.3), elles impliquent également des propositions plus rationnelles en termes d'effets et d'impact attendus. La GAR en particulier porte son attention sur les trois dernières étapes de la chaîne (résultats⇒ effets⇒ impact). L'approche suppose de planifier le projet en précisant le niveau de responsabilité des acteurs, ce qui oblige à plus de mesure dans la formulation des changements attendus. Elle ne précise néanmoins pas comment apprécier en particulier les effets et l'impact.

Des méthodes telles que Cartographie des incidences (CdI du CRDI), ou Development Information Monitoring Evaluation (DIME du Panos Institute) s'appuient sur le suivi des effets et de l'impact en s'affranchissant des limites de la planification du cadre logique. Elles se basent sur la clarification de l'impact attendu et des hypothèses qui sous-tendent le lien "effets ⇒ impact". Cette étape préliminaire permet de déterminer les changements qui conduiront à cet impact.

Plus largement il s'agira donc de répondre aux questions suivantes :

- Les changements attendus ont-ils lieu ? Sinon pourquoi et quels sont les changements observés ?
- Quels sont les changements inattendus qui ont eu lieu ? Ceux-ci sont-ils positifs, négatifs ?

3.1.3 Suivre le contexte

Ce champ de suivi a surtout pour objectif d'apprécier les risques inhérents à la mise en œuvre d'une action de développement ainsi que les potentialités offertes par le contexte.

Le tableau 4 fournit de manière synthétique les

questions-clés pour réaliser le suivi du contexte selon les objectifs poursuivis.

Selon le cadre logique, le contexte est suivi à partir des hypothèses. Les hypothèses sont comprises comme les conditions du contexte qui doivent être réunies pour l'atteinte des résultats et des objectifs de l'action de développement. La définition d'hypothèses est fondamentale dans l'approche cadre logique car celles-ci permettent de délimiter les risques encourus par le projet. Elles permettent d'apprécier la faisabilité de l'action et d'en apprécier les risques. Le suivi des hypothèses du cadre logique permet donc de s'assurer de la faisabilité de l'action telle qu'elle a été planifiée : des hypothèses non réalisées supposent que le niveau supérieur de la logique d'intervention ne puisse pas se réaliser. Il s'agit donc de répondre à la question suivante : les hypothèses sont-elles vérifiées ?

La GAR introduit selon le même principe la notion d'hypothèses internes (concernant par exemple l'équipe, la gestion du projet, les relations des partenaires d'exécution) afin de pouvoir veiller à disposer d'un contexte interne favorable au bon déroulement du projet.

Mais le suivi de contexte se veut plus large que le suivi des hypothèses qui se limite aux changements prévisibles.

Le contexte est entendu comme "l'ensemble des éléments qui ne seront pas influencés directement par le programme ou le projet, mais qui exerceront vraisemblablement une influence sur le déroulement du programme ou du projet"²¹.

Le suivi du contexte vise à identifier tout au long de la mise en œuvre les éventuels changements non prévisibles de l'environnement proche et lointain qui pourraient avoir une influence négative ou positive sur l'action : changements politiques, économiques, sociaux, technologiques, environnementaux, etc. Le suivi de contexte doit permettre de prendre des décisions sur une éventuelle réorientation de l'action afin d'en assurer la pertinence.

Il s'agit donc de répondre aux questions suivantes :

- Y a-t-il des éléments du contexte qui pourraient avoir une incidence sur l'action ?
- Ces éléments constituent-ils une opportunité pour

²¹ Ruedi Högger, Christian Küchli, Arthur Zimmermann, Markus Engler, Edita Vokral, Reto Wieser (Sous la direction de), "Monitoring – garder le contact avec la réalité. Partie II : instruments et procédés", Direction du développement et de la coopération, Cahier de la série Planification, Suivi, Evaluation et Réalisation, juillet 1997.

Tableau 4 :

Questions-clés de suivi du contexte selon les objectifs poursuivis

Objectifs/ Champs	Contrôle & redevabilité	Gestion	Apprentissage	Capitalisation
Contexte	<ul style="list-style-type: none"> • Quelles sont les nouvelles normes (lois, règles, politiques, etc.) auxquelles l'intervention doit se conformer ? • Le contexte est-il toujours favorable au succès de l'intervention ? • Les risques prévus sont-ils maîtrisés ? • Les acteurs qui créent le contexte de l'intervention continuent-ils leur action comme prévu ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Quels sont les nouveaux facteurs qui risquent de mettre en danger l'atteinte des objectifs de l'intervention ? • Quels sont les éléments du contexte qui offrent de nouvelles opportunités à l'intervention ? 	<ul style="list-style-type: none"> • Les acteurs jouent-ils réellement le rôle (positif ou négatif) prévu ? • La problématique du projet reste-t-elle prioritaire pour les populations concernées ? • La problématique du projet maintient-elle les mêmes caractéristiques ? 	<ul style="list-style-type: none"> • La méthodologie (facteurs pris en compte, méthodes d'analyse, approche) pour l'analyse du contexte est-elle adaptée ? • La méthodologie (facteurs pris en compte, méthodes d'analyse, approche) pour l'analyse du contexte peut-elle être formalisée ? • La méthodologie (facteurs pris en compte, méthodes d'analyse, approche) pour l'analyse du contexte mérite-t-elle d'être partagée/ diffusée ?

l'action ?

- Ces éléments constituent-ils une menace ou un risque pour l'action ?

Néanmoins, il peut être plus efficace de circonscrire un certain nombre de domaines sur lesquels se portera l'observation. La connaissance locale d'un contexte particulier de l'action peut se révéler très utile pour définir ces domaines prioritaires.

Exemple 12

Un projet de production et de commercialisation agricole basé sur l'irrigation traditionnelle à destination de marchés locaux veillera en particulier à piloter le cadre relatif aux lois sur l'eau, surtout si celles-ci sont en constante évolution, et les évolutions des marchés agricoles à un niveau local.

Un programme de structuration des médias à l'échelle nationale veillera en particulier à être attentif à l'évolution des cadres légaux relatifs aux médias (loi de régulation, loi relative à la liberté de la presse,...), mais également au climat qui règne au sein des organisations, aux relations entre le pouvoir et les médias nationaux, etc...

Un programme de développement communautaire dans un quartier pauvre situé en bord de mer en Colombie veillera à suivre l'évolution d'un grand projet de développement touristique en bordure du quartier, qui peut avoir des effets sur la communauté. Ceux-ci peuvent être positifs, tel l'accès plus facile à l'électrification ou négatifs, telles l'expropriation d'une partie du quartier, la diminution du débit de l'eau courante monopolisée par le complexe touristique, la limitation de l'accès à des terrains ou chemins publics utilisés par la communauté...). Le suivi de ce contexte permettra de mettre en œuvre de nouvelles actions pour profiter des opportunités et pour faire face aux risques.

3.1.4 Suivre les processus

Les processus sont une succession d'états, organisés dans le temps. Ils peuvent concerner des changements techniques, économiques et sociaux. Ils ne sont pas propres aux actions de développement, mais le suivi de processus s'intéressera à ceux amorcés et/ou encouragés par les interventions de développement. (cf. Exemple 13)

Exemple 13

Processus d'apprentissage de nouvelles techniques, processus de coordination ou de concertation entre les institutions, processus de prise de décision ou de lutte pour le pouvoir, processus lié à des stratégies d'actions, processus de renforcement des compétences des leaders paysans, etc.

Alors que le suivi des résultats et des effets permet de renseigner le degré de réalisation d'objectifs, le suivi de processus renseigne sur le comment on en est arrivé là et sur ce à quoi il faudra prêter attention la prochaine fois. Ces deux champs sont donc complémentaires mais le suivi des processus va plus loin en termes

d'apprentissage et de responsabilisation. Le suivi des processus alimente notamment les démarches de capitalisation des actions de développement. (cf. Tableau 5)

Il n'est guère possible d'observer tous les événements étroitement intriqués qui se produisent en même temps. Par ailleurs, chaque catégorie d'acteur, en tant qu'observateur perçoit une partie de cette réalité. Dans le cadre très limité d'une action de développement, il convient donc de sélectionner certains processus qu'il nous intéresse de suivre.

Exemple 14

Un projet d'irrigation à une échelle micro s'intéresse à l'analyse du processus qui devrait influencer sur les normes, les règles voire les politiques relatives à la gestion de l'eau au niveau local ou national (macro), en s'interrogeant sur quels moyens, et quels jeux d'acteurs ont permis d'influer sur le macro.

Un projet de santé infantile est mis en œuvre par le gouvernement provincial et une université étrangère dans la province de Ho-chi Minh au Vietnam. Il cherche à promouvoir la prévention et la détection des infections uronéphrologiques très fréquentes chez les jeunes enfants. Le suivi des processus met donc l'accent sur les moyens (quels moyens ont été mobilisés ?) et les jeux d'acteurs (qui a fait quoi ? à quel moment ? comment ?) qui ont permis aux populations locales et aux praticiens des centres de santé communautaire d'appliquer et de s'approprier un certain nombre de pratiques permettant la prévention et la détection systématiques de ces infections.

En vue de capitaliser sur une campagne internationale de plaidoyer contre l'importation en Afrique de poulet congelé en provenance d'Europe, les différentes associations africaines et européennes, partenaires de la campagne, décident de réaliser un suivi du processus qui permettra d'aboutir à l'objectif visé. Chaque étape du processus est documentée sur les aspects d'acteurs concernés, leurs rôles et responsabilités, les outils et les dispositifs mis en place et les résultats atteints ; ces informations servant de support à l'analyse ultérieure.

Tableau 5 :

Questions-clés de suivi des processus selon les objectifs poursuivis

Objectifs/ Champs	Contrôle & redevabilité	Gestion	Apprentissage	Capitalisation
Processus	<ul style="list-style-type: none"> Les normes et procédures sont-elles respectées ? 	<ul style="list-style-type: none"> Les modalités opératoires permettent-elles la bonne gestion du projet ? Les processus décisionnels accompagnent-ils correctement la mise en œuvre du projet ? 	<ul style="list-style-type: none"> Les modalités opératoires nécessitent-elles une adaptation ? Les modalités opératoires peuvent-elles être simplifiées afin de rendre la gestion et la mise en œuvre plus simple ? 	<ul style="list-style-type: none"> Quels sont les processus qui méritent d'être formalisés ? Quels sont les processus qui méritent d'être partagés/diffusés ? Quels sont les besoins d'outils formalisés pour améliorer les processus ?

Il est en particulier possible de suivre les processus de collaboration institutionnelle entre partenaires lorsque ceux-ci sont innovants ou qu'il s'agit d'en tirer des apprentissages.

Le suivi de processus, dans la mesure où il peut être appliqué à différents niveaux et porter sur l'interaction entre ces niveaux, sert à faire le lien entre le projet, le programme et les stratégies institutionnelles. (cf. Encadré 10)

3.2 Les principaux niveaux d'application du suivi

Le suivi peut être réalisé à différents niveaux d'intervention dès que celle-ci s'est fixé un objectif à atteindre dans un temps déterminé : à l'échelle d'un projet délimité dans le temps et l'espace, à l'échelle d'un programme (sectoriel, thématique, géographique), à l'échelle organisationnelle (objectifs d'un service, d'une coordination régionale, d'une coordination thématique, d'un bureau régional), ou à l'échelle d'une politique.

Ce document n'a pas la prétention de pouvoir aborder l'ensemble de ces niveaux mais il veut attirer l'attention du lecteur sur les spécificités induites par chacun de ceux-ci. Les enjeux, les contraintes, les moyens mobilisés et les acteurs à impliquer seront différents d'un niveau à l'autre. Des liens existent forcément entre les niveaux de suivi. Ainsi, le suivi d'une politique ne peut que s'appuyer sur les données produites au cours du suivi des programmes et actions mis en place dans le cadre de cette politique. Le degré d'imbrication des dispositifs de suivi mis en place à chaque niveau (projet, programme, politique) dépend de la nature du lien qui unit ces différents niveaux. Il n'existe pas de configuration unique entre un programme et ses projets, ou entre une politique et ses programmes.

Les modalités de financement notamment ont beaucoup influencé les modalités organisationnelles des ONG. Par exemple, certaines ONG qui incluent l'ensemble de leurs projets dans un programme cofinancé par le bailleur public ont un suivi de programme qui correspond au suivi des objectifs à l'échelle institutionnelle.

Encadré 10 :

Exemple de la méthode S-Pro de la GTZ

“Le suivi des processus (en anglais “Process monitoring”) désigne, dans le jargon des spécialistes, les activités qui consistent à sélectionner délibérément certains processus et à les observer de manière ciblée et systématique afin de les soumettre à une évaluation comparative et de communiquer à leur propos dans le but d’en tirer des enseignements pour le pilotage et l’aménagement des processus.”

“Le suivi des processus est un instrument de management, tout comme la planification ou l’audit centré sur les résultats. Il sert à contrôler et à gérer les processus auxquels nous prenons part pour atteindre des objectifs communs”.

La GTZ propose à titre d’exemple la méthode S-Pro en 4 étapes qui est elle-même conçue comme un processus d’apprentissage : Sélection du processus, Observation, Réflexion, Action.

L’étape de sélection du processus consiste à :

- Choisir avec qui et sur quoi réfléchir (niveau, thème)
- Choisir les champs d’observation pour un processus (ceci est spécifique à chaque acteur)
- Définir les questions-clés que l’on cherche à résoudre pour chaque champ d’observation
- Définir les indicateurs (et sources de vérification) qui renseigneront au mieux chaque question-clé
- Définir quand commencer le suivi des processus.

Ce suivi peut être initié à n’importe quel moment de l’étape du cycle de projet, mais il s’appuie sur une volonté d’un certain nombre d’acteurs de réfléchir ensemble à un certain nombre de processus.

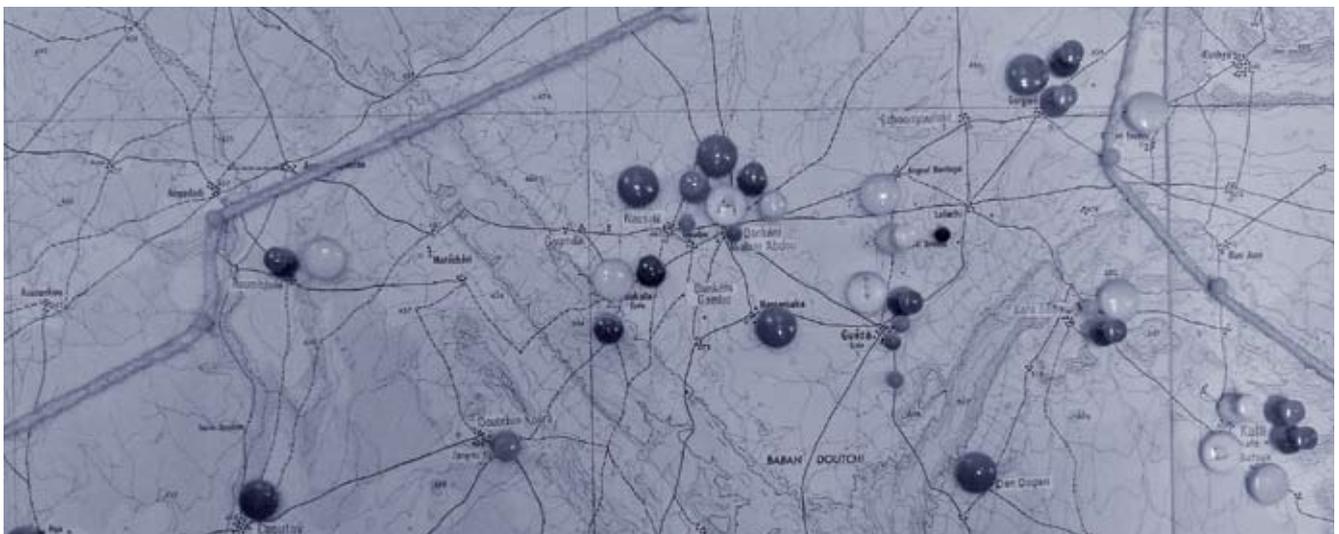
Pour en savoir plus :

Zimmerman A., Engler M. ;

“Suivi des processus. Un outil de travail pour les collaborateurs de projet”, GTZ

Pour des raisons de cohérence et d’économie, il est nécessaire de s’interroger sur l’articulation entre dispositifs de suivi relatifs à des niveaux différents. Cette articulation est d’autant plus importante si les actions concernées sont de grande taille et que les organisations concernées sont complexes. Pour une petite organisation qui n’intervient que dans un pays et sur un seul thème, les trois niveaux coïncident, et la cohérence du suivi est assurée par la définition de la mission et de la stratégie de l’organisation.

Pour la grande organisation internationale, qui intervient dans un large nombre de pays du Sud et au Nord, sur plusieurs thèmes et sous-thèmes, dans plusieurs endroits dans un même pays, avec des interventions à des niveaux différents dans un même pays (de la communauté rurale, aux associations de la société civile au niveau provincial, aux institutions de l’État), la question de la cohérence et de l’économie du dispositif de suivi-évaluation est réelle et fort importante.



PARTIE II

Conception et mise en place d'un dispositif de suivi

Cette deuxième partie propose des outils et des questionnements généraux pour concevoir et analyser le dispositif de suivi d'une intervention de développement. Le premier chapitre propose un cadre de lecture des dispositifs de suivi, utile pour leur formulation mais également pour leur analyse. Il présente également les conditions de mise en place d'un dispositif de suivi. Le second chapitre aborde, au travers d'une démarche itérative et pratique, les étapes et les questions-clés pour la mise en place d'un tel dispositif.

1

COMMENT APPREHENDER UN DISPOSITIF DE SUIVI

1.1 Mettre les acteurs au centre du dispositif de suivi

Les acteurs sont les organisations de la société civile, les institutions publiques, les groupes informels, les individus concernés par une action de développement. On considère ici tant les populations directement ou indirectement impliquées dans l'intervention que les organismes qui la financent, les associations de la société civile et les administrations locales qui la mettent en œuvre (opérateurs locaux ou internationaux).

L'attention portée aux acteurs se justifie par l'influence que le choix des acteurs amenés à jouer un rôle dans le dispositif peut avoir sur ce dernier :

1. Il détermine les choix concernant les informations utiles et pertinentes que le dispositif doit produire ainsi que sur les procédures menant à l'utilisation de ces informations (et donc l'efficacité du dispositif). On voit encore trop souvent que les informations pour le suivi ne sont pas ou peu utilisées car elles ne sont pas assez pertinentes ou parce que les acteurs n'ont pas été suffisamment impliqués dans la phase de conception du dispositif.
2. Il a aussi un impact direct sur les méthodes et les procédures de collecte, de traitement et d'analyse des informations qui sont strictement liées aux besoins, aux capacités et aux modalités d'utilisation des informations de la part de ces acteurs.
3. Il détermine les procédures de rétroalimentation vers les sources d'information. Certains groupes d'acteurs sont propriétaires exclusifs d'informations indispensables à la gestion du projet (données personnelles par exemple). Ces acteurs sont porteurs de droits, il est nécessaire d'établir une relation d'échange qui ne remette pas en question la propriété des informations, quelle que soit la finalité de la collecte²². Cette relation est à la base de toute démarche visant l'activation et la responsabilisation de tous les acteurs, ainsi que de la qualité des informations obtenues.

Même si un dispositif doit être capable de produire des informations de qualité, cela n'a de sens que si ces informations sont réellement utilisées. L'accès

à l'information donne un pouvoir. L'utilisation de cette information contribue donc au processus de renforcement des acteurs.

Exemple 15

Certaines ONG anglo-saxonnes appuient leurs stratégies de renforcement et d'émancipation ("empowerment") des acteurs sur l'accès à l'information produite par le dispositif de suivi. Ainsi l'ONG Action Aid International (AAI) a mis en place, le système ALPS (système de redevabilité, d'apprentissage et de planification) dans l'ensemble de ses bureaux nationaux et de ses programmes. "ALPS a été défini de manière à rendre compte à toutes les parties prenantes, en particulier aux plus pauvres et aux exclus, avec lesquelles nous travaillons". L'analyse du pouvoir et de l'accès au pouvoir est mise au centre des analyses et des processus. Par cette approche, l'ONG reconnaît que sa position particulière et celle de ses équipes (statut social et de bailleur) la positionne de manière tout à fait particulière par rapport aux plus pauvres et aux exclus. Elle cherche donc à promouvoir des espaces d'échanges critiques et favorise la transparence et l'accès à l'information. "L'ALPS doit garantir que les processus mis en place permettent aux plus pauvres et aux exclus de nous questionner sur notre travail et que comme les autres nous devons leur rendre des comptes".

Source : "Alps : Sistema de Rendición de Cuentas, Aprendizaje y Planificación", AAI, 2006.

Nous représentons un dispositif de suivi d'une intervention comme le résultat des interactions entre acteurs d'une intervention dans un contexte donné visant à la production, la diffusion et l'utilisation d'informations concernant des projets, des programmes ou l'ensemble des interventions d'une organisation. Pour produire, diffuser et utiliser cette information, les acteurs définissent les outils et les procédures les plus adéquats. L'encadré suivant illustre cette conception du dispositif.

Il n'existe pas de dispositif parfait mais des dispositifs adaptés à des acteurs et des contextes particuliers.

²² Dans le meilleur des cas, une telle relation sera basée sur l'échange entre informations "brutes" et informations "traitées". Dans d'autres cas, l'échange devra être négocié.

Encadré 11 :
Représentation d'un dispositif de suivi



Ces interactions apparaissent comme le meilleur compromis permettant d'apporter des réponses aux questions et objectifs assignés au dispositif.

Le dispositif de suivi se construit ou s'analyse à partir de quatre questions-clés :

1. Qui ? Les acteurs sont tous porteurs d'intérêts et de besoins différents (entre eux et au sein de chaque catégorie). Ils interprètent, vivent et interagissent avec une intervention de manière spécifique et distincte. Par conséquent, les différents acteurs ont des attentes et posent des contraintes spécifiques par rapport au suivi de l'intervention. Cette diversité des intérêts, des perspectives et des apports est une richesse, permettant d'appréhender de manière plus précise et pertinente les avancées en relation avec une intervention. Cela signifie aussi qu'il faut attribuer un rôle aux différentes catégories d'acteurs au sein du dispositif, afin que celui-ci reflète cette diversité²³. Classiquement, le suivi tend à être considéré comme relevant de la responsabilité unique de l'opérateur du projet, laissant un

rôle de simple fournisseur et/ou consommateur d'information aux autres acteurs. Les approches participatives ont permis d'introduire l'idée que d'autres acteurs pouvaient contribuer activement au dispositif de suivi. Le rôle des acteurs à chacune des phases-clés est déterminant dans la caractérisation du type de dispositif.

