

Module

2

Responsables de projet

Agents chargés du S&E (projet ou partenaire)

Consultants

Personnel du FIDA et de l'institution coopérante

Utiliser le suivi-évaluation pour une gestion orientée vers l'impact



Pour une gestion orientée vers l'impact

Guide pratique de S&E des projets

Table des matières du module 2

2.1 Utiliser le suivi-évaluation pour une gestion orientée vers l'impact: présentation générale	3
2.1.1 Les quatre éléments d'une gestion orientée vers l'impact	4
2.1.2 Orienter la stratégie de façon à avoir un impact sur la pauvreté	5
2.1.3 Favoriser la réflexion critique et la participation	7
2.1.4 Assurer une mise en œuvre efficace	8
2.1.5 Les différentes étapes de l'élaboration d'un système de S&E	8
2.2 Pilotage du projet et suivi-évaluation	9
2.2.1 Les moments clés pour orienter la gestion vers l'impact	9
2.2.2 Identifier les besoins en information et organiser la réflexion critique	10
2.2.3 Repérer les contraintes opérationnelles imposées par le contexte	11
2.3 Orienter la stratégie du projet vers l'impact	13
2.3.1 La stratégie du projet	13
2.3.2 La hiérarchie des objectifs et les hypothèses de base	13
2.3.3 Responsabilité et ajustement de la stratégie du projet	15
2.3.4 Quand et comment ajuster la stratégie?	17
2.4 Créer les conditions favorables à la réflexion critique	18
2.4.1 Qu'entend-on par conditions favorables à la réflexion critique?	18
2.4.2 Le management du projet, facteur déterminant du processus de réflexion critique	18
2.4.3 Tirer parti des problèmes pour éviter les échecs	19
2.5 Assurer une mise en œuvre efficace	20
2.5.1 Principaux domaines de la gestion opérationnelle	21
2.5.2 Les informations nécessaires à la gestion opérationnelle du projet	21
2.6 Élaborer et mettre en œuvre le système de suivi-évaluation	23
2.6.1 Qu'est-ce que le système de S&E?	23
2.6.2 De la collecte des données à la prise de décision	24
2.6.3 Concilier réflexion interne et redevabilité	25
2.6.4 Faire simple	26
2.7 Les éléments de base d'un suivi-évaluation participatif	27
2.7.1 Qu'est qu'un S&E participatif?	27
2.7.2 Les points clés à prendre en compte pour la mise en place d'un suivi-évaluation participatif	29
Lectures complémentaires	32

Idées clés

Ce module doit permettre:

- *aux responsables de projets* – de prendre la mesure de leurs responsabilités en matière de suivi-évaluation, d'apprécier comment celui-ci peut améliorer la prise de décision et ce à quoi ils doivent veiller pour que le S&E contribue à l'impact du projet (en matière de réduction de la pauvreté);
- *aux agents chargés du S&E et aux consultants* – de veiller à ce que le S&E soit conçu de façon à permettre une mise en œuvre efficace du projet, pour qu'il ait un impact;
- *au personnel du FIDA et de l'institution coopérante* – de comprendre ce qui est attendu des projets en matière de gestion orientée vers l'impact et quel est le rôle du suivi-évaluation.

- Ce module examine comment le S&E peut permettre aux projets de maximiser leur impact sur la réduction de la pauvreté.
- Une gestion orientée vers l'impact implique le développement de quatre fonctions interdépendantes qui doivent permettre respectivement:
 - d'orienter la stratégie d'ensemble du projet;
 - de créer les conditions de la réflexion critique sur l'action du projet;
 - d'assurer une mise en œuvre efficace du projet;
 - d'élaborer et mettre en œuvre le système de S&E.
- Pour mettre en place un système de suivi-évaluation au service d'une "gestion de projet orientée vers l'impact", il est indispensable de bien comprendre quelles sont les principales fonctions de gestion du projet et les besoins en matière d'information.
- Le suivi-évaluation favorise au mieux l'impact lorsque les acteurs sont impliqués dans un processus original de réflexion critique qui permet de tirer les leçons et d'améliorer le projet de façon continue.
- Afin que le suivi-évaluation soit participatif, il faut que les différents acteurs puissent déterminer quelle est la meilleure façon pour eux d'y participer et quels sont leurs besoins pour que cette participation soit significative.



2.1 Utiliser le suivi-évaluation pour une gestion orientée vers l'impact: présentation générale

Les projets de développement rural sont destinés à améliorer les conditions de vie des populations rurales. En tant que responsable de projet ou de certaines composantes, savez-vous toujours quel est l'impact des activités dont vous êtes responsable, et à quoi il est dû? Comprendre, grâce à une pratique régulière de suivi et de réflexion critique, les raisons des succès et des échecs est essentiel pour orienter votre intervention vers un impact maximum. Le suivi-évaluation se trouve au cœur de cette gestion orientée vers l'impact (voir encadré 2-1).

Gérer le projet pour en optimiser l'impact implique que vous puissiez *réagir* aux évolutions de la situation et aux connaissances acquises en *adaptant* le projet – qu'il s'agisse d'apporter de légers ajustements dans les activités ou des révisions stratégiques plus profondes – pour qu'il soit mieux en mesure d'avoir les effets escomptés. Chaque projet fait face à des contraintes spécifiques, tant internes qu'externes, qui évoluent et dont la connaissance actualisée vous aide à apprécier de façon réaliste les ajustements qu'il est possible d'apporter et les résultats qu'il est possible d'obtenir.

Pour pouvoir gérer un projet en l'adaptant progressivement, les responsables de projet et les autres personnes participant à sa mise en œuvre doivent:

- maîtriser la conception du projet;
- recueillir et analyser les informations nécessaires à la prise de bonnes décisions;
- faciliter la réflexion critique avec tous les acteurs clés;
- négocier les modifications requises.

Encadré 2-1. Définition du suivi-évaluation

Au sens le plus large, on entend simplement par **évaluation**, le fait "d'apprécier ou de juger la valeur ou l'intérêt de quelque chose". Dans la pratique, cela signifie que les responsables de la mise en œuvre d'un projet doivent de façon continue s'interroger et chercher à porter des appréciations. Les évaluations interviennent souvent de manière plus périodique et permettent de poser des questions plus fondamentales quant au déroulement général et à l'orientation d'un projet. Les exercices d'auto-évaluation complètent bien les évaluations externes.

Le **suivi** contribue à l'auto-évaluation permanente en fournissant les données nécessaires, par des mécanismes formels, c'est-à-dire le relevé d'indicateurs sélectionnés et la collecte de données sur des critères de performance, ou informels, c'est-à-dire le recueil et l'échange d'impressions tirées d'entretiens avec les acteurs et d'observations sur le terrain. Le suivi est centré sur le recueil régulier d'informations et la vérification à intervalles rapprochés des progrès réalisés sur le court terme, complétés par l'analyse des implications de ces progrès pour le projet.

Il n'y a pas consensus sur une terminologie de la planification et du suivi-évaluation. Le présent guide n'établit pas de distinction absolue entre "suivi" et "évaluation" parce que dans la pratique les deux se recoupent et font partie d'un processus méthodique de réflexion et de capitalisation participative. Par exemple, si un suivi régulier révèle que les choses ne se déroulent pas comme prévu, vous pouvez juger nécessaire d'entreprendre une évaluation plus approfondie de tel ou tel aspect pour en comprendre les raisons et déterminer les modifications à apporter.

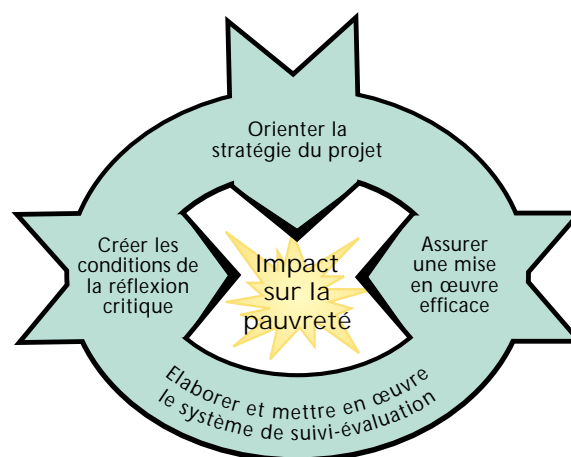
Pour piloter un projet de façon à en accroître l'impact, il est indispensable de disposer d'informations fiables sur le déroulement des activités et les résultats obtenus, sur les motifs de succès et d'échec, et sur le contexte dans lequel se déroulent les activités engagées. Ces informations sont le produit de votre système de S&E. Leur analyse avec les acteurs clés peut contribuer à la prise de décisions qui amélioreront le projet. Les dispositifs de S&E n'ont d'intérêt, dans le cadre des projets soutenus par le FIDA, que dans la mesure où l'information qu'ils produisent permet de lutter plus efficacement contre la pauvreté.

2.1.1 Les quatre éléments d'une gestion orientée vers l'impact

Une gestion orientée vers l'impact doit s'intéresser (comme présenté à la figure 2-1) à quatre éléments de base:

1. **Orienter la stratégie du projet de façon à ce que celui-ci ait un impact sur la pauvreté** – il s'agit de comprendre les finalités et les objectifs du projet, puis d'affecter les ressources disponibles et de définir les relations entre acteurs de façon à maximiser l'impact.
2. **Créer les conditions favorables à la réflexion critique** – il s'agit d'inciter et d'aider ceux qui participent au projet à faire preuve d'esprit critique en ce qui concerne son déroulement, à tirer les enseignements des erreurs commises, à tirer parti des nouvelles opportunités perceptibles et à émettre des propositions pour apporter des améliorations.
3. **Assurer une mise en œuvre efficace** – il s'agit de planifier, d'organiser et de contrôler les moyens en personnel, le matériel, les contrats avec les partenaires, les ressources financières, les programmes de travail (bi) annuels et les communications afin d'exécuter les activités de façon à la fois efficace et efficiente.
4. **Élaborer et mettre en œuvre le système de S&E** – il s'agit de concevoir et de mettre en œuvre la collecte d'informations et le processus de réflexion critique qui vous fourniront les éléments à même de vous aider à améliorer les actions et à ajuster si nécessaire les orientations stratégiques du projet.

Figure 2-1: Principaux éléments d'une gestion orientée vers l'impact



Le système de S&E permet, en suivant l'émergence des effets et des impacts, de disposer des informations utiles à la prise de mesures correctives nécessaires à la maximisation de l'impact final du projet. Ainsi la gestion du projet est orientée "vers l'impact" mais aussi "par l'impact" émergent et la réflexion critique qu'il suscite.

Le tableau 2-1 illustre comment ces quatre éléments de base peuvent être mis ou non en pratique dans les projets. Le tableau peut servir d'aide-mémoire aux responsables de projet pour apprécier dans quelle mesure le projet est effectivement géré en vue de produire des impacts.

Tableau 2-1. Exemples de projets dont la gestion est orientée ou non vers l'impact

Éléments	Gestion orientée vers l'impact	Gestion non orientée vers l'impact
Accent sur la pauvreté	Les partenaires de mise en œuvre du projet, y compris les acteurs à la base, recueillent des données sur l'impact du projet et se rencontrent à intervalles réguliers afin de déterminer si le projet a un impact visible et s'il répond aux attentes.	Le projet confie l'évaluation de l'impact à des organismes extérieurs au projet, et se limite au suivi du déroulement des activités.
Un environnement de réflexion-capitalisation	Le personnel du projet et des organisations partenaires ainsi que les acteurs à la base se rencontrent régulièrement pour débattre librement des progrès réalisés et des problèmes rencontrés. Les enseignements tirés des problèmes et des erreurs commises permettent de travailler plus efficacement. Les personnels concernés et les acteurs se sentent suffisamment en sécurité pour faire part de leurs idées et de leurs observations à leurs supérieurs et à leurs pairs.	Le personnel se consacre à la mise en œuvre des activités, sans se poser la question de savoir si elles répondent aux besoins locaux. Les personnels du projet/des organisations partenaires ont le sentiment que leurs idées et leurs observations ne sont pas appréciées et ne s'expriment donc pas lorsqu'ils constatent des insuffisances. L'opinion des acteurs à la base n'est que rarement demandée.
Efficacité des opérations	Il existe des systèmes clairement définis pour évaluer l'activité des personnels, l'utilisation du matériel, etc. Chacun sait avec précision quelles sont ses responsabilités et les délais à respecter, et dispose des ressources dont il a besoin. Les responsables de projet prévoient un budget suffisant et mettent en œuvre les actions de formation nécessaires.	Le personnel n'a souvent qu'une vague idée de ce qu'il doit faire, quand et comment. La coordination, en ce qui concerne l'utilisation des véhicules et des autres ressources, est insuffisante quand elle existe. L'inactivité fait perdre beaucoup de temps. Aucun effort n'est fait pour remédier aux insuffisances en matière de formation.
Un système de S&E qui contribue à l'efficacité du projet	Le responsable de projet peut avoir rapidement et facilement accès à l'information concernant le déroulement du projet. Le personnel du projet et des organisations partenaires diffuse des informations au sujet des résultats et de l'impact. Les informations concernant le déroulement du projet sont régulièrement communiquées à l'ensemble des acteurs de façon claire et compréhensible. Des informations actualisées, graphiques, tableaux et photos du projet sont affichés sur les murs des bureaux. Des études sont entreprises afin de comprendre la cause de tout nouveau problème. Les rapports sont intéressants à lire, ils décrivent aussi bien les aspects positifs que négatifs et expliquent comment les améliorations seront apportées.	Seul un petit nombre de personnes connaît l'état d'avancement réel du projet. Très peu d'éléments sont disponibles pour pouvoir dire à quoi mènent les activités du projet, si tant est qu'elles mènent à quelque chose. Le S&E est considéré pour l'essentiel comme une fonction de compte rendu pour l'extérieur. Les rapports sont inintéressants, ne présentent pas d'analyse et exagèrent les succès remportés tout en passant sous silence les problèmes rencontrés. Peu d'information est communiquée aux acteurs à la base du projet.

2.1.2 Orienter la stratégie de façon à avoir un impact sur la pauvreté

En règle générale, le projet type appuyé par le FIDA dispose d'environ sept ans pour avoir un impact sur la pauvreté. Au démarrage de l'intervention, une première révision des éléments de stratégie est effectuée. Cette révision constitue un moment particulièrement important pour orienter la stratégie du projet. Par la suite, le projet a tendance à mettre toute son énergie dans la mise en place des moyens et des procédures, tandis que vers la fin il concentre souvent ses efforts sur la consolidation des résultats et le désengagement du projet. Les acteurs concernés disposent donc en fin de compte de trois ou quatre ans pour y apporter les ajustements nécessaires.

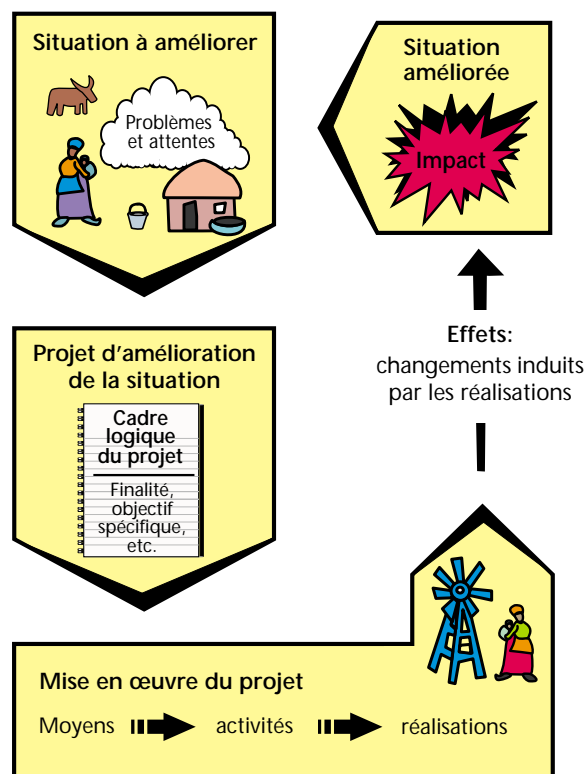
Pour savoir comment mobiliser au mieux les ressources et constituer les bons partenariats en vue de réduire la pauvreté, les responsables de la mise en œuvre du projet doivent comprendre la stratégie d'intervention et en modifier l'orientation lorsque des problèmes apparaissent. Pour ce faire, l'essentiel est de poser les bonnes questions – et d'obtenir des réponses – aux bons moments (voir encadré 2-2). Le suivi-évaluation remplit une fonction fondamentale lorsqu'il s'agit de prendre des décisions concertées qui ont pour objet de modifier l'orientation du projet.

