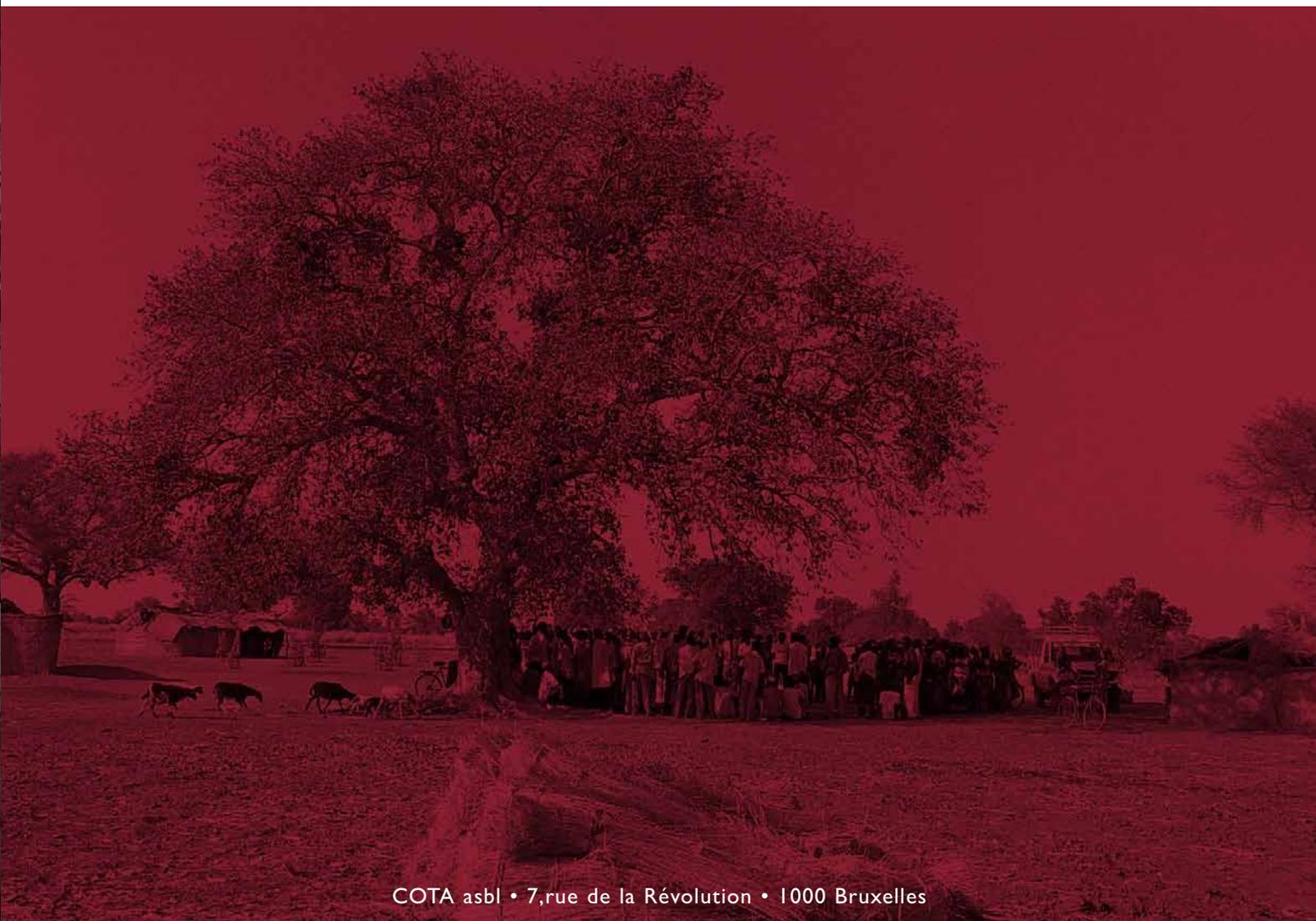


Hors Série n°4 | Mars 2003

Histoires d'évaluations

Sandra Descroix | **COTA asbl**



Histoires d'évaluations

Sandra Descroix | **COTA** asbl



Remerciements

Mes plus vifs remerciements vont aux ONG et évaluateurs qui ont bien voulu m'accorder une partie de leur temps précieux pour permettre un plus grand partage des connaissances sur un thème encore mal connu.