2. Quoi ? Tout ce qui peut se communiquer à propos d'une intervention, des dynamiques qu'elle engendre, des changements qu'on peut observer, des difficultés qu'on rencontre peut se représenter sous forme d'information. L'information décrit, caractérise, problématise, objective les actions et les comportements des acteurs, les relations entre différents acteurs, les conséquences de ces actions, ainsi que les processus, les décisions et les outils d'une intervention. Les acteurs définissent les informations qui sont nécessaires, utiles et pertinentes (et pour qui). Des relations d'influence et de pouvoir interviennent donc dans le choix des informations qui seront traitées par le dispositif. Il arrive que les sources d'information soient des individus et une catégorie d'acteur

²³ Des questions de faisabilité opérationnelle sont susceptibles de poser des limites à l'implication des acteurs, elles seront abordées dans le chapitre "Mise en œuvre d'un dispositif".

en particulier parmi les parties prenantes d'une intervention. Dès lors, il devient indispensable d'impliquer ou de responsabiliser ces acteurs au sein du dispositif, ainsi que d'établir une relation d'échange entre l'information "brute" et ce que chacun peut retirer du dispositif.

- 3. Comment ?** Des informations sont collectées avec des outils (fiches, registres, tableaux, rapports externes...) et des méthodes (enquêtes, tests, réunions, interviews, ateliers, visites, courriels...). Elles sont ensuite traitées (formules de calcul, indicateurs qualitatifs, rapport) et communiquées (rapports écrits ou oraux, réunions, etc.). Les procédures sont l'ensemble des normes qui déterminent comment (échéances, fréquence, lieux, responsabilités, destinataires) cette information va être collectée, traitée, communiquée.

Si les acteurs déterminent quels sont les outils et les procédures mis en place, le choix d'un outil ou d'une procédure peut également conduire à exclure ou inclure du dispositif, à différentes étapes ou moments, des catégories d'acteurs moins impliqués dans la prise de décisions en fonction par exemple de leur capacité à utiliser un outil (ex. la mesure et le calcul d'un indicateur statistique implique un niveau de compétence minimum en mathématiques), à respecter une règle ou une échéance (une réunion de comité de pilotage en période de pointe de travail ne facilitera pas la présence de leaders paysans) et à s'adapter à une pratique. (cf. Exemple 16)

- 4. Pourquoi ?** Les choix posés sur les objectifs ou finalités du dispositif sont déterminés par le choix des acteurs impliqués et inversement certains objectifs peuvent exclure d'emblée des catégories d'acteurs. La création de l'information peut se faire spontanément, mais le fait de s'intéresser à tel ou tel autre aspect est intentionnel. Cette intention est importante pour déterminer à qui et comment transmettre les informations... Les destinataires doivent clairement savoir aussi pourquoi ils y ont accès et ce qu'ils doivent en faire (transmettre à nouveau, archiver, analyser, vulgariser, résumer, etc.).

Le pourquoi déterminera les outils et les procédures à mettre en œuvre au sein du dispositif, et inversement certains outils ou procédures pourront faire évoluer les priorités du dispositif.

Exemple 16

Un projet d'irrigation propose d'intégrer les représentants des organisations agricoles et d'irrigants des zones indiennes et métisses dans les comités de pilotage semestriels, à la demande du bailleur de fonds dont c'est la pratique. C'est une nouveauté pour les techniciens ONG du projet qui prennent néanmoins à cœur cette proposition. Cependant, au fur et à mesure des sessions, la présence des leaders indiens est de moins en moins régulière malgré les invitations officielles. Des discussions informelles avec les leaders concernés permettent de mettre en évidence quelques erreurs. D'abord, les comités de pilotage sont fixés selon les calendriers ajustés du bailleur et de l'équipe de projet, sans vraiment tenir compte des pointes de travail des paysans. Les rapports semestriels, supports de la réunion, sont formulés dans le jargon de gestion de projet les rendant peu accessibles et utilisables surtout pour les leaders indiens qui disposent à peine du niveau d'éducation primaire. Enfin, la pratique de déjeuner dans un grand restaurant de la ville, conçue comme un moment de convivialité, met les paysans - peu habitués à entrer dans de tels lieux et... à utiliser des couverts - très mal à l'aise.

Le dispositif de suivi s'articule autour de plusieurs processus internes:

- 1. Le processus de collecte et d'analyse de l'information** apporte une réponse aux questions suivantes :

Quelle information collecter ? Qui collecte cette information ? Quels outils et méthodes pour collecter, traiter et analyser cette information ? Qui traite/ analyse l'information collectée? A quel moment réaliser la collecte, le traitement et l'analyse ?

La collecte et le traitement des données et de l'information sont souvent considérés comme étant du ressort de l'équipe de projet. Les bénéficiaires jouant un rôle de fournisseur d'information.

Ce type de processus concentre en général tous les efforts dans la formulation du dispositif, car détenir des outils, des procédures de collecte et de traitement de l'information peut paraître à plus

d'un égard rassurant. La collecte et le traitement ne sauraient se faire sans clarifier les processus de communication connexes.

2. **Le processus de communication** de l'information entre acteurs. Il s'agit de répondre aux questions suivantes :

Qui communique ? Quelle information est communiquée ? Quand est-elle communiquée ? Comment est-elle communiquée (flux d'informations) ? Quels sont les supports et les espaces de communication ? A qui l'information est-elle communiquée ?

La communication est une matière complexe. Au sein d'une action de développement, elle s'inscrit entre univers culturels, sociaux, économiques, professionnels, psychologiques et organisationnels différents. Ceci explique que deux individus, groupes peuvent interpréter et comprendre une même réalité de manière différente. Avoir conscience de ces perspectives distinctes est une première étape. Elle doit permettre de formuler des outils, règles et procédures de communication qui tiennent compte de la diversité ou cherchent à construire une compréhension commune à partir d'un certain nombre de perspectives à clarifier.

La communication pour le suivi de projet dépasse donc le simple rapport aux bailleurs, elle contribue à favoriser un certain type de relations entre les différents acteurs.

Elle doit pour cela dépasser les formats classiques du rapport écrit et innover en revêtant une grande diversité de formes (visuels, audio,...) pour s'adapter aux acteurs, aux contextes, aux objectifs poursuivis.

Etablir des outils et des procédures n'est guère suffisant et il est nécessaire, pour faire fonctionner le dispositif, de clarifier de quelle manière il va répondre aux finalités qui lui ont été assignées (gestion, prise de décisions, apprentissage, ...). Le dispositif de suivi peut contribuer à la gestion du projet et, en ce sens, il doit permettre de prendre des décisions d'ordre opérationnel et/ou stratégique. Il peut également contribuer à l'apprentissage des acteurs. Il s'agit donc de clarifier également comment le dispositif de suivi s'articule avec les processus de prise de décisions et

d'apprentissage plus externes.

1.2 Vers un décloisonnement des rôles des acteurs et une prise en compte de l'informel

Ouvrir à la perspective des différentes parties prenantes

Si dans un dispositif de suivi plus classique le rôle et le niveau d'intervention des différents types d'acteurs ont eu tendance à être normés (bénéficiaires, partenaires d'interventions, bailleurs), les évolutions connues dans le domaine de l'évaluation invitent à questionner le rôle qui peut être attribué à chaque type d'acteurs en fonction des finalités attendues du suivi. Les rôles peuvent être multiples et ne doivent pas être cloisonnés. Ainsi des bénéficiaires peuvent contribuer à la prise de décisions sur les stratégies et les investissements du projet, un représentant du bailleur de fonds, ou un membre de l'association peut être invité à un exercice de collecte de l'information.

Exemple 17

Un suivi qui affiche l'apprentissage des parties prenantes s'appuiera sur un dispositif qui donnera un rôle plus visible aux acteurs qui doivent en bénéficier (bénéficiaires ou équipe de projet) en particulier au cours des processus d'analyse et de prise de décisions. Des représentants des bénéficiaires du projet peuvent intégrer des comités de suivi, des comités de pilotage pour décider des orientations stratégiques du projet tout comme de décisions plus opérationnelles.

Les processus informels contribuent également au suivi d'une action de développement

Si au sein du dispositif, les acteurs s'accordent sur des **processus formalisés** (tant au niveau de la collecte de l'information, de la communication, que de la prise de décision et de l'apprentissage), un certain nombre de **dynamiques** beaucoup plus informelles se mettent en place au fur et à mesure du déroulement du projet. Ces dynamiques **informelles** très riches d'enseignements et d'informations sont complémentaires du fonctionnement formalisé.

La collecte de données et d'informations par visites de terrain, bases de données, fiches d'enquêtes ou la communication structurée (envoi d'un rapport structuré, réunions et séminaire de suivi, etc...)

permettent de gérer le projet. Mais les échanges d'informations permis au cours de l'observation d'une activité, d'une conversation informelle au moment d'une rencontre fortuite sont tout aussi intéressants pour renseigner sur les processus en cours au sein du projet. Les processus de communication de l'information sont donc également des moments-clés de collecte d'information. Les deux types de processus initialement décrits sont donc étroitement liés. Un dispositif de suivi est l'agencement de ces différentes composantes afin de réaliser le suivi d'une intervention.

1.3 Les conditions nécessaires à la mise en place d'un dispositif de suivi

Il n'existe pas de dispositif de suivi "idéal", celui-ci est à construire "sur mesure", en fonction du contexte local, des acteurs impliqués, des cultures des institutions qui hébergent ou mettent en œuvre le projet et des moyens mis à disposition.

Au moment de la formulation de l'intervention, lorsque les ressources nécessaires à la mise en place du dispositif de suivi (cf. *Partie I, chapitre 2*) sont déterminées, il est nécessaire de porter attention aux contraintes et exigences locales. Il s'agit de trouver un compromis entre priorités et intérêts parfois en conflit. Ce compromis se joue autour d'un certain nombre d'éléments que sont :

- **Les ressources disponibles.** Celles-ci, pour mettre en place et maintenir un dispositif de suivi, sont forcément limitées : le dispositif de suivi doit en tout cas occuper une partie marginale dans l'économie globale de l'intervention²⁴. Il faut accepter que l'on ne peut pas contourner le fait que les ressources sont limitées (cette limitation peut également être considérée comme un critère de qualité). Ceci induit une première contrainte quant à l'extension et à la profondeur des informations collectées ainsi que des analyses réalisées au sein du dispositif. On ne pourra pas, en général, satisfaire tous les intérêts de tous les destinataires potentiels de ces informations et analyses. Il faut donc trouver un équilibre entre les ressources allouées à une intervention et les ambitions pour le dispositif de suivi (cf. *Partie II, Chapitre 2, Etape 3*).
- **Les relations de pouvoir.** Dès qu'une action est portée par différents acteurs, des relations de

pouvoir entrent en jeu. Le dispositif de suivi peut servir à exercer un contrôle sur une intervention et sur l'action de ses acteurs. Les discussions concernant les objectifs du dispositif et ses destinataires sont donc aussi influencées par les relations de pouvoir existantes entre les acteurs. On peut identifier un premier conflit fréquent entre ceux qui financent une intervention (qui veulent savoir avec précision comment l'argent investi est utilisé et ce qu'il rapporte) et ceux qui réalisent l'action (qui tendent à se concentrer sur les activités à mettre en œuvre et sur les processus de changement). Un autre conflit typique se situe entre ceux qui promeuvent l'action (qui s'intéressent à la logique de leur intervention et à l'adoption de celle-ci par toutes les parties concernées) et ceux qui sont censés y participer et en bénéficier (qui portent en général d'autres intérêts, cultures, visions, fonctionnent parfois selon d'autres logiques, et veulent pouvoir intervenir aussi à ce niveau). La manière d'accommoder les relations de pouvoir et de faire en sorte que le dispositif de suivi soit une ressource pour une intervention et non un élément de blocage reflète les dynamiques plus générales de l'action et de l'approche qui la fonde : action conçue et mise en œuvre par une organisation du Nord, action en partenariat entre organisations formelles, intervention conçue, gérée et pilotée en collaboration avec ou par les populations, les communautés, etc.

- **Les enjeux pour les acteurs.** Une intervention particulière a des significations fort différentes pour les acteurs et représente des enjeux et des intérêts variés pour les organisations et les individus qui y sont impliqués. En général, les institutions qui financent une intervention considèrent cela comme un investissement financier qui s'inscrit dans une politique précise et duquel elles attendent un retour correspondant aux objectifs de leur politique. Les organisations qui promeuvent la même intervention sont en général inspirées par une volonté de changement social (solidarité, charité, développement, justice, droits ...). Cette intervention n'est souvent qu'une action parmi d'autres, à travers laquelle la mission de chaque organisation se réalise. Pour les communautés et les populations qui participent et/ou bénéficient d'une intervention, celle-ci est souvent perçue comme une intervention externe qui, entre autres choses, leur demande de s'adapter à des logiques et des modes de fonctionnement

²⁴ L'idéal étant d'intégrer les activités liées au suivi (collecte, analyse, traitement, diffusion) dans les activités même du projet. Un club d'écoute pour une radio locale peut participer à la fois à la réalisation du suivi et des résultats du projet.

nouveaux, ou il arrive également que cette intervention ne soit pas du tout perçue. Une telle diversité de perceptions d'une même action se traduit aussi dans une diversité d'intérêts par rapport aux objectifs et aux modalités d'action, et par conséquent au dispositif de suivi.

- **L'historique des relations entre ses acteurs.** Si les acteurs se connaissent depuis longtemps, s'ils ont déjà établi une pratique de collaboration consolidée, s'ils ont développé un langage commun qui facilite la communication, s'ils ont un capital de confiance et une connaissance mutuelle à valoriser, la convergence sur les buts et les destinataires du dispositif de suivi sera plus facile à atteindre. Dans le cas contraire, il devra tenir compte des pratiques existantes, surtout si elles s'appuient sur des approches très différentes. Effectivement, des dispositifs et une culture de suivi-évaluation préexistent au sein des programmes et institutions dans lesquels une intervention s'inscrit, même s'ils ne sont pas formalisés. Il sera alors nécessaire d'établir un débat sur les caractéristiques du dispositif commun qui est souhaité (Quels modes de relations ? Quelle pratique du suivi-évaluation ? Quels moyens locaux, quelles ressources humaines locales peuvent être mis à disposition du dispositif ?).

Le dispositif se doit par ailleurs de répondre à un certain nombre de critères de qualité.

- Afin de favoriser l'autocritique et l'apprentissage, le dispositif doit favoriser un climat de confiance entre les acteurs. Il ne s'agit pas de nier les relations de pouvoir qui existent, mais de permettre un questionnement des principaux acteurs sur ce qui a été réalisé, sur la manière dont cela a été réalisé et la contribution de chacun à ce résultat.
- L'implication et la participation des parties prenantes au processus, en particulier à la prise de décisions, sont des facteurs d'appropriation de l'action. La participation ne se décrète pas mais elle se construit dans la relation entre les acteurs.
- La prise en compte des diverses perspectives d'acteurs est une étape supplémentaire dans la participation et la reconnaissance du rôle de chacun dans l'obtention des résultats d'un projet. Chaque acteur a une vision particulière du projet, au-delà de la formulation conventionnelle qui peut en être faite dans un document.

Certains types de fonctionnements institutionnels ou de styles organisationnels ne favorisent pas la réalisation de ces critères de qualité. Par exemple, un fonctionnement hiérarchique et centralisé ne favorisera pas une culture autocritique et d'apprentissage. De même, un dispositif qui se déclare participatif mais n'adapte pas ses outils ou ses procédures aux acteurs, et en particulier aux plus vulnérables, ne permettra pas leur implication réelle.

D'autres critères de qualité peuvent être considérés d'un point de vue de la rationalisation du temps et du volume d'information ; ils seront abordés dans le chapitre suivant.

2. Comment mettre en place un dispositif de suivi ? Démarche générale

Ce deuxième chapitre rend explicite les étapes et les décisions qui sont sous-jacentes à toute démarche de suivi. Il propose de guider les organisations dans leur évolution vers une approche du suivi adaptée à leur réalité. Il fixe l'attention sur l'ensemble d'une démarche présentée comme générique en se concentrant sur les éléments et les décisions spécifiques à (pratiquement) tout type de dispositif.

La présentation de la démarche est forcément linéaire et progressive – le format écrit nous l'impose. Cependant, dans la réalité la construction d'un dispositif n'est jamais un processus linéaire. Les étapes définies correspondent davantage au cheminement de la réflexion sur le dispositif de suivi qu'à de réelles étapes bien distinctes. Toute décision peut être remise en question par la prise en compte de nouveaux facteurs, d'imprévus, d'apprentissages, de nouveaux acteurs, de nouvelles ressources, de nouveaux problèmes, ou simplement de l'expérience résultant de la mise en œuvre d'un dispositif.

2.1 Etape 1 : Définir les objectifs et les utilisateurs du dispositif

Pourquoi et pour qui ?

La première étape consiste généralement à déterminer à quoi et à qui le dispositif de suivi doit servir. Quels sont les objectifs à poursuivre grâce au dispositif²⁵ ? Qui doit pouvoir avoir accès à l'information et/ou utiliser les informations et analyses produites par le dispositif de suivi ? Ces questions sont assez fondamentales car les réponses choisies peuvent orienter la structure du

²⁵ Cette question renvoie aux objectifs du suivi (cf. Partie 1, Chapitre 1, 1.2).

dispositif de manières fort distinctes.

Exemple 18

Ainsi, si le dispositif doit servir à ceux qui sont directement impliqués dans la mise en œuvre du projet pour les aider à suivre correctement le plan d'activités et les règles d'utilisation des ressources allouées au projet, il sera centré sur la comparaison entre ce qui était prévu et ce qui est réalisé. Il traitera des informations concernant l'utilisation des ressources allouées, le respect du chronogramme et du plan de travail, ainsi que les réalisations des activités mises en œuvre.

Dans un autre cas, si le dispositif doit servir à ceux qui sont en charge du pilotage du projet pour les aider dans leurs tâches d'orientation et de contrôle du projet, le dispositif produira des analyses moins détaillées concernant l'utilisation des ressources et la mise en œuvre du plan de travail. Mais il devra en plus renseigner ses destinataires quant à l'état de la collaboration entre partenaires, la pertinence des activités par rapport aux changements poursuivis par le projet, le respect des normes et règles de fonctionnement.

Ces décisions vont encadrer et en conséquence déterminer la plupart des aspects techniques du dispositif (quelles informations récolter, par qui, avec quels outils ? quels types de traitement et d'analyse faire, par qui, avec quels outils ? quels types d'utilisation en faire ? quels types de décisions doivent se baser aussi sur ces analyses ?) ainsi que son mode de fonctionnement (qui joue quel rôle dans le dispositif ? quelles échéances doit-on viser pour quel type d'analyse ?).

Il est important d'être conscient de l'existence de ces éléments qui vont jouer dans les discussions et réflexions pour arriver à déterminer quels intérêts vont être pris en compte dans le dispositif de suivi et dans quelle mesure ils seront servis par les analyses produites.

La décision déterminera la mesure dans laquelle le dispositif de suivi devra :

- servir à des objectifs de contrôle, d'appui à la gestion, d'apprentissage ou de capitalisation,
- répondre à des questions qui préoccupent l'un ou

l'autre acteur impliqué dans le projet.

En général, on aboutira à un dispositif qui mélange des perspectives différentes et vise plusieurs buts, avec des niveaux différents de détail et de profondeur. L'exemple suivant illustre les possibilités offertes.

Exemple 19

Un projet bilatéral s'est doté d'un dispositif orienté "gestion" qui vise le respect des plans, des délais et des règles (la "bonne gestion"), qui privilégie la comparaison entre ce qui a été prévu initialement et ce qui se réalise chemin faisant, qui répond en premier lieu aux préoccupations du comité de pilotage et de gestion du projet et de manière secondaire à celles des organismes qui financent le projet et des autorités qui en autorisent la réalisation.

Un autre projet mis en place en partenariat entre une ONG et un organisme de recherche appliquée a mis en place un dispositif principalement orienté "apprentissage". Il vise l'appréciation des changements au niveau des bénéficiaires et des organisations impliquées. Il aide à comprendre comment ces changements se produisent et dans quelle mesure ils sont cohérents avec les intentions des promoteurs et des populations concernées. Ce dispositif s'adresse en priorité aux besoins d'apprentissage des organisations partenaires au Sud, mais également à ceux de l'organisme de recherche.

Une ONG britannique promeut sur ses projets la mise en place de dispositifs orientés plutôt "contrôle", qui visent à donner un pouvoir d'influence aux populations concernées, qui permettent aux populations et à leurs organisations d'orienter l'évolution du projet dans une direction correspondant à leurs besoins et intérêts tout en permettant aussi leur apprentissage sur ce qui est faisable avec les ressources disponibles et dans les conditions données.

Il s'agit donc d'une décision à caractère politique et méthodologique qui doit maintenir une bonne cohérence avec l'esprit général de l'intervention en question et qui peut se révéler difficile à prendre en raison des facteurs mentionnés ci-dessus.

Comment arriver à une décision ?

Il est nécessaire que le dispositif de suivi soit cohérent avec la conception générale de l'intervention et le système de relations qu'elle va constituer/utiliser. Pour cette raison, il est important que cette première étape dans la conception d'un dispositif de suivi soit intégrée, dans la mesure du possible, au processus de conception de l'intervention même. Cette question doit être abordée lors de la formulation (*cf. chapitre 3, partie I*) lorsque l'on décide de la logique de l'intervention, des actions à mettre en œuvre, des ressources et des modalités de collaboration entre acteurs.

La modalité retenue pour le suivi doit être cohérente avec la modalité de formulation et la conception du projet quelle que soit celle-ci²⁶.

Exemple 20

Il est évidemment impensable de construire un projet sans implication des partenaires et d'imaginer qu'ils participeront activement à un dispositif de suivi "participatif". Il est aussi difficile d'imaginer un projet dans lequel un nombre restreint de personnes/organisations prend toutes les décisions stratégiques et opérationnelles qui serait doté d'un dispositif de suivi qui vise la responsabilisation et l'implication des populations. Mais il est également difficile d'imaginer qu'un projet qui dépend largement de fonds publics pour sa réalisation puisse avoir un dispositif de suivi qui ne tiendrait pas du tout compte des demandes d'information et des préoccupations des donateurs (sauf bien évidemment si ceux-ci n'ont pas de demande à cet égard).