Encadré 2-2. Cinq questions stratégiques en matière de suivi-évaluation pour une gestion orientée vers l'impact

- **Pertinence** – Les activités que nous menons sont-elles susceptibles d'améliorer véritablement la situation? Correspondent-elles aux priorités des groupes cibles? Pourquoi?
- **Efficacité** – Les prévisions ont-elles été réalisées (a-t-on poursuivi les objectifs définis? Les réalisations attendues ont-elles été obtenues? Les activités programmées ont-elles été menées à bien?)? La logique d'intervention est-elle adaptée? Pourquoi? Les activités que nous menons sont-elles la meilleure façon d'avoir un impact maximum?
- **Efficience** – Les ressources sont-elles utilisées au mieux? Pourquoi? Que serait-il possible de faire différemment pour améliorer la mise en œuvre et, par conséquent, accroître l'impact du projet tout en maintenant le coût à un niveau acceptable à long terme?
- **Impact** – Dans quelle mesure le projet a-t-il contribué à la réduction de la pauvreté (ou à d'autres finalités)? Pourquoi? Quelles ont été les conséquences positives ou négatives non prévues sur le projet? Qu'est-ce qui explique qu'elles se soient produites?
- **Durabilité** – Le projet continuera-t-il à avoir un impact positif quand les fonds qui lui ont été alloués seront épuisés, c'est-à-dire dans quatre ou cinq ans? Pourquoi?

Tout projet a une logique d'ensemble (voir figure 2-2 et encadré 2-3) caractérisée par les objectifs recherchés, par leur justification et par les modalités envisagées pour les atteindre. La première étape consiste à décrire la situation qu'un groupe de personnes concernées souhaite améliorer. La façon d'apporter des améliorations à cette situation doit être appréciée sur la base des problèmes ressentis par les populations locales, en particulier les ruraux pauvres, et en fonction de leurs aspirations; elle constitue la justification du projet. Il est clair que tout le monde n'aura pas la même perception de ce que sont les principaux problèmes et de ce qui constitue une amélioration. C'est pourquoi il est très important d'adopter une approche participative pour formuler l'intervention (voir 2.7 et 3.2 pour de plus amples détails sur la planification participative).

Figure 2-2. La stratégie du projet et le contexte local



Encadré 2-3. Des activités aux résultats, des résultats à l'impact

On entend par **impact** d'un projet les changements dans la vie des ménages ruraux auxquels le projet a contribué. Pour réduire la pauvreté, l'équipe du projet prévoit la réalisation d'**activités** concrètes, mais celles-ci n'ont pas d'impact direct par elles-mêmes. De nombreuses autres étapes et de nombreux autres intervenants déterminent l'impact final, ce qui signifie que l'orientation des activités doit être ajustée en permanence.

La plupart des méthodes de planification du développement prévoient deux étapes intermédiaires entre les activités et l'impact: les produits ou réalisations (*outputs*) et les effets (*outcomes*). Les **produits** (réalisations) sont la conséquence directe des activités du projet tandis que les **effets** décrivent les premiers changements induits par ces produits. Ils constituent le premier signe d'impact. En règle générale, les effets consistent en une modification du comportement des personnes ou des organisations. Le FIDA caractérise l'impact des projets qu'il appuie à la fois en termes d'effets et en termes d'évolution constatée dans la situation des bénéficiaires après que les effets se soient manifestés. Le terme générique de "résultats" désigne à la fois les réalisations et leurs effets directs.

Par exemple, le *produit* d'un projet pourrait être "l'étude et la mise au point d'un système de production agricole amélioré" dans la zone du projet, l'*effet* serait "l'adoption du système amélioré par les paysans ciblés par le projet" et l'*impact* serait l'amélioration (ou la détérioration!) de la sécurité alimentaire et économique de ceux qui ont adopté le système de production recommandé.

Après vous être assuré que votre hiérarchie d'objectifs est claire et cohérente (relation logique entre causes et effets, entre moyens et fins, avec des hypothèses explicites à chaque étape) et qu'elle est partagée et comprise par vos partenaires, la mise en œuvre peut commencer. Le pilotage stratégique consiste alors à réaliser de façon régulière les vérifications, les questionnements et les ajustements de l'action nécessaires à l'obtention des réalisations puis des objectifs du projet. Si ce pilotage stra-

tégique est bien mené, tous les acteurs concernés pourront constater d'une année sur l'autre les améliorations apportées à la mise en œuvre des activités, aux relations entre partenaires ainsi qu'à la qualité des résultats du projet.

La réduction de la pauvreté est un objectif à long terme et ne constitue donc pas un critère approprié pour le pilotage du projet au quotidien. Les réflexions sur l'orientation du projet, par exemple lors de réunions mensuelles ou trimestrielles, mettront l'accent sur les activités, les réalisations, les approches et méthodes, mais devront également permettre de réviser les hypothèses qui sous-tendent le projet. Il sera nécessaire, pour satisfaire aux exigences d'une gestion de projet orientée vers l'impact, de procéder chaque année à un examen des progrès accomplis en direction de l'objectif général de réduction de la pauvreté. C'est à ce niveau que le suivi d'impact joue un rôle essentiel.

2.1.3 Favoriser la réflexion critique et la participation

Le succès ou l'échec d'une intervention de développement dépendra de ceux qui sont chargés de sa mise en œuvre. Leur implication dans le processus qui consiste à apprendre comment améliorer le projet tout au long de son existence est essentielle. Pour ce qui concerne le personnel du projet et des organisations partenaires, cela signifie écouter soigneusement et régulièrement le point de vue de différents groupes – y compris de ses homologues – sur ce qui marche et ce qui ne marche pas, pourquoi certains problèmes existent ou ce qu'il convient de faire pour améliorer la situation. Il est clair qu'"écouter" seulement ne suffit pas. Il faut créer les occasions pour que le personnel du projet et des partenaires de mise en œuvre, avec les acteurs à la base, puissent se rencontrer et analyser leurs expériences dans le cadre du projet. Le module 8 suggère diverses façons de favoriser la réflexion et l'analyse critique.

Un bon système de suivi-évaluation produit et communique aux personnes concernées par le projet des données qui leur permettent d'analyser les avancées de celui-ci. Le S&E n'est rien de plus – ou de moins – qu'un processus ouvert de réflexion critique et de communication destiné à renforcer les acteurs associés au projet. Pour que la réflexion-capitalisation participative soit au cœur de la gestion du projet, il est nécessaire de disposer à la fois d'informations sur les activités du projet et de comptes rendus personnels des expériences des uns et des autres. Cela suppose d'effectuer des rencontres de bilan régulières entre le personnel de projet et les acteurs à la base, renforcées à l'occasion par des apports d'intervenants extérieurs spécialisés.

Dans beaucoup d'interventions d'appui au développement, les personnes concernées perdent leur motivation si elles ne sont pas invitées à participer ou si les conditions ne leur permettent pas une participation significative. La participation au suivi-évaluation doit permettre de donner à tous ceux qui ont des avis pertinents sur le projet la possibilité d'apporter leur contribution à son amélioration.

Cette simple réalité recouvre deux questions. Tout d'abord, *quelles sont les personnes dont l'opinion est importante?* Étant donné qu'il n'est ni réaliste ni nécessaire de faire participer tout le monde à l'élaboration du système de S&E, il faudra choisir. Deuxièmement, *comment faire en sorte que différents types de personnes puissent participer de la meilleure façon possible?* L'implication des différents acteurs dans des tâches clés du suivi-évaluation doit être définie dans la négociation. Souhaitent-ils – et dans quelles conditions – participer:

- à la conception du système de S&E (questions à instruire, indicateurs pour la collecte de données, choix des méthodes et de la fréquence des relevés, etc.);
- à la collecte et à la synthèse des données;
- aux analyses débouchant sur des décisions pour améliorer les actions;
- à la communication et à la restitution des résultats?

Une approche du S&E par la réflexion participative doit être appuyée par une gestion de projet également participative. Pour que de nombreux acteurs puissent participer avec succès au suivi-évaluation, il faut qu'ils aient le sentiment que les responsables du projet encouragent et récom-

pensent la réflexion critique. C'est à cette condition que chacun sera en mesure de tirer des enseignements à partir des problèmes rencontrés et améliorer le fonctionnement du projet. Si le rôle des responsables de projet consiste principalement à contrôler et à punir, ceux qui y participent ne voudront pas prendre le risque d'innover, ce qui limitera grandement la capacité du projet à mettre en œuvre une gestion réellement orientée vers l'impact.

2.1.4 Assurer une mise en œuvre efficace

Assurer la gestion opérationnelle du projet, c'est mettre en place les conditions pratiques nécessaires pour que les activités du projet puissent être réalisées avec efficacité. Les opérations sont pilotées à partir du programme de travail et budget annuel (PTBA) et de réunions périodiques avec les maîtres d'œuvre et les acteurs à la base.

Les programmes de travail et budgets annuels et semestriels doivent traiter de manière détaillée de six domaines suivants:

1. **personnel:** effectifs, salaires, compétences, qualité des performances;
2. **matériel, biens, bâtiments:** quantité et qualité du matériel sur chaque site, dispositifs et moyens alloués pour l'entretien;
3. **gestion des contrats:** contrôle et définition de la qualité des activités des sous-traitants, y compris en ce qui concerne les contrats avec les communautés définissant leurs droits et leurs responsabilités;
4. **finances:** contrôle des dépenses afin d'allouer les ressources – ou de modifier l'allocation des ressources – en fonction des besoins, et réalisation des audits financiers exigés par la loi;
5. **programmation:** préparation et suivi du déroulement des programmes de travail mensuels, semestriels et annuels pour chaque membre du personnel, les équipes de mise en œuvre et l'ensemble du projet;
6. **communication:** établissement du calendrier d'élaboration et diffusion des éléments de communication, détermination des responsabilités pour tous les communiqués, rapports et publications qui servent au processus participatif de prise de décision et de compte rendu.

2.1.5 Les différentes étapes de l'élaboration d'un système de S&E

Conformément à ce qui est présenté à la figure 2-1, la gestion de projet orientée vers l'impact repose sur le système de suivi-évaluation. L'élaboration d'un tel système comprend les six étapes suivantes:

1. définition de l'objectif et du champ d'action du système;
2. identification des critères de performance, des besoins en matière d'information et des indicateurs à utiliser;
3. planification de la collecte et de l'organisation de l'information;
4. planification des mécanismes et des activités liés à la réflexion critique;
5. mise en place des conditions nécessaires à une communication et à des rapports de qualité;
6. planification des conditions et des moyens nécessaires.

Chaque étape doit être abordée à deux reprises. D'abord à l'occasion de l'élaboration du rapport de préévaluation, dans lequel l'équipe chargée de la conception du projet propose un cadre général du suivi-évaluation abordant chacun des six domaines présentés; puis une seconde fois au moment du démarrage de l'intervention, quand l'équipe du projet va devoir transformer le cadre général en plan opérationnel détaillé. Les six étapes sont décrites en détail dans les modules 4 à 8.

Les produits du système de S&E permettront de répondre aux cinq questions qui servent à orienter la stratégie du projet telles que présentées à l'encadré 2-2. On constate que les questions en rapport avec l'efficacité et l'efficience se rapportent essentiellement à la gestion opérationnelle et que les

aspects concernant la “pertinence”, l’“impact” et la “durabilité” seront traitées lors des réflexions plus stratégiques menées par exemple lors des examens annuels et des missions de supervision.

2.2 Pilotage du projet et suivi-évaluation

2.2.1 Les moments clés pour orienter la gestion vers l’impact

Les quatre éléments d’une gestion orientée vers l’impact, tels que présentés au chapitre 2.1.1, sont les grands axes de tout management de projet mais, au quotidien, le personnel du projet et des organisations partenaires ainsi que les acteurs à la base exercent des fonctions de gestion plus précises qui offrent toutes l’occasion d’accroître l’impact.

Direction générale: fournir la vision d’ensemble, exercer l’orientation stratégique, insuffler la dynamique

Planification: fixer et ajuster les objectifs, puis décider dans quels délais les atteindre, définir les actions à engager, comment, par qui, et en affectant quels moyens

Organisation (interne et externe): mettre en place des structures et des mécanismes internes nécessaires à la mise en œuvre du projet, tout en tenant compte du système politique dans lequel celui-ci s’inscrit et en assurant la coordination de l’action des différents acteurs

Gestion du personnel: employer, superviser, former et motiver les personnes impliquées

Contrôle: s’assurer que les activités prévues ont été effectivement exécutées et que les ressources ont été allouées et utilisées de manière appropriée.

Dans la pratique, il est relativement facile d’orienter la gestion de projet vers l’impact à l’occasion d’activités périodiques telles que les réunions de bilan annuel, les rencontres trimestrielles et semestrielles entre le personnel du projet et celui des organisations partenaires, ou les missions de supervision. Les principes à mettre en œuvre sont suffisamment simples pour pouvoir être appliqués dans le cadre des procédures courantes des projets en cours et être intégrés aux procédures opérationnelles des nouveaux projets.

Par exemple, il arrive de plus en plus fréquemment que des *réunions de bilan annuel avec les acteurs à la base* soient organisées dans le cadre du processus permanent d’auto-évaluation d’un projet. Lors de ces réunions, le personnel du projet et des organisations partenaires ainsi que la population locale examinent les données du suivi concernant les activités, les produits et les effets. Ils les analysent au regard de l’objectif général du projet afin de déterminer si le projet contribue – ou non – à la réduction de la pauvreté. Ils examinent également la qualité des mécanismes de mise en œuvre et des relations entre les différents acteurs. Ces divers éléments leur permettent d’élaborer le PTBA suivant et d’ajuster les programmes du S&E. Cette auto-évaluation et le PTBA constituent à leur tour la base du rapport annuel d’avancement, mais des questions plus stratégiques peuvent également apparaître à l’occasion de discussions menées au niveau des communautés de base (voir encadré 2-4). La procédure de bilan annuel relie donc les quatre éléments d’une stratégie orientée vers l’impact, à savoir l’impact, la stratégie, les actions et le suivi-évaluation.

Encadré 2-4. Changement de l’orientation stratégique du projet de services agricoles dans le nord-ouest de l’Arménie

À l’origine, le projet comportait une composante “développement communautaire” dans le but de financer des activités et des infrastructures au niveau communautaire. Toutefois, une fois le projet engagé, l’équipe du projet a réalisé à l’occasion de discussions avec les communautés que celui-ci aurait un impact plus durable si les ressources étaient utilisées pour favoriser le développement de petites entreprises communautaires. Celles-ci, si elles réussissaient, fourniraient les ressources nécessaires pour investir et répondre aux besoins d’infrastructure, par exemple en matière d’adduction d’eau ou de construction d’écoles. L’équipe du projet a estimé qu’en renforçant ainsi l’autonomie économique des communautés, le projet aurait un impact plus durable. Les acteurs, le personnel du projet, le gouvernement et le FIDA ont donc décidé de modifier la stratégie du projet dans ce sens. Il reste maintenant à savoir si l’hypothèse de base, à savoir que la population investira pour répondre à ses besoins d’infrastructure, se vérifiera. Dans le cas contraire il faudra peut-être revoir à nouveau la stratégie du projet.

Les réunions trimestrielles et semestrielles de bilan et programmation peuvent fonctionner comme des réunions de bilan annuel, éventuellement en rassemblant un moins grand nombre d'acteurs et en consacrant davantage de temps aux aspects liés à la mise en œuvre et aux collaborations. La confrontation avec les données fournies par le suivi peut interpeller les participants sur leurs impressions et leurs hypothèses et ainsi stimuler une analyse plus approfondie de ce qui se passe réellement sur le terrain. Les rapports trimestriels et semestriels peuvent dans ce cas être consacrés principalement aux réalisations, à l'analyse des principaux résultats et problèmes rencontrés et, surtout, à la façon d'améliorer la mise en œuvre du projet. Ce type d'auto-évaluation interne périodique axée sur l'amélioration du projet est la marque d'un environnement de réflexion critique permettant aux acteurs de tirer les enseignements de l'expérience et de renforcer l'impact à travers l'amélioration de l'organisation et de l'efficacité du projet.