Je remercie également Etienne Coyette, pour sa participation à l'ensemble du travail ; Guy Cloes et Marc Totté pour leur relecture et conseils judicieux.

Cet ouvrage a été réalisé avec l'appui de la DGCD.

Editeur responsable :

Colette Acheroy
7, rue de la Révolution
1000 Bruxelles

Graphisme :

Frédéric Piron

Photographie de couverture gracieusement prêtée par Alain Kazinierakis.

Impression :

Imprimerie P. François S.A. - Bruxelles

 Imprimé sur papier recyclé.

L Le COTA

Le COTA est une organisation non-gouvernementale de développement (ONGD) agréée par la Direction Générale de la Coopération au Développement (DGCD) en Belgique.

Il fut créé en 1979 à l'initiative de plusieurs ONG belges francophones.

Son objectif est de contribuer à l'amélioration de pratiques et de politiques de développement. Il vise à favoriser l'appropriation de technologies et de méthodologies par les divers acteurs du développement, dans une perspective de développement autonome des communautés locales du Sud.

Pour atteindre ces objectifs, le COTA s'adresse aux acteurs intermédiaires du développement - en particulier les ONG belges francophones - dont les bénéficiaires finaux sont les populations défavorisées du Sud.

Ses principales actions sont les services d'information/documentation, services d'appui méthodologique, services d'identification et d'évaluations d'actions/institutions, ainsi que la réalisation d'études et de recherches.

En matière d'évaluation, le COTA a une longue expérience de travail avec de multiples commanditaires : des ONG belges et européennes, la Commission européenne, des organismes de coopération bi et multilatérale. Durant les cinq dernières années, le COTA a effectué une centaine de missions d'évaluation.

L Liste des abréviations

AG :	Assemblée Générale
AADC :	Association pour l'Action de Développement Communautaire
ACODEV :	Fédération francophone et germanophone des associations de coopération au développement (Belgique)
A-CORD-D :	Association de Coordination pour le Développement
ANS :	Action Nord Sud
AURA :	Auto Renforcement Accompagné
CA :	Conseil d'Administration
CE :	Commission Européenne
CEMUBAC :	Centre scientifique et Médical de l'Université libre de Bruxelles
CSI :	Caritas Secours International (Belgique)
DGCD :	Direction Générale de la Coopération au Développement (Belgique)
E&F :	Entraide et Fraternité
FBS :	Fonds Belge de Survie
F3E :	Fonds pour les études préalables, études transversales et évaluations
HI :	Handicap International (France)
MAE :	Ministère des Affaires Etrangères (France)
MSF :	Médecins Sans Frontières (Belgique)
ONGN :	Organisation Non Gouvernementale du Nord
OP :	Organisation Paysanne
PIN :	Programme Indicatif National
PRA :	Participatory Rural Appraisal
SC :	Secours Catholique (France)
SLCD :	Service Laïque de Coopération au Développement
TdR :	Termes de Référence
URD :	Urgence Réhabilitation Développement
VSF :	Vétérinaires Sans Frontières (France)

T

Table des Matières

	Liste des abréviations	4
	Introduction	7
1	L'évaluation racontée par VSF France : l'appui à un partenariat local original	9
2	L'évaluation racontée par E & F : une aventure à plusieurs	17
3	L'évaluation racontée par MSF Belgique : une histoire d'urgence	25
4	L'évaluation contestée : une histoire de confiance	31
5	L'évaluation racontée par AQUADEV	41
6	L'évaluation racontée par SOS Faim : un outil au service du partenariat	47
7	L'évaluation racontée par SongES : l'évaluation stratégique	55
8	L'évaluation racontée par Iles de paix : des histoires variées... ..	61
9	L'évaluation qui dépasse les attentes... ..	73
10	L'évaluation... un travail sur la cohérence	77
11	L'évaluation racontée par le SLCD : le renforcement institutionnel d'un consortium	79
12	L'évaluation racontée par CSI : un changement de culture	85
13	L'évaluation vue de l'angle des bailleurs de fonds : des approches novatrices ?	89
14	Une évaluation transversale sur le genre : un outil de sensibilisation	91
15	L'évaluation racontée par HI France : une histoire de capitalisation... ..	97
16	L'évaluation racontée par E & F : une histoire d'impact... ..	107
	Conclusion générale	115

I Introduction

¹ Action s'entend au sens large. Elle couvre à la fois un projet, un programme de développement, une intervention d'urgence, une relation de partenariat ou encore un processus de renforcement des capacités...