Afin de tenir compte au mieux des relations de pouvoir entre acteurs, il peut être nécessaire, soit d'organiser un atelier de réflexion et d'élaboration du dispositif de suivi avec les principaux acteurs, soit de se faire aider par un médiateur/facilitateur qui peut proposer des hypothèses sur lesquelles construire un consensus et arriver à une décision. Le choix des buts du dispositif de suivi ainsi que des destinataires de ses résultats doit faire partie de tout accord – formel ou informel – concernant l'implication d'un acteur dans le projet.

Quelques conseils :

- modérer ses ambitions : le dispositif doit rester gérable et utile, il faut éviter d'élargir excessivement les buts du dispositif et le groupe de ses destinataires,
- maintenir la cohérence : entre les modalités de gestion du projet et les caractéristiques et finalités du dispositif de suivi,
- accompagner les acteurs : la participation de certaines catégories d'acteurs doit parfois être accompagnée par les opérateurs du projet, notamment lorsqu'il s'agit de populations exclues ou marginalisées,
- en cas de besoin, chercher un appui externe : dans certains cas, la complexité du processus est telle que l'aide d'un médiateur/facilitateur externe peut contribuer à éviter des blocages et à trouver des solutions consensuelles.

2.2 Étape 2 : Définir les questions-clés / indicateurs que le dispositif doit renseigner

2.2.1 La formulation de questions-clés, une option méthodologique plus ouverte

L'étape suivante consiste en la formulation des questions que l'on souhaite suivre tout au long de l'intervention, et que l'on considère comme fondamentales pour celle-ci ou pour ses acteurs. Cette réflexion peut être réalisée en même temps que le choix des objectifs et des utilisateurs du dispositif (étape précédente). Le choix des questions-clés reflète les préoccupations principales des acteurs, ainsi que le degré d'ouverture de l'intervention à d'autres acteurs/intervenants. Pour chaque intervention particulière, il est nécessaire de prioriser les questions que le dispositif pourra effectivement traiter dans la limite des ressources et des intérêts communs. Dans la pratique, il est assez fréquent que l'un ou l'autre des acteurs ait des intérêts et des besoins particuliers, soit parce qu'il est redevable vis-à-vis d'une institution ou d'un groupe particulier, soit parce qu'il a besoin d'informations pour des buts internes qui vont au-delà du projet

²⁶ Il peut s'agir d'un séminaire de formulation participative, d'une phase de recherche-action, ou d'une expertise externalisée vers un consultant qui rédigerait une proposition.

spécifique. Plutôt que d'essayer de contraindre des intérêts divergents à converger, il vaut mieux identifier la base commune d'intérêts (et la limiter par des considérations de faisabilité) et laisser la liberté à chacune des parties impliquées de poursuivre ses propres intérêts spécifiques de manière indépendante (et sans augmenter les coûts pour les autres parties). Il s'agit de maintenir l'équilibre du dispositif²⁷.

Il existe plusieurs manières de procéder. La partie I (Chapitre 3) de ce document présente une approche "systématique", sous forme d'une grille de questionnement. La formulation des questions-clés (tableaux 1 à 5) est abordée à partir des champs de suivi et des objectifs assignés au suivi (cf. *Partie I chapitre 1*). L'approche de suivi sur laquelle se positionne l'intervention influe bien évidemment sur les questions retenues.

Mais il est également possible de procéder de manière moins structurée pour formuler ces questions. Effectivement, il arrive souvent que des partenaires soient déjà bien conscients des aspects prioritaires, surtout lorsqu'ils ont déjà une pratique établie de travail en commun, ou qu'ils disposent chacun d'une expérience préalable sur un type d'intervention similaire à celle qui fait l'objet du nouveau dispositif. Plus l'intervention est complexe, plus il est risqué de procéder de manière empirique.

Il est également possible de procéder selon une approche "par essais et erreurs". Des questions "expérimentales" sont définies au début du projet et suivies pendant une période test suffisante. Le groupe évalue au terme de cette période si et dans quelle mesure, ces questions-clés arrivent à couvrir les aspects les plus importants et les intérêts prioritaires de chacun. Suite à cette évaluation, des nouvelles questions sont ajoutées ou substituées. Le processus est récurrent et récursif (itératif). L'avantage de cette approche réside dans l'apprentissage à partir de la pratique qu'elle permet et dans la possibilité qui s'en suit de développer les questions les plus appropriées suivant l'évolution du projet. Le problème est que cette approche est mieux adaptée pour des interventions "ouvertes", qui se construisent et se précisent au fur et à mesure (par exemple selon une approche de recherche-action), alors que dans le cas d'un projet

avec des limites temporelles et budgétaires rigides, cette démarche présente des risques de perte de temps et de ressources ou de ne pas être assez précise pour certains bailleurs de fonds.

Quelle que soit la méthode choisie, l'essentiel est que les questions-clés retenues soient utiles, utilisables et utilisées aux différents niveaux d'application du suivi (projet, programme, institution, ...). Cette méthode doit correspondre aux dynamiques entre partenaires, au type d'intervention et au contexte.

2.2.2 Les indicateurs, une option méthodologique de conformité aux exigences des bailleurs

Certaines visions du suivi et notamment celle qui domine auprès des institutions qui financent la coopération au développement, prévoient une étape supplémentaire avant de passer à la collecte de l'information. Cette étape consiste en la construction d'indicateurs qui précisent et opérationnalisent certaines des questions-clés, notamment celles qui sont relatives aux réalisations du projet.

Selon cette vision, les indicateurs doivent servir à rendre moins subjective, plus précise et plus transparente la réponse à chacune des questions de base qui auront été retenues. La forme la plus aboutie de cette logique est la planification d'indicateurs de suivi sur base des indicateurs de planification développés dans la matrice du cadre logique²⁸, les questions-clés correspondant aux champs définis par les différents niveaux de la logique d'intervention.

Pour les pourfendeurs de cette vision, les indicateurs introduisent des simplifications excessives, reflètent une vision purement technique et déterministe de l'action de solidarité et ne parlent qu'aux professionnels du développement.

Ce paragraphe présente de manière synthétique quelques repères pour construire des indicateurs utiles pour le suivi (cf. annexe 3)²⁹.

Construction d'indicateurs

Un indicateur est un facteur observable qui, seul ou en combinaison avec d'autres, peut être considéré comme représentatif ou révélateur d'une situation ou

²⁷ La définition des questions-clés prioritaires se fera idéalement de manière collective.

²⁸ La colonne des indicateurs objectivement vérifiables (IOV) précise les indicateurs pour chaque niveau de réalisation, la colonne des hypothèses fournit les éléments de contexte qui doivent faire l'objet d'un suivi. Les IOV traduisent une situation ou un changement selon des critères de qualité (comment ? quoi ?), de quantité (combien ?), de lieu (où ?), de temps (quand ?) et de cible (qui ?).

²⁹ L'annexe 3 fournit une information plus détaillée sur la définition d'un indicateur, les différentes catégories d'indicateurs et les critères de qualité utilisés par différents bailleurs. Concernant les étapes de construction des indicateurs IOV ou SPICED, les auteurs renvoient à la littérature spécialisée, l'objectif étant plutôt de fournir ici des considérations plus générales au lecteur.

Exemple 21

(Gestion /ressources et moyens)

Question-clé : Les ressources disponibles sont-elles utilisées conformément au calendrier ?

Indicateur : Pourcentage de réalisation du budget à un temps T.

d'un changement. L'indicateur permet d'apporter des éléments de réponses aux questions-clés. En ce qui concerne la vérification des réalisations (Quel est le niveau d'atteinte des réalisations ?), les indicateurs permettent de préciser les changements attendus. (cf. Exemple 21). Il n'existe pas de méthode absolue et universelle pour la construction d'indicateurs. Si des principes peuvent être fournis (cf. Annexe 3), c'est à partir de la pratique et de la connaissance des acteurs que les indicateurs peuvent être affinés. La définition d'un indicateur n'est pas qu'un exercice technique. De même que les questions-clés sont définies et priorisées par des acteurs du dispositif, les indicateurs doivent faire l'objet d'une définition collective. Au delà de la concertation, ils doivent être acceptés par ceux qui en font l'usage.

La validité des propositions doit ensuite être mesurée en fonction de l'existence, de l'accessibilité, ou de la fiabilité de sources de vérification.

Quelle que soit la méthode pour définir les indicateurs, les questions suivantes permettent de vérifier la pertinence de ceux-ci :

- **Existe-t-il déjà un indicateur standard qui puisse traduire la situation ou le changement attendu ou observé ?**

Il est important par exemple de vérifier si dans le domaine dans lequel le projet s'inscrit, il existe déjà des indicateurs standards. Si c'est le cas il faut, dans la mesure du possible, utiliser ces indicateurs qui ont déjà été testés. Plus fiables, ils offrent également la possibilité de comparaison d'un cas particulier avec les standards internationaux (cf. Exemple 22).

- **Existe-t-il un indicateur (facteur ou signe) qui témoigne directement de la situation ou du changement attendu ? Est-il nécessaire de combiner plusieurs indicateurs (facteurs ou signes) pour témoigner de la situation ou du changement attendu ?**

Exemple 22

En économie, le PIB, le taux de chômage ou la variation dans la valeur des échanges boursiers ou encore le différentiel entre les importations et les exportations sont utilisés pour connaître l'évolution de l'économie dans un pays. En santé publique le taux annuel de nouveaux cas d'une maladie dans un pays est utilisé pour déterminer la présence ou non d'une épidémie. L'index de développement humain (IDH) du PNUD avec toutes ses composantes est une représentation des conditions réelles de vie dans un pays du point de vue de ses habitants.

Parfois un indicateur est une variable "simple", parfois il est une combinaison de variables. Plus on veut représenter une situation précise et particulière, plus les indicateurs se complexifient. L'exemple 23 l'illustre.

Exemple 23

Si un projet de santé vise "simplement" une augmentation de la fréquentation d'un centre de santé l'indicateur "simple" sera suffisant. Il s'agira par exemple du nombre de patients d'un service de santé. Si par contre le projet vise l'amélioration de l'accès aux services de santé reproductive pour les femmes, alors l'indicateur "simple" ne serait pas suffisamment précis car sa valeur pourrait se référer aussi à des changements qui n'ont rien à voir avec le but et l'action du projet. Il faudrait alors opter pour des indicateurs complexes tel que le nombre de nouveaux patients d'un service de santé qui sont femmes et en âge reproductif. De même si un projet d'éducation vise "simplement" une augmentation de la fréquentation d'une école, l'indicateur simple sera le nombre d'élèves inscrits à un certain grade de l'école. Par contre si le projet vise l'amélioration de la qualité de l'enseignement dans une école, alors il faudrait opter pour des indicateurs complexes tel que le nombre d'élèves inscrits pour la première fois à un certain grade de l'école et qui sont en âge de fréquenter ce grade.

Par contre, plus les indicateurs sont "complexes" plus, en général, les coûts liés à la collecte et au traitement des données augmentent, et les exigences en termes de compétences et d'efforts à fournir sont élevés. Le choix des indicateurs résulte d'un compromis (plus ou

moins satisfaisant) entre un souci de précision et un souci de faisabilité.

- **Sinon quels sont les indicateurs indirects qui peuvent témoigner de cette situation ou du changement ?**

Une autre difficulté que l'on rencontre très souvent réside dans l'identification d'indicateurs effectivement représentatifs d'une situation. Les exemples que nous avons utilisés précédemment se réfèrent à des situations qui peuvent être assez facilement représentées par des variables – les difficultés, comme on l'a vu, résident dans la bonne définition et dans le processus qui permet la mesure. Dans d'autres cas, il est difficile d'identifier des facteurs représentatifs comme cela peut être le cas dans les nombreux projets qui visent l'acquisition de capacités.

Exemple 24

Certains projets cherchent à produire des changements de mentalité (façon de penser) comme préalable à un changement de comportements individuels ou institutionnels. Il est complexe de définir les facteurs ou signaux qui pourraient témoigner de manière certaine et surtout directe et immédiate de ces changements de mentalité.

La difficulté à déterminer des vrais indicateurs est dans certains cas réelle et doit faire l'objet d'une certaine clémence de la part des utilisateurs du dispositif. Dans la pratique, cette difficulté est résolue selon deux stratégies possibles. Soit on fait l'hypothèse que les changements recherchés provoquent nécessairement et automatiquement les changements ultérieurs (changements de comportement, changements de pratiques) et on construit les indicateurs basés sur ces changements ultérieurs, plus facilement mesurables mais plus longs à obtenir. Soit on détermine avant l'action quelle est la situation initiale (en termes de mentalité ou de capacités) par des tests plus élaborés qu'un seul indicateur et on répète les tests après l'action. Le niveau de "réussite" aux tests après l'action vient à constituer l'indicateur.

- **Ces indicateurs représentent-ils la situation ou le changement de manière univoque et de manière constante ? Sinon peuvent-ils être compris et explicités localement ?**

Le facteur ou les facteurs retenus doivent effectivement être représentatifs d'une situation. Selon les approches plus classiques, cette représentativité doit être sans ambiguïté et constante. Les problèmes que l'on rencontre le plus souvent avec les indicateurs sont que soit les facteurs choisis ne représentent pas la situation indiquée, soit ils la représentent seulement à certaines conditions, soit ils peuvent être interprétés de manières distinctes. Les approches alternatives revendiquent le caractère interprétable des indicateurs, à condition que ceux-ci soient clairement explicités dans le contexte particulier de l'intervention et selon la perspective de certaines catégories d'acteurs sur lesquels elle se focalise. Il faut donc veiller à ce que les facteurs soient bien choisis, bien formulés et bien explicités.

Exemple 25

Au Burkina Faso, le nombre d'épouses représente, dans les familles polygames, un critère témoignant du niveau de revenu de la famille. L'augmentation du nombre d'épouses représente donc un critère qui localement traduit sans ambiguïté pour les populations concernées une augmentation du revenu.

- **Ces indicateurs sont-ils accessibles ? Les coûts de vérification de ces indicateurs sont-ils acceptables pour le dispositif ?**

L'accessibilité et le coût de la collecte des données nécessaires à sa détermination sont deux des critères incontournables. Ce point sera développé à l'étape 3.

Linéarité et prédétermination des indicateurs

Certaines interventions s'appuient sur une vision linéaire du changement : une situation A conduira à une situation B puis C si certaines conditions sont réalisées. A l'extrême, d'autres envisagent le changement comme un processus complexe dont l'évolution n'est pas linéaire et dont le résultat ne peut être prédéterminé. Les approches qui sous-tendent la définition d'une intervention de développement vont également avoir une influence sur le choix des indicateurs de suivi retenus. En particulier lorsque l'on s'intéresse au suivi d'un processus de changement (en optant pour les indicateurs), il est important d'être attentif à la manière dont sera reflétée l'évolution de

ce processus.

Les indicateurs qui reflètent et suivent le processus de changement à une échelle micro et sur des périodes de temps courtes sont susceptibles d'avoir une évolution qui n'est pas linéaire, car ils prennent en compte les changements de direction, les obstacles, les apprentissages qui participent de l'orientation et l'évolution du processus mis en place par l'intervention. Par contre, les indicateurs qui reflètent et suivent le processus de changement à une échelle et sur des laps de temps plus larges peuvent parfois donner l'impression que les processus de changement sont linéaires comme l'illustre l'exemple suivant.

Pour le suivi pertinent des processus de changement,

Exemple 26

Un projet national de promotion de la santé maternelle cherche à mesurer l'augmentation moyenne annuelle de la fréquentation des services gynécologiques au niveau des principaux hôpitaux nationaux sur les 5 années que dure le programme. Dans chaque hôpital, la mesure est réalisée à partir de registres quotidiens qui mesurent la fréquentation effective (nombre de patientes à la consultation par jour) et l'augmentation de fréquentation d'une année sur l'autre ($((\text{nombre de patientes en 2007} - \text{nombre de patientes en 2006}) / \text{nombre de patientes en 2006}) * 100$). Les indicateurs de fréquentation journalière du service d'un hôpital traduisent de grandes variations que le personnel ne peut pas toujours expliquer. Pour autant, il ne serait pas pertinent de conclure qu'une journée sans patient est un indicateur d'échec du service. Par contre, cet indicateur peut conduire à une échelle très locale les gestionnaires du service à réfléchir à la pertinence des horaires d'ouverture du service en fonction de la disponibilité des femmes, sur les stratégies de communication autour des services, etc...

A l'échelle nationale, l'indicateur -l'augmentation moyenne annuelle de la fréquentation des services gynécologiques-, ne peut traduire ces variations plus locales, il traduit une évolution bien plus catégorique de la fréquentation des services gynécologiques : la fréquentation augmente / la fréquentation diminue.

il est nécessaire d'être attentif à l'échelle de mesure de l'indicateur (plus proche du niveau micro ou du niveau macro) et à la fréquence de la mesure (haute fréquence impliquant souvent une évolution non linéaire des résultats, basse fréquence correspondant plus à une logique d'appréciation à deux valeurs – oui/non). Dans une optique d'apprentissage des acteurs, on peut même changer les indicateurs (les variables) en cours de route, afin d'ouvrir le dispositif de suivi à la découverte et à la prise en compte des changements non prévus et des changements négatifs. (cf. Exemple 27)

Valeurs "baseline" des indicateurs

Pour que les indicateurs soient significatifs et apportent les informations recherchées, il est nécessaire de comparer la situation "avant" l'intervention avec la situation "après" l'intervention, afin de mesurer s'il y a eu effectivement des changements pendant la période de l'intervention³⁰. Il est donc nécessaire de décrire la situation de départ, idéalement en utilisant les mêmes indicateurs que l'on utilisera pour mesurer la situation finale. Ces valeurs initiales sont les valeurs "baseline". Ceci implique de formuler les indicateurs au moment de l'identification et de la formulation d'un projet. La phase de collecte des informations nécessaires devra être réalisée avant la mise en œuvre du projet. Elle permettra en outre un premier test de la qualité des indicateurs choisis.

Étalonnage des indicateurs (Benchmarking)

Il existe deux manières de procéder, toutes deux empiriques, pour fixer les niveaux de changement (ou les valeurs des indicateurs) à atteindre par une intervention. La première est non formelle : on juge ce qui semble être faisable et raisonnable en fonction des expériences antérieures, de la connaissance du contexte local. La seconde est plus formalisée : on analyse les plus performantes des expériences similaires à l'intervention souhaitée. Le "benchmarking" qui signifie littéralement "étalonner", consiste en une comparaison des éléments qui différencient les exemples étudiés et le contexte réel de l'intervention souhaitée. Ceci a pour objectif de déterminer des niveaux de référence vers lesquels l'intervention devrait tendre. La valeur des indicateurs visés par l'intervention sera choisie en relation avec ces valeurs "idéales", sur base de la prise en compte des spécificités du contexte.

Le benchmarking fonctionne bien surtout dans les

³⁰ Afin d'établir en quoi ou combien une intervention est effectivement responsable des changements (de long terme) observés, il faudrait en plus réaliser une comparaison entre la situation "sans" et la situation "avec" le projet. Cette comparaison est cependant fort difficile à réaliser de manière réellement satisfaisante et de toute manière elle est extrêmement coûteuse. Pour ces raisons, nous considérons que cela va au-delà des buts de ce document. Nous renvoyons le lecteur intéressé à la littérature spécialisée.

Exemple 27

En Afrique de l'Est, CARE US a adopté le "Evidence of change framework" (ECF) comme approche pour le suivi de ses projets dans la région. L'ECF est centré sur le suivi des changements au cours de la mise en œuvre d'un projet. Il prend en considération les changements recherchés, mais est aussi ouvert à l'identification et à la prise en compte des changements inattendus. La démarche est basée sur le principe que les participants aux rencontres trimestrielles de suivi apportent des "preuves" des changements observés – qu'il s'agisse de changements positifs, négatifs ou de changements qui ne se sont pas produits.

Le suivi est pensé et vécu comme un processus d'apprentissage collectif. Les réunions de suivi rassemblent tous les acteurs concernés. Les réunions sont gérées de manière à créer une ambiance ouverte, de façon à encourager la réflexion tant sur les succès que sur les échecs, ainsi que sur les imprévus et l'inattendu. Les informations relatives aux changements sont utilisées comme base pour une réflexion critique et la programmation d'actions visant soit le renforcement des changements positifs, soit la correction de changements négatifs ou qui n'ont pas lieu.

CARE US utilise des indicateurs de changement qui peuvent varier selon la phase du projet, l'évolution du contexte et/ou une nouvelle compréhension des enjeux du projet, et qui sont ouverts à l'introduction de nouveaux indicateurs reflétant les changements inattendus. Les "preuves" du changement peuvent être de nature très variée – des données, des exemples, des histoires, des récits, etc.

Un exemple de la grille utilisée pendant une réunion de suivi :

Indicateurs de changement (changement attendu)	Preuve de changement positif	Preuve de changement négatif ou qui n'a pas lieu	Actions pour renforcer le changement positif ou redresser un changement négatif ou qui n'a pas lieu, ou encore pour approfondir ultérieurement la preuve de changement
IC1 IC2 ... ICn			
Questions transversales : Egalité sociale et de genre promue Fourniture de services soucieuse du conflit Institutions traditionnelles renforcées Collaboration avec d'autres acteurs			
Autres changements observés			

domaines d'intervention qui sont fortement modélisés et structurés et où la communauté internationale a établi et accepte des standards et des protocoles d'intervention. Par contre, plus une intervention est originale ou créative, ou plus elle est dépendante du contexte, plus le benchmarking est difficile à appliquer.

Quelques conseils :

Le choix entre les deux options méthodologiques présentées jusqu'ici – les questions-clés et les indicateurs – répondra à une logique récurrente tout au long du processus de construction du dispositif de suivi. Cette logique sera elle-même déterminée par les choix posés concernant les destinataires principaux des informations produites, l'utilisation de ces informations, et les priorités du suivi.

Néanmoins, il est nécessaire de prendre un peu plus de recul par rapport aux indicateurs. Trop souvent, dans l'esprit des différents acteurs impliqués dans le suivi, et pour des raisons très différentes, les facteurs représentés et mesurés par les indicateurs deviennent la finalité d'une intervention. On considère qu'une intervention a (ou n'a pas) atteint son but lorsque l'on a (ou l'on n'a pas) atteint les niveaux indiqués pour les indicateurs. La course quotidienne, les pressions externes qui incitent à démontrer une efficacité à court terme et une efficacité exaspérée, font que l'on perd de vue les vraies intentions de l'intervention et la complexité des processus de changement poursuivis par l'intervention. Lorsqu'on choisit de structurer son dispositif de suivi-évaluation autour d'indicateurs, il faut veiller à ne pas tomber dans ce piège. Les indicateurs ne servent qu'à donner une représentation approximative et sélective de ce qui a (ou n'a pas) effectivement changé.