Les quatre éléments de base d'une gestion de projet orientée vers l'impact sont également abordés à l'occasion des *missions de supervision et des examens à mi-parcours*. Toutefois le pilotage du projet ne peut se suffire de ces supervisions et examens à mi-parcours étant donné que les premières ne sont pas toujours suffisamment approfondies et que le moment où elles interviennent n'est pas toujours le plus approprié pour influencer sur l'impact, tandis que les seconds interviennent trop tard dans le cycle du projet (voir encadré 2-5). Lorsque le personnel chargé de la mise en œuvre du projet tire lui-même directement les enseignements des résultats obtenus et des problèmes rencontrés, il peut apporter les modifications nécessaires – corriger les erreurs, développer les bonnes pratiques, repenser les activités et les procédures en fonction de l'évolution du contexte, saisir les nouvelles opportunités – avant qu'il ne soit trop tard.

Encadré 2-5. N'attendez pas l'examen à mi-parcours pour adopter une gestion de projet orientée vers l'impact!

De nombreux projets appuyés par le FIDA ne commencent à s'intéresser au suivi-évaluation qu'au moment de l'examen à mi-parcours. Un démarrage aussi tardif du S&E est à l'évidence regrettable. Par exemple, d'après le rapport de la mission de supervision d'un projet, réalisée en 1997, le suivi exercé par l'administration n'était pas très efficace et ne prenait pas en compte l'impact qualitatif du projet. D'après l'accord de prêt, le gouvernement aurait dû mettre en place des mécanismes institutionnels pour suivre et évaluer les progrès de l'impact du projet sur les acteurs à la base, mais bien que le projet ait débuté en 1995, ces mécanismes n'ont été mis en place qu'en septembre 1997. Jusqu'à cette date, les rapports de supervision et les mémorandum concernant le projet ne mentionnaient aucun système de S&E. La seule source d'évaluation de l'impact était l'examen à mi-parcours réalisé par un centre de recherche local.

2.2.2 Identifier les besoins en information et organiser la réflexion critique

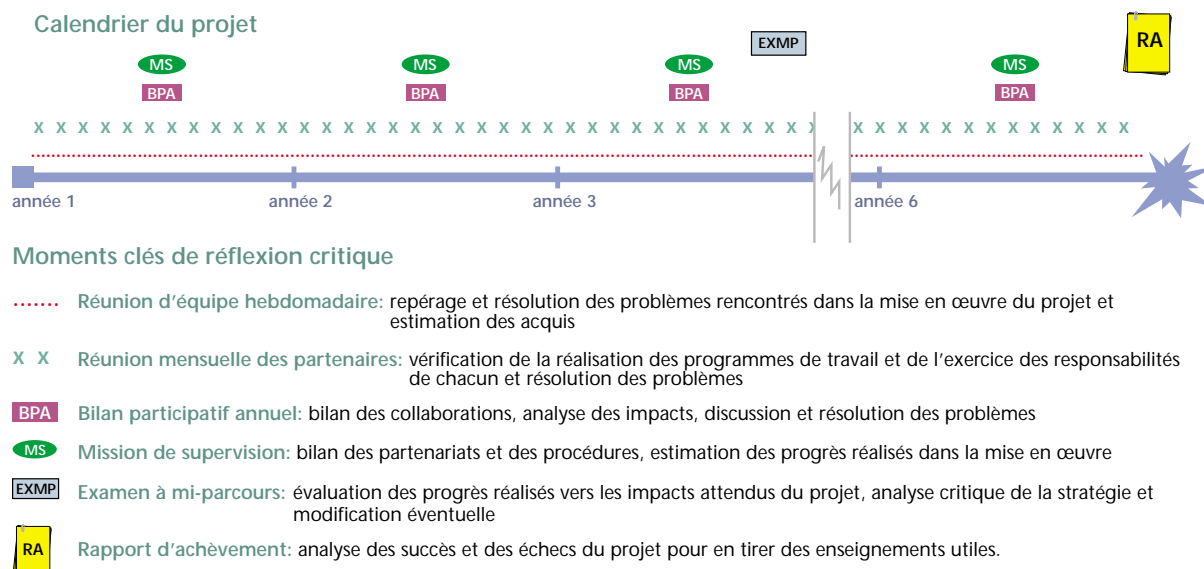
Avoir une idée claire de ses besoins en matière d'information permet de définir plus facilement le système de S&E et, en particulier, de tirer le meilleur parti des réunions semestrielles, des examens à mi-parcours et des bilans annuels avec les divers acteurs. Pour vous assurer que le système de suivi-évaluation vous fournit effectivement les informations dont vous avez besoin, reportez-vous aux cinq questions qui figurent à l'encadré 2-2. Si vous constatez qu'il y a des manques, c'est qu'il vous faut rectifier certaines procédures de S&E en vigueur.

Dans un projet, les responsables ne sont pas les seuls à avoir besoin d'information: chacun a des tâches précises à remplir et a donc besoin d'informations spécifiques. Le système de S&E d'un projet doit pouvoir satisfaire la plus grande part possible de cette demande. Ce n'est qu'à cette condition que la gestion de projet orientée vers l'impact deviendra un processus de réflexion et de capitalisation participatif. Le module 5 présente certains moyens de répondre à différents besoins d'information. Les projets doivent ainsi prévoir toute une gamme d'activités de réflexion critique. Par exemple, le projet Tropisec au Nicaragua fait face à ses besoins d'information grâce à 16 types d'activités différentes: ateliers, rencontres, enquêtes et autres dispositifs (voir 2.7.2).

Pour utiliser l'information de la façon la plus efficace pour l'impact, demandez-vous à quels moments clés de la mise en œuvre du projet sont prises les décisions stratégiques qui vous permettent de vous rapprocher de votre objectif général, c'est-à-dire de réduire la pauvreté (voir figure 2-3). C'est à ces moments-là que les informations fournies par le système de suivi-évaluation seront les plus utiles.

Si vous considérez ces moments clés comme des occasions de réflexion critique pour accroître l'impact du projet au lieu d'être des passages obligés, vous vous rendrez compte de leur intérêt pour le pilotage stratégique du projet. Il vous faut veiller à ce que le niveau de discussion et le type de décision soient adaptés à la nature de la réunion. Par exemple, la réunion de bilan annuelle n'est pas un moment adéquat pour organiser l'approvisionnement des groupes villageois en fournitures de bureau, pas plus qu'une réunion hebdomadaire du personnel de projet n'est le lieu approprié pour convenir de nouvelles conditions contractuelles avec les partenaires.

Figure 2-3. L'enchaînement des moments clés de réflexion critique au cours du cycle du projet



2.2.3 Repérer les contraintes opérationnelles imposées par le contexte

Il est fondamental de comprendre le contexte pour pouvoir juger de la pertinence de la stratégie adoptée et des activités engagées, pour anticiper les problèmes opérationnels et apprécier la contribution du projet aux changements obtenus, et aussi pour concevoir le dispositif de S&E.

Vous pouvez commencer à démêler ce qui constitue la contribution spécifique du projet en analysant ses interventions au cours du temps en parallèle avec les influences extérieures qui s'exercent sur les acteurs à la base. La mise à jour permanente de l'analyse du contexte permet également d'adapter la stratégie et les opérations. Une évaluation régulière des conditions de mise en œuvre des actions du projet permet d'anticiper plus facilement certains problèmes opérationnels. Par exemple, au Népal, un responsable de projet reçoit chaque trimestre des rapports de "suivi de la situation politique" afin de pouvoir déterminer en quoi celle-ci est susceptible d'avoir des conséquences sur le projet. Ces rapports rendent compte des principaux événements survenus au cours du trimestre – concernant par exemple l'insécurité, les mesures prises par le gouvernement, les manifestations et les initiatives de médiation engagées – et leurs conséquences pour le projet. Ces éléments sont obtenus auprès de personnes bien informées, des journaux, de la radio et de la télévision. Leur connaissance est essentielle pour décider de suspendre ou non les activités dans une zone peu sûre.

Étant donné que les conditions varient d'un projet à l'autre et au cours de la vie d'un projet, les contraintes et les stratégies employées varieront également (voir encadré 2-6). Il est important d'ajuster la stratégie et la mise en œuvre du projet autant que les circonstances le permettent. Le premier élément de base d'une gestion de projet orientée vers l'impact, à savoir la direction à donner à la stratégie du projet (voir 2.3), peut être particulièrement utile à cet égard. Le module 3, qui est consacré aux ajustements à apporter à la conception initiale du projet, fournit des indications utiles à cet égard.

Encadré 2-6. Contextes favorables ou contraignants

- **Guatemala:** Au moment de la mise en route d'un projet, les changements politiques et socioéconomiques avaient conduit le gouvernement à modifier son champ d'intervention et à décentraliser certaines fonctions. Le projet a alors adopté une nouvelle stratégie faisant intervenir les acteurs locaux (en particulier les organisations communautaires) dans un processus continu de planification et d'évaluation qui a facilité la décentralisation progressive des services fournis par les projets. La "contrainte" opérationnelle externe a donc été transformée en avantage et a débouché sur la mise en place de modalités plus participatives de mise en œuvre des activités de suivi et d'auto-évaluation.
- **Ghana:** En 1996, les bénéficiaires d'un projet se sont plaint de n'avoir pratiquement jamais de contact avec les intermédiaires, c'est-à-dire les banques qui fournissaient les crédits. Suite à cela, le projet a créé un "cycle de formation" afin que les emprunteurs puissent bénéficier d'un suivi et de conseils permanents. Cela a amené à devoir relever un nouveau défi, celui d'avoir suffisamment de personnel dans les banques. Bien qu'en théorie trois personnes étaient placées auprès de chaque banque afin d'assurer le suivi avec les clients, dans la pratique il n'y en avait souvent qu'un seul en raison de la politique du gouvernement consistant à ne pas procéder à des embauches.

Les personnes chargées de la conception d'un projet doivent également en comprendre le contexte. Dans le cas contraire, elles peuvent introduire dans le projet, par méconnaissance, des modes d'intervention ou de relations entre acteurs qui seront à l'origine d'importants problèmes au stade de la négociation et de la mise en œuvre du système de S&E (voir le module 4 pour plus de détails sur la conception du système). Les tableaux 2-2 à 2-4 fournissent un inventaire des caractéristiques de projet et de contexte qui ont une incidence sur la gestion du projet et le suivi-évaluation. Le chef de projet ou le responsable du S&E peuvent trouver intérêt à s'y référer au moment de décider de la façon d'élaborer le système de S&E.

Tableau 2-2. Caractéristiques du projet ayant une incidence d'ordre méthodologique

✓ Quel est le nombre de partenaires de mise en œuvre envisagé?	Plus leur nombre est grand, plus il faudra du temps pour former les agents et négocier un système de S&E qui permette de répondre aux besoins de tous en matière d'information et qui soit véritablement partagé.
✓ Quels sont les aspects culturels et les caractéristiques de l'administration locale qui pourraient favoriser ou entraver la mise en œuvre de processus participatifs?	La culture et les modes d'organisation locaux peuvent favoriser ou entraver une plus large participation au S&E.
✓ Quelle est l'institution coopérante? Quelle attitude a-t-elle vis-à-vis du S&E? Quelles demandes exprime-t-elle à son égard?	Veiller à ce que les conceptions de l'institution coopérante et du FIDA en matière de dispositif de S&E ne soient pas contradictoires. Demander à chacun de préciser ce qu'il en attend.
✓ Quelle est la durée prévue du projet?	Plus la durée du projet est longue, plus vous aurez de temps pour élaborer avec l'ensemble des acteurs un système efficace de S&E mais également plus fortes seront les pressions pour que le projet ait un impact important, et plus il sera nécessaire d'ajuster le projet en fonction de l'évolution du contexte.
✓ Quelle part des caractéristiques du projet n'est pas modifiable?	Connaître la marge de modification possible des caractéristiques de l'intervention permet de faire porter la réflexion critique sur les domaines où une évolution de la stratégie est possible.
✓ Le projet prévoit-il des mécanismes de réflexion critique et de capitalisation?	Moins ce sera le cas, plus il faudra faire d'efforts pour inciter à une utilisation du suivi-évaluation comme outil véritable de réflexion-capitalisation permettant d'ajuster la stratégie et le déroulement du projet.

Tableau 2-3. Caractéristiques du projet ayant une incidence sur la communication

✓ Quelle est l'étendue géographique de l'intervention et quel est son degré de décentralisation?	Plus le projet est largement dimensionné et plus il est décentralisé, plus l'analyse des données de suivi-évaluation peut être décentralisée et plus il est important d'accorder de l'attention à la mise en place de mécanismes de communication de façon à permettre aux responsables de projet de se tenir informés de ce qui se passe sur le terrain.
✓ Quel est le degré de décentralisation de l'administration dans la zone du projet?	Plus la décentralisation est importante, plus les acteurs ont théoriquement la possibilité de participer au S&E du projet, et plus grandes sont les possibilités que la responsabilité d'intervenir et l'obligation de rendre compte puissent s'exercer sous une forme de transparence envers les bénéficiaires.
✓ Quelle est l'importance de la hiérarchie dans le mode d'administration du pays ou de la zone du projet?	La forme de gouvernance peut imposer ou interdire la participation de certains niveaux de l'administration au S&E et entraîner de ce fait plus ou moins de bureaucratie.
✓ La culture locale est-elle ouverte aux pratiques consistant à parler des problèmes et à tirer les leçons des erreurs commises?	Le contexte culturel et historique déterminera dans quelle mesure certaines informations peuvent ou non faire l'objet d'une analyse critique, les acteurs tirer les enseignements des erreurs commises et faire part des problèmes rencontrés.
✓ À combien d'organismes de financement et de partenaires les responsables du projet doivent-ils rendre compte – et quelle est leur demande?	Plus les organismes de financement et les partenaires de mise en œuvre seront nombreux et variés, plus il importera de maintenir à un niveau raisonnable le nombre de rapports et les engagements de compte rendu.

Tableau 2-4. Caractéristiques du projet ayant une incidence sur la qualité de l'information

✓ La zone du projet subit-elle des troubles de l'ordre public?	Dans les zones de conflit, le fait que les projets soient régulièrement interrompus compromet la continuité de la mise en œuvre et donc l'évaluation de l'avancement des actions, sans parler du fait qu'il est plus difficile d'en déterminer l'impact en raison de l'importance des facteurs externes.
✓ Quelles sont les caractéristiques opérationnelles du projet?	Le type de projet (plus ou moins décentralisé, plus ou moins ouvert) déterminera le type d'indicateurs à utiliser pour évaluer la qualité des procédures.
✓ Quel est le degré de décentralisation et d'attachement à la bonne gouvernance de l'administration dans la zone du projet?	Moins une administration est transparente, plus il est difficile d'obtenir et d'utiliser des données essentielles pour le système de S&E.
✓ Quel type d'objectifs de développement le projet doit-il permettre d'atteindre?	En fonction de l'orientation donnée au projet, ses effets en termes de réduction de la pauvreté seront plus ou moins directs, ce qui aura donc une incidence sur la façon d'évaluer et d'attribuer clairement l'impact.
✓ Le projet met-il l'accent sur les changements physiques ou sur le développement et la formation des personnes? – ou sur les deux?	Selon que le projet est orienté vers des modifications quantitatives et physiques ou vers le renforcement des capacités et des moyens d'action de la population, les conséquences sur la façon d'en évaluer l'impact à long terme et sur les conditions de vie des populations cibles seront différentes.
✓ Quelle est l'étendue de la zone couverte par le projet?	Plus la zone couverte sera grande, plus il faudra s'efforcer de comprendre le point de vue des populations locales et ne pas se limiter à évaluer simplement le niveau d'activités.

2.3 Orienter la stratégie du projet vers l'impact

2.3.1 La stratégie du projet

La stratégie d'intervention constitue le principal produit de la phase de formulation. Elle se compose d'objectifs classés hiérarchiquement, ainsi que d'une description des mécanismes de mise en œuvre et des ressources nécessaires. Elle constitue la base du rapport de préévaluation. En ce qui concerne plus particulièrement les projets appuyés par le FIDA, la stratégie de projet repose sur la méthode du cadre logique (MCL) et les objectifs sont présentés sous forme hiérarchisée dans une matrice (voir module 3). Cependant, quelle que soit la façon dont la stratégie et les objectifs sont formulés, les idées décrites dans le présent module restent valables.