Bien trop souvent encore, on assimile l'évaluation à un exercice de contrôle. Or, il n'en est rien, car l'évaluation est tout sauf un audit. Elle consiste à mettre en exergue les points faibles et les points forts d'une action¹ afin de dégager un "bilan de l'expérience". L'évaluation constitue une des étapes inhérentes à la gestion du cycle de projet (GCP). Quand sa finalité est de permettre le "pilotage" des actions mises en œuvre, elle devient un outil de gestion du projet/programme en question. L'évaluation permet également de "tirer les leçons" de l'expérience conduite et de "rétro alimenter" la prise de décisions pour le futur.

En 2002, le COTA a publié un guide sur la problématique de l'évaluation externe d'actions de développement. Ce guide, qui avait pour ambition de présenter simplement les concepts et de donner quelques pistes aux acteurs de développement souhaitant se lancer dans un processus d'évaluation, n'avait pas pu, faute de temps et d'espace, capitaliser sur les expériences concrètes des ONG.

Il nous est apparu important de compléter cette première présentation de l'évaluation en relatant quelques cas récents, qui témoignent de la richesse d'un exercice d'évaluation. Donner la parole aux ONGN pour qu'elles racontent elles-mêmes, leur vision de l'évaluation, à travers leur propre vécu, était une priorité. Quelques évaluateurs d'actions ONG apportent également leurs contributions.

Ce recueil a été rédigé sur base de témoignages d'acteurs. Des entretiens individuels ont eu lieu entre le COTA et chaque contributeur (ONG ou évaluateur), sur base de questionnaires semi structurés. Ils ont été complétés, dans la plupart des cas, de la documentation mise à disposition par les participants (termes de référence, rapports d'évaluations...). Chaque histoire a donné lieu à la rédaction d'un compte rendu, rédigé à partir d'un canevas commun. Les participants ont eu l'occasion de relire, voire de compléter le cas échéant, le compte-rendu proposé. Le COTA a essayé, à partir des cas relatés, de dégager des enseignements généraux par histoire, qui sont également repris de manière synthétique en conclusion.

Les différentes histoires qui sont racontées ci-après ne prétendent pas être des modèles à suivre sur ce que l'évaluation "parfaite" devrait être, mais relatent toute sa diversité, sa complexité et surtout l'intérêt qu'elle peut apporter.

1

L'évaluation racontée par VSF France :

l'opportunité de confirmer l'appui à un partenariat local original

Vétérinaires sans frontières

avenue Berthelot, 14
69361 Lyon Cedex 07 - France
Tél : 00 33 (0)4 78 69 79 59
Fax : 00 33 (0)4 78 69 79 56
Contact : Carlos CUBILLOS
CASTRO
Mél : capidex@vsf-france.org
Site web : <http://www.vsf-france.org>

¹ Le retrait est une préoccupation dès le début du projet.

² Partenariat pluriannuel avec un accord de principe sur un montant global permettant le financement d'une quinzaine de projets et d'actions transversales, dans le cas de VSF.

VSF et l'évaluation

VSF France est une ONG spécialisée dans des programmes d'accompagnement des acteurs locaux des sociétés du Sud pour lesquelles l'élevage est un élément de sécurisation alimentaire et de développement économique et social. Lors du retrait de VSF¹, les paysans qui ont été formés dans le cadre des programmes d'appui, deviennent les promoteurs de leur développement.

VSF a été la première ONG française à bénéficier du financement "convention d'objectifs²" du MAE en 1995. Organisée en départements, l'ONG s'est dotée d'une cellule capidex (capitalisation d'expériences) qui a pour ambition de provoquer une réflexion sur la qualité de l'intervention des niveaux opérationnels vers les instances stratégiques et politiques de l'association. A partir des programmes mis en oeuvre, les outils des projets sont ajustés et la cellule joue un rôle de conscience critique de VSF. Plusieurs initiatives ont déjà été menées comme ETPL (enjeux techniques et pouvoirs locaux), qui à partir des projets existants, fait un repérage des acteurs de terrain et analyse les effets des actions techniques de VSF en termes de structuration - ou non - des dynamiques sociales locales (et des pouvoirs locaux). Cette démarche permet, à partir de constats de terrain, de questionner la stratégie d'intervention, les méthodes, les moyens et la capacité d'adaptation de la structure (en termes opérationnels et politiques), aux dynamiques de changement social.