Il importe également de souligner que les questions-clés et les indicateurs ne sont pas nécessairement des options excluantes et qu'il est possible, au moins d'un point de vue technique, de les combiner³¹.

2.3 Etape n°3 : Allouer des ressources pour le dispositif de suivi-évaluation

La réalité de la plupart des organisations, des groupes et des projets est celle d'une pénurie de ressources obligeant à la recherche permanente d'optimisation de celles disponibles par un arbitrage régulier entre intérêts et priorités en concurrence (et parfois en conflit). D'une part, la mission des différentes organisations et groupes pousse vers une priorité donnée à l'action qui vise un changement et l'amélioration d'une situation. D'autre part, ces mêmes organisations sont soumises à la pression de rendre des comptes (aux populations, aux autorités, aux donateurs) et/ou d'améliorer leurs pratiques et leurs méthodes, ce qui pousse, entre autres, vers une priorité donnée à l'évaluation et au suivi. Il s'agit d'un conflit réel, qu'il est difficile de résoudre dans un contexte de pénurie de ressources.

La solution de "bon sens" est de trouver un juste équilibre : se donner les moyens de l'observation et de la réflexion (suivi et évaluation) permettant un réel apprentissage et une réelle reddition de comptes, tout en assurant que les objectifs de l'action restent significatifs et faisables. Il est impensable aujourd'hui d'échapper à l'obligation de rendre des comptes, et la survie et le développement des organisations dépendent fondamentalement aussi de leur capacité d'apprendre de leurs expériences. De plus, la légitimité des organisations dépend en grande partie des résultats de leurs interventions.

S'il n'y a pas de solution unique et prédéterminée dans cette recherche d'équilibre, un certain nombre de facteurs peuvent être considérés tout au long de la démarche de mise en oeuvre du dispositif :

- Un dispositif de suivi a des coûts auxquels on ne peut échapper sans que l'information et les analyses produites par le dispositif ne perdent de valeur et de pertinence. Il reste possible de réduire les questions à traiter, d'avoir recours à des méthodes peu coûteuses, de limiter le nombre d'utilisateurs, mais le tout doit rester significatif afin que le dispositif serve réellement aux buts qui lui sont attribués. De ce fait, la mise en place d'un dispositif pertinent sera plus lourde à assumer financièrement pour les organisations et/ou interventions dont le budget global est plus modeste.
- Certaines options méthodologiques tels la participation, la responsabilisation des populations, le contrôle de la part des organisations et des

³¹ Il faut dire que ces options cachent des options philosophiques et même politiques qui, elles, sont alternatives. Mais du point de vue de la construction d'un dispositif de suivi, le choix entre ces options ou un éventuel mélange des deux n'a pas d'impact significatif.

populations locales, la cogestion,... sont plus coûteuses notamment lorsqu'elles cherchent à promouvoir la participation, la concertation et la collaboration entre acteurs³². Ainsi si on promeut un suivi concerté impliquant différents partenaires, les choix méthodologiques et budgétaires devront tenir compte des relations (de pouvoir) internes au partenariat, des limites opérationnelles des différentes organisations, des contraintes externes que chaque organisation apporte (ou impose) au partenariat, etc... Un suivi participatif qui veut promouvoir la participation des plus pauvres devra considérer les frais que cela engendre. Les choix méthodologiques constituent autant de contraintes (ou d'obligations) dans les décisions d'allocation de ressources au dispositif de suivi-évaluation.

- Les promoteurs d'une intervention disposent d'une autonomie limitée dans le choix d'allocation de ressources entre action et suivi-évaluation : ils doivent tenir compte des groupes, des organisations, des personnes, auxquels ils doivent rendre des comptes et des ressources propres dont ils disposent, etc. Leur marge de manœuvre est souvent réduite.

Quelques conseils :

Il n'y a pas de réponse valable pour toutes les organisations et pour tous les types d'intervention. Les seuls critères ayant une validité générale sont les suivants :

- Le budget alloué aux actions (= total - budget suivi-évaluation) doit permettre l'atteinte d'objectifs significatifs.
- Le budget alloué au dispositif de suivi-évaluation doit permettre la réalisation d'activités donnant lieu à des informations et analyses crédibles, pertinentes et utiles.
- Le budget alloué au dispositif de suivi-évaluation doit inclure les coûts pour la diffusion et l'appropriation des informations et analyses par tous les destinataires.
- Le budget alloué au dispositif de suivi-évaluation doit permettre aux parties prenantes d'en tirer des informations et analyses qui correspondent à leurs intérêts et préoccupations.

- La complexité d'une organisation, d'une intervention ou d'un contexte peut nécessiter un investissement plus important dans le suivi-évaluation pour permettre de gérer cette complexité, de gérer les risques ainsi que d'apprendre à mieux s'attaquer à certaines problématiques ou situations.

2.4 Etape n°4 : Identifier les informations nécessaires et leurs sources

Pour chacune des questions choisies et/ou chacun des indicateurs définis, il s'agit de déterminer les informations de base (données) qui sont nécessaires. Dans certains cas, un seul type de données est suffisant pour répondre à la question posée ou donner une valeur à un indicateur : mesurer un tonnage de production, un volume financier généré, un volume budgétaire exécuté... Dans d'autres cas, comme l'illustre l'exemple 28, il est nécessaire de combiner plusieurs types de données soit par des opérations mathématiques, soit par des procédés d'analyse de données qualitative.

Une fois les données identifiées, il est indispensable de définir les sources auprès desquelles elles peuvent être obtenues. Ces sources peuvent être des individus, des groupes d'acteurs (assemblée générale, dirigeants associatifs ou communaux, etc.), des documents (papiers, électroniques, audiovisuels, etc.), des lieux (infrastructures, paysages, etc.). Le tableau suivant offre une matrice pour définir pour chaque question-clé ou indicateur, les données de bases nécessaires et les sources d'information pertinentes. (cf. Tableau 6)

Pour évaluer la pertinence de ces sources d'informations, il est nécessaire de vérifier leur accessibilité tant en termes de droit d'accès que d'accès physique. L'accès à ces sources peut nécessiter des actions spécifiques et avoir des implications sur la faisabilité de la collecte des données (étape 5). Certaines sources (livres, articles, bases de données, etc.) peuvent être payantes ; pour avoir accès à d'autres il faut parfois obtenir une autorisation officielle (ex : photos satellites, autorisation d'enquêter auprès des populations, autorisation d'accès à une zone) ; ou encore, surtout quand les sources sont des individus ou des communautés, il faut gagner leur confiance, les rendre parties prenantes dans la démarche de suivi, négocier avec eux le seuil de "dérangement" ou d'intrusion qui leur est acceptable.

Le coût que représente l'accès à certaines sources

³² Néanmoins, une activité basée sur la participation peut à la fois participer du dispositif de suivi et de l'exécution de l'intervention. Par exemple un club d'écoute dans une radio communautaire permet à la fois de relever des changements et contribue à l'appropriation de la radio par les membres de la communauté.

Exemple 28

Calcul de l'Indice de Développement Humain (IDH)

- Source : les indices de développement humains in www.finances.gov.ma

L'IDH est un indicateur composite comportant trois éléments:

- la durée de vie, mesurée d'après l'espérance de vie à la naissance,
- le niveau d'éducation, mesuré par un indicateur combinant pour deux tiers le taux d'alphabétisation des adultes (15 ans et plus) et pour un tiers le taux brut de scolarisation combiné (tous niveaux confondus : primaire, secondaire et supérieur),
- et le niveau de vie, mesuré d'après le PIB réel par habitant (exprimé en parités de pouvoir d'achat (PPA)).

Des valeurs minimales et maximales ont été fixées pour chacun de ces éléments:

- Espérance de vie: 25 - 85 ans,
- Alphabétisation des adultes: 0 - 100%,
- Taux de scolarisation: 0 -100%,
- PIB réel par habitant (PPA): 100 PPA – 40 000 PPA.

Tous les indicateurs qui entrent dans la composition de l'IDH se calculent selon la formule générale suivante :

- Indicateur = (Valeur réelle x_i -valeur minimale x_i) / (Valeur maximale x_i -valeur minimale x_i)

Cependant le revenu (PIB par tête) fait l'objet d'un traitement spécifique : cet indicateur est censé rendre compte de toutes les autres dimensions des conditions de vie qui ne sont pas la longévité, la santé et l'éducation. On considère de plus qu'il n'est pas nécessaire de disposer d'un revenu très élevé pour avoir accès à un développement humain décent. Depuis 1990, date du 1er rapport mondial, diverses méthodes ont été préconisées et utilisées pour tenir compte des rendements décroissants, au-delà d'un certain niveau, du revenu réel en termes de développement humain. On applique aujourd'hui la formule suivante :

- - $W(y) = (\log y - \log y_{\min}) / (\log y_{\max} - \log y_{\min})$

L'IDH est la moyenne arithmétique de ces 3 composantes.

Tableau 6 :

Matrice d'identification des données nécessaires et sources de vérification

Questions-clés / indicateurs	Données nécessaires	Sources
Quelles sont les questions-clés prioritaires ? et / ou Quels sont les indicateurs prioritaires ?	Quelles sont les données nécessaires pour répondre à la question-clé ? Quelles sont les données nécessaires pour donner une valeur à l'indicateur ?	Quelles sont les sources d'informations déjà existantes? Sont-elles fiables? Sont-elles accessibles ? A quel coût ? À quelle fréquence ? Peut-on les compléter? A quel coût ? À quelle fréquence ?
...

d'information doit également être évalué. Il faut apprécier ce coût à la fois pour ceux qui possèdent les informations et pour ceux qui les recherchent : mise à disposition des individus, durée et budget des déplacements indispensables, durée et budget des formations à l'utilisation d'outils et de techniques, stockage et analyse des données, utilisation des technologies de l'information, etc. Cette étape doit être prise en compte dans l'économie générale du dispositif de suivi. Il faut s'assurer que les coûts engendrés par la collecte et le traitement des données restent en deçà des limites budgétaires définies (voir Etape n°3), mais aussi que le temps et les autres ressources nécessaires soient disponibles au bon moment.

Exemple 29

Les sources d'information ne sont pas toujours disponibles quand il est nécessaire de collecter des informations pour un comité de pilotage, pour établir un rapport d'avancement. Si l'information doit être collectée auprès de paysans, il est nécessaire de tenir compte par exemple, des pics de travail du calendrier agricole, des périodes d'indisponibilité pour raisons religieuses ou festives. Le calendrier de collecte des données doit pouvoir s'établir en fonction des réalités de terrain et du calendrier local. Si les échéances du projet sont différentes il sera nécessaire de renoncer à ces données et de recourir à d'autres.

Pour un projet dont un des résultats attendus est l'assainissement des terres contaminées par des produits polluants, l'indicateur choisi aurait pu être l'augmentation de la superficie de terres - situées dans la zone initialement polluée - qui seraient repassées sous les seuils de tolérance en produits toxiques. La source de vérification aurait alors été des résultats d'examens de laboratoire sur des échantillons de terre, qui requièrent des compétences spécifiques ainsi qu'un équipement et des produits réactifs coûteux, qui n'étaient pas disponibles à moins de 300 km de la zone. Dans ce cas, l'équipe de projet a retenu comme indicateur la présence d'une plante bio-indicatrice qui avait disparu de ces terres, suite à la pollution. L'observation de la présence de cette plante est nettement moins coûteuse à réaliser, tout en étant tout aussi fiable et facilement réalisable.

Le suivi à différents niveaux de gestion donnera lieu, en général, à des besoins différents d'information, ce qui se traduira en questions-clés et indicateurs différents selon le niveau. La conséquence est, dans la plupart des cas, une augmentation des coûts liés à la collecte et au traitement des informations. Par exemple, collecter des informations pour alimenter des indicateurs très macro (pour le siège d'une ONG du Nord, pour un bailleur) implique au niveau local une charge de travail dans la collecte de données et une sollicitation des acteurs locaux pour des finalités qui ne leur appartiennent pas et/ou qui leur échappent. De plus, les rythmes d'utilisation de l'information aux différents niveaux de gestion peuvent être fort différents, ce qui peut alourdir le calendrier de collecte, stockage et traitement de l'information au niveau local. La grande majorité des informations de base qui alimentent le dispositif de suivi pour tous les niveaux de gestion se trouvent localement. Ceci peut se traduire par une sursollicitation des acteurs locaux qu'il faut éviter.

Quel que soit le niveau de gestion, il faut pouvoir faire des compromis, soit au niveau des questions/indicateurs, soit au niveau de la qualité des réponses. Plusieurs stratégies, appliquées seules ou en combinaison, sont possibles :

- réduire le nombre de questions ou d'indicateurs,
- "simplifier" les questions ou indicateurs,
- réduire la quantité de données récoltées (soit en

Exemple 30

Dans la plupart des interventions de développement, pour choisir un ou des indicateurs correspondant à l'objectif d'augmentation des revenus d'une population, il faudra chercher un ou des indicateurs indirects basés sur la recherche de ce que la majorité de cette population ferait si ses revenus étaient augmentés. En effet, la source d'information ne pourra pas être la fiche de paie, inexistante. Selon les cas, cet indicateur pourrait être l'augmentation des travaux d'amélioration des maisons, l'augmentation d'achats de vélos, l'augmentation du nombre d'enfants scolarisés, l'augmentation du nombre de mariages... Le choix de ces indicateurs ne devrait pas être fait par les promoteurs du projet sans être concerté et validé par d'autres parties prenantes et en priorité la population concernée.

réduisant les échantillons, soit en renonçant à certaines catégories de données),

- réduire la fréquence de la collecte de certaines données.

S'il est possible de maintenir un niveau satisfaisant de données, il est nécessaire de rester prudent dans l'application de ces stratégies car elles peuvent se traduire par une réduction de la précision et/ou de la pertinence des réponses obtenues³³.

Selon les contraintes existantes, selon les sources des informations à collecter, ces décisions peuvent ou doivent être ouvertes à la participation et/ou à la validation d'acteurs, individuels ou collectifs, qui vont au-delà des organisations partenaires d'une intervention. Il est important donc que, selon les cas, on considère aussi de rendre ce processus ouvert à la participation de toutes les parties prenantes. (cf. Exemple 30)

Quelques conseils :

En ce qui concerne les informations nécessaires à alimenter le dispositif de suivi :

- Se limiter aux données réellement indispensables ;
- Tenir compte des catégories spécifiques au sein de groupes de la population (cf. annexe 4 et annexe 6) ;
- S'assurer qu'il existe les capacités, les compétences et les disponibilités pour que toutes les informations collectées soient analysées et utilisées.

2.5 Etape n°5 : Définir des protocoles, méthodes et outils pour la collecte et l'analyse de ces données

Liens entre collecte et traitement des données

Tant la collecte que le traitement de données peuvent avoir une périodicité variée, selon les types d'information et selon les questions/indicateurs. La collecte de données peut être un processus continu (par exemple, informations sur les utilisateurs quotidiens d'un service), une activité répétée espacée dans le temps (par exemple, informations sur les productions agricoles annuelles), ou une action unique dans

la vie d'un projet (par exemple, informations sur la perception de la pauvreté au sein d'une communauté). L'analyse des données collectées peut être structurée avec des périodicités similaires, même si la périodicité de la collecte et celle du traitement ne doivent pas être nécessairement les mêmes. Par exemple, on peut collecter les informations sur tous les utilisateurs d'un service tous les jours pendant toute la durée d'un projet, mais ne les analyser qu'une fois par an ; mais on peut aussi prévoir un moment pendant lequel les participants fournissent les informations et les analysent en même temps.

Un même type d'information peut servir à répondre à plusieurs questions ou à donner une valeur à plusieurs indicateurs. Une même source peut fournir plusieurs types d'information servant à différentes questions/indicateurs. Rendre explicites ces liens entre questions/indicateurs différents permet d'éviter tant des duplications d'efforts que de solliciter plusieurs fois une même source.

Les informations peuvent être collectées et analysées sous des formes très différentes : données quantitatives ou qualitatives, chiffrées, écrites, orales, images, récits, témoignages, poésies, représentations théâtrales, ... Dans le monde de la recherche sociale, il existe des querelles permanentes entre écoles quant au statut de ces différentes formes. De manière schématique, on peut distinguer :

- d'une part, les promoteurs des données quantitatives et des traitements statistiques qui défendent la clarté, la simplicité et la non ambiguïté des données chiffrées. L'information chiffrée est présentée comme objective,
- d'autre part, les promoteurs des données qualitatives³⁴ présentées sous des formes multiples (textes, images, sons, etc.) qui défendent la richesse de ces types de données qui ne passent pas par une réduction préalable de la part des chercheurs. Pour cette école, l'objectivité peut être garantie par des procédures de vérification et de contrôle croisé des informations, sans devoir avoir recours aux mathématiques.

Dans la pratique, toute forme est acceptable et, selon les cas, pertinente, tant que le traitement se fait de manière suffisamment rigoureuse.

³³ Cf. Banque Mondiale, Independent Evaluation Group, "Conducting quality impact evaluations under budget, time and data constraints", 2006.

³⁴ Il est aujourd'hui assez répandu dans la pratique de considérer que données qualitatives et quantitatives doivent être combinées. Les données qualitatives sont un préalable nécessaire à toute étude quantitative, dans la mesure où elles permettent de définir les catégories sur lesquelles portera l'analyse quantitative.

Collecte des données

Si les formes de collecte peuvent être multiples, chacune d'elles est liée à une méthode particulière qui garantit la rigueur des informations. La recherche appliquée a permis de développer des méthodes qualifiées de "rapides" qui permettent d'économiser du temps, de se passer d'outils, de techniques et de technologies trop sophistiquées (par exemple, Most Significant Changes, méthode d'analyse de réseaux, ...), et même de réduire la masse de données récoltées tout en maintenant des analyses valables et significatives. Mais on continue à promouvoir des méthodes lourdes et coûteuses qui cherchent à démontrer de manière quantitative le lien entre une intervention et les effets observés (par exemple, Randomized controlled trial)³⁵.

Chaque méthode implique l'utilisation de certaines techniques, d'outils (questionnaires, fiches papier, mètre étalon,...) et de technologies (Internet, réseaux sociaux, ...) dont le choix dépend d'un certain nombre de facteurs :

- le type d'informations recherchées (qualitative/quantitative) et la forme sous laquelle on souhaite avoir ces informations (base de données numérique, transcriptions d'interviews, notes d'entretien ou d'atelier, images, sons, représentations artistiques,...),
- les conditions d'utilisation (niveau d'alphabétisation des sources, facteurs culturels, facteurs logistiques, comme la disponibilité d'électricité,...),
- les valeurs qu'inspirent les partenaires du projet (par exemple, promouvoir l'émancipation des populations de référence, rechercher la transparence, promouvoir les standards internationaux,...),
- les ressources disponibles (le budget, les infrastructures, les compétences, le temps...),
- les catégories d'acteurs que l'on souhaite impliquer dans la collecte et l'analyse (des enquêteurs issus des groupes bénéficiaires, des bénévoles d'une association, des étudiants,...),
- les contraintes (exigences des différentes parties prenantes, les obligations contractuelles,...).

La richesse des options disponibles permet pratiquement toujours de construire une proposition qui permet de s'adapter aux différentes combinaisons des facteurs cités. Sans chercher à fournir une liste exhaustive d'outils de collecte de données, il est possible d'avoir recours à :

- la recherche documentaire
- la réalisation d'enquêtes, d'entretiens et de sondages
- l'observation de terrain
- la réalisation de réunions formelles, de rencontres informelles, de focus groupes, d'ateliers
- la réalisation d'activités "artistiques", basées sur le théâtre, la musique, la vidéo,...

Les questions suivantes permettent pour chaque donnée d'établir les procédures et méthodes de collecte des données :

- Quelle(s) méthode(s) sont requises pour collecter cette information ?
- Quels sont les outils nécessaires pour la collecte? Ceux-ci existent-ils déjà (standard ou pour d'autres informations du projet) ? Sinon comment les concevoir ?
- Qui est responsable de la collecte de l'information ? Qui doit/peut être impliqué dans cette collecte ? Ces personnes disposent-elles des compétences pour le faire ? Sinon faut-il envisager une formation ou songer à d'autres personnes ?
- Quelles sont la fréquence ou les échéances de collecte de l'information ? Celles de l'analyse ?
- Le coût de cette collecte rentre-t-il dans le budget disponible ?

Analyse des données :

Il s'agit de transformer les données brutes ou semi-traitées en informations utiles pour les utilisateurs selon les objectifs attribués au suivi. L'analyse de données peut prendre des formes extrêmement variées, des plus simples (mise en commun, combinaison et comparaison des données) aux plus complexes (traitements statistiques pour le calcul d'un indicateur complexe, discussion de groupe sur les données produites par le même groupe, ...). A titre d'exemple et de manière non exhaustive, l'analyse des données peut consister en :

- une représentation graphique (tableau, diagramme, histogramme, fonction, carte, etc) et/ou visuelle (montage photo ou vidéo) regroupant les informations pertinentes et permettant une lecture d'ensemble et comparative afin de faciliter la compréhension des changements ; (cf. Exemple 31)
- un calcul d'indicateurs par combinaison de données afin de mesurer le niveau d'atteinte de certains résultats ;

³⁵ Au-delà des limites que l'on pourrait voir dans ce type d'approche, ces méthodes sont difficilement accessibles à la plupart des interventions, notamment des ONG, car elles entraînent un coût considérable.

Exemple 31

Une ONG bolivienne travaille sur la préservation des espaces naturels d'altitude, dans des zones de front pionnier. Elle utilise un logiciel cartographique pour le traitement des données prélevées chaque année (types et quantités d'espèces végétales) sur le terrain par les promoteurs issus des communautés paysannes. Les cartes thématiques permettent de visualiser l'évolution de la flore naturelle sur des zones protégées. Elles sont utilisées en assemblée communautaire pour analyser collectivement le sens des évolutions observées et faire évoluer les pratiques de gestion des espaces naturels.

- un calcul statistique afin de généraliser les changements observés à petite échelle ;
- une synthèse de données qualitatives, réalisée soit par un expert externe à l'intervention, soit par une personne interne à l'équipe de mise en oeuvre, ou par les personnes directement intéressées par l'intervention et ses réalisations³⁶.