Par nécessité, une stratégie de projet simplifie toujours la réalité. Il n'est pas possible qu'elle décrive tous les détails d'un contexte et des évolutions recherchées. Il en résulte que la proposition de stratégie constitue un outil de pilotage qui doit être réajusté en permanence en fonction de la situation du moment et de l'évolution des besoins.

Il est essentiel que la stratégie de projet soit dès le début rendue aussi explicite que possible pour (et avec) toutes les personnes impliquées. Dans l'un des projets appuyés par le FIDA, le personnel n'avait pas une idée claire des objectifs recherchés: la conception initiale laissait à désirer et n'avait donné lieu qu'à de très rares consultations auprès des acteurs concernés. Du fait de la faiblesse du document, les personnes chargées de mettre en œuvre le projet n'avaient pas la motivation nécessaire pour étudier de façon approfondie les problèmes rencontrés et y apporter une réponse: elles mettaient en application passivement ce qui figurait dans le document et étaient donc plus soucieuses de réaliser les activités prévues que de rechercher un impact.

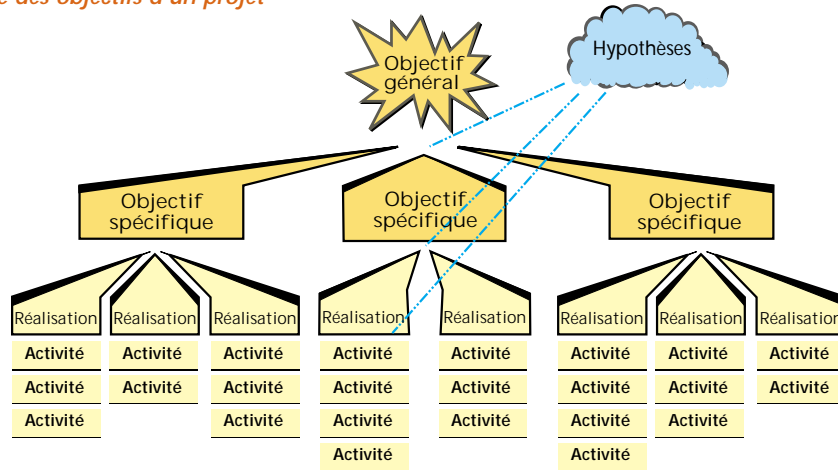
2.3.2 La hiérarchie des objectifs et les hypothèses de base

La hiérarchie des objectifs constitue l'épine dorsale de la stratégie (voir figure 2-4 et encadré 2-7). Elle décrit comment les activités de niveau inférieur contribuent aux réalisations attendues de niveau supérieur et comment ces dernières, à leur tour, permettent d'atteindre le (les) objectif(s) spécifique(s) et l'objectif général du projet.

La figure 2-4 présente une hiérarchie à quatre niveaux et les hypothèses qui les relient. Les organisations de développement utilisent de nombreuses désignations différentes pour qualifier ces niveaux, voire différents nombres de niveaux (voir module 3), mais tous les niveaux peuvent être considérés comme des objectifs étant donné qu'ils représentent quelque chose que les personnes concernées souhaitent voir se réaliser. C'est pourquoi on utilise l'expression "hiérarchie des

objectifs” (même si parfois on utilise également “logique de l’intervention” et “résumé de la logique d’intervention”). Cette hiérarchie représente la première colonne de la matrice logique et montre comment “les moyens” permettent d’atteindre la “fin” d’une intervention.

Figure 2-4. Hiérarchie des objectifs d’un projet



Encadré 2-7. Définitions pour les quatre niveaux d’une hiérarchie d’objectifs

- **Objectif général** (finalité): C’est l’objectif à long terme, la modification ou l’amélioration d’une situation à laquelle une intervention en faveur du développement telle qu’un projet ou un élément de projet vise à contribuer. Pour ce qui concerne les projets appuyés par le FIDA, l’objectif général est une forme ou une autre de réduction de la pauvreté. Au sens strict du terme, l’impact du projet est la mesure dans laquelle il a contribué à atteindre cet objectif général.
- **Objectif spécifique**: C’est l’objectif en termes de modifications observables du comportement des acteurs ou de l’état des ressources du projet (ou d’une composante) dont l’atteinte est une responsabilité du projet (ou d’une composante). Les matrices logiques courantes ne comprennent qu’un seul objectif spécifique alors que le FIDA admet qu’un projet complexe puisse en avoir plusieurs.
- **Réalisations** (ou produits) attendues: Ce sont les biens, services ou résultats qui doivent être produits dans le cadre de la mise en œuvre du projet afin que les objectifs spécifiques puissent effectivement être atteints.
- **Activités**: Ce sont les actions menées par les personnes chargées de la mise en œuvre du projet et qui permettent, en mobilisant des moyens financiers, humains, matériels ou autres, de produire les réalisations attendues.

Il est essentiel de bien rendre explicite la logique de cette hiérarchie à l’attention des partenaires de la mise en œuvre, y compris les acteurs à la base, même si cela ne signifie pas nécessairement qu’il faille utiliser la terminologie du cadre logique avec eux. Ce qui importe est qu’il y ait consensus quant à ce qui doit être réalisé à court terme, moyen terme et long terme et avec quel objectif général. Si la hiérarchie d’objectifs n’est pas logique, on risque alors de se retrouver à exécuter de nombreuses activités fragmentaires différentes, qui ne débouchent pas sur un résultat clair. Un manque de logique peut certainement être à l’origine de l’échec d’un projet (voir encadré 2-8), ou alors vous pouvez être amené à créer l’attente d’un impact totalement irréaliste compte tenu de la durée et du budget du projet. Enfin, sans une idée claire de ce qui doit être accompli dans un délai donné, il sera très difficile de définir avec précision ce qu’il faut suivre et évaluer.

Encadré 2-8. Comment la logique de la stratégie influe sur le succès du projet¹

Réussite du projet	Un modèle théorique [logique] bien construit + une mise en œuvre efficace = mènent au succès du projet
Échec du projet pour des motifs théoriques	Un modèle théorique [logique] insatisfaisant + une mise en œuvre efficace = mènent à l’échec du projet
Échec pour des motifs d’exécution	Un modèle théorique [logique] bien construit + une mise en œuvre déficiente = mènent à l’échec du projet
Échec total	Un modèle théorique défectueux (illogique) + une mise en œuvre déficiente = mènent à l’échec du projet

La figure 2-4 montre également qu'une stratégie est soumise à de nombreuses hypothèses. On entend par hypothèse toute condition nécessaire pour que le projet réussisse mais qui échappe au contrôle direct de celui-ci. Il existe deux types d'hypothèses: celles liées aux facteurs externes et celles liées aux rapports de cause à effet au sein des objectifs recherchés (voir encadré 2-9). Plus le niveau hiérarchique de l'objectif sera élevé, plus grand sera le nombre d'hypothèses, car le projet n'est que l'un des nombreux acteurs qui contribuent à la réduction de la pauvreté rurale, et le nombre de problèmes qui échappent à son contrôle direct est donc de plus en plus important.

Les hypothèses doivent être identifiées lors de la formulation initiale du projet, mais à ce stade elles le sont rarement de façon satisfaisante. Elles constituent un outil important pour orienter la stratégie du projet et permettent de savoir si celle-ci a une chance raisonnable de succès ou si elle repose sur des hypothèses irréalistes. Il est essentiel de les contrôler périodiquement afin de déterminer celles qui présentent un risque pour le projet, de les mettre à jour en fonction des leçons tirées de l'expérience et d'en identifier de nouvelles. Le module 3 présente comment travailler sur les hypothèses dans le cadre du système de S&E.

Encadré 2-9. Travailler avec des hypothèses

Au Népal, le projet de réduction de la pauvreté dans les hautes terres de l'Ouest, pour l'une de ses réalisations attendues (dont l'énoncé est "un programme de microfinancement qui comprend des composantes formation, crédit et épargne est mis en œuvre"), est soumis aux hypothèses suivantes:

- les tendances et fluctuations du marché n'ont pas d'incidences négatives sur la viabilité économique des activités agricoles et non agricoles;
- le personnel du projet a reçu une formation suffisante et est motivé;
- les groupes cibles sont disposés à participer efficacement au projet et ils sont en mesure de le faire.

La plupart des projets comportent des hypothèses comme celles mentionnées ci-dessus, qui décrivent l'évolution de facteurs extérieurs dont dépend le succès du projet. Par exemple, un projet d'amélioration de l'irrigation peut reposer sur l'hypothèse d'un approvisionnement continu en eau depuis un barrage. Mais le barrage peut s'envaser en raison d'une mauvaise gestion environnementale des bassins versants en amont, ou bien encore le gouvernement pourrait décider de détourner les eaux vers d'autres utilisations pour des raisons politiques. En identifiant ces hypothèses, les responsables de la mise en œuvre du projet sont en mesure de préciser celles sur lesquelles ils n'ont aucun moyen d'action directe, et de voir ce qu'ils peuvent faire pour réduire les risques d'origine extérieure.

Les hypothèses concernant les relations de causalité internes au projet sont tout aussi importantes – et encore plus négligées. Par exemple, un projet appuyé par le FIDA au Mali prévoit de financer la construction de marchés couverts dans des zones isolées afin de réduire la pauvreté. Il fait donc l'hypothèse que la présence physique de ces marchés se traduira par un accroissement du revenu des ménages. Mais qui aura accès à ces marchés, ceux-ci seront-ils utilisés, et existe-t-il des produits à y vendre? Le revenu des utilisateurs de ces marchés augmentera-t-il véritablement? Dans l'affirmative, qui contrôlera les revenus supplémentaires et comment seront-ils dépensés? Seront-ils consacrés à l'achat de biens essentiels? Voilà autant d'exemples d'hypothèses logiques internes qui se cachent derrière le simple énoncé "les marchés réduiront la pauvreté dans les zones isolées".

Le fait de rendre explicites les hypothèses permet de vérifier plus facilement si la hiérarchie des objectifs présente des points faibles et donc d'identifier les ajustements à apporter. Cela est également très utile pour l'analyse des données de suivi. Par exemple, dans une initiative d'agroforesterie dans le sud-est du Brésil, les participants effectuaient le suivi de leur temps consacré aux essais à la ferme. Ces paysans ont été extrêmement surpris de réaliser qu'après plusieurs années leur temps de travail était encore très conséquent et que leur productivité n'avait que très peu augmenté. Ce constat a amené chacun à rejeter l'hypothèse initiale selon laquelle les agriculteurs pauvres obtiendraient une rentabilité suffisante au bout de deux ans. Le volet "agroforesterie" du projet a ensuite été reformulé, en intégrant une hypothèse améliorée consistant à appliquer une progression moins rapide dans le temps du taux de retour sur investissement, ce qui a permis de fixer un niveau d'impact attendu du projet plus réaliste.

2.3.3 Responsabilité et ajustement de la stratégie du projet

Pour pouvoir maîtriser les ajustements nécessaires de la stratégie du projet, il vous faut connaître votre marge de manœuvre. Un projet peut être modifié de deux façons:

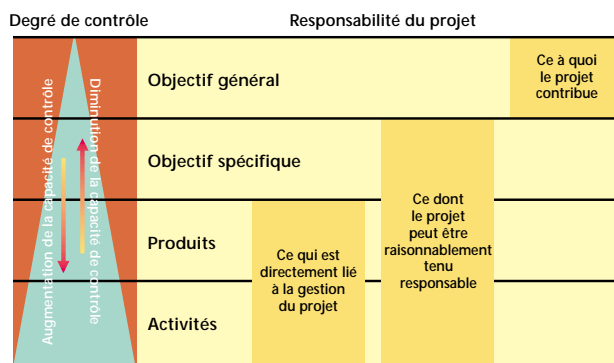
1. *Si le projet repose sur des stratégies ouvertes, avec des orientations générales mais qui laissent aux partenaires la possibilité de définir le détail des opérations et des activités, la stratégie sera affinée au fur et à mesure du déroulement du projet. Plus celui-ci sera conçu de manière souple, plus il sera nécessaire de disposer d'un bon système de S&E pour obtenir des informations qui soient utiles.*
2. *Si le projet a été conçu de manière rigide, les analyses du suivi-évaluation peuvent amener les partenaires impliqués dans la mise en œuvre à conclure que certaines activités, procédures ou rela-*

tions ne sont plus pertinentes ou que d'autres, non prévues, sont nécessaires. L'ajustement reposera alors sur une meilleure compréhension de ce qui est nécessaire pour réduire la pauvreté dans la zone du projet.

Pour pouvoir procéder à des ajustements de stratégie, il faut savoir avec précision quels sont les résultats à atteindre qui engagent la responsabilité des personnes chargées de la mise en œuvre du projet. Il vous faudra donc ajuster la stratégie jusqu'à être sûr de pouvoir fournir les résultats – ni plus ni moins – dont vous êtes responsable.

L'influence exercée par le projet sur les facteurs de son environnement qui conditionnent l'atteinte de ses objectifs diminue à chaque niveau franchi dans la hiérarchie des objectifs (voir figure 2-5). Au niveau des "activités", les personnes chargées de la mise en œuvre ont un contrôle important. Les facteurs extérieurs ne risquent guère de menacer sérieusement le déroulement des activités. En revanche, au niveau de "l'objectif général", de nombreux facteurs agissant sur l'impact échappent au contrôle direct des responsables. À ce niveau, le projet ne représente qu'un acteur parmi de nombreux autres contribuant à la réduction de la pauvreté rurale. La responsabilité du projet est alors moindre, mais elle ne disparaît cependant jamais complètement.

Figure 2-5. Les limites du contrôle et de la responsabilité dans un projet



Par exemple, un projet peut prévoir des activités de formation à l'intention des agriculteurs. Il peut exercer un contrôle direct sur le lieu de formation, la préparation du matériel, la présence d'un formateur qualifié et la sélection des participants pour qu'ils remplissent les conditions requises. Son contrôle est moindre en ce qui concerne la participation effective de ceux-ci et considérablement plus réduit, si tant est qu'il existe, en matière de mise en œuvre de ce qu'ils auront appris une fois de retour sur leur lieu de travail. Si le personnel du projet chargé de la formation peut être tenu responsable de la pertinence et de la facilité d'accès à ladite formation, il ne saurait en revanche être tenu responsable du fait que les conditions à la ferme permettent ou non aux agriculteurs d'appliquer les nouvelles compétences acquises.

Par conséquent, si vous craignez que l'objectif spécifique du projet ne puisse être atteint qu'après certains ajustements, il vous faudra réviser la stratégie en conséquence (voir encadré 2-10). Vous aurez peut-être à négocier avec les bailleurs de fonds et les organisations de supervision leur accord sur les changements proposés. Les limites de la responsabilité devront peut-être être négociées avec les bailleurs de fonds, et ce point est fondamental pour que l'impact attendu du projet soit réaliste.

Encadré 2-10. Révision de la stratégie d'un projet

Une étude de suivi-évaluation réalisée dans le village de Challa, en Chine, concernant l'impact en termes de bien-être d'un projet de crédit appuyé par le FIDA a révélé la nécessité d'adopter une approche plus globale de la réduction de la pauvreté. Bien que le crédit ait contribué à accroître la productivité sur les exploitations, en raison d'une adoption accrue des paquets technologiques vulgarisés, cet accroissement de productivité ne s'est pas automatiquement traduit par une augmentation du revenu et une amélioration du bien-être. L'étude a montré que d'autres facteurs tels que les pertes post-récoltes, les problèmes de commercialisation et de transformation de la production limitaient l'accroissement des revenus. Certains éléments, tels que les activités non agricoles génératrices de revenus n'avaient – à tort – pas été considérés lors de l'élaboration initiale du projet. La stratégie a dû être modifiée afin de prendre en compte les problèmes rencontrés par les agriculteurs d'une manière plus intégrée. Les représentants paysans, les autres acteurs importants à la base et des experts ont été réunis de façon à identifier l'ensemble des problèmes, des besoins et des priorités des paysans et pouvoir ainsi améliorer la stratégie du projet.