Tous les projets font généralement l'objet d'une évaluation à mi parcours, réalisée douze à dix huit mois après le démarrage du projet et sont complétés par des missions de suivi annuel des chargés de programmes.

Type d'action évaluée : un ancrage local fort

Depuis juillet 2000, VSF exécute un projet de développement local au sud du département de Solola, au Guatemala, en consortium avec deux ONG espagnoles. Ce projet, intitulé "Réactivation économique et renforcement des services de santé et d'assainissement" est financé sur la ligne budgétaire "Appui aux réfugiés" de la Commission européenne et a trois composantes principales :

- réactivation économique ;
- renforcement des institutions locales, développement local ;
et participation citoyenne ;
- santé communautaire et assainissement.



La demande de financement avait été introduite en 1998 auprès de la Commission après une phase d'identification réalisée entre 1995 et 1997. Les activités ont démarré en juillet 2000, mais le premier paiement n'est arrivé qu'à la fin de décembre 2000.

Etant donné le décalage entre la formulation du projet et sa mise en œuvre (près de 4 ans) et l'évolution au niveau local de la situation du pays (signature des accords de paix, émergence de nouveaux acteurs telles les organisations paysannes), une renégociation du contenu du projet a été réalisée avec les organisations prenant en compte la pluralité des acteurs en présence.

Deux des trois volets (composantes réactivation économique et renforcement des capacités locales) avaient pour ambition la mise en place d'un système de financement local (microcrédit et transformation-commercialisation de café, avec des accords et des règles particulières). L'originalité du processus résidait dans le fait que l'analyse a été abordée à travers un volet (réactivation économique) ayant des implications transversales sur l'ensemble du programme. L'évaluation s'est focalisée sur le système de financement et non sur l'ensemble du projet.

Le montage institutionnel du programme est intéressant dans le sens où le partenaire est constitué d'organisations paysannes. Choko'y, organisation mère, était initialement composé de sept organisations, de profils différents mais unies par un intérêt commun de travailler pour le progrès des communautés rurales de la région, par le biais de services financiers appropriés et efficaces. Le processus de constitution de cette plate-forme ou espace de concertation s'est fait en plusieurs étapes avec la participation de la population et d'organisations locales. Chaque organisation membre de Choko'y a une expérience en gestion de fonds de crédit avec des résultats plus ou moins encourageants.

Le projet VSF a consisté à négocier avec les organisations locales pour établir un système de crédit réglementé (répondant aux besoins des membres) destiné à la production agricole familiale, à la transformation et à la commercialisation de café, ainsi qu'à la labellisation du café biologique. Le projet est cogéré, les organisations participantes de Choko'y sont responsables de la sélection et des opérations avec les clients. Basé sur une approche expérimentale, le projet travaille sur une définition concertée des politiques et des règles de fonctionnement : les modalités de crédit sont discutées et décidées par consensus, les listes de débiteurs sont communes...

L'offre d'accompagnement du projet VSF associé à la gestion d'un fonds rotatif, a permis d'initier la première campagne en avril 2001.

Initiative de l'évaluation : une évaluation prévue et attendue...

L'évaluation, prévue dès le départ dans les documents de projet, était attendue par tous.

Le montage institutionnel du projet, assez novateur, était considéré comme une première étape pour VSF et l'évaluation devait permettre non seulement de dresser un premier bilan (l'évaluation a eu lieu avant la fin de la première phase) mais aussi de

proposer des réorientations/améliorations pour une phase ultérieure (après janvier 2003). En fonction des résultats et du diagnostic réalisé, VSF déciderait les modalités de son appui dans le futur.

L'évaluation devait également participer à une réflexion critique sur le choix qui avait été fait de monter un système de crédit en renforçant des initiatives de microcrédit existantes à travers une concertation sur les finalités et normes de gestion communes s'appuyant sur des organisations paysannes, choix qui était contesté par le bailleur à l'origine. Le projet avait fait le pari que ces organisations avaient les capacités de gérer les fonds de crédit.



Une attention particulière a été portée :

- aux résultats de la stratégie