Exemple 32

Une ONG française intervient dans une vallée enclavée du Haut Atlas marocain en appui aux organisations paysannes sur l'irrigation, la production agricole et la commercialisation de produits agricoles et artisanaux vers des marchés locaux et régionaux. Elle gère le projet en partenariat avec des associations agricoles locales. Le dispositif de suivi est essentiellement assuré par l'équipe de projet qui récolte une série de données pour calculer les indicateurs du cadre logique pris comme référence. Néanmoins, des comités de suivi thématiques sont organisés trimestriellement. Ils regroupent les responsables thématiques de l'équipe et des paysans innovants et visionnaires sur des questions spécifiques. Ces comités sont un lieu pour analyser les données récoltées et/ou traitées par l'équipe, les données récoltées par des étudiants, obtenir de l'information directe par les paysans sur les évolutions au sein de la vallée et prendre et valider les décisions stratégiques concernant le projet.

La fréquence de l'analyse des données peut être différente de celle de la collecte : on peut avoir besoin d'informations sur base quotidienne, périodique, à des échéances particulières (lors de la visite d'un financeur, par exemple) ou même une seule fois pendant la vie d'un projet. Cette analyse de données peut être réalisée en différentes étapes et à des moments différents, en incluant des phases de stockage de données semi-traitées. Il est nécessaire cependant de ne pas surcharger le dispositif par des processus trop longs.

Les questions suivantes permettent pour chaque donnée collectée, d'établir les procédures et méthodes d'analyse des données :

- Qui est responsable de l'analyse des données ?
Quelles catégories d'acteurs souhaite-t-on

Quelques conseils :

- La collecte d'informations doit être pensée comme une phase dans un processus qui intègre aussi le stockage (étape suivante) et l'analyse de ces données ;
- La collecte doit être faisable, rigoureuse, et intégrée dans les processus de gestion de l'intervention ;
- Il faut être modeste dans ses ambitions, valoriser au maximum les opportunités offertes par le déroulement du projet et sa gestion pour collecter des informations nécessaires, en valorisant par exemple les moments informels d'échange et de partage d'informations afin de limiter les activités de collecte ad hoc ;
- Si les compétences nécessaires pour assurer une analyse rigoureuse ne sont pas facilement disponibles, il vaut mieux repenser les types d'informations souhaitées et les méthodes de collecte plutôt que de tirer des conclusions fausses ou partielles ;
- L'analyse des données requiert souvent beaucoup de temps, indépendamment des types d'information et méthodes d'analyse et il faut qu'elle soit bien intégrée dans le plan du suivi ;
- Lorsque la collecte de données se fait par des méthodes qualitatives et participatives, l'analyse de ces données peut être concomitante (discussion/débat, synthèse, etc.).

³⁶ Surtout lorsqu'on emploie des méthodes participatives pour la collecte de données qualitatives, la phase de collecte et celle de l'analyse peuvent coïncider.

Tableau 7 :

Matrice de planification de la collecte et l'analyse des données

Questions-clés / indicateurs	Données nécessaires	Sources d'information	Méthodes pour la collecte et l'analyse	Outils, techniques et technologies pour la collecte et l'analyse	Acteurs (rôles + compétences nécessaires)	Fréquence	Budget
...
...

impliquer (ou doivent être impliquées) dans l'analyse des données ?

- Sous quelle forme et avec quelles méthodes l'analyse des données doit-elle être réalisée?
- Quelles sont les compétences nécessaires pour cette analyse ? Sont-elles facilement disponibles ? Est-il possible ou souhaitable de les acquérir en interne ?
- A quelles échéances et avec quelle fréquence cette analyse doit-elle être menée ?

Le tableau 7 permet de planifier la collecte et l'analyse de l'information, tout en tenant compte du rôle et des responsabilités attribuées aux différents acteurs.

2.6 Etape n°5 : Stocker des informations

Il peut être nécessaire de recourir au stockage des informations à différents moments d'une intervention afin d'alimenter les besoins de plusieurs acteurs et à des moments et à des lieux différents de ceux où les informations ont été collectées. Ces informations peuvent être des données brutes, des informations semi-traitées (variables nécessaires au calcul d'un indicateur,..), ou des informations analysées (les différentes valeurs d'un indicateur, les réponses qualitatives à des questions-clés, des rapports d'étude), etc.

Le stockage peut être concomitant à la collecte et à l'analyse des informations, mais il est particulièrement

important lorsque l'on souhaite ou l'on doit en faire une utilisation différée. L'utilisation des informations issues de la collecte doit être différée par exemple lorsque : les données doivent être analysées par une personne qui n'est pas impliquée dans la collecte ; il est nécessaire de combiner des données provenant de sources différentes et/ou sous des formats différents ; les données doivent servir à répondre aux besoins de plusieurs types d'audiences nécessitant des formats différents ; les données doivent servir à des comparaisons entre lieux géographiques distincts ou entre périodes temporelles distinctes ; etc.

Plus qu'une étape, le stockage s'inscrit dans un processus itératif avec les autres étapes : la capacité de stockage interroge le choix des données. La nécessité d'un système de stockage des informations dépend fortement, encore une fois, des besoins en information et des types d'utilisation qui en sera faite. Les modalités de stockage varient selon le format des informations (numérique, papier, etc.) et le volume qu'elles représentent. Les technologies de l'information offrent aujourd'hui des systèmes informatisés pour le stockage et l'extraction des données, les "bases de données", qui permettent l'utilisation de plusieurs formats de données (non seulement textes, mais aussi images, sons, etc.). Le stockage peut encore être réalisé avec des technologies plus "traditionnelles" (des archives, des bibliothèques/centres de documentation, etc.), qui ont l'avantage d'être moins coûteuses et plus facilement disponibles. Mais les systèmes

informatiques permettent une rapidité d'utilisation des données qui est souvent incomparable avec les technologies les plus simples, surtout lorsqu'il s'agit de grandes quantités de données. L'autre grand avantage est qu'elles permettent plus facilement la duplication, la transmission et le partage des données entre acteurs (au cas où cela serait important).

Les questions suivantes permettent de réfléchir au système de stockage des données :

- Quelles sont les données brutes et traitées qui doivent être conservées ?
- Sous quelles formes doivent-elles être conservées ? Combien de temps doivent-elles être conservées ?
- Qui doit avoir accès à ces données ? Quelles sont les technologies qui doivent/peuvent être utilisées ?
- Qui réalise le stockage des données ? Qui est responsable du stockage des données ?
- Existe-t-il des compétences internes pour l'utilisation de ces technologies ? Le contexte permet-il l'utilisation de ces technologies ?

Quelques conseils :

- Le format des données (écrites, imprimées, enregistrées, gravées, digitalisées, ...) et le système de stockage (la structure d'archivage, le logiciel de gestion de la base de données, les procédures de saisie, ...) doivent être pensés non seulement en vue de la conservation des données mais aussi et surtout en vue de l'utilisation qui en sera faite.
- La mise à disposition des données doit être rapide et simple pour faciliter les analyses et utilisations prévues.

2.7 Etape n°6 : Formaliser et utiliser les analyses

Les analyses produites par le dispositif de suivi peuvent prendre plusieurs formes selon l'usage qui en sera fait, les utilisateurs auxquels elles s'adressent, le temps et le lieu où elles seront communiquées. Elles peuvent servir à satisfaire les besoins d'information de plusieurs groupes différents, et de ce fait, donner lieu à plusieurs types de supports et de formes de présentation.

En particulier dans les cultures où la communication orale prévaut sur l'écrit, mais également lorsqu'il existe une certaine flexibilité sur les formes de partage de l'analyse produite par le dispositif de suivi, on privilégiera des formes extemporanées, comme des réunions, séminaires, ateliers, arbres à palabres, ou comme des représentations "artistiques" (théâtre, chansons, poésie, marionnettes, etc.). Ces modalités permettent par ailleurs de construire l'analyse au moment où elle est partagée entre les participants. Elles peuvent par ailleurs faire l'objet d'enregistrements (audio/vidéo, transcriptions écrites, ...) pour transmission et utilisation différées.

Dans les cultures où la communication écrite est devenue indispensable, sinon la seule manière acceptée de rendre compte d'analyses/réflexions concernant une intervention, on pourra opter pour des documents écrits (des rapports, des documents d'analyse intermédiaires sur un sujet particulier, ...) ou même des publications (sur papier, digitalisées, sur Internet – type blogs, sites web, etc.). Les documents écrits peuvent être enrichis d'images, tableaux, graphiques. Ils peuvent être diffusés à distance et partagés avec des personnes et des organisations qui ne sont pas directement présentes sur les lieux où l'intervention se déroule.

Les analyses peuvent être utilisées par différentes catégories d'acteurs en fonction des objectifs assignés au suivi pour :

- **Prendre des décisions à différents niveaux.**
Le dispositif de suivi est structurellement intégré au dispositif de gestion de l'intervention : il doit être capable de produire les analyses à temps pour être en mesure d'alimenter et d'influencer la gestion de l'intervention et la prise de décision selon les rythmes que celle-ci s'est données. Il s'agit aussi de faire en sorte que les analyses arrivent à temps et dans la forme la plus appropriée pour celles et ceux qui sont supposés les utiliser. (cf. Exemple 33)

Par ailleurs, plus les acteurs sont impliqués dans la prise de décisions et ont de clarté sur les processus de prise de décisions, plus ils se sentiront responsables pour fournir en temps et qualité les informations nécessaires pour produire les analyses. Ils appliqueront par ailleurs plus facilement les décisions venues d'ailleurs dans la

Exemple 33

Les analyses posées dans un rapport trimestriel sur l'état d'avancement d'un projet servent en premier lieu à l'équipe de mise en œuvre d'un projet pour la prise de décisions sur les activités à mener, les réaffectations budgétaires éventuellement nécessaires. Elles peuvent être exposées aux acteurs locaux impliqués dans le comité de pilotage sous forme orale, afin que ceux-ci suivent l'avancement et décident des grandes orientations stratégiques. L'ONG partenaire au Nord peut avoir besoin de ces analyses sous forme écrite pour gérer le programme plus macro dans lequel ce projet s'inscrit : elle peut décider de réaffecter des fonds, d'organiser des échanges internationaux sur base d'une expérience perçue comme pertinente. Les analyses peuvent être utiles au bailleur de fonds international pour décider de la pertinence d'un financement.

gestion quotidienne d'une intervention.

A partir de quelles analyses prend-on des décisions qui touchent à l'action ? Qui prend ces décisions ? Quelles sont les formes sous lesquelles les analyses doivent être fournies ?

- **Apprendre et partager les apprentissages.**

Les analyses produites par un dispositif de suivi peuvent conduire à des apprentissages à usage interne ou externe (leçons apprises et bonnes pratiques), c'est parfois même une des priorités attendues du dispositif. Si c'est le cas, le dispositif de suivi sera étroitement lié au dispositif de capitalisation ou d'apprentissage mis en œuvre au sein de l'intervention ou des institutions. Certaines thématiques peuvent se révéler prioritaires pour l'action ou l'institution³⁷ et les analyses produites feront l'objet d'une attention particulière. Il s'agit donc de clarifier :

Comment le dispositif de suivi peut alimenter en données et analyses les thématiques prioritaires de l'apprentissage ? Quel est le public bénéficiaire de ces apprentissages ? Quelles sont les formes sous lesquelles les analyses doivent être fournies ?

- **Rendre des comptes.**

Les analyses peuvent également servir à rendre compte de l'intervention à des publics différents³⁸ : les acteurs locaux, les populations, les sièges

des ONG du Nord, les bailleurs de fonds, le grand public. Tous les éléments ne sont pas forcément à partager avec tous. Il s'agit donc de clarifier :

Quel est le public envers lequel l'intervention est/souhaite être redevable ? Quelles sont les analyses qui doivent être communiquées ? Quelles sont les formes sous lesquelles les analyses doivent être fournies ? A partir de quelles analyses prend-on des décisions qui touchent à l'action ? Qui prend ces décisions ? Quelles sont les formes sous lesquelles

Exemple 34

La littérature anglo-saxonne met en avant la notion de processus d'apprentissage ("learning process") qui devrait se traduire par une culture de travail et un fonctionnement particulier du projet permettant de réinvestir les apprentissages dans le quotidien du projet et d'y associer les principaux intéressés à savoir les "bénéficiaires". Cette approche de l'apprentissage a la double fonction de renforcer les capacités et l'autonomie des acteurs (empowerment). Le dispositif de suivi en est un des supports voire même le principal vecteur.

les analyses doivent être fournies ?

De manière plus générale, indépendamment du support choisi, la formalisation des analyses fait partie intégrale des processus de communication, interne et externe. Les analyses doivent servir à stimuler la réflexivité sur l'intervention, la collaboration entre acteurs, ainsi que la visibilité et la légitimité de l'intervention.

Les questions suivantes permettent de réfléchir au format, à l'utilisation et à la communication des analyses :

- Quels sont les usages qui peuvent être faits des analyses produites ?
- A qui vont servir ces analyses ?
- Quelles sont les caractéristiques dont il faut tenir compte pour les communiquer à cette catégorie d'acteurs ?
- Quelles sont les exigences de communication posées par les acteurs ? Quel degré de liberté par rapport à ces exigences ?
- Sous quel(s) format(s) les analyses devront-elles être fournies ?
- Existe-il les compétences pour mettre les analyses sous ces formats particuliers ?

³⁷ Au delà de l'apprentissage, les analyses concernant une problématique donnée peuvent être par ailleurs utiles à la communication externe d'une institution pour ses actions de sensibilisation, de plaidoyer ou pour sa propre promotion.

³⁸ Voir à ce propos le chapitre 1.2.2 relatif à la redevabilité.

- A quelles échéances devront-elles être fournies ? Qui est responsable de la mise en forme des analyses ?
- Qui est responsable de la communication des analyses ?
- Quel est le coût de cette formalisation et de la

- une planification de l'ensemble des processus : chronogramme et responsabilités,
- un suivi des responsabilités et engagements,
- un suivi des moyens et des compétences nécessaires,
- un contrôle de la qualité de l'information et des analyses produites.

Quelques conseils :

- Tirer profit des analyses produites afin de rationaliser le temps et les compétences consacrés à la collecte et à l'analyse.
- Intégrer au mieux le temps consacré à la réalisation des activités du projet, la production d'analyses, leur mise en forme et leur communication en innovant sur les outils et modalités par exemple.

communication ?

2.8 Etape n°7 : Gérer le dispositif de suivi

Si on veut que les informations et analyses produites par le dispositif soient utilisables et utilisées pour la gestion de l'intervention, pour l'apprentissage des acteurs, et pour rendre compte à qui de droit, il faut que le dispositif produise de l'information de qualité, à temps pour qu'elle puisse être prise en considération et selon des formes qui en permettent l'utilisation par les acteurs en question et qui les y encouragent. Les étapes précédentes montrent l'importance des dynamiques inter-acteurs dans le dispositif de suivi. La gestion du dispositif signifie en premier lieu gérer en continu ces dynamiques à chaque étape et tout au long de la mise en œuvre du suivi. Cela revient en partie à une bonne conception du dispositif (étapes 1 à 6 précédentes), mais aussi à une gestion continue de ces processus. Quel que soit le rôle des acteurs dans le dispositif, il faut entretenir leur attention et leur engagement dans les processus qui les concernent.

En tant que système d'acteurs, un dispositif de suivi doit se baser sur des accords plus ou moins formalisés entre acteurs impliqués qui portent sur les prestations attendues de chacun, les standards de qualité requis, les modalités d'utilisation des outils, les échéances de production, les modalités de participation aux activités de suivi, les moyens affectés.

Pour gérer un dispositif de suivi, il est nécessaire de considérer les aspects suivants :

Dans les interventions plus modestes, cet aspect est souvent négligé, ce qui explique que le suivi soit le plus délaissé dans la gestion des interventions. Même si nous défendons l'idée que le suivi d'une intervention se fait et peut se faire aussi de manière informelle et inconsciente, à partir d'un certain degré de complexité de l'intervention, une certaine formalisation des acteurs, des processus, des outils et des produits du dispositif est nécessaire. Dans les interventions les plus complexes, il s'avère nécessaire de mettre en place une structure de coordination et de pilotage du dispositif même. Une telle coordination est, en général, assurée par le principal opérateur de l'intervention (ou par le chef de file dans le cas de consortium). Dans d'autres cas - en général sur les projets bi ou multilatéraux - cette fonction est déléguée à une structure tierce. Un dispositif de suivi formalisé doit être géré et entretenu.

La gestion du dispositif, qu'elle soit assurée en interne ou en externe, peut être plus ou moins partagée entre les acteurs impliqués. Cela dépend principalement du degré de centralisation du dispositif même. Il existe des dispositifs qui sont complètement concentrés au sein d'une seule organisation, qui se charge de la réalisation (participative ou pas) des différentes activités de collecte, stockage, analyse et utilisation des informations et logiquement en assure la gestion. A l'opposé, il existe des dispositifs de suivi complètement décentralisés, où les activités sont entièrement réparties entre les acteurs. Il reste nécessaire dans ce cas-là pour assurer l'efficacité que les structures chargées de la gestion de l'intervention - et responsables vis-à-vis des principaux bailleurs de

Quelques conseils :

- Pour les interventions de taille modeste ou très localisées, la gestion du dispositif de suivi doit, dans la mesure du possible, être intégrée à la gestion de l'intervention.
- Les modalités de gestion du dispositif de suivi (qui coordonne ? centralisation/partage des tâches) doivent être définies en même temps que le dispositif lui-même.

CONCLUSIONS

Le suivi peut être une formidable source d'apprentissage et d'innovations à condition de rendre aux acteurs, dans leur diversité, la place qu'ils occupent dans les processus de développement. Cette richesse ne peut que provenir d'une reconnaissance de la diversité des points de vue et des intérêts même si cette dernière apporte son lot de complexité pour la gestion des interventions de développement. Alors que le suivi est souvent présenté sous sa forme la plus technique, ce document met l'accent sur le rôle et les interactions entre acteurs au sein d'un dispositif. Ces interactions sont dynamiques et il nous semble dès lors indispensable de considérer un dispositif de suivi (tout comme une intervention) comme une démarche itérative faite de questionnements et de réflexions.

Ce document cherche à promouvoir la réflexion plus qu'à fournir des recettes. Si pour guider un peu le lecteur, il propose des étapes et cherche à mettre en évidence les choix possibles, la démarche qui conduit à mettre en place un dispositif de suivi doit rester ouverte et les choix posés doivent pouvoir être questionnés à chaque étape et redéfinis au besoin.

Loin d'avoir épuisé le sujet, cette publication s'inscrit dans une réflexion ouverte par le COTA sur la place des acteurs dans les processus de gestion de projets et de programmes de développement. Sans chercher l'exhaustivité, la réflexion initiée dans ce document appelle d'autres questionnements :

- Promouvoir la prise en compte des acteurs dans leur diversité appelle à reconsidérer la communication et la concertation entre acteurs comme un enjeu fondamental dans la gestion des interventions. Nous avons tous expérimenté cette difficulté d'arriver à échanger entre acteurs de culture et de nature différentes, (même lorsque ceux-ci se connaissent parfaitement) afin de se concerter sur des visions ou des projets communs. Pourtant des méthodes d'animation sont proposées et utilisées pour construire des propositions, des visions supposées collectives en l'espace de quelques heures ou de quelques jours. Nous avons tous également conscience de la difficulté à prédéterminer les évolutions d'une intervention et

ses résultats ainsi que de la fragilité des accords obtenus alors que les exigences en matière de gestion de projet mènent les acteurs à en faire des contrats. Comment dans la pratique avancer concrètement dans la gestion des interventions multiacteurs ? Les démarches ouvertes qui se construisent sur des essais et erreurs et qui ne prédéterminent pas de manière irréversible les résultats des interventions, peuvent-elles être une alternative valide pour gérer ces interventions collectives ?

- L'appropriation d'une intervention par les populations auxquelles elle est censée apporter un mieux est indispensable. Le suivi au travers de son dispositif peut être un excellent outil d'appropriation et de nombreuses expériences vont dans ce sens. D'autre part, les exigences en termes de redevabilité impliquent d'aller vers des méthodes et des outils de plus en plus complexes, (qui requièrent des compétences, des moyens financiers, du temps) permettant une collecte et une analyse rigoureuses des données. Comment intégrer ces deux nécessités ? Comment concilier de manière pertinente l'indispensable implication des populations et ces besoins de rendre compte ?
- L'implication et la prise en compte des acteurs dans leur diversité induisent une plus grande complexité dans les interventions de développement : les dynamiques sociales sont complexes en soi, mais la prise en compte de plusieurs voix rend plus visible cette complexité. Comprendre et suivre cette complexité est un véritable enjeu pour aller vers plus d'impact. Les approches linéaires (chaîne de résultats), déterministes (indicateurs avec valeurs cibles) et simplificatrices dominantes dans le milieu de la coopération restent largement insatisfaisantes car elles nient en grande partie cette complexité, et pourtant elles prennent une place croissante. Comment concilier l'exigence d'efficacité des interventions avec la nécessité de travailler sur des processus de changement social par nature complexes, non linéaires, imprévisibles... ? Comment concilier la gestion efficace des interventions avec la nécessité de mieux tenir compte de la complexité des interventions ?

1 ANNEXE 1 : Glossaire

Intervention de développement :

Dans ce document nous employons la notion d'intervention (et parfois celle d'action) pour indiquer toute démarche intentionnelle visant un changement dans un contexte de relations Nord-Sud : il peut s'agir d'un projet de partenariat au Sud comme d'une action de lobbying auprès d'autorités politiques, d'un programme régional ou sectoriel/thématique promu par une organisation ou une coalition d'organisations, ou aussi d'une organisation dont l'action complexe et à plusieurs niveaux vise un but de changement dans un contexte Nord-Sud.

Projet (CE)

Un projet est un ensemble d'activités visant à atteindre des objectifs clairement définis, dans des délais donnés et en respectant un budget précis.

GCP (CE)

On appelle Gestion du cycle de projet (GCP) les activités de gestion et les procédures décisionnelles mises en œuvre durant le cycle de vie d'un projet (y compris les tâches, les responsabilités et les rôles principaux ainsi que les documents-clés et les options d'aide à la décision).

Programme

La notion de programme est assez contestée, à cause d'usages très variés, souvent ambigus et certainement non univoques. Dans ce document le mot programme se réfère à une intervention complexe, regroupant plusieurs projets, ayant au moins un élément commun, autour duquel est construite une stratégie d'intervention avec un objectif de changement. Cet élément commun peut être soit un pays, soit une région, soit un secteur, soit un groupe cible. Dans les cas les plus compliqués, on peut avoir plusieurs programmes, souvent selon le schéma suivant qui nécessite des dispositifs de suivi-évaluation verticaux (dans le sens des colonnes-thèmes) et horizontaux (dans le sens des lignes-zones géographiques).