2.3.4 Quand et comment ajuster la stratégie?

Il existe plusieurs outils de pilotage qui permettent d'orienter la stratégie du projet.

1. La notion de *négociation et de décision partagée* avec les partenaires impliqués dans la mise en œuvre et les acteurs à la base peut paraître évidente, au point qu'elle est parfois ignorée. Toute mesure destinée à ajuster l'orientation de la stratégie doit reposer sur un accord quant au besoin et aux types de modifications à apporter, car l'existence même d'un tel accord renforcera la probabilité de voir les modifications effectivement appliquées. Il faudra également négocier avec les bailleurs de fonds et les administrations concernées par le projet. Il ne sera pas possible d'apporter tous les changements souhaités, mais le fait de disposer, grâce au suivi-évaluation, de données solides qui permettent d'expliquer pourquoi tel ou tel changement est souhaitable, permet d'avoir une plus grande marge de manœuvre.
2. *La hiérarchie des objectifs* est un thème qui peut être abordé lors des réunions de bilan et programmation périodiques (semestrielles et annuelles) au cours desquelles on compare les résultats obtenus avec ce qui avait été prévu et on tente de comprendre la différence entre les deux (qui intervient inévitablement). De nombreux projets se centrent sur les activités lors des réunions d'analyse de l'avancement, mais cela n'est pas suffisant pour assurer une gestion de projet effectivement orientée vers l'impact.

Au sein de la stratégie, les niveaux "réalisations" et "activités" décrivent la façon dont vous pensez devoir vous y prendre pour atteindre les niveaux "objectif spécifique" et "objectif général" du projet. L'examen des progrès réalisés doit porter sur les deux niveaux. Si vous vous limitez aux seules activités et réalisations, vous pourriez en conclure que tout se passe comme prévu mais il vous faut également vous demander "vers quoi cela mène?" afin de pouvoir déterminer si tel est également le cas en ce qui concerne les effets et l'impact. Cela permettra d'éviter de gaspiller du temps et des ressources pour des réalisations et des activités sans intérêt.

3. Les *hypothèses* peuvent être contrôlées régulièrement afin de vérifier si elles sont toujours valables. Il faut identifier les nouvelles hypothèses qui sont apparues et abandonner celles qui ne sont plus pertinentes.
4. Après avoir évalué les problèmes rencontrés et les succès obtenus et révisé les hypothèses, *assurez-vous que chacun des niveaux hiérarchiques* est pertinent et complet. Ajoutez de nouvelles activités ou réalisations attendues et supprimez celles qui, d'après votre évaluation, n'ont plus d'intérêt. Ajustez également les objectifs selon que de besoin. Cela pourra nécessiter des négociations avec les organismes de financement, en particulier en ce qui concerne les objectifs de niveaux hiérarchiques les plus élevés.
5. *Un système de suivi-évaluation* peut fournir les données nécessaires et assurer l'organisation des processus de réflexion selon les points 1 à 4 ci-dessus.

L'encadré 2-11 montre comment un projet au Venezuela évalue les résultats obtenus par diverses composantes d'un projet et se fonde sur cette évaluation pour améliorer la stratégie.

Encadré 2-11. Auto-évaluation stratégique au Venezuela

Au Venezuela, le PRODECOP analyse les résultats des diverses composantes de projet en cinq étapes:

1. *Les résultats attendus* (planifiés): l'atteinte de chaque objectif est évaluée sur une échelle allant de 0 (aucun progrès) à 5 (excellent).
2. *Les résultats non prévus*: les résultats sont décrits et leur contribution à la composante de projet évaluée (importante, moyenne ou faible).
3. *Les facteurs ayant une incidence sur les résultats*: dresse la liste des facteurs et évalue s'ils ont été positifs ou négatifs et pourquoi.
4. *Les impacts éventuels*: dresse la liste des impacts possibles aux niveaux sociaux, économiques, éducatifs et autres à quatre niveaux (acteurs et communautés à la base, personnel du PRODECOP, PRODECOP, autres programmes/organisations).
5. *Les mesures nécessaires pour améliorer les résultats des différentes composantes du projet*: dresse la liste de toutes les mesures que prendra le projet pour son propre compte et de toutes celles qui pourraient relever de la responsabilité d'autres intervenants (en les indiquant).

Les données de S&E nécessaires à cette analyse proviennent d'enquêtes ou ont été communiquées par des informateurs clés. Ces cinq étapes sont appliquées aux trois composantes du projet, à savoir: 1) renforcement des capacités pour le développement et la participation de la société civile, 2) systèmes de services financiers et de financement rural, et 3) suivi-évaluation.

2.4 Créer les conditions favorables à la réflexion critique

2.4.1 Qu'entend-on par conditions favorables à la réflexion critique?

Permettre aux différents intervenants d'avoir une réflexion critique sur le déroulement des actions et d'en tirer les leçons pour orienter l'intervention à la fois au plan stratégique et au plan opérationnel constitue le deuxième élément nécessaire à une gestion de projet orientée vers l'impact.

Le petit test suivant vous permet de vérifier si le management de votre projet favorise la réflexion critique. Interrogez-vous sur chaque ligne d'énoncé. Si votre réponse est, pour chacune d'entre elles, un "oui" clair et sans ambiguïté, alors vous pourrez en conclure que le pilotage de votre projet, du point de vue des conditions favorables à la réflexion, est bien engagé:

- ✓ Chacun a le sentiment que ses idées et suggestions sont appréciées.
- ✓ Chacun considère que les erreurs et les échecs sont autant d'occasions de tirer des enseignements et qu'il ne faut pas en avoir honte.
- ✓ Les principaux acteurs impliqués dans la mise en œuvre du projet communiquent ouvertement et régulièrement.
- ✓ Les personnes impliquées dans la mise en œuvre du projet, y compris les acteurs à la base, discutent régulièrement et sans façon de l'avancée du projet, des relations entre les différents intervenants et de comment améliorer les actions.
- ✓ Les responsables du projet écoutent avec attention ce que les autres ont à dire et recherchent des solutions avec eux.
- ✓ Lors des réunions et ateliers périodiques, un temps est consacré à l'analyse des erreurs et à la réflexion sur les leçons qui peuvent en être tirées.
- ✓ La question "Pourquoi telle chose se produit-elle?" est souvent posée lors des discussions.

Créer les conditions favorables à la réflexion critique et à la capitalisation peut demander seulement de légères modifications à la gestion du projet, ou bien nécessiter des interventions et des modifications beaucoup plus conséquentes (voir encadré 2-12).

Encadré 2-12. L'importance de la restitution pour créer un environnement de réflexion-capitalisation

L'équipe de direction du projet de développement des micro-entreprises rurales en Colombie (PADEMER) attache une très grande importance au S&E. L'un de ses points forts a été sa capacité à prendre des décisions sur la base des informations fournies par le S&E. Les visites de suivi sur le terrain ont abouti à l'annulation de contrats avec certains opérateurs et à la modification des procédures de mise en œuvre. La restitution des informations aux opérateurs les a encouragés à modifier leur propre stratégie. Quatre fois par an, ils soumettent des rapports financiers et techniques à l'unité chargée du S&E, qui les analyse et leur en restitue les résultats. Un tel processus aide les partenaires à déterminer quelles sont les informations pertinentes à faire figurer dans leurs rapports. Ainsi ces derniers ne sont plus seulement constitués d'une liste d'activités, mais décrivent les résultats obtenus et les moyens utilisés pour ce faire.

2.4.2 Le management du projet, facteur déterminant du processus de réflexion critique

La responsable d'un projet en Amérique latine demande à ses collègues d'évaluer la façon dont elle s'acquitte de sa fonction. Ce type d'attitude est rare. Pourtant, c'est bien en acceptant soi-même la critique et en montrant que l'on peut apprendre grâce aux remarques constructives de ses collègues, que l'on peut arriver à constituer une ambiance de véritable collaboration et de réflexion critique au sein d'une équipe. Les responsables de projet, qui ne sont pas en général sélectionnés sur leurs compétences ou leurs dispositions pour le management, peuvent en revanche tous travailler à l'amélioration de leur savoir-faire dans ce domaine. Le personnel d'un projet a ainsi jugé que pour favoriser le suivi et la réflexion critique, un responsable de projet devait posséder les deux qualités essentielles suivantes:

- *Attitude* – La personne choisie pour diriger le projet doit avoir compris que le S&E est une activité essentielle, et que ceux qui en sont chargés ne sont pas des concurrents mais des collègues qui ont les mêmes objectifs quant à l'amélioration de la mise en œuvre de l'intervention.
- *Conviction* – Il faut que le responsable du projet fasse preuve d'une réelle motivation pour la réflexion-capitalisation et la création d'un état d'esprit positif au sein de l'équipe. Cet état d'esprit doit se manifester dans ses rapports avec le personnel, par la diffusion de l'information, par un dialogue ouvert et transparent et par l'allocation de ressources suffisantes pour le suivi-évaluation.

Le responsable d'un projet n'a certes pas d'influence sur le contexte dans lequel le projet est mis en œuvre, mais il en a sur la culture interne au projet. La comparaison de deux projets exécutés dans le même pays, l'un bien conçu mais avec une gestion peu efficace du système de S&E et l'autre moins bien conçu mais avec une bonne gestion de ce système, a montré que le second a obtenu de meilleurs résultats grâce aux redressements qu'il a pu mettre en place suite à l'analyse des informations issues du suivi-évaluation. Un bon management peut donc permettre de résoudre de nombreux problèmes, même ceux liés à une mauvaise conception initiale.

Il n'est pas forcément nécessaire de mettre en œuvre des procédures complexes pour encourager la réflexion critique (voir encadré 2-13). En Inde, le responsable d'un projet séjourne fréquemment auprès des groupes locaux concernés par le projet, ce qui lui permet de réaliser un suivi qualitatif et d'apprécier directement la manière dont le projet se déroule. Il restitue ensuite directement par écrit ses impressions à tous ceux qu'il a rencontrés. On trouvera au module 8, d'autres idées destinées à encourager la réflexion critique.

Encadré 2-13. Le partage des idées peut permettre d'éviter des frustrations au personnel

Bien que les échanges entre projets puissent stimuler fortement la réflexion et ainsi l'amélioration des pratiques et des connaissances, les projets appuyés par le FIDA fonctionnent souvent de façon complètement isolée, ils n'ont généralement pas de contacts suffisants avec leur environnement. Prenons le cas de deux projets appuyés par le FIDA dans le même pays: ils ont des objectifs similaires et sont dirigés en grande partie par le même personnel du Ministère de l'agriculture, y compris, au niveau provincial, par le même coordonnateur de projet et la même personne chargée du suivi agricole. Chaque projet a un responsable différent. Ceux-ci se réunissent rarement et organisent tout aussi rarement des réunions d'équipes qui permettraient pourtant de tirer profit des expériences de chacun des projets, ou tout simplement de coordonner leurs activités. Ce manque d'échanges se traduit par un sentiment de frustration du personnel des services de l'agriculture concernés, qui considère que le pilotage des projets n'est pas clair, qu'il n'y a pas de priorisation des objectifs et qu'il manque une mise en cohérence au sein de chaque intervention et entre les deux. Ils se retrouvent à tenter d'organiser leur programme de travail entre les deux projets tout en ayant à tenir compte des autres tâches qu'ils ont à effectuer au sein de leurs services.

Par contraste avec l'exemple précédent, dans le cas d'un projet mis en œuvre au Bénin, l'élaboration du système de S&E a été fortement inspirée par le système mis en place par un autre projet appuyé lui aussi par le FIDA, proche géographiquement et commencé un an plus tôt. Les deux projets avaient établi des contacts, ce qui a permis à l'un de réaliser un manuel de suivi-évaluation appuyé à la fois sur la documentation empruntée à l'autre et sur les échanges entre les deux responsables.

2.4.3 Tirer parti des problèmes pour éviter les échecs

Il vous est peut-être déjà arrivé de lire un rapport concernant un projet que vous connaissez bien et de vous apercevoir que ce qui est écrit est très différent de la réalité: le rapport passe probablement sous silence les difficultés rencontrées par le projet.

Des problèmes surviennent au quotidien dans un projet, ce qui ne veut pas dire que l'on est en situation d'échec. En fait, les erreurs sont formatrices et peuvent justement aider à éviter l'échec, à condition que l'on sache en tirer les leçons. Il est d'ailleurs généralement admis que l'on apprend plus de ses échecs que de ses succès. Pourtant, étrangement, on a plutôt tendance à faire ressortir les succès d'un projet, voire même à les exagérer, et à en minimiser les problèmes et les échecs.

En règle générale, toute organisation et tout individu veut montrer qu'il ou qu'elle a réussi. Cette tendance est visible à tous les niveaux du système, depuis les rapports issus des ministères et des bailleurs de fonds jusqu'à ceux des acteurs de terrain. Cela entretient le "mythe du succès" (voir encadré 2-14) et laisse ainsi échapper une opportunité essentielle de remise en question et de progression.

Encadré 2-14. Les “non-succès” n’ont pas la place qu’ils méritent

Dans un projet, des indicateurs ont été mis au point pour classer les coopératives en fonction de leurs performances. Le classement reposait toutefois sur une analyse superficielle. L’un des membres de l’équipe de projet, chargé du développement des coopératives, a déclaré que si les données beaucoup plus détaillées dont il disposait à son niveau n’étaient pas partagées et transcrites, le risque était réel que l’outil de suivi en vigueur conduise à surestimer les avancées de certaines coopératives et que l’on soit amené à considérer, par exemple, que celles-ci seraient capables de fonctionner de manière autonome, alors que ce n’était probablement pas le cas. Lorsqu’on lui a demandé pourquoi cette analyse ne figurait pas dans les rapports, il a expliqué que les responsables du projet et de ses diverses composantes voulaient présenter dans le rapport des résultats positifs. Or, s’ils s’appuyaient sur son analyse, le nombre de coopératives classées dans les catégories “satisfaisantes” ou “très satisfaisantes” aurait été beaucoup moins élevé. De plus, le fait qu’un grand nombre de coopératives soient classées comme “non satisfaisantes” risquait de provoquer un arrêt du financement.

Pour créer des conditions propices à la réflexion et à la remise en question, les personnes exerçant une responsabilité dans le cadre d’un projet doivent donc prendre en compte le fait que l’on parle trop rarement des problèmes et essayer de renverser cette situation. On trouvera ci-après quelques idées simples pour les aider en ce sens. Le module 8 examine plus en détail comment faciliter le type de réflexion nécessaire pour que les erreurs deviennent une force positive de changement.

- Indiquez dans les *rapports trimestriels et annuels* ce qui s’est déroulé de manière satisfaisante et ce qui s’est déroulé de manière moins satisfaisante. Indiquer aussi ce que le projet et ses partenaires vont changer dans leur pratique suite à l’analyse des erreurs commises et de leurs causes.
- Vous pouvez valoriser l’innovation au sein du projet en organisant un *concours annuel, par exemple sur le thème “le membre de l’équipe ou l’agent de terrain le plus innovateur”*. La reconnaissance publique des personnes créatives et qui prennent des risques peut motiver les autres membres de l’équipe à tirer les leçons des problèmes rencontrés.
- Il est indispensable que les responsables du projet soient régulièrement et ouvertement informés à partir du terrain de façon à pouvoir prendre les décisions adéquates. Dans ce sens, l’expérience des “boîtes à suggestions” utilisées par certaines entreprises pour connaître les insatisfactions et les idées de leur personnel et de leurs clients peut être aussi valorisée dans les projets de développement. Ces boîtes sont très faciles à mettre en place et l’examen de leur contenu par les responsables du projet peut leur permettre d’avoir des informations directes, fort utiles pour réagir aux problèmes en connaissance de cause.
- Des représentants des villageois choisis avec soin doivent participer *au comité de pilotage* du projet. Ainsi il y a moins de risque que certaines de leurs préoccupations ne soient oubliées. Par ailleurs, cela permet aux ruraux d’exprimer leur opinion, ce qui est essentiel aux responsables de projet pour piloter l’intervention dans le sens de l’intérêt des communautés locales.

2.5 Assurer une mise en œuvre efficace

Un projet peut avoir une stratégie adaptée et une équipe très ouverte qui cherche toujours à relever de nouveaux défis, mais si son personnel n’est pas bien organisé, si le matériel n’est pas bien entretenu et si les états financiers ne sont pas à jour, le programme de travail et budget annuel (PTBA) laissera à désirer et il est peu probable que le projet ait véritablement l’impact qu’il pourrait avoir. “Assurer une mise en œuvre efficace” nécessite la mise en place des conditions pratiques d’une bonne conduite des activités. Les opérations reposent sur le PTBA qui est lui-même fondé sur la stratégie du projet. La façon dont le PTBA est mis en œuvre détermine le caractère efficace ou non de votre gestion.

Ce thème n’est pas l’objet principal du présent guide. La question n’est examinée ici que brièvement du point de vue de ses liens avec le suivi-évaluation. Pour plus d’informations sur le PTBA, voir le module 3.

2.5.1 Principaux domaines de la gestion opérationnelle

Pour que la gestion opérationnelle d'un projet soit assurée, celui-ci doit produire des programmes semestriels et annuels et des rapports d'exécution détaillant les activités et les dépenses dans six domaines:

- 1. Personnel.** Il s'agit de mettre en place les personnels nécessaires, de les payer et de veiller à ce que leurs compétences soient adaptées au profil requis et actualisées. Les procédures d'évaluation de la performance du personnel sont très importantes. Elles peuvent porter sur la productivité du personnel du projet et des organisations partenaires, mais il est préférable qu'elles concernent surtout la qualité du travail réalisé.
- 2. Matériel, biens et bâtiments.** Cette rubrique concerne les véhicules, les matériels de construction et le matériel de bureau (y compris les ordinateurs et les logiciels). Il faut veiller à ce que les locaux disponibles au siège comme dans les zones d'intervention soient suffisamment vastes et que les dispositifs et ressources nécessaires pour leur entretien soient mis en place.
- 3. Contrats.** Il s'agit de tous les contrats de sous-traitance conclus dans le cadre du projet, ils peuvent concerner aussi bien des aspects mineurs que des composantes importantes du projet.
- 4. Finances.** Tous les responsables de projet connaissent l'importance du contrôle des dépenses. Ils sont aussi légalement tenus de faire réaliser des audits financiers.
- 5. Programmation.** Il faut établir des programmes de travail mensuels, semestriels et annuels pour chaque membre du personnel et chacun des principaux partenaires impliqués dans la mise en œuvre, pour les diverses composantes ainsi que pour l'ensemble du projet.
- 6. Communication.** Dans chacun des programmes, un calendrier présentant le détail des communications à effectuer sur la période doit être établi ainsi que la répartition des tâches. Sont concernés les communiqués internes de même que les publications destinées à partager l'information avec les différents acteurs concernés, parmi lesquels les bailleurs de fonds.

2.5.2 Les informations nécessaires à la gestion opérationnelle du projet

Dans chacun de ces domaines de la gestion opérationnelle, le suivi-évaluation est nécessaire pour pouvoir adapter les ressources, les procédures employées et la qualité. Si l'on examine les systèmes d'information sur la gestion des projets, on s'aperçoit que dans la plupart des cas, ils fournissent un grand nombre de données sur les véhicules, les fournitures, les finances, le personnel, etc. Dans certains projets, la recherche et le traitement de ces informations peuvent occuper les personnels de l'unité de S&E une grande partie de leur temps. Dans le projet FODESA au Mali, toute la mise en œuvre des activités – ainsi que le suivi de la mise en œuvre – est sous-traitée et le personnel chargé du suivi-évaluation consacre une part considérable de son temps à rechercher et à traiter les informations permettant de s'assurer de l'exécution conforme des nombreux contrats que cela implique.

Bien que la gestion opérationnelle nécessite la collecte et l'analyse de nombreuses informations, ce suivi est généralement plus simple que celui de la stratégie du projet. On trouvera au tableau 2-5 les principaux domaines de la gestion opérationnelle, les principales tâches correspondantes ainsi que les besoins en information (voir également le module 5).

Tableau 2-5. Principaux domaines de la gestion opérationnelle, principales tâches de gestion et besoins en information

Domaine opérationnel	Tâches	Exemples de besoins en information
Gestion du personnel	<ul style="list-style-type: none"> - Élaboration et suivi des programmes de travail du personnel - Évaluation de la performance du personnel 	<ul style="list-style-type: none"> - Programmes de travail trimestriels, semestriels et annuels pour chaque membre du personnel - Performance (quantitative et qualitative) de chaque membre du personnel
Gestion des installations, des bâtiments et du matériel	<ul style="list-style-type: none"> - Achat et entretien du matériel - Allocation du matériel - Obtention et entretien de locaux de travail appropriés 	<ul style="list-style-type: none"> - Inventaire - Utilisation des véhicules - Calendrier d'entretien du matériel, normes, responsabilités
Gestion des contrats	<ul style="list-style-type: none"> - Rédaction des contrats - Suivi de la mise en application des contrats 	<ul style="list-style-type: none"> - Base de données contenant tous les contractants et les contrats - Respect des termes des contrats (délais, qualité)
Gestion financière	<ul style="list-style-type: none"> - Affectation de ressources financières aux activités et aux tâches - Contrôle de la conformité des dépenses au budget - Révision des budgets si nécessaire 	<ul style="list-style-type: none"> - Information générale sur la gestion financière du projet - Audits annuels
Programme de travail et suivi des activités	<ul style="list-style-type: none"> - Planification annuelle, trimestrielle et hebdomadaire des activités - Allocation des ressources aux diverses activités - Contrôle du déroulement des activités et règlement des problèmes 	<ul style="list-style-type: none"> - Liste détaillée d'activités, de sous-activités et de tâches nécessaires à l'obtention des résultats - Listes des ressources nécessaires par activité - Déroulement des activités et des tâches
Gestion de la communication	<ul style="list-style-type: none"> - Communication aux différents acteurs d'informations actualisées sur les activités et les réunions - Production des rapports prévus 	<ul style="list-style-type: none"> - Calendrier/responsabilités de la présentation des rapports dans les délais - Base de données permettant d'identifier qui doit recevoir quel type de rapport - Base de données contenant tous les documents produits

Il est tentant de vouloir tout savoir mais il faut essayer de se limiter aux informations dont vous avez réellement besoin, sous peine d'être débordé par les tâches de collecte et d'analyse. Il faut également éviter que toutes les informations remontent systématiquement vers les échelons hiérarchiques supérieurs, car cela ne fera que ralentir le processus de décision. Pour être efficaces, les informations ne doivent être diffusées que vers ceux qui en ont vraiment besoin. Pour chacun des domaines de la gestion opérationnelle, les informations que vous avez "besoin de connaître" doivent être directement liées à trois questions de base:

1. À quoi a servi l'argent dépensé et comment le personnel a-t-il utilisé son temps?
2. Quelle est la performance dans chacun de ces domaines – qualité des résultats obtenus et des procédures utilisées?
3. A-t-on été efficace ou faut-il améliorer l'utilisation des véhicules, la performance du personnel, les procédures d'achat des fournitures de bureau, etc.?

Le suivi grâce aux contacts directs avec les acteurs à la base peut permettre d'avoir un angle de vue intéressant sur l'efficacité de la gestion opérationnelle. Cela suppose des entretiens réguliers avec les bénéficiaires pour leur demander ce qu'ils pensent des services et des structures du projet. La connaissance de leur perception permet de déterminer comment mieux répondre à leurs besoins et à leurs exigences. Pour recueillir des données, il est possible de constituer des dossiers de suivi pour chaque acteur, mais cela n'est réaliste que pour des acteurs clairement ciblés pour lesquels l'apport du projet est à la fois spécifique et mesurable, par exemple un crédit, et pour des informations

simples. Il est également possible de prévoir un programme d'enquêtes et d'études périodiques auprès d'un échantillon d'acteurs à la base. Les questions abordées peuvent être: les personnes concernées sont-elles informées des services fournis par le projet? Quel est parmi elles le pourcentage d'individus qui a utilisé au moins une fois les services du projet? Quels sont, d'après les personnes concernées, les problèmes à résoudre en priorité? Enfin, des entretiens informels peuvent permettre d'obtenir plus directement des informations sur les expériences réussies et sur les problèmes rencontrés. Il faudra chercher à savoir non seulement ce qui s'est passé, mais également pourquoi. Vous trouverez à l'annexe D d'autres méthodes qui peuvent vous être utiles.

2.6 Élaborer et mettre en œuvre le système de suivi-évaluation

2.6.1 Qu'est-ce que le système de S&E?

Si vous vous reportez à la figure 2-1, vous pouvez constater que les quatre fonctions de la gestion de projet orientée vers l'impact reposent sur un système de S&E opérationnel. On entend par système de S&E l'ensemble des procédures de collecte, de traitement et d'analyse de l'information, et d'établissement des rapports auxquelles s'ajoutent l'ensemble des conditions et des compétences nécessaires pour que les résultats du S&E contribuent valablement au processus de prise de décision, de réflexion critique et de capitalisation. Afin que tous les acteurs impliqués dans le projet puissent utiliser les résultats du suivi-évaluation pour améliorer la mise en œuvre de l'intervention, il est indispensable qu'ils soient associés à l'élaboration des différents éléments du système.

La mise en place d'un système de S&E comporte six étapes qui doivent être franchies deux fois: au stade initial de conception du projet puis de manière plus approfondie lors de sa mise en place.

1. *La définition de l'objectif du suivi-évaluation et de son champ d'action* – Pourquoi avons-nous besoin d'un système de S&E et quelle est l'étendue de ce que nous voulons suivre et évaluer?
2. *L'identification des questionnements, des besoins en information et des indicateurs pertinents* – Que nous faut-il savoir pour pouvoir suivre et évaluer le projet de façon à le gérer efficacement?
3. *L'organisation de la collecte et du traitement de l'information* – Comment seront collectées et organisées les informations nécessaires?
4. *L'organisation de l'analyse et l'animation de la réflexion critique* – Comment interpréter les informations recueillies et les utiliser de façon à améliorer la mise en œuvre du projet?
5. *La mise en place des conditions nécessaires à l'élaboration de rapports de qualité et l'organisation de la communication* – À propos de quelles activités et de quels processus voulons-nous communiquer, comment et à l'intention de qui?
6. *L'organisation des conditions de travail et la planification des moyens nécessaires* – Qu'est-ce qui est nécessaire pour que le système de S&E fonctionne effectivement?

Ces questions doivent être posées au moment du lancement d'un nouveau projet et lors de la révision du système de S&E d'un projet en cours. Il arrive qu'un projet se soit posé certaines de ces questions mais que d'autres aient été oubliées ou sous-évaluées, ce qui a généralement comme conséquence un fonctionnement peu satisfaisant de son système de S&E. Le nombre de questions à traiter peut paraître effrayant, mais dans la pratique on s'aperçoit souvent qu'il s'agit surtout de bon sens. L'encadré 2-15 présente brièvement le système de S&E d'un projet mis en œuvre en Inde.

Encadré 2-15. Description générale d'un système efficace de suivi-évaluation en Inde

Le système de S&E du projet de crédit rural dans le Maharashtra est composé de trois éléments:

- 1 *Suivi des moyens/résultats*: évaluation régulière du déroulement du projet et des résultats obtenus et adoption de mesures pour remédier aux problèmes éventuels;
- 2 *Suivi de l'impact et évaluation permanente*: détermination de l'effet du projet sur les ruraux concernés (à partir des informations recueillies par les conseils de développement villageois et complétées par le personnel chargé du S&E);
- 3 *Évaluation externe et études ponctuelles*: examen de l'impact à long terme du projet et de questions précises apparues au cours de son déroulement.

Ce système de S&E a obtenu de bons résultats parce que:

- Son organisation générale était bonne, composée d'un vaste réseau d'antennes sur le terrain dont le personnel était de haut niveau, notamment au niveau de l'État.
- Avec l'aide d'experts locaux, des ateliers ont été organisés afin de familiariser les opérateurs impliqués dans la mise en œuvre de certaines composantes avec le fonctionnement du système de S&E et ses besoins d'informations. Ils ont été suivis de réunions mensuelles au niveau du district ainsi que d'ateliers périodiques destinés à analyser ensemble les informations recueillies. Ces réunions ont permis de clarifier le contenu et le fonctionnement du système de S&E, d'en accroître l'efficacité et d'augmenter l'impact du projet.
- La restitution des informations était régulière et ciblée de manière adéquate: le système de S&E prévoyait la restitution systématique aux opérateurs des informations de terrain analysées.
- Outre la collecte systématique des données usuelles, des enquêtes ont été réalisées à intervalles réguliers en fonction des besoins (par exemple, une évaluation détaillée de la situation des groupes d'entraide).
- Les données étaient analysées de façon systématique et professionnelle, et fournissaient des informations détaillées sur, par exemple, l'évolution de certains indicateurs de pauvreté.
- Les acteurs à la base du projet ont été impliqués dans le S&E. Un certain nombre de réunions ont été organisées avec leurs chefs au niveau des villages au démarrage du projet, ce qui explique probablement leur participation active dans les différents aspects de sa mise en œuvre.

2.6.2 De la collecte des données à la prise de décision

Comme l'illustre l'exemple simple mais parlant ci-dessous (voir également encadré 2-16), l'utilisation des données pour la prise de décision implique une attitude critique. La responsable d'un projet appuyé par le FIDA à Bhadrachalam (Inde) a examiné les résultats des programmes en faveur des écoles et a constaté qu'ils étaient très faibles dans une des zones du projet. En analysant de manière plus approfondie les données dont elle disposait, elle s'est rendu compte que les professeurs de la zone concernée n'avaient pas reçu une formation suffisante. Un programme intensif de formation a donc été appliqué, ce qui a permis d'améliorer sensiblement les résultats. La responsable a ainsi effectué une réflexion critique à partir des données à sa disposition, ce qui lui a permis de prendre les mesures adéquates.

Encadré 2-16. Mesures simples d'utilisation des données pour la prise de décision

- Au Bénin, grâce au fait que le personnel d'un projet mentionnait les problèmes observés dans les rapports de suivi-évaluation, par exemple que certains groupes locaux ne se réunissaient pas assez souvent pour fonctionner de manière satisfaisante, le projet a été en mesure d'apporter une aide à ces groupes et de remédier au problème.
- En Inde, dans le cadre d'un projet de crédit, l'analyse des informations issues du suivi a montré que les groupes d'entraide sont plus efficaces lorsqu'ils ne comportent pas plus de 15 femmes. Ce nombre a donc été retenu comme un maximum par le projet.
- Dans un autre projet également mis en œuvre en Inde, les responsables ont renoncé à diffuser leurs messages de vulgarisation agricole les plus difficiles après avoir remarqué, suite à des enquêtes régulières auprès des producteurs, que certains messages plus simples permettaient d'augmenter la productivité agricole.

Pour la plupart des personnels de projets ou des organisations partenaires, la notion de suivi est associée à celle de "données" ou à de nombreux tableaux de chiffres. Ils considèrent que pour réaliser un bon suivi, il importe de définir de nombreux indicateurs. C'est pourquoi beaucoup de projets finissent par disposer d'une longue liste de données chiffrées que le personnel s'évertue à collecter alors qu'une grande part de celles-ci n'ont guère d'influence sur le pilotage du projet.

Relever des indicateurs et avoir certaines informations est certes indispensable pour avoir une connaissance de la situation mais cela ne suffit pas pour acquérir une compréhension de l'évolu-

tion du contexte, du déroulement des opérations ou des nouveaux enjeux, ce dont le personnel du projet et ses partenaires ont besoin pour orienter la stratégie et la mise en œuvre de l'intervention. Avant de décider de collecter une certaine donnée, on doit s'interroger et se mettre d'accord sur ce que son analyse apportera comme information pour le pilotage de l'action et pour la prise de décision. Tout bon système de S&E comportera donc un protocole et des méthodes pour l'analyse des données, la communication et la réflexion critique avec les acteurs concernés. Les modules 6 et 8 présentent un certain nombre d'idées pour conduire la réflexion critique et permettre le partage des conclusions de l'analyse.

Consigner dans des documents les décisions prises après l'analyse des données du suivi-évaluation peut contribuer à en faciliter la mise en œuvre (voir encadrés 2-11 et 2-17). Mais les rapports doivent aussi intégrer le suivi des nouvelles mesures engagées de manière à permettre aux responsables de juger de leur intérêt. Il ne suffit pas de définir qui est responsable de l'exécution d'une décision, il faut pouvoir suivre si cela a été fait, comment et avec quels résultats et juger de la qualité du travail réalisé par le membre de l'équipe ou le partenaire qui en était chargé.