		Programme thématique 1	Programme thématique 2	...	Programme thématique n
Programme région 1	Programme pays 1	Projets	Projets	...	Projets
	Programme pays 2	Projets	Projets	...	Projets
...
Programme région n	Programme pays n	Projets	Projets	...	Projets
	Programme pays n+1	Projets	Projets	...	Projets

2

ANNEXE 2 : La chaîne de résultats et le cadre logique

Selon l'approche promue par la Commission européenne, le cadre logique est l'outil de référence de la gestion du cycle de projet. La cadre logique est aujourd'hui la référence utilisée par bon nombre de bailleurs pour planifier, suivre et évaluer les projets et programmes de développement. Il s'appuie sur une approche linéaire de la réalité et orientée sur les résultats.

La chaîne des résultats

La chaîne des résultats est une manière très simple et linéaire de représenter la réalité. Elle repose sur l'idée qu'une cause produit forcément un effet :

Exemple 1

Cause	⇒	Effet
Les filles du village n'ont pas accès à l'école	⇒	Les femmes du village ne savent pas lire

Ainsi, une situation considérée comme problématique engendrera une série d'effets négatifs ou non désirables. La résolution des causes initiales doit permettre de réduire ces effets négatifs et non désirables ou de les transformer en situation positive et souhaitable. La relation cause ⇒ effet se transforme alors en une relation moyen ⇒ fin

Exemple 2

Cause	⇒	Effet
Les filles du village n'ont pas accès à l'école	⇒	Les filles et les femmes du village ne savent pas lire
Moyen	⇒	Fin
Les filles et les femmes du village ont accès à l'école ou à des cours d'alphabétisation	⇒	Les filles et les femmes du village savent lire

La chaîne de "résultats" est une modélisation qui simplifie la réalité sous forme d'une succession de causes et d'effets, dont les différentes étapes sont les suivantes :

Moyens ⇒	Activités ⇒	Résultats ⇒	Effets ⇒	Impact
(incomes)	(inputs)	(outputs)	(outcomes)	(impact)
		(Résultats immédiats)	(Résultats intermédiaires)	(Résultats finaux)

Les dénominations équivalentes sont mises entre parenthèses. La dénomination anglaise est également citée entre parenthèses.

Cette chaîne est utilisée pour définir la logique d'intervention d'une action de développement. Les trois dernières étapes de cette chaîne constituent des changements obtenus par la réalisation des étapes antérieures. Ces changements doivent concerner soit les bénéficiaires du projet soit l'environnement du projet.

Les activités sont les tâches à réaliser pour obtenir les résultats souhaités (CE, mars 2004).

Exemple 3

Activités d'un projet de formation des journalistes :

- Organiser un atelier de formation aux techniques journalistiques
- Réaliser un atelier de formation aux techniques journalistiques
- Suivre les journalistes dans leur pratique professionnelle
- Gérer un fonds d'appui aux reportages

Les résultats sont les changements quantitatifs et qualitatifs produits directement par l'action.

Exemple 4

Résultats d'un projet de formation des journalistes :

- Les journalistes ont amélioré leurs compétences professionnelles
- Les organisations des médias sont gérées professionnellement

Les objectifs spécifiques traduisent les changements que le programme doit atteindre à son terme au bénéfice de ses publics-cibles. À ce niveau de la logique d'intervention, les changements attendus sont des "effets" (outcomes) ou des incidences selon la littérature.

Exemple 5

Objectif spécifique d'un projet de formation des journalistes :

- Les journalistes sont des acteurs positifs du processus démocratique

L'objectif global traduit les changements auxquels le programme souhaite contribuer à terme. C'est à ce niveau que l'on situe l'impact. Une erreur fréquente dans la formulation des cadres logiques est de mettre un objectif global extrêmement éloigné dans la chaîne de causalité, tel que la réduction de la pauvreté. Formuler un objectif global plus accessible est plus utile pour la gestion du projet. Il permet aux acteurs de garder en tête la ligne de mire du projet.

Exemple 6

Objectif global d'un projet de formation des journalistes :

- Les médias et les professionnels des médias contribuent à l'établissement d'un Etat de droit

Le cadre logique

Le cadre logique synthétise sous forme d'une matrice les principaux éléments d'un projet ou d'un programme : la situation de départ et la situation à atteindre au terme du projet, la stratégie ou la logique d'intervention et les éléments de contexte nécessaires à sa réalisation. Il pose en particulier les valeurs cibles des indicateurs qui doivent être pilotés tout au long de celui-ci.

Si le cadre logique présente de fortes limites, il reste fort utile s'il est utilisé à bon escient. Il permet notamment de clarifier les différentes étapes de la chaîne des résultats en les formulant sous forme de logique d'intervention. Chacune des étapes de cette logique d'intervention est précisée par des indicateurs objectivement vérifiables.

C'est en outre un outil qui permet de présenter de manière claire et synthétique une action de développement à différents interlocuteurs. Néanmoins, un cadre logique ne peut pas rendre compte à lui tout seul d'une action, il est un élément du document de projet et complète le cadre stratégique du programme.

Logique d'intervention	Indicateurs objectivement vérifiables	Sources de vérification	Hypothèses
Objectif global			
Objectif spécifique			
Résultats			
Activités	Moyens / coûts		Conditions préalables

Format de Cadre logique

Source : Manuel Gestion du cycle de projet CE 1993

Au cours de chacune des étapes, des formats de référence sont remplis pour fournir une information synthétique pour la prise de décisions de la phase suivante. Ces formats de référence utilisent le cadre logique ou en reprennent les informations.

Les outils utilisés pour la collecte de l'information et son rapportage sont établis à partir des sources de vérification du cadre logique.

Exemple 7 : Exemple de Plan Opérationnel (chronogramme et responsabilités)

Logique d'intervention	Chronogramme										Responsable
Objectif spécifique 1											
Résultat 1.1.											
Activité 1.1.1.											
Activité 1.1.2.											
Activité 1.1.3.											
Activité 1.1.4.											
Résultat 1.2.											
Activité 1.2.1.											
Activité 1.2.2.											
Activité 1.2.3.											

Au cours de la mise en œuvre, divers outils de pilotage sont établis pour assurer le pilotage et la gestion des différents niveaux de réalisation et des champs définis dans la matrice du cadre logique : plans opérationnels, chronogrammes d'activités avec attribution des responsabilités, tableaux de suivi des indicateurs et de référence, tableaux de suivi budgétaire, etc

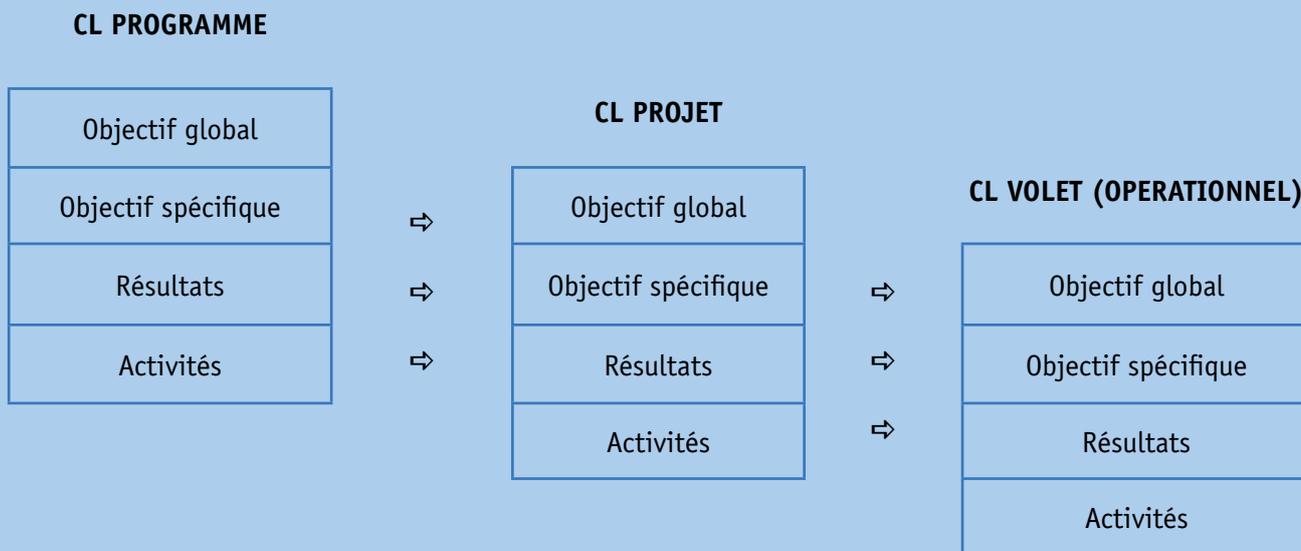
Exemple 8 : Exemple de tableau de suivi des indicateurs

Logique d'intervention	IOV Situation au démarrage du projet .././....	IOV Situation au .././....	IOV Cible à la fin du projet .././....	Sources de vérification
Objectif global				
Objectif spécifique				
Résultats				

Les cadres logiques en cascade

La Commission européenne, dans la première version de son guide sur la GCP, promeut l'utilisation des cadres logiques en cascade pour les programmes et projets. Les logiques d'interventions et les cadres logiques des volets d'intervention et des projets sont déclinés à partir d'un "cadre logique mère" du programme. Cette modalité induit un lien simple entre un programme, les projets et les volets d'intervention d'un projet intéressant pour le suivi mais qui est difficilement réalisé dans les projets plus complexes basés sur des partenariats multiacteurs ainsi que dans les projets sociaux.

Exemple 9 : Les cadres logiques en cascade



Sources : D'après CE 1993, manuel Gestion du cycle de projet approche intégrée et cadre logique

Un projet qui implique une grande pluralité d'acteurs peut contribuer aux programmes des différentes parties prenantes. Dans ce cas, le cadre logique de ce projet multiacteurs ne saurait s'inscrire de manière aussi linéaire dans les cadres logiques des différents programmes dans lesquels il s'inscrit.

3 ANNEXE 3 : Les indicateurs

La plupart des guides édités sur le suivi réservent une place de choix à la formulation des indicateurs, et en particulier aux indicateurs objectivement vérifiables, définis comme un des outils-clés des dispositifs de suivi. Même si les auteurs sont plus réservés sur la place qui est faite aux indicateurs dans le suivi des actions de développement, il nous semblait encore fort utile de pouvoir consacrer une annexe pour clarifier cette notion d'indicateur qui reste somme toute utile au suivi, et d'ouvrir le lecteur aux nouvelles approches relatives à cet outil.

Qu'est-ce qu'un indicateur ?

De manière globale, il est possible de définir un indicateur comme étant une combinaison d'informations pertinentes dont le suivi régulier permet de se situer par rapport à la réalisation d'un objectif.

L'OCDE définit l'indicateur comme un **“Facteur ou une variable, de nature quantitative ou qualitative, qui constitue un moyen simple et fiable de mesurer ou d'informer des changements liés à l'intervention ou d'aider à apprécier la performance d'un acteur de développement ou la plus-value qu'il apporte”**³⁹.

La littérature relative au cadre logique a contribué à rigidifier cette notion d'indicateur en le définissant comme une valeur prédéterminée plutôt qu'une variable. Les formations dispensées sur la méthode présentent les IOV (indicateurs objectivement vérifiables) de la matrice du cadre logique comme des valeurs prédéterminées.

La distinction s'accorde à la présence ou non d'une cible. “La cible exprime le niveau, la “hauteur” du résultat attendu par rapport à une unité de mesure, l' “étalon” de l'indicateur choisi (...) cette mesure étalon peut représenter une amélioration, un changement ou une variation par rapport à une situation antérieure. Une cible est précise et normalement quantifiable. Elle est élaborée sur la base d'un indicateur retenu dans la formulation de l'objectif auquel elle se réfère.»⁴⁰

Exemple 1 :

Indicateur sans cible (variable)	Un indicateur comprenant une cible (valeur)
Nombre de points de prestation de services par rapport au nombre d'habitants d'âge procréateur dans chaque district prioritaire où sont offerts un ensemble de minimum trois types de services cliniques, des activités et des entretiens conseils s'y rapportant	500 points de prestation de services pour 1,5 million de personnes d'âge procréateur dans les trois districts de Zing Tao offrent la santé maternelle et des services préventifs et curatifs, aussi bien que des entretiens-conseils, des activités de communication de groupe et des matériels d'information ⁴¹
Pourcentage de personnes ayant participé à la conférence organisée par le projet qui déclarent avoir amélioré leurs connaissances sur la pauvreté dans le monde	Au moins 60% des 500 participants à la conférence organisée par le projet déclarent avoir amélioré leurs connaissances sur la pauvreté dans le monde

La formulation des indicateurs avec cible est certainement très utile à l'échelle d'une activité et d'un résultat dans un cadre logique, même si elle n'est guère facile pour les projets sociaux en particulier. Néanmoins, plus on s'éloigne dans la chaîne de résultats vers les effets et l'impact et plus la probabilité que ces indicateurs avec cible fassent l'objet d'une reformulation au cours d'un projet est grande.

³⁹ Cette définition est reprise par la DGD du ministère des Affaires étrangères de Belgique.

⁴⁰ “Modernisation de la gestion publique. Guide sur les indicateurs”, Secrétariat du conseil au trésor, février 2003

⁴¹ Cet exemple est extrait de “La trousse d'outils de l'administrateur de programme pour la planification, le suivi et l'évaluation”, FNUAP, n°6, août 2002.

Rôle des indicateurs dans le suivi et la gestion de projet

Les indicateurs sont des outils de gestion issus des approches de planification de la stratégie⁴², qui jouent un rôle dans la planification, le suivi et l'évaluation des projets.

Les indicateurs :

- définissent ce que l'on attend de la réalisation d'un objectif ou d'un résultat bien défini
- permettent de savoir si un objectif ou un résultat est atteint ou dans quelle mesure il est atteint...
- s'appuient sur les caractéristiques importantes des résultats et objectifs
- sont une base pour suivre et évaluer les réalisations.

La littérature offre parfois une distinction entre les indicateurs de planification et les indicateurs de suivi-évaluation d'une action de développement. Cette distinction porte sur les indicateurs de type valeur (avec cible). Les indicateurs de type variable (sans cible) étant à priori fixes tout au long du projet mais la valeur mesurée pouvant évoluer tout au long de l'action de développement.

Exemple 2 :

Indicateur (avec cible) de planification défini au démarrage du projet	Indicateur (avec cible) de suivi-évaluation mesuré au cours du projet
500 latrines construites au terme du projet (2 ans)	200 latrines construites au terme de la 1ère année

Les indicateurs de planification (projection sur base d'un indicateur avec cible à l'échéance du projet) aident à estimer l'écart entre une situation existante et la situation future souhaitée (cf. exemple suivant). Les indicateurs contenus dans la matrice du cadre logique d'un projet sont des indicateurs de planification. Un indicateur de planification décrit en termes mesurables ce que l'on entend par l'objectif.

Il se compose des éléments suivants :

- La variable qui décrit ou mesure le phénomène d'intérêt
- Le groupe d'acteurs qui engendre la variable (le groupe cible)
- La valeur actuelle et la valeur future visée de la variable
- Le laps de temps pendant lequel ce changement doit être effectué⁴³

Exemple 3 :

Situation existante avant le projet	Indicateur de planification
5% des fillettes (6-12 ans) des villages de Menzel Djemil et Menzel Abderahman sont scolarisées en 2000	D'ici 2010, au moins 80% des fillettes (6-12 ans) des villages de Menzel Djemil et Menzel Abderahman sont scolarisées

⁴² H. Mintzberg, B. Ahlstrand, J. Lampel, "Safari en pays stratégie, l'exploration des grands courants de la pensée stratégique", Village mondial, 1999

⁴³ MDF, cours avancé "Gestion du cycle de projet : suivi et évaluation" pour ACODEV, novembre 2002.

Cette analyse des écarts permet alors de définir les priorités pour la période planifiée. Les indicateurs de planification seront généralement utilisés comme base pour déterminer les indicateurs de suivi et évaluation (évolution à des moments charnières de ces indicateurs).

Les **indicateurs de suivi-évaluation** sont ceux mesurés au cours de la mise en œuvre du projet ou au cours d'une phase d'évaluation. Les indicateurs contenus dans les tableaux de suivi-évaluation sont des indicateurs de suivi-évaluation.

Dans le processus de suivi et d'évaluation, les indicateurs de suivi-évaluation mesurent des notions d'efficacité et d'efficience. L'efficacité compare ce qui a été fait et ce qui était initialement prévu. En d'autres mots, elle confronte les réalisations, résultats et/ou effets réels et ceux qui étaient escomptés ou estimés.

Exemple 4 :

Indicateur de suivi mesuré en 2007	Indicateur de planification 2010
En 2007, 60% des fillettes (6-12 ans) des villages de Menzel Djemil et Menzel Abderahman sont scolarisées.	D'ici 2010, au moins 80% des fillettes (6-12 ans) des villages de Menzel Djemil et Menzel Abderahman sont scolarisées

L'efficience représente le rapport entre les réalisations, résultats et/ou effets et les ressources, notamment financières, utilisées pour y parvenir. Elle implique une comparaison entre le niveau de réalisation et le niveau d'utilisation des moyens.

Les exemples fournis sont simplifiés, mais il convient d'accepter que - dans une démarche de suivi plus ouverte - les indicateurs de suivi puissent notablement changer par rapport aux indicateurs de planification, notamment lorsque les hypothèses de changements posées ou la stratégie adoptée doivent être réadaptées.

Exemple 5 :

Un projet de développement rural cherche par l'appui à des initiatives économiques à améliorer le revenu des familles paysannes. Entre autres initiatives, des petites entreprises coopératives de transformation de plantes médicinales sont renforcées dans l'idée de générer une alternative plus rémunératrice aux femmes qui produisent ces plantes dans leurs potagers. Un indicateur de performance retenu pour cette initiative naissante au moment de la planification est entre autres l'augmentation du nombre de membres coopérateurs. En cours de projet, il apparaît que ce nombre reste fixe et que le groupe refuse d'intégrer de nouveaux membres. Par contre, le nombre de femmes fournissant l'entreprise ne cesse d'évoluer montrant le succès de l'expérience. Cet indicateur a donc été retenu en cours de projet.

Des approches moins linéaires de l'évaluation - que celle prônée par la gestion du cycle de projet - considèrent que les indicateurs ne sont pas forcément que des outils de la planification et que leur formulation et leur caractérisation peuvent être le produit de l'évaluation. Ces deux approches sur la formulation des indicateurs ne sont pas incompatibles et la pratique montre qu'il est souvent nécessaire au cours de la mise en œuvre de redéfinir un certain nombre d'indicateurs.

De quels types d'indicateurs parle-t-on ?

On peut considérer différentes catégories non excluantes d'indicateurs : les typologies retenues pour ceux relatifs à la logique d'intervention ont trait à leur caractère direct ou indirect, à leur nature qualitative et/ou quantitative ou encore, de manière plus globale, à ce que l'indicateur mesure (indicateurs de performance ou de rendement).

Indicateurs par niveaux de la chaîne de résultats, rendement et performance

Il est possible de définir des indicateurs à différents niveaux de la chaîne de résultats (cf. chapitre 3.2.1.). Certaines institutions considèrent ces différents niveaux d'indicateurs comme des catégories distinctes et ont tenté de normaliser leurs définitions. Les appellations des indicateurs sont relativement variables selon les institutions et les publications, au même titre que les dénominations des étapes de la chaîne des résultats, ce qui peut porter le lecteur à confusion.

La normalisation de ces dénominations et de ce qu'elles sont censées mesurer (cf. encadré ci-dessous) ne tient pas suffisamment compte de la diversité des interventions de développement et porte largement à débat en particulier sur la notion d'impact. Il n'existe néanmoins pas de différence fondamentale sur la formulation des indicateurs à ces différents niveaux.

Encadré 1 :

La Commission européenne retient la nomenclature suivante⁴⁴ :

Les indicateurs de réalisations directes mesurent les résultats du cadre logique. Ils sont souvent mesurés en unités physiques ou monétaires (nombre de places de formation offertes, nombre de kilomètres de routes construites).

Les indicateurs de résultats mesurent la contribution à l'objectif spécifique, c'est-à-dire l'impact direct et immédiat. Ils tentent de mesurer l'évolution du comportement (ou des performances) des bénéficiaires directs. Ils représentent la situation souhaitée à un moment donné du projet ou à la fin de celui-ci. Ils ne doivent pas résumer ce qui a été affirmé au niveau de l'activité, mais décrire les conséquences (nombre de personnes formées/coût total).

Les indicateurs d'impact mesurent la contribution à l'objectif global.

Outre une classification selon les étapes de la chaîne des résultats, le ministère français des Affaires étrangères classe les "indicateurs de résultats" en trois catégories : les indicateurs de résultats intermédiaires (mesurant l'incidence directe de l'action sur la population), les indicateurs de résultats finaux (évaluant les résultats finaux par rapport aux objectifs) et les indicateurs d'appréciation mesurant le niveau de satisfaction de la population.

Les indicateurs de résultats et d'impact sont qualifiés d'indicateurs de performance alors que les indicateurs de réalisations directes sont qualifiés d'opérationnels.

L'approche de gestion axée sur les résultats (GAR) a introduit la notion d'indicateur de rendement. Ces indicateurs sont "des mesures qualitatives ou quantitatives des ressources utilisées, de l'ampleur du rayonnement et des retombées sur le plan du développement"⁴⁵.

Dans leur définition, leur utilisation ou leur choix, ces indicateurs ne diffèrent pas fondamentalement des indicateurs de performance envisagés précédemment.

⁴⁴ CE, "Méthodes de l'aide. Lignes directrices. Gestion du cycle de projet", mars 2004.

⁴⁵ ACIDI, "La gestion axée sur les résultats à l'ACDI: guide d'introduction aux concepts et aux principes", téléchargeable sur <http://www.acdi-cida.gc.ca/cidaweb/acdicida.nfs/prnFr/EMA-218132656-PPK>

Il est également possible de considérer des indicateurs d'évolution du contexte et des processus.

Indicateurs directs et/ou indirects

Un indicateur qui permet de bien mesurer le changement ou le phénomène désigné dans la logique d'intervention, est qualifié d'indicateur direct.

Lorsque, pour des raisons d'accessibilité des données ou de complexité de la collecte, l'on ne peut pas mesurer directement ce que l'on veut apprécier, il est nécessaire d'avoir recours à un indicateur indirect. Cet indicateur indirect est basé soit sur un échantillon, soit sur la mesure d'un phénomène corrélatif. Cet indicateur indirect s'appuie sur une hypothèse de causalité avec le résultat qui fait l'objet de la mesure. On parle également d'un indicateur de substitution ou approximatif ou encore proxy.