Encadré 2-17. Format utilisé par le Ministère ougandais de la fonction publique (entre autres) pour présenter dans les rapports périodiques les mesures à prendre en vue de remédier aux problèmes rencontrés

Problème	Mesure	Personne(s) responsable(s)	Délai	Preuve de l'exécution

2.6.3 Concilier réflexion interne et redevabilité

Le fait que le suivi-évaluation soit principalement destiné à la réflexion interne et au pilotage du projet ne signifie pas pour autant qu'il faille ignorer la question de la redevabilité du projet vis-à-vis de l'extérieur. Les projets doivent justifier auprès de leurs bénéficiaires, des organismes publics, des bailleurs de fonds et de la société au sens large les dépenses engagées, les activités exécutées, les résultats atteints et l'impact obtenu. De même, les organismes chargés de la supervision et les bailleurs de fonds doivent à leur tour rendre compte de l'investissement réalisé aux gouvernements et aux contribuables. Si ce compte rendu doit être rigoureux, il ne nécessite cependant pas toujours la mise en place d'outils complexes ou de données sophistiquées (voir encadré 2-18).

Encadré 2-18. Des cas exemplaires – plutôt que des indicateurs – pour rendre compte²

Le CCDB est une organisation non gouvernementale du Bangladesh qui compte à peu près 550 personnes. Son principal programme s'adresse à plus de 46 000 personnes dans 785 villages répartis dans 10 districts. Les ruraux ont accès à trois types d'appui: le crédit et l'épargne pour répondre aux besoins des ménages, des dons destinés au développement communautaire, et la formation. L'ampleur et la variété de ces différentes activités rendaient difficiles la conception d'un système destiné à en suivre le déroulement et les résultats.

En 1994, un mécanisme participatif de suivi a été introduit en renonçant délibérément à l'utilisation d'indicateurs. La nouvelle approche mettait l'accent sur les "histoires de changement": tous les trois mois les groupes qui bénéficient de crédits choisissent et décrivent la transformation la plus importante intervenue dans leur groupe, et ce d'au moins trois points de vue:

- les conditions de vie de la population;
- la participation de la population;
- la durabilité des institutions et de leurs activités.

Ces "histoires de changements" s'appuient sur des données simples et vérifiables. Ces histoires sont consignées et envoyées aux bailleurs de fonds. Pour éviter un trop grand nombre d'histoires qui seraient à la longue fastidieuses à lire, chaque niveau du personnel du projet (agents de vulgarisation, superviseurs et personnel du bureau central) ne retient que celles qu'il considère comme les "plus significatives" en justifiant son choix. Le CCDB applique maintenant cette approche depuis plusieurs années. D'après son directeur, elle permet à la fois de rendre compte aux bailleurs de fonds et de comprendre l'impact du programme sur les ruraux concernés.

Les informations fournies par le système de S&E sont "suffisantes" lorsqu'elles permettent d'expliquer, de manière fiable, ce qui se passe.

² Davies, 1998. Voir Lectures complémentaires.

Si le système de S&E est bien conçu et permet de répondre aux besoins en matière d'informations pour évaluer l'impact du projet et en tirer des enseignements, il pourra également, sans que cela ne nécessite d'efforts particuliers, fournir les informations nécessaires pour rendre compte aux organismes extérieurs. Le problème est que la plupart des projets adoptent une approche inverse: ils essaient de s'organiser pour être en mesure de présenter des rapports aux organismes extérieurs et ne consacrent ensuite qu'un temps limité à la mise en place des mécanismes *internes* de réflexion et de capitalisation.

Comment savoir si vous avez consacré suffisamment de temps au mécanisme de réflexion critique? Si le suivi-évaluation est intégré à la gestion du projet, il est impossible de l'isoler et de déterminer combien de temps chacun des responsables de sa mise en œuvre devrait y consacrer et y consacre effectivement. Toutefois, en règle générale, le budget destiné aux activités de suivi-évaluation, c'est-à-dire aussi bien la réflexion critique que la rédaction des notes et rapports pour rendre compte aux différents partenaires et bailleurs, est de l'ordre d'entre 2% et 5% du budget général du projet.

2.6.4 Faire simple

Un bon système de suivi-évaluation est un système qui fournit des informations détaillées mais dont l'organisation est simple. Il peut être construit sur des choses simples, telles que l'organisation de réunions au cours desquelles est examiné et élaboré le PTBA avec les différents acteurs, ou l'enregistrement des activités réalisées et une recherche d'éléments d'impact au moyen d'un nombre très limité d'indicateurs clés. Un projet a ainsi considéré que son système de S&E pouvait reposer sur six éléments de base: organisation d'ateliers réunissant les acteurs impliqués en vue de définir les caractéristiques du système de S&E; suivi des activités; suivi financier; suivi de l'impact avec les ruraux afin de renforcer les organisations villageoises; suivi-évaluation externe pour évaluer l'impact général du projet sur les différents groupes de bénéficiaires; et suivi technique afin de répondre aux problèmes méthodologiques qui pourraient se poser.

Un autre type de construction envisageable est de partir de trois éléments principaux qui pourront être complétés au fur et à mesure de l'expérience acquise et de l'évaluation des besoins:

1. le relevé, pour l'ensemble des activités, des moyens engagés et des résultats obtenus;
2. l'organisation de réunions trimestrielles avec les acteurs clés pour évaluer l'avancement et les problèmes rencontrés dans la mise en œuvre du projet;
3. l'organisation de réunions annuelles de réflexion sur des thèmes liés à l'impact du projet (voir encadré 2-19) en vue de l'élaboration du PTBA.

Encadré 2-19. Cinq questions pour repérer l'impact du projet – l'exemple d'Oxfam

Pour orienter la réflexion, Oxfam UK, organisation non gouvernementale internationale, encourage l'utilisation des cinq questions suivantes:

- Quels sont les changements importants apportés aux conditions d'existence de la population? Sont-ils durables?
- Quels progrès a-t-on enregistrés sur le plan de l'équité et en particulier de l'égalité hommes-femmes?
- De quelle façon les politiques et les pratiques, les idées et les convictions des institutions dont l'action a une incidence sur les conditions de vie des pauvres ont-elles évolué?
- Dans quelle mesure les personnes démunies ont-elles pu participer et avoir une influence sur les programmes, les processus et les décisions qui ont une incidence sur leurs conditions de vie?
- Les programmes mis en œuvre par Oxfam et par d'autres pour encourager ces changements ont-ils un bon rapport coût- efficacité?

Les réponses aux questions ci-dessus pourront être plus ou moins précises en fonction des informations qu'apporteront les différents acteurs et en fonction aussi des méthodes de collecte et d'analyse utilisées (voir annexe D). Ce sera toujours à vous de décider quel degré de sophistication et de précision vous voulez apporter à votre système de S&E. Néanmoins, aborder le problème à l'aide de questions de base comme celles-ci permet de structurer le dispositif de gestion des données, souvent trop ambitieux en début de projet car voulant prendre trop d'informations (voir également module 5). Cela ne vaut – comme pour le reste du suivi-évaluation – que si les réponses apportées à ces questions au fil du temps sont consignées, partagées et traduites en actions.

2.7 Les éléments de base d'un suivi-évaluation participatif

2.7.1 Qu'est qu'un S&E participatif?

Très souvent, pour les personnels de projet, faire du suivi-évaluation participatif se limite à "impliquer les communautés" comme on aura pu, quelque part, à un moment donné. Pour la plupart des projets, la notion de S&E participatif n'est qu'une façon de dire "rassemblons des informations auprès des acteurs locaux en utilisant quelques questionnaires et méthodes statistiques".

Pourtant, mettre en place une approche participative du S&E ne consiste pas à apporter simplement quelques modifications à vos méthodes de collecte de données. Par exemple, dans le projet d'infrastructures communautaires dans la province de la frontière du nord-ouest du Pakistan, mis en œuvre grâce à un financement de la Banque mondiale, ce sont les communautés qui contrôlent la qualité des investissements (voir Lectures complémentaires). Le taux des organisations communautaires qui abandonnaient en cours leurs projets est passé de 37% au cours de la phase 1 à 0% au cours de la phase 3. La réduction des coûts a atteint 40% et les travaux réalisés sont souvent de meilleure qualité que ceux effectués par l'intermédiaire des pouvoirs publics. Pour que la participation se traduise par une implication durable et un accroissement du pouvoir de décision et de gestion des populations, il faut que le projet et la population concernée aient une conception commune et prennent les décisions ensemble. Un suivi-évaluation dont le contenu et les procédures ont été définis en commun doit être considéré comme un des éléments d'une bonne gouvernance. L'encadré 2-20 donne un exemple de système de S&E participatif fondé sur un apprentissage commun et une prise de décision partagée.

Encadré 2-20. Exemple du village de Chella (Tanzanie)

Lors de l'examen annuel du projet, une association locale gérant un périmètre irrigué a posé une question d'importance à des fonctionnaires de district tanzaniens: "Vous dites que le projet nous appartient et qu'il figure dans le plan d'action [de notre association]. Mais pourquoi ne nous dites-vous pas, par exemple, quelle quantité de ciment est nécessaire et quel en sera le coût? Pourquoi ne nous confiez-vous pas le ciment afin que nous puissions le fournir à l'entreprise de travaux en fonction des besoins... et ainsi être responsable?"

Le coordonnateur a alors donné son accord pour que l'association supervise l'utilisation du ciment. Cette dernière s'est donc chargée d'en contrôler la distribution et l'utilisation en fonction des besoins de l'entreprise avec laquelle avait été passé le contrat de travaux. Une fois le projet terminé, il lui restait sept sacs de ciment grâce à la "bonne supervision" exercée. Les membres de l'association ont fait observer que si le personnel de projet avait supervisé l'intégralité du contrat, tout le ciment aurait probablement été utilisé. Elle a ensuite proposé de vendre le ciment non utilisé et de verser le produit de la vente au fonds d'exploitation et d'entretien. À la suite d'une discussion lors de la réunion annuelle de bilan et de nouveaux essais avec un groupe pilote, les procédures de passation de marché du projet ont été modifiées de façon à déléguer à l'association une plus grande responsabilité en matière de supervision des travaux de construction.

Pour que le système de S&E soit véritablement participatif, il ne suffit pas de greffer quelques techniques de collecte de données de type participatif sur un système classique de S&E ou d'organiser seulement un atelier pour définir des indicateurs. Il faut réellement repenser le système et se poser la question de qui sera le mieux à même de lancer et mener à bien le processus, qui tirera profit des enseignements fournis par le système.

Prenons l'exemple, de plus en plus fréquent, d'avoir à définir un mécanisme participatif pour réaliser le bilan annuel d'un projet. Le responsable du projet ou les membres de l'équipe chargée du suivi-évaluation doivent prendre des décisions en matière de budget et de personnel pour que le travail soit réalisé. Trois possibilités s'offrent à eux:

1. engager pendant environ deux mois par an un consultant qui permettra aux principaux acteurs d'apporter en un temps limité une contribution clairement ciblée;
2. engager pour une période pouvant aller jusqu'à six mois pendant les deux premières années du projet, un consultant chargé de définir le processus avec le personnel du projet, d'en faciliter en partie la réalisation et d'appuyer ainsi la formation du personnel;
3. organiser des rencontres avec les partenaires du projet et les représentants de la population locale au moment du lancement du projet et élaborer conjointement un système qui permette de tirer les leçons de chaque bilan annuel pendant toute la durée du projet.

Cette dernière option prend plus de temps et exige davantage d'engagement, mais elle constitue un véritable investissement dans la construction des capacités locales et l'appropriation du projet. Elle implique de planifier clairement les activités de formation et de fixer des échéanciers réalistes. Les rencontres peuvent être organisées au début du projet, mais il est préférable de rechercher une large participation des différents acteurs concernés avant même la mise en œuvre de l'intervention (voir encadré 2-21).

Encadré 2-21. La participation des acteurs locaux à la conception d'un projet facilite la définition ultérieure du système de S&E

- La responsable d'un projet consacré à la biodiversité au Ghana a constaté que si les acteurs locaux concernés participent à la conception du projet, les activités de suivi-évaluation sont de bien meilleure qualité. Lors de la phase de formulation, les communautés bénéficiaires ont participé à la définition des activités à entreprendre ainsi que des indicateurs d'impact. La responsable a déclaré que lorsque les membres de la communauté étaient impliqués dès le début (dans ce cas précis, à la définition des indicateurs), ils en comprenaient mieux la justification et la stratégie, et étaient plus actifs au niveau du suivi-évaluation.
- Par contraste avec l'exemple précédent, les services de l'administration responsables d'un projet qui appuyait la mise en place d'activités génératrices de revenus ont organisé un atelier pour présenter en détail le cadre logique du projet. Les participants (responsables de projets et représentants de certaines ONG susceptibles d'y participer) ont évalué l'opérationnalité des indicateurs suggérés pour mesurer l'impact de l'intervention. Tous les responsables de projets ont précisé leurs besoins et leurs attentes en matière d'information et ont préparé suite à l'atelier un plan opérationnel pluriannuel. Le choix définitif des ONG partenaires est intervenu après cet atelier et seules deux d'entre elles y avaient participé. Les 12 autres ONG retenues n'avaient pas pris part à l'examen du système de S&E, ce qui a posé par la suite des problèmes dans la mesure où elles n'étaient pas correctement informées des besoins du système.

La Colombie offre un exemple particulièrement intéressant de système de S&E participatif, intégré à la planification, permettant au projet d'assumer information et responsabilité vis-à-vis de ses commanditaires et des bénéficiaires (voir encadré 2-22). Cet exemple pourra paraître hors sujet par rapport à votre situation, cependant il fournit certainement des éléments qui lui seront en partie applicables. En tant que responsable ou membre de l'équipe chargée du S&E, vous n'avez pas à interrompre tout ce que vous avez déjà entrepris et à repartir à zéro. Commencez simplement par le problème auquel vous devez faire face aujourd'hui et utilisez les idées pratiques suggérées aux modules 4 à 8 du présent guide pour améliorer progressivement la façon dont vous tirez les enseignements de ces problèmes.

Encadré 2-22. Un système de S&E qui contribue à la gouvernance locale en Colombie

En Colombie, l'ACIN, qui est une association de populations indigènes couvrant 13 communautés, suit et évalue son propre plan multisectoriel de développement régional. Ce S&E se déroule selon trois cycles: 1) un cycle triennal d'évaluation du plan local de développement complété par 2) un cycle annuel d'évaluation des petits projets qui constituent le plan et 3) une évaluation mensuelle des activités.

Le cycle triennal, qui couvre l'ensemble du plan, se concrétise par quatre réunions qui regroupent chacune environ 300 à 600 personnes (hommes et femmes, adultes et jeunes, enfants, dirigeants communautaires et membres de l'administration ainsi que d'autres acteurs qui participent collectivement au processus de prise de décision) pendant trois jours. Les représentants de chaque groupe social et de chaque secteur d'activités sont également présents afin d'assurer la continuité des activités.

- La communauté définit ou modifie sa vision de l'avenir et établit les critères de développement en comparant les situations présente et passée. Ainsi, la situation présente est analysée au moyen de données provenant de systèmes d'information géographique et de modèles à échelle réduite de la zone locale. La première assemblée permet également de revoir le plan de développement local et d'identifier les résultats obtenus ainsi que les forces et les faiblesses de chaque secteur compte tenu des objectifs fixés pour les trois années suivantes.
- Les résultats attendus sont identifiés par secteur, en fonction de la vision des priorités de développement définies lors de la première assemblée. Ils sont classés par ordre de priorité et regroupés en diverses catégories, puis des indicateurs sont sélectionnés pour chacun des résultats. Après la deuxième assemblée, le conseil de planification organise un atelier afin d'examiner les indicateurs adoptés, qui serviront lors des enquêtes de référence auxquelles il est répondu collectivement à l'occasion de vastes réunions organisées dans chacune des communautés. Les informations sont résumées sous forme de tableaux qui montrent les résultats attendus, les indicateurs correspondants, les informations fournies par le suivi et les résultats obtenus.
- Les informations recueillies à l'occasion de ces enquêtes sont présentées lors de la troisième assemblée. Les indicateurs sont rapportés aux objectifs fixés et des objectifs complémentaires sont identifiés pour les trois années suivantes. Les participants analysent les informations dans le cadre de comités de travail sectoriels. Les conclusions de la troisième assemblée sont débattues au niveau communautaire afin de valider les conclusions et de s'assurer qu'elles bénéficieront d'un large soutien de la part des communautés.
- Lors de la quatrième assemblée, le plan de développement local, les objectifs et les activités sont à nouveau examinés et ajustés en fonction des résultats des analyses et des conclusions des évaluations. L'assemblée, au vu de ce qui a facilité ou au contraire gêné le bon déroulement des activités, classe les objectifs par priorité et identifie des stratégies pour les atteindre. Des projets de développement local sont élaborés avec l'aide du conseil communautaire et des représentants sectoriels puis sont présentés à l'assemblée pour adoption.

2.7.2 Les points clés à prendre en compte pour la mise en place d'un suivi-évaluation participatif

Que ce soit au moment de l'élaboration du système de S&E d'un nouveau projet ou au moment de la révision du système de S&E d'un projet en cours, quatre points clés sont importants pour que le système de suivi-évaluation auquel vous aboutirez soit adapté à votre situation:

1. *Ayez une idée précise des motivations des différents acteurs qui souhaitent participer au suivi-évaluation et n'essayez pas de les contraindre à travailler ensemble si cela n'est pas possible.* On pense fréquemment que l'organisation d'une large participation au système de S&E permet de répondre aux besoins de chacun en matière d'information. Or, ces besoins sont parfois tellement différents qu'il peut s'avérer préférable d'adopter des systèmes distincts et complémentaires plutôt que de tenter d'obtenir toutes les informations nécessaires d'un seul ensemble d'indicateurs ou d'un seul dispositif de rencontres. Il s'agira donc de fournir un appui afin que les différents systèmes fonctionnent de manière satisfaisante et se complètent.

Le tableau 2-6 présente les motivations de trois groupes d'acteurs différents dans un projet agricole au Brésil. Après avoir essayé de mettre au point un système unique pour tout le monde, il était devenu clair pour l'organisation non gouvernementale en charge du projet que les besoins en matière d'information et les échelles d'analyse différaient tellement d'un groupe à l'autre qu'il était indispensable de mettre en œuvre différents processus de S&E.

Au Nicaragua, le projet Tropisec a mis au point divers types de rencontres et de mécanismes pour la production des rapports, spécifiques pour les différents niveaux et groupes d'acteurs. Par exemple, à la base, pour ce qui est des ménages, le suivi-évaluation prend principalement la forme de réunions mensuelles, de sessions semestrielles de planification et d'évaluation et d'enquêtes de référence. En ce qui les concerne, les structures chargées de la mise en œuvre présentent chaque trimestre des rapports décrivant les résultats obtenus, les enseignements tirés, les réunions organisées avec des représentants de l'administration locale et les résultats d'évaluation indépendante concernant des composantes du projet sous-traitées. Enfin, pour les responsables du projet, le niveau du suivi-évaluation est le même que celui des opérateurs et consiste, par exemple, à réaliser des réunions mensuelles de suivi et des études de cas destinées à évaluer l'impact du projet.

Tableau 2-6. Motivation des participants au suivi-évaluation d'un projet au Brésil

Participants	Pourquoi souhaitent-ils suivre et évaluer le projet agricole commun? Pour:
Agriculteurs	<ul style="list-style-type: none"> • améliorer la gestion de leurs propres entreprises agricoles • susciter l'intérêt d'autres agriculteurs qui n'étaient pas encore engagés dans des modes d'exploitation durable
Syndicat de travailleurs ruraux	<ul style="list-style-type: none"> • évaluer l'impact de façon plus sûre et éviter les points de vue non fondés • prouver aux autres agriculteurs que les modes d'exploitation agricoles durables pouvaient présenter de l'intérêt également pour eux et méritaient le soutien de leurs organisations • être en mesure de mieux évaluer les aspects non agricoles de l'action du syndicat • participer à la planification étant donné qu'ils savaient ce qui marchait et ce qui ne marchait pas
ONG locales	<ul style="list-style-type: none"> • évaluer l'impact écologique, social et économique des innovations au niveau local • montrer aux organismes de financement dans quelle mesure les efforts entrepris permettaient effectivement d'atteindre les objectifs fixés • participer à la planification des activités et à leur classement en fonction de leur degré de priorité • disposer d'arguments en faveur du projet à présenter au niveau régional, de l'État voire national • renforcer la capacité des agriculteurs et des syndicats à planifier et à exécuter eux-mêmes des activités agricoles durables • renforcer les interactions entre les groupes expérimentaux d'agriculteurs constitués depuis peu

2. *Négociez avec chacun et convenez de leur "degré" de participation.* L'importance de la participation des différents groupes dépend largement de l'objet du système de S&E.

S'il s'agit de mettre en place des mécanismes locaux durables de S&E (comme pour la fertilité des terres), les agriculteurs et le personnel de vulgarisation devront alors participer à l'ensemble du processus: définition de la méthodologie, collecte et regroupement de l'information, analyse et diffusion des résultats. S'il s'agit au contraire de s'informer, dans le cadre du projet, des conditions locales de gestion de la fertilité des terres, la participation peut être dans un premier temps limitée au personnel de projet, mais il sera essentiel d'obtenir le point de vue des agriculteurs au sujet des indicateurs utilisés. S'il s'agit de faire en sorte que le projet s'acquitte mieux de ses responsabilités à l'égard des organismes extérieurs, alors il sera peut-être possible de mettre en place un système classique de suivi-évaluation et de faire appel à des méthodes participatives pour recueillir et analyser les informations avec les bénéficiaires.

Pour évaluer dans quelle mesure il est nécessaire que les différents acteurs (membres de la communauté, groupes d'agriculteurs, dirigeants communautaires, organismes publics, personnel des ONG, etc.) participent au S&E, on peut se poser les questions suivantes:

- À quel stade la participation est-elle importante: au moment de l'élaboration de la méthodologie, du traitement de l'information, de l'analyse finale, etc.?
 - Quel est le destinataire final des informations au sujet de chaque activité, résultat et impact? Ceux qui utiliseront ces informations pour prendre des décisions doivent avoir les éléments pour comprendre sur quelles bases elles reposent et comment elles ont été obtenues, sans quoi ils n'en comprendront pas les implications.
 - Quelles sont les compétences nécessaires pour l'analyse? Plus l'analyse est difficile, plus il faut faire preuve de prudence avant d'encourager une large participation, à moins que l'on ne sache clairement qui en bénéficiera et comment.
3. *Assurez-vous que la population trouve un intérêt à participer, et identifiez l'appui nécessaire.* Même si le personnel du projet et des organisations partenaires, ainsi que les acteurs à la base sont motivés, ils ont quand même besoin, pour continuer à s'impliquer, de pouvoir constater concrètement à quoi mènent leurs efforts. L'encadré 2-23 présente un certain nombre d'idées pour maintenir l'intérêt de la population à l'égard du suivi-évaluation. Le module 7 présente d'autres idées sur les incitations et la motivation. Par ailleurs, étant donné que les capacités sont souvent limitées, il est fort probable que vous devrez chercher à les renforcer par la formation. Ainsi, en Zambie, un projet qui s'appuyait sur un suivi-évaluation au niveau du district a rencontré plusieurs problèmes: définition peu claire des rôles, des responsabilités et des compétences; faiblesse des structures au niveau du sous-district et capacité limitée en matière de suivi-évaluation. Des efforts concertés sont nécessaires pour pouvoir assurer, dans un tel contexte, une large participation au suivi-évaluation.

Encadré 2-23. Facteurs exerçant une influence sur une participation durable de la population au suivi-évaluation

- intérêts du S&E aux yeux de la population (et coûts partiels ou à court terme)
- utilité du S&E pour les priorités des groupes participants
- souplesse du système de S&E pour répondre à des besoins d'informations divers et changeants
- restitution rapide et ciblée des résultats du S&E
- capacité à mettre en œuvre les recommandations issues des résultats du S&E
- forces et potentiel des groupes concernés en termes de moyens, de capacité à diriger, de nature et de maturité, y compris leur ouverture en ce qui concerne le partage du pouvoir
- histoire politique locale, étant donné qu'elle influence l'ouverture de la société à l'égard des initiatives des acteurs à la base
- capacité à faire face aux besoins vitaux à court terme des participants, tout en répondant à des besoins d'information à plus long terme
- soutien matériel pour rendre faisable concrètement le suivi-évaluation (par exemple, stylos, livres, formation, etc.)

4. *Associez des éléments participatifs et non participatifs de suivi-évaluation dans le même cadre de projet.* Les besoins en matière d'information ne sont pas les mêmes pour tous, de sorte que l'importance de la participation sera variable suivant les aspects concernés (voir encadré 2-24). Les domaines de la gestion opérationnelle seront suivis directement par le personnel de projet, éventuellement avec les organisations partenaires impliquées, tandis que l'évaluation du processus de mise en œuvre et de l'impact du projet devront toujours faire appel au point de vue des acteurs à la base et donc être à caractère davantage participatif.

Encadré 2-24. Différencier les suivis participatifs en fonction des acteurs³

Pour fonctionner de manière satisfaisante, un système de suivi participatif doit reposer sur une approche à plusieurs niveaux qui relie les besoins différents – et souvent contradictoires – en matière d'information de tous les participants. Des réunions périodiques sont nécessaires à tous les niveaux afin d'utiliser les données obtenues. Quelques méthodes de suivi participatif:

- au niveau du groupe local: tenue d'un registre permanent, organisation de réunions, tenue de grands livres et livres de comptes, événements communautaires;
- au niveau des agents de vulgarisation: carnets et registres, réunions pour suivre les progrès du groupe;
- au niveau du projet: dossiers, archives et comptabilité du projet, enquêtes par échantillon, visites sur le terrain, préparation de rapports d'activités périodiques et réunions avec les agents de vulgarisation afin de faire le point sur le déroulement de l'activité;
- au niveau de l'organisme de financement: suivi extérieur et ateliers.

Les responsables de projets en cours qui souhaitent adopter des formes de suivi-évaluation plus participatives auront peut-être l'impression qu'ils ont besoin de compétences et de méthodes spécifiques et complexes alors qu'en fait il suffit d'apporter quelques changements relativement simples. Dans le projet mis en œuvre dans la région de Cuchumatanes au Guatemala, les responsables du projet n'ont dans un premier temps utilisé que des évaluations internes pour suivre le déroulement, identifier les problèmes et apporter des solutions. Toutefois, après une modification de la nature du projet qui a consisté à transférer au groupe utilisateur la mise en œuvre des services techniques, des représentants des bénéficiaires ont commencé à participer aux évaluations: ils présentaient les services qu'ils fournissaient ou pour lesquels ils effectuaient un appui, tandis que pour sa part le personnel du suivi-évaluation présentait les résultats des auto-évaluations réalisées par les bénéficiaires de ces services. Ces présentations servaient alors à formuler les plans pour l'année suivante. Chaque année, tous les groupes participaient en commun à l'évaluation du système de S&E.

Pour introduire des méthodes participatives dans les projets en cours, il faut engager un débat collectif afin de:

- décrire et d'évaluer les fonctions et activités de base des systèmes de S&E existants au niveau des différents acteurs (y compris du projet) en repérant ce qui marche et ce qui ne marche pas;
- se mettre d'accord sur ce que l'on entend par S&E participatif et comment adapter dans ce sens les systèmes existants;
- s'entendre sur comment faire participer différents groupes d'acteurs à une réflexion collective dans le cadre du S&E, et de définir une stratégie pour introduire des formes de S&E plus participatives au sein de chaque composante de projet (voir encadré 2-25).

Encadré 2-25. Transparence contractuelle et suivi-évaluation participatif

Un projet appuyé par le FIDA au Zimbabwe a proposé que pour tout microprojet approuvé, un contrat soit négocié et signé publiquement entre la communauté, le conseil de district et les autres partenaires. Ce contrat préciserait les indicateurs et les modalités utilisées par la communauté pour suivre l'avancement du microprojet. Des facilitateurs qualifiés ayant une expérience en matière de suivi-évaluation participatif apporteraient leur appui aux communautés.

³ FAO, 1997. Voir Lectures complémentaires.

Lectures complémentaires

- Beaudoux, E. et al. 1992. *Cheminevements d'une action de développement: De l'identification à l'évaluation*. Paris: Ed.L'Harmattan.
- Davies, R.J. 1998. "An Evolutionary Approach to Facilitating Organisational Learning: an experiment by the Christian Commission for Development in Bangladesh." In: David Mosse, John Farrington and Alan Rew (éds) *Development as Process: Concepts and Methods for Working with Complexity*. Londres: Routledge. Document consultable en ligne à l'adresse suivante: <http://nt1.ids.ac.uk/eldis/hot/pm3.htm>
- Dufumier, M. 1996. *Les projets de développement agricole. Manuel d'expertise*. Paris: Ed. Khartala.
- Espinosa Alzate, R.D. 2000. "Monitoring and Evaluating Local Development Through Community Participation: The Experience of the Association of Indigenous Cabildos of Northern Cauca, Colombia". In: Estrella, M. et al (éd.) *Learning from Change: Issues and Experiences in Participatory Monitoring and Evaluation*. Londres: Intermediate Technology Publications. Peut être commandé à l'adresse suivante: <http://www.itdgpublishing.org.uk> (une version résumée en espagnol peut être consultée sur le site Web de PREVAL à l'adresse <http://www.preval.org>).
- FAO. Programme de participation populaire. 1997. *Participation in Practice 10. Monitoring and evaluation*. Le document peut être consulté en ligne: <http://www.fao.org/sd/ppdirect/ppre0053.htm>
- Feuerstein, M.-T. 1986. *Partners in Evaluation: Evaluating Development and Community Programmes with Participants*. Londres: Macmillan Education Ltd. Peut être commandé par l'intermédiaire de TALC (Teaching Aids at Low Cost) à l'adresse suivante: <http://www.talcuk.org/>
- Guéneau, M.C. et al. 1996. *L'évaluation, un outil au service de l'action*. Paris: F3E. Peut être commandé à l'adresse suivante: <http://www.f3e.assoc.fr/>
- Margoluis, R. et Salafsky, N. 1998. *Measures of Success: Designing, Managing, and Monitoring Conservation and Development Projects*. Washington, DC: Island Press. Peut être commandé à l'adresse suivante: <http://www.islandpress.org/books/>
- Pour plus de détails sur le projet d'infrastructure communautaire dans la province de la frontière du nord-ouest, voir: <http://www.worldbank.org/participation/PMDC.htm>

Liste des fascicules du guide

- | | |
|--|---|
| Module 1. Présentation du guide | Annexe A. Terminologie du suivi-évaluation |
| Module 2. Utiliser le suivi-évaluation pour une gestion orientée vers l'impact | Annexe B. Exemple annoté de matrice du cadre logique d'un projet (concerne le module 3) |
| Module 3. Lier la conception des projets, la programmation annuelle et le suivi-évaluation | Annexe C. Exemple annoté de matrice de suivi-évaluation (concerne le module 5) |
| Module 4. Concevoir et mettre en place le système de suivi-évaluation | Annexe D. Méthodes et outils de suivi-évaluation (concerne les modules 3, 6 et 8) |
| Module 5. Choisir ce qu'il faut suivre et évaluer | Annexe E. Modèles de profils de poste et de termes de référence pour les principales tâches de suivi-évaluation (concerne le module 7) |
| Module 6. Collecter, gérer et communiquer l'information | |
| Module 7. Mobiliser les capacités nécessaires et assurer des conditions de fonctionnement optimales | |
| Module 8. Organiser la réflexion critique pour améliorer l'action | |



IFAD - INTERNATIONAL FUND FOR AGRICULTURAL DEVELOPMENT • FIDA - FONDS INTERNATIONAL DE DÉVELOPPEMENT AGRICOLE
 FIDA - FONDO INTERNACIONAL DE DESARROLLO AGRÍCOLA • الصندوق الدولي للتنمية الزراعية - IFAD

Via del Serafico 107 • 00142 Roma, Italia • Tel. +39-0654591 • Fax +39-065043463 • e-mail ifad@ifad.org • oemalbox@ifad.org • Web Site www.ifad.org