Exemple 6 :

L'augmentation du nombre de bénévoles peut constituer un indicateur indirect de la sensibilisation ⇒ hypothèse que des individus sensibilisés s'engagent dans des actions bénévoles.
La possession d'un habitat en brique comme indicateur de niveau de revenu ⇒ hypothèse que l'amélioration des revenus se traduit par des investissements dans le confort des habitations.

Indicateurs quantitatifs et qualitatifs

Les indicateurs quantitatifs sont des signes observables (existence ou absence), mesurables (quantité, valeur,...) et comparables. Ce sont des mesures chiffrées et/ou statistiques comme le nombre, la fréquence, le centile, les ratios, l'écart-type, etc. La mesure quantitative répond à la question du "combien et pour combien ?".

Exemple 7 :

Pourcentage de la population cible atteinte par la campagne publicitaire ;
Taux d'incidence du paludisme sur la population ;
Nombre de participants à un cours de formation ;
Débit moyen d'irrigation d'une zone.

Les indicateurs quantitatifs facilitent la compilation d'informations fiables, répertoriées et comparables. Perçus comme plus faciles à renseigner et à comparer, la tendance est souvent à la multiplication de ce type d'indicateurs. Mais bien souvent, il est plus intéressant que l'indicateur quantitatif soit assorti d'un critère qualitatif qui vient éclairer les données chiffrées.

De même, il faut objectiver le qualitatif par du quantitatif. Il est souvent considéré que les indicateurs de type qualitatif sont plus malaisés à construire et il convient de les rapprocher d'éléments quantitatifs pour les estimer.

Exemple 8 :

La place des femmes dans les décisions peut être appréciée par le nombre de réunions auxquelles elles ont été invitées.

Les indicateurs qualitatifs traduisent des estimations, des opinions. Ils sont des mesures du jugement, de la perception de la conformité à des normes, de la présence ou de l'absence de conditions particulières, de l'ampleur et de la qualité de la participation, du niveau de satisfaction des bénéficiaires. La mesure qualitative répond à la question du "comment, de quelle manière ?". Elle est utile pour comprendre les attitudes ou les comportements, les croyances, les opinions, les expériences et les priorités.

Exemple 9 :

Respect de/conformité avec : Degré d'engagement du gouvernement vis-à-vis de l'initiative "arrêter la tuberculose" ;

Qualité de : Qualité des soins antituberculeux reçus par les patients dans les hôpitaux de district ;

Etendue de : Taux de couverture de l'initiative "arrêter la tuberculose" à l'échelle nationale

Niveau de : Niveau de satisfaction des patients pour le traitement dans les hôpitaux.

Les indicateurs quantitatifs ne sont pas forcément plus objectifs que des indicateurs qualitatifs. Le choix des mesures (échelles, échantillons, etc.) pouvant également être biaisé.

Exemple 10 :

Un projet d'irrigation cherche à faciliter l'accès à l'eau des familles paysannes d'un village. Le projet réhabilite les canaux d'irrigation. Pour mesurer l'accès à l'eau des familles, le projet mesure la dotation en eau de l'ensemble du village (nombre de litres par seconde). Néanmoins si le projet s'attachait à mesurer les dotations en eau des différents quartiers du village, il se rendrait compte des inégalités de répartition, et donc que l'objectif n'est pas tout à fait atteint.

Dans la pratique, il est souvent nécessaire de recourir à des méthodes qualitatives pour comprendre ce qui se cache derrière les chiffres et comprendre si quelque chose fonctionne bien ou mal pour procéder aux ajustements nécessaires.

Exemple 11 :

Savoir que 50 km de routes ont été construits dans les délais prévus ne suffit pas à savoir si ces routes sont de bonne qualité, si elles sont situées là où il faut et si elles ont une incidence sur le niveau de vie des populations, ou encore si les capacités locales nécessaires à leur entretien ont été créées.

Il est donc nécessaire de combiner plusieurs sources d'informations quantitatives et qualitatives pour bien expliquer ce qui se passe et les liens qui existent entre différentes informations. Les informations à caractère qualitatif sont indispensables pour obtenir une appréciation réelle et dans toute la dimension de l'action. Les données qualitatives permettent d'expliquer le pourquoi et le comment.

Il est également possible de quantifier des indicateurs qualitatifs au moyen d'une échelle de valeurs. L'indicateur n'est pas résumé par un chiffre, il est décrit par un mot.

Exemple 12 :

Degré de satisfaction : faible, moyen ou élevé.

On peut aussi essayer de préciser l'indicateur en utilisant un ensemble de mots qui ensemble vont apporter des nuances.

Exemple 13 :

Réceptivité des hommes aux projets féminins : ne sont pas réceptifs, sont ouverts et passifs, sont ouverts et actifs ;

Participation aux réunions : pas de mobilisation, présente et passive, présente et active ;

Dynamisme des associations traditionnelles : organisation de réunions périodiques, prise de décision sans réalisation de projet, mobilisation de fonds et concrétisation de projets.

Les indicateurs qualitatifs doivent être aussi spécifiques que les indicateurs quantitatifs en définissant les points suivants⁴⁶ :

- Le domaine d'intérêt ;
- Le type de changement que l'on cherche à comprendre, y compris l'unité d'analyse (par exemple les changements au niveau du ménage, du village, de la région) ;
- La période au cours de laquelle le changement sera observé ;
- L'aire géographique dans laquelle l'indicateur s'appliquera.

Les règles sont donc les mêmes pour les indicateurs qualitatifs que pour les indicateurs quantitatifs. Ils doivent être mesurables, représentatifs, fiables et réalistes.

S'agissant d'un indicateur qualitatif, on entend par "mesurable" la possibilité de trouver des données s'y rapportant, et non la possibilité de compter ces données.

Les indicateurs de type IOV (indicateurs objectivement vérifiables) introduits par le cadre logique sont composés d'une série de cinq critères nécessitant tant des données quantitatives (combien) que qualitatives (comment, temps, population cible, lieu). Cependant il est parfois plus difficile pour certaines actions ou dans certains contextes de disposer ou d'avoir accès à des données quantitatives et qualitatives.

Les cinq critères de construction d'un IOV :

- Combien ? = Quantité
- Comment ? Quoi ? = Qualité
- Qui ? = Groupe cible ou bénéficiaires
- Quand ? = Période ou échéance
- Où ? = Localisation

La mesure des indicateurs peut se présenter sous différentes formes⁴⁷ :

- **une mesure cardinale** : un volume d'unités en absolu (un nombre de) et en relatif (en pourcentage du

⁴⁶ FIDA, "Pour une gestion orientée vers l'impact. Guide pratique de suivi-évaluation des projets de développement rural", 2003.

⁴⁷ Voyer P. "Tableaux de bord de gestion et indicateur de performance", 1999.

total ou en répartition par élément de ventilation), un décompte cumulatif, un indice simple ou référencé, une cote, une valeur composite (heure/personne), etc. Elle peut également être exprimée en termes arithmétiques (une addition, une multiplication) ou statistiques (une moyenne, une médiane, une valeur estimée).

- **une mesure ordinale :** une mesure de classement non numérique, c'est-à-dire une position dans une série ordonnée, un percentile, un degré, une position qualitative dans une échelle de valeurs (faible, moyen, fort).
- **un signe binaire :** (OK/ pas OK), un clignotant (activé/non activé)
- **un signe pointeur :** dans une liste pour confirmer le respect d'une échéance, la fin d'une étape de réalisation, d'une activité.
- **une formule de calcul :** un ratio, un taux, une tendance basée sur une régression ou une série temporelle.

Type de mesure	Exemples d'indicateurs sans cible
une mesure cardinale	Débit d'un canal exprimé en l/s Pourcentage de membres d'une association Nombre de propositions de lois en débat au parlement Nombre de participants à une session Nombre cumulé de personnes formées au cours du projet
une mesure ordinale	Niveau de satisfaction des usagers / participants : très satisfait / satisfait / pas satisfait Niveau de sécurité pour les équipes dans la zone d'intervention : vert/orange /rouge
un signe binaire	Existence d'une proposition de loi (existe/n'existe pas) Existence de statuts approuvés en assemblée (existe/n'existe pas) L'organisation d'usagers est légalement reconnue par les autorités locales (légalement reconnu / pas légalement reconnu)
un signe pointeur	Un atelier de genre par trimestre au cours de l'année 2007
une formule de calcul	Indice de fécondité dans une zone déterminée Taux de mortalité infantile (rapport entre le nombre d'enfants décédés à moins d'un an et l'ensemble des enfants nés vivants. Cette statistique est exprimée pour 1 000 naissances (%)).

Critères de qualité des indicateurs

On peut recenser une longue liste de critères de qualité pour sélectionner les indicateurs : participatif, pertinent, plausible, mesurable, praticable, sensible, fiable, utile, accessible, représentatif, etc..

Il **n'existe pas de règle absolue**, mais les intervenants et les bailleurs se réfèrent souvent à des listes plus restreintes qui recouvrent assez largement les qualités reprises ci-dessus.

Les critères les plus communément utilisés, en lien avec l'approche cadre logique restent les critères "SMART".

Pour répondre à ces critères les indicateurs doivent être :

- Spécifiques : ils sont univoques et renseignent bien le niveau de résultat et le changement attendu ;
- Mesurables : ils peuvent être vérifiables à un coût acceptable ;
- Acceptables : ils font l'objet d'un accord entre les parties prenantes du projet ;

- Réalistes : ils sont atteignables à travers l'action proposée et les moyens mis en œuvre ;
- Temporels : ils sont mesurables dans la période de réalisation du projet.

Les critères DOPA⁴⁸ (Direct, Objectif, Pratique, Adéquat), établis par l'USAID sont relativement proches des critères SMART. Ils constituent également un outil simple pour guider le processus de sélection des indicateurs.

Indicateurs Critères DOPA	
Directs	mesurent avec beaucoup de précision le changement cherché
Objectifs	indiquent très clairement ce qui est mesuré et quelles données doivent être collectées ; proposent une définition opérationnelle claire qui est indépendante de la personne chargée d'effectuer la mesure
Pratiques	donnent satisfaction sur le plan du coût de la collecte de données, de sa fréquence, et de son opportunité s'agissant de prendre des décisions
Adéquats	nombre minimal nécessaire d'indicateurs pour garantir que le progrès vers la réalisation du produit est suffisamment bien saisi

Source : Adaptation d'après USAID TIPS numéro 12, 1998

Néanmoins, les critères de qualité de ce type peuvent se révéler un frein pour l'observation de certains changements. Ils s'appuient en particulier, d'une part, sur une perspective unique alors que celle des acteurs est multiple, et, d'autre part, sur une supposée objectivité absolue qu'il est bien souvent difficile de rencontrer dès qu'il s'agit de mesurer des dynamiques sociales, de rendre compte de comportements, de points de vue et d'opinions.

Les principes SPICED (Subjectif, Participatif, Interprétable et Communicable, Comparable, Emancipateur⁴⁹, Diversité) ont été développés en réponse aux limites et à la suprématie des critères SMART et IOV. Ils "reflètent la tendance actuelle à mettre davantage l'accent sur l'élaboration d'indicateurs pouvant être définis et utilisés directement par les intervenants pour interpréter le changement et en tirer des enseignements en fonction de leurs besoins"⁵⁰.

Six principes de base guident le processus d'identification de ces indicateurs SPICED⁵¹ :

- **Subjectif** : Les indicateurs doivent pouvoir rendre compte du caractère subjectif des opinions et des jugements des différents informants.
- **Participatif** : Les indicateurs doivent être élaborés selon des approches participatives, avec les différents acteurs locaux.

Exemple 14 :

La démarche participative permet de formuler des indicateurs qui auraient pu ne pas être retenus par une équipe technique non locale.

- **Interprétable et Communicable** : Un indicateur doit pouvoir être compris surtout localement (et pas seulement d'un point de vue technique), mais il doit être expliqué aux autres parties prenantes.

⁴⁸ USAID TIPS numéro 12, 1998.

⁴⁹ Au sens du terme anglais "empowering"

⁵⁰ Estrella M, "L'évaluation et le suivi participatifs. Apprendre du changement", CRDI-Karthala, 2004.

⁵¹ Ndimira P.F., D'Haese L., Ndimubandi J., "Suivi et évaluation des projets de développement rural dans la région des Grands Lacs d'Afrique. Leçons tirées des expériences du Burundi en matière de suivi-évaluation des projets agricoles", Institute of development policy and management, University of Antwerp, April 2004.

Exemple 15 :

Le nombre d'épouses par homme peut représenter dans certaines régions un signe d'amélioration du niveau de vie. Il peut s'avérer de premier abord surprenant dans un rapport mais peut être très porteur de sens localement.

- **Comparable :** La fiabilité de ce type d'indicateur repose sur une démarche récursive et itérative de collecte de l'information sur un croisement des informations/ valeurs et mesures (triangulation des données).
- **Emancipateur :** La démarche de construction et de mesure de l'information doit être source d'émancipation pour les acteurs en particulier pour les minorités, les exclus. Leur mise en débat est une manière de faire prendre conscience de certaines inégalités. Ces indicateurs peuvent donc être retenus dans les plus porteurs de débats et pas forcément les plus acceptés.

Exemple 16 :

Ex : Débattre avec les différentes catégories de populations et en particulier avec les populations Dalits de l'évolution du pourcentage de lieux publics interdits aux Dalits contribue à une prise de conscience des inégalités envers cette caste particulière.

- **Diversité :** Désagréger l'information et mettre en évidence la diversité, c'est-à-dire que l'indicateur doit pouvoir rendre compte des points de vue différents (par exemple homme/femme) sur un changement.

Les critères SPICED ne sont pas tout à fait reconnus, mais la pratique montre qu'il est nécessaire d'avoir recours à l'un ou l'autre de ces critères pour compléter une batterie d'indicateurs.

D'autres alternatives ont été développées pour rendre compte des changements sans tenir compte d'indicateurs. On peut considérer à ce titre que la méthode des changements les plus significatifs, par exemple, qui propose des témoignages de changements en guise d'indicateurs, s'inscrit dans cette recherche d'alternatives.

4 ANNEXE 4 : Suivi et genre

Qu'entend-on par "genre" ?⁵²

"Le concept de genre est un concept social. Il tient compte des différences biologiques entre les sexes et définit plus particulièrement les différences, les inégalités des rôles entre les hommes et les femmes en fonction du contexte socioéconomique, historique, politique, culturel et religieux des diverses sociétés." Si les différences biologiques entre sexes sont réelles, elles ne justifient pas les inégalités de rôles et de pouvoirs entre les individus sociaux.

Les sociétés définissent des systèmes de genre, ceux-ci étant définis "comme un ensemble de pratiques, de symboles, de représentations, de normes et de valeurs sociales que les sociétés élaborent à partir de la différence sexuelle". Les systèmes de genre sont multiples au sein d'une société donnée, ils peuvent changer dans le temps.

Pourquoi intégrer une approche genre dans le suivi ?

La prise en compte du genre, de manière transversale, dans un projet de développement est actuellement reconnue par nombre d'acteurs comme indispensable. La Belgique a inscrit l'égalité de genre au titre d'objectif transversal dans la loi sur la coopération internationale de 1999. Il faut bien reconnaître toutefois, que dans la pratique, l'intégration de la dimension genre n'est pas encore systématique.

Les interventions de développement touchent des femmes et des hommes et ont des effets sur leurs vies, leurs relations et leurs environnements. Mais les besoins et les rôles des femmes ne sont pas identiques à ceux des hommes. Même si le groupe des femmes n'est pas homogène, il représente aujourd'hui encore un groupe discriminé et défavorisé par rapport aux hommes. Il est donc nécessaire de s'interroger sur les effets différenciés induits par une intervention sur chacun des sexes et sur les relations de genre au sein d'une société (à un niveau très local ou plus macro), que ces effets soient souhaités ou non, prévus ou non, et positifs ou négatifs.

Deux types d'approches peuvent être adoptées. Une approche minimaliste se contentera de garantir que l'écart entre hommes et femmes ne se creuse davantage. D'une part, que la situation de la femme ne se dégrade pas en soi et, d'autre part, qu'elle ne se détériore pas davantage par rapport à la situation des hommes.

Une approche volontariste consiste à opter, dans l'action de développement, pour une démarche qui concourt à réduire les inégalités de genre.

Il est idéal de pouvoir intégrer la dimension de genre à toutes les étapes du cycle d'une intervention. De la même façon qu'il est opportun que la planification du projet intègre la notion de genre, le genre doit être inclus dans le suivi et l'évaluation. Sans mécanisme de suivi, il est difficile de préciser les progrès et/ou les reculs réalisés. Nous nous limiterons ici à comprendre comment, dans la situation actuelle, il est possible de tenir compte de cette dimension dans les dispositifs de suivi. De manière schématique, on peut distinguer deux situations :

- Certaines interventions visent spécifiquement les changements dans les relations de genre, et par là à changer les conditions de vies des hommes et des femmes et leurs manières d'être, d'exister et de créer. Dans ce cas, le dispositif de suivi sera classique à ceci près que l'essentiel des données et analyses sera orienté sur le suivi des relations de genre.
- D'autres interventions visent essentiellement des changements dans d'autres domaines (économique, technique, social, juridique, environnemental, etc...). Pourtant ces interventions auront également des conséquences sur les relations de genre (et notamment sur les inégalités). En plus du suivi des données et des analyses concernant les domaines prioritaires de l'intervention, il est dès lors nécessaire d'intégrer une dimension genre (suivre les conséquences de l'intervention sur les relations de genre) dans le dispositif de suivi (et idéalement depuis la formulation de l'intervention). Le pilotage des données réparties par sexes est

⁵² Le Monde selon les Femmes, "Les essentiels du Genre N°1 : concepts de base", 2004- Voir également l'ensemble de la collection

indispensable aux différentes étapes de gestion de l'intervention et de construction du dispositif de suivi.

L'intégration d'une dimension genre dans un dispositif de suivi répond à l'objectif de fournir des données quantitatives et qualitatives sur, d'une part, la contribution et la participation des hommes et des femmes à la réalisation des objectifs du projet et, d'autre part, aux effets du programme sur les rapports sociaux ainsi que sur les disparités entre hommes et femmes.

Il est par ailleurs nécessaire de se poser la question de la participation par sexe aux différents processus mis en place dans le cadre d'une intervention de développement (rôles et responsabilités). Cette participation doit également être analysée dans le dispositif de suivi de l'intervention à différents niveaux du suivi (activité, projet, programme, politique) et à différentes étapes depuis la formulation des objectifs jusqu'à la gestion du dispositif (cf partie II).

Quels outils de collecte et d'analyse disponibles ?⁵³

Il existe différents outils qui peuvent être utiles tant pour collecter et analyser des données que pour définir une méthode de travail (définir les rôles, les objectifs, les questions-clés ou les indicateurs). Ces outils sont complémentaires et peuvent être adaptés à des interventions locales.

Sans être exhaustif, on peut citer :

- Le tableau d'analyse des rôles (basé sur la théorie des 3 rôles)
- Le tableau d'analyse de l'accès et contrôle des ressources et bénéfices
- Le tableau d'analyse des facteurs d'influence (du contexte)
- Le tableau des 5 domaines d'empowerment (basé sur les travaux de Sarah Longwe)
- Les indicateurs sexo-spécifiques (par exemple les indicateurs macro développés par le PNUD sur le développement humain (ISDH) et la participation des femmes (IPF))



Photo : COTA asbl

⁵³ Le Monde selon les Femmes, "Les essentiels du Genre N°2 : outils de l'approche genre", 2004

5 ANNEXE 5 : Suivi environnemental

On ne peut aujourd'hui ignorer les conséquences écologiques de toute activité humaine y compris celles qui ressortent du domaine de la coopération au développement⁵⁴. A l'inverse, il importe de garder à l'esprit que les altérations de l'environnement sont susceptibles d'affecter le succès de toute activité, y compris l'efficacité et la durabilité des projets de coopération.

Au même titre que l'approche genre, l'environnement, s'il est un secteur à part entière, est ainsi une question transversale à traiter dans le domaine du développement. Environnement et développement sont en effet étroitement liés et le Traité de Maastricht (1992) intègre la protection de l'environnement dans la mise en œuvre de toute politique européenne. L'intégration environnementale est de ce fait recommandée dans tout processus de coopération au développement.

Le postulat est qu'aucune action de développement n'est dégagee de liens avec l'environnement. D'un côté, elle peut entraîner des pollutions ou une réduction sévère de ressources naturelles. De l'autre, elle peut être affectée par la pénurie de ces ressources, leur pollution ou les catastrophes ou autres perturbations induites par le changement climatique (conséquences socioéconomiques, conséquences sur la santé, voire conséquences géopolitiques).

Certains domaines ont, bien entendu, des liens plus étroits que d'autres avec l'environnement et les relations avec l'environnement dépendront également de la sensibilité du milieu récepteur, de sorte que la prise en compte de l'environnement doit être proportionnée au secteur et au contexte considéré, mais en règle générale les effets néfastes des activités de développement peuvent être minimisés à toutes les échelles.

L'intégration de l'environnement doit, de préférence, prendre place dès l'identification du projet par une analyse holistique du contexte et se poursuivre en formulation avec, dans les cas de projets ou programmes susceptibles de causer des impacts notables, une étude d'impact (ou étude d'incidences) ou une évaluation environnementale stratégique⁵⁵ pour les plans et programmes, véritables outils d'aide à la décision. De telles études permettront d'évaluer les effets directs⁵⁶, indirects⁵⁷ et induits⁵⁸ du projet sur l'environnement.

Si une Etude d'Impact Environnemental n'a pas été menée, l'intégration de l'environnement durant la phase de suivi permet toutefois d'identifier les effets négatifs et de tenter d'y remédier. Un suivi environnemental doit permettre des ajustements adéquats du projet.

Il est à noter que des aménagements en cours de route doivent rester possibles, le contexte étant en évolution, de même que les moyens à disposition. Il s'agit de réfléchir en termes d'optimisation : en quoi la prise en compte de l'environnement peut renforcer la projet, sa viabilité et ses effets à long terme ?

Questions préalables

Des questions-clés préalables peuvent être posées qui vont éclairer les dimensions environnementales de l'action de développement.

- Comment l'action prend-elle en compte les contraintes et les potentialités du territoire physique, naturel, agricole, climatique, etc. ?
- Quelle est la législation locale en matière environnementale ? Quelles sont les pratiques locales déjà en place ? Quels sont éventuellement les freins culturels ?
- L'action entraîne-t-elle la prise de risques au niveau local sur les ressources en eau, les sols, les écosystèmes,

⁵⁴ Pour une analyse plus complète d'outils d'intégration environnementale, nous renvoyons au document de la Commission européenne - Europeaid "Manuel d'intégration de l'environnement pour la coopération au développement de la CE", 2007, ainsi qu'à l'article "Intégrer concrètement l'environnement dans la conception et la gestion des projets ?", J-P. Ledant, Echos du COTA N°120, Septembre 2008.

⁵⁵ L'EIE est une évaluation environnementale ex ante qui comprend une évaluation systématique des impacts environnementaux possibles du programme et de ses alternatives, de manière à proposer des mesures appropriées réduisant les impacts négatifs et optimisant ceux qui sont positifs, cela de manière à assister le processus de décision.

⁵⁶ La façon dont l'action est susceptible d'affecter directement la qualité de l'environnement.

⁵⁷ La façon dont l'action est susceptible d'induire des pratiques affectant l'environnement.

⁵⁸ Lorsque le développement proposé déclenche un autre développement, qui a lui-même un effet sur l'environnement.

- etc, en particulier ceux dont dépendent les groupes sociaux vulnérables ?
- Une formation/un encadrement des acteurs à la maîtrise des consommations énergétiques et en eau ou à la gestion des déchets est-elle envisagée ? L'action favorise-t-elle une sensibilisation à la préservation des ressources naturelles locales et des équilibres écologiques globaux ?
- L'action valorise-t-elle, utilise-t-elle en priorité des ressources énergétiques renouvelables, des circuits courts et des modes de transport durables ; des matériaux écologiques, de préférence locaux ; une gestion des déchets de l'action (collecte, recyclage) ?
- Quelles sont les éventuelles mesures de protection et/ou de restauration des ressources utilisées ou potentiellement menacées ?
- Une attention suffisante a-t-elle été portée aux groupes sociaux, qui sans être visés comme partenaires ou bénéficiaires cibles, pourraient subir les conséquences environnementales (ou autres) du projet ?
- Les moyens logistiques utilisés pour la mise en œuvre du projet ont-ils été pensés de façon à minimiser au maximum leur impact sur l'environnement ?

Ces quelques questions-clés ne sont évidemment pas pertinentes à tout moment et dans tout contexte. Elles sont indiquées uniquement pour aider à se poser un certain nombre de questions lors de la mise en œuvre d'une action et permettent d'orienter les questionnements quant à ce qu'il faut suivre. Mais ce questionnement initial peut s'avérer très utile pour apporter des plus-values au projet (avantages qualitatifs, pratiques, et économiques, valeur d'exemple, meilleure rencontre des attentes des bailleurs/donateurs, etc.).

Les spécificités d'un suivi environnemental

De manière schématique, quatre grandes étapes peuvent être identifiées pour élaborer un système de suivi environnemental :

- **L'analyse du contexte**

L'analyse du contexte permet de faire un état des lieux du contexte de l'action au regard de l'environnement, d'identifier le cas échéant les problèmes environnementaux que l'action pourrait contribuer à résoudre, d'identifier les impacts environnementaux négatifs ou positifs susceptibles d'être engendrés par les activités du projet ainsi que les facteurs environnementaux susceptibles d'affecter sa réussite. Des analyses théorique et de terrain doivent se compléter. Les facteurs suivants peuvent être pris en considération : la faune, la flore, le sol, l'eau, l'air, le climat, le paysage et les valeurs culturelles etc. Les impacts potentiels et les facteurs externes sont les points de départ pour déterminer des indicateurs utiles. Il est impossible à un système de suivi environnemental de couvrir tous les domaines.

- **La détermination des indicateurs (ou des questions-clés) et des critères de suivi.**

A l'instar de tout indicateur ou critère, les indicateurs environnementaux doivent être définis au cas par cas, en fonction du projet et de ses enjeux environnementaux. Les indicateurs doivent idéalement correspondre à chacun des enjeux déterminés.

Trois types d'indicateurs environnementaux peuvent être appréhendés suivant le modèle préconisé par l'OCDE et basé sur une relation "cause à effet"⁵⁹. Il s'agit des indicateurs d'état, de pression et de réponse.

Les indicateurs d'état ou indicateurs des conditions environnementales permettent de suivre et de mesurer l'état de l'environnement et son évolution. Dans le cas du suivi de projet, on risque de ne constater que trop tard ses conséquences écologiques, par contre le suivi des variables dont dépend le projet peut mériter une attention particulière (par exemple la qualité de l'eau si l'on cherche à améliorer l'accès à l'eau potable).

Les indicateurs de pression décrivent les pressions humaines sur l'environnement y compris sur la qualité et la quantité des ressources naturelles. Une distinction peut être établie entre indicateurs de pression directe et indirecte. Dans le cas du suivi d'un projet, il s'agit en particulier de suivre les sources d'impact émanant du projet, telles que les consommations de ressources ou les émissions de polluants ou de déchets.

Les indicateurs de réponse permettent de suivre et mesurer les actions mises en place pour réduire les pressions sur l'environnement et améliorer son état. Dans le cas du suivi du projet, on peut ranger dans cette catégorie le suivi des mesures particulières de protection de l'environnement identifiées par l'étude d'impact.

⁵⁹ Ce modèle est, par définition, une simplification puisqu'il suggère des relations linéaires. Or, nous savons que les interactions dans les écosystèmes sont bien plus complexes.

Afin de prendre en considération l'environnement, il importe, avant même de choisir des indicateurs, de veiller à la pertinence environnementale des autres indicateurs et critères de suivi. En effet sans cette préoccupation, ces derniers pourraient soutenir des évolutions dommageables pour l'environnement. Il ne faut pas non plus négliger l'impact social pouvant découler de mesures environnementales ni l'impact social des changements de l'environnement. En cela réside toute la difficulté d'établir un développement durable qui puisse prendre en considération les trois piliers : économique, social et environnemental, de manière harmonieuse.

- **La définition des responsabilités (qui est responsable du suivi ?), moyens et coûts.**

Il est particulièrement bénéfique d'associer les populations locales – qui restent très proches de leur milieu - au processus de suivi. Il faut toutefois veiller à ne pas les cantonner à la seule collecte de données ni à leur laisser l'entière responsabilité du suivi afin d'éviter un manque d'objectivité sur des points sensibles (pratiques nuisibles à l'environnement, accès et usages des ressources naturelles,...).

- **L'analyse des données .**

Elle doit permettre de faire le point sur des changements environnementaux-clés par une compréhension de liens de causes à effets.

Les principales limites d'un suivi environnemental

Le suivi environnemental d'un projet est confronté à certaines contraintes. Il peut s'agir d'un manque de données lié au fait que l'attention portée à l'environnement est assez récente, superficielle ou partielle (par exemple cantonnée à l'émission de Gaz à effets de Serre) particulièrement dans les pays du Sud, et au fait que les impacts les plus redoutables ne se manifestent que sur le long terme, quand il est trop tard pour les empêcher. Les facteurs environnementaux peuvent fortement varier dans le temps et l'espace, ce qui rend l'établissement d'une baseline plus compliquée. Les acteurs concernés peuvent également avoir des perceptions différentes des qualités environnementales souhaitables. Et enfin, le personnel, au Nord comme au Sud, ne dispose pas toujours de l'expérience adéquate.



Photo : COTA asbl

6

ANNEXE 6 : La diversité dans le dispositif de suivi

Pourquoi se préoccuper de la diversité ?

Cinquante ans de coopération au développement et encore davantage d'action des mouvements sociaux ont montré que toute intervention – qu'il s'agisse d'une politique, d'un programme, d'un petit projet, etc. – qui se veut générale a des effets différents selon les segments de la population. Ces effets peuvent être perçus avec des intensités différentes (plus ou moins efficaces) ou plus ou moins favorablement selon les acteurs (positifs pour certains et négatifs pour d'autres). Si tout ne peut pas être imaginé, prévu et programmé dès le début, les promoteurs d'une intervention sont parfois surpris du degré de différenciation des effets d'une même intervention. Il est d'ailleurs plutôt fréquent que cette différenciation ne soit pas perçue, sauf si elle devient évidente en soi (par exemple, si un groupe qui est discriminé par une intervention commence à protester, à construire des alternatives ou à ne pas participer). Cette annexe sert à donner des éléments de base pour l'observation, la compréhension et la prise en compte de la diversité des effets d'une intervention sur des segments distincts d'une population.

De quelle diversité parle-t-on ici ?

Chaque individu possède sa propre identité, une identité qui est le produit de la combinaison de certains facteurs "naturels" (par exemple, l'âge, le sexe, ...) et d'autres facteurs sociaux et culturels (par exemple, la place d'une femme au sein d'une communauté, l'appartenance à un groupe qui suit une certaine religion ou à une certaine ethnie, ou à une certaine classe socioéconomique, ...). L'identité individuelle doit être vue comme une caractéristique variable⁶⁰, qui évolue au fil du temps, en partie par des évolutions "naturelles" (par exemple, la croissance, le vieillissement), en partie à cause des changements du contexte (la famille, la pauvreté, les changements de valeurs, la généralisation d'une nouvelle technologie, ...), et en partie par des choix conscients et délibérés de l'individu (l'adoption d'une nouvelle religion, le changement de sexe, ...).

Il est impossible d'un point de vue pratique de construire et mener une intervention qui prétend répondre aux besoins et aux attentes spécifiques de chaque individu au sein d'une population. Il faut cependant retenir les aspects suivants :

- les facteurs qui entrent en jeu dans la formation et dans l'évolution de l'identité individuelle sont multiples ;
- l'identité individuelle est le produit d'une combinaison d'influences – "naturelles", contextuelles et de choix personnels ;
- une identité individuelle n'est ni stable ni déterminée une fois pour toutes, mais varie au cours d'une vie.

Lorsqu'on s'intéresse à la diversité, on le fait généralement à partir des groupes qui sont identifiés à partir de l'un ou l'autre des facteurs mentionnés ci-dessus, et par rapport à la totalité d'une population. On considère alors les femmes, les enfants, les personnes âgées, les personnes handicapées, les appartenants à une quelconque "minorité" (ethnique, religieuse, linguistique...). On sépare ou on attribue plus de poids à l'un des facteurs qui constituent l'identité individuelle et on prend en considération l'ensemble des individus qui partagent ou se caractérisent en termes de cette variable.

La diversité qui est ici considérée est celle qui identifie des groupes sociaux en les différenciant au sein de la population totale. Parfois ces groupes s'organisent en sujet social (les femmes, les appartenants à un groupe religieux, les LGTB⁶¹, ...) et développent une identité sociale et politique de groupe. Le plus souvent, ce ne sont que des constructions abstraites qui servent à des buts explicatifs. Il est important de préciser que si la constitution en groupe peut être abstraite, l'existence des facteurs de différenciation, elle, est bien concrète et est lourde d'implications réelles pour les sujets.

Le fait de se concentrer sur un certain type de diversité ne doit pas faire oublier que les diversités sont multiples

⁶⁰ La richesse et l'instabilité de l'identité ont été caractérisées en philosophie par des métaphores telles que, entre autres, le "cyborg" (Donna J. Haraway, *A Cyborg Manifesto*, 1991, Routledge) et le "sujet nomade" (Rosi Braidotti, *Nomadic Subjects*, 1994, Columbia University Press).

⁶¹ Lesbiennes, Gays, Bisexuels et Transsexuels

et que les groupes construits sur base d'un ensemble de facteurs ne sont pas homogènes. Si on choisit de se focaliser sur le groupe des personnes handicapées, ce groupe est toujours constitué d'hommes et de femmes, de jeunes, d'adultes et de personnes âgées, de riches et de pauvres. De manière similaire, si on prend en considération le groupe des lesbiennes, l'hétérogénéité de ce groupe apparaît dès que l'on considère qu'il est constitué de femmes jeunes et âgées, de femmes ayant un niveau d'éducation élevé et de femmes analphabètes, de femmes appartenants à des classes privilégiées et à des femmes de classes marginalisées, etc.

Il faut également être attentif à bien définir la variable (ou les variables) de différenciation. L'exemple le plus typique est celui de la catégorie des "pauvres". Sans définir avec précision la notion de "pauvreté" on est amené à s'imaginer que la condition de pauvreté est la même pour toutes les personnes appartenant à ce groupe. Mais on sait que, même en relation à cette seule variable, il y a des échelles ou des gradations de niveau de pauvreté et de facteurs additionnels qui aggravent ou allègent les conditions et les perspectives de vie des membres de ce groupe.

Comment peut-on caractériser la diversité ?

Perdre de vue ou oublier l'existence des différences équivaut à homogénéiser les sociétés, à considérer que l'appartenance au genre humain est, en fin de compte, la seule caractéristique réellement significative. Ceci vaut pour l'ensemble de la société, mais, comme on l'a vu à la fin du paragraphe précédent, cela peut se reproduire aussi au sein de groupes ou de formations sociales considérées comme homogènes – ou, au moins, pour lesquelles on pense que les différences ne sont pas significatives. Certaines perspectives plus que d'autres peuvent engendrer des regards homogénéisants : par exemple, la vision médicale (et, plus généralement, biologique) a tendance à privilégier les aspects biologiques de la nature humaine et, en même temps, efface les facteurs sociaux, économiques et culturels qui introduiraient des différenciations entre "corps humains" ; toute vision centrée sur un métier ou une profession (ou un champ technique) tend à mettre en deuxième plan les différences entre groupes sociaux pour se concentrer sur des questions de compétences, techniques et technologies. Souvent le regard homogénéisant est aussi un regard normatif – il établit une norme, et tout ce qui se dégage ou se distancie de la norme est représenté comme une déviance ou un problème – c'est le cas typique des personnes atteintes par une maladie chronique ou invalidante, ou des minorités ethniques,...

Afin de rééquilibrer ces regards homogénéisants on voit souvent les acteurs se poser la question (ou poser la question à d'autres acteurs) de la diversité au travers de ce qu'on appelle désormais les "thèmes transversaux" (le genre, l'environnement, le VIH-SIDA, etc.).

Il est donc nécessaire de rendre visibles certaines particularités et les groupes qui se construisent autour de ces particularités. Au-delà du groupe même, ce qui est invisible sont les barrières et les obstacles qui s'appliquent à ces groupes et les empêchent d'atteindre une condition d'égalité avec d'autres groupes.

Il y a deux manières de faire ressortir la diversité :

- mettre en évidence une différence à l'intérieur d'une population générale : par exemple, prendre en considération les personnes appartenant à une minorité ethnique au sein d'une région ;
- mettre en évidence les différences au sein d'un groupe considéré homogène selon une ou plusieurs variables : par exemple, considérer la spécificité des personnes handicapées au sein des populations atteintes par le VIH (ou considérées à risque).

La prise en compte de la diversité consiste donc à donner visibilité aux différences, mais une visibilité sans jugement de valeur. Chaque différence est porteuse d'une vision singulière (et partielle) sur le monde, qui permet de porter un regard "autre" sur la généralité du monde, d'appréhender le monde selon une perspective différente en améliorant la compréhension du monde. Il y a au moins deux exemples très développés de ce type de regard particulier sur l'ensemble du monde. D'une part, celui du mouvement ouvrier (basé sur la théorie marxiste), qui a permis de révéler les structures sociales engendrées par le mode de production capitaliste et son

fonctionnement. Et d'autre part, celui des femmes (et plus spécifiquement du féminisme), dont la perspective analytique sur le monde a permis de mettre en évidence les structures d'oppression et les modalités d'exclusion des femmes (le patriarcat). À partir de ce deux exemples historiques, d'autres regards ont commencé à s'affirmer plus récemment – le mouvement afro américain en Amérique du Nord, le mouvement homosexuel, le mouvement des personnes handicapées. Tous ces regards parlent de l'ensemble du monde et pas seulement d'un groupe (parfois minoritaire).

Comment la diversité est-t-elle incluse dans une intervention ?

La prise en compte de la diversité dans une intervention se fait essentiellement à trois niveaux, correspondant aux manières possibles de traduire en action trois types de préoccupations (ou d'objectifs "politiques") concernant la diversité. Les trois niveaux ne sont pas nécessairement incompatibles entre eux, même si d'un point de vue de la faisabilité pratique d'une intervention, la prise en compte simultanée des trois niveaux pourrait alourdir la réalisation de l'intervention.

- Le premier niveau est celui de la prise en compte de la perspective des groupes sociaux dans une intervention qui cible une problématique d'intérêt général (exemple : accès à l'eau potable, accès aux soins de santé). Dans ce cas, les changements visés par l'intervention intègrent et font la synthèse de perspectives distinctes, et se concentrent sur des objectifs de transformation des structures sociales qui créent des inégalités ou des positions subalternes à partir des différences.

Ce niveau est devenu à la mode au début des années 2000, lorsque des grandes organisations internationales telles que le PNUD, l'UNESCO et la BM ont lancé le concept de "développement inclusif". Cependant cette notion est très ambiguë car, dans le discours de ces institutions et en particulier de la BM, elle postule l'existence d'un point de vue consensuel et ne reconnaît pas l'existence d'intérêts en conflit et de points de vue inconciliables⁶² entre acteurs et groupes distincts.

- Le deuxième niveau consiste à viser spécifiquement l'élimination ou la réduction des obstacles et des barrières qui concernent un groupe social – soit au sein d'une intervention qui cible une problématique d'intérêt général (mesures compensatoires, renforcement des capacités, sensibilisation des autres acteurs, etc.), soit par une intervention dédiée à un groupe.

Ce niveau de prise en compte de la diversité est le plus utilisé dans la pratique. Il reprend, d'une part, toutes les interventions centrées autour de groupes spécifiques (les femmes, les minorités, etc.) et, d'autre part, les mesures inscrites dans des interventions à caractère général qui visent à favoriser la pleine participation de groupes particuliers et, au moins, l'égalité dans la distribution des bénéfices dus à l'intervention. À ce niveau, il existe une pléthore d'outils, guides, checklist dont le but est d'aider les promoteurs des interventions à analyser des contextes et des problématiques et à monter des actions efficaces.

- Le troisième niveau concerne les interventions à caractère général qui, dans leur conception, n'intègrent pas spécifiquement la prise en compte de la diversité. Il consiste à faire un suivi et une évaluation qui prennent en compte les différents groupes sociaux (par exemple, en termes de participation, d'impact, etc.).

Ici il s'agit de donner visibilité aux différences et de se préoccuper de l'impact différentiel qu'une intervention va avoir sur des segments distincts d'une population.

La diversité au sein d'un dispositif de suivi

La diversité peut être intégrée au dispositif de suivi. Cela se fait essentiellement à deux niveaux, celui des acteurs qui font partie du dispositif et celui des informations récoltées et traitées par le dispositif.

En ce qui concerne les acteurs, la participation active de représentants des groupes sociaux constitués autour de différences sert, d'une part, à faire en sorte que leur point de vue soit pris en compte et, surtout, que leur perspective analytique puisse aider dans l'interprétation des analyses des données. Ce niveau est fondamental,

⁶² en dehors de processus de transformation structurelle touchant aux facteurs d'inégalité et exclusion.

car il est assez difficile pour des intervenants qui ne connaissent ou ne comprennent pas toutes les implications d'une différence, d'identifier les aspects-clés - à suivre et observer - qui révéleront les effets que l'intervention a sur un groupe.

En ce qui concerne les informations⁶³, elles doivent être définies de manière assez précise pour permettre de faire des distinctions entre groupes différents. Selon les cas, les acteurs d'un projet doivent pouvoir être différenciés en termes d'âge, de sexe, d'appartenance à des groupes ethniques, de niveau socioéconomique, de niveau d'alphabétisation, de capacité d'accès aux ressources et services de base, de capacité à participer à la vie communautaire et publique, etc. Mais il est également nécessaire que les analyses construites à partir de ces informations mettent en évidence les changements différenciés qui se produisent dans les différents groupes, et permettent d'identifier les inégalités éventuelles. Enfin, il est important que dans tout support produit pour communiquer et partager les résultats des analyses (rapports et autres) la situation des groupes sociaux soit présentée de manière systématique et claire.



Photo : COTA asbl

⁶³ si on utilise des indicateurs, tout ce qui suit s'applique à la lettre aussi bien aux indicateurs.



Ce document est distribué sous licence

Creative Commons Belgique **Attribution - Non Commercial – Pas d'Œuvres Dérivées 2.0.**

Vous êtes libres de reproduire, distribuer et communiquer ce document au public. Néanmoins, vous devez respecter les conditions suivantes: vous devez citer le nom de l'auteur original de la manière indiquée par l'auteur de l'œuvre ou le titulaire des droits qui vous confère cette autorisation (mais pas d'une manière qui suggérerait qu'ils vous soutiennent ou approuvent votre utilisation de l'œuvre); vous n'avez pas le droit d'utiliser ce document à des fins commerciales; vous n'avez pas le droit de modifier, de transformer ou d'adapter ce document. Le texte intégral du contrat est disponible à l'adresse suivante: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.0/be/legalcode.fr>

“Hors Série” est une collection sans périodicité définie destinée à valoriser les résultats et/ou le matériel utilisé pour les recherches et travaux du COTA, ou issus de collaborations avec des partenaires, afin de les mettre à la disposition du public, sous la forme de répertoires bibliographiques, recueils d’articles inédits, dossiers spéciaux, bases de données, récits de missions, etc.

Les programmes de coopération sont de plus en plus complexes et les logiques partenariales ont évolué vers des montages multiacteurs.

Ces nouvelles formes de collaborations appellent à repenser la notion de dispositif de suivi. Plus qu’une somme d’outils et de procédures, le suivi d’une action implique un système complexe. Les acteurs impliqués dans une intervention sont porteurs d’intérêts et d’objectifs divers, apportent des perspectives particulières et sont soumis à des contraintes spécifiques qu’il est nécessaire de prendre en considération.

Comment aller vers un suivi plus inclusif et réflexif ? Après avoir revisité la notion de suivi et l’avoir remis en contexte par rapport aux évolutions récentes du secteur, ce document propose une démarche réflexive pour diagnostiquer, évaluer ou mettre en œuvre le dispositif de suivi d’une intervention multiacteurs.

Cette publication s’inscrit dans une démarche de recherche initiée par le COTA il y a déjà plusieurs années autour de la gestion des interventions de développement.

COTA asbl

7, rue de la Révolution
1000 Bruxelles
Belgique

Tél. : 00 32 (0)2 218 18 96
Fax : 00 32 (0)2 223 14 95

info@cota.be
<http://www.cota.be>

© 2010 | **COTA asbl** | Hédia Hadjaj - Castro
ISSN : 1377-8331 | Dépot légal : D/2010/4457/1

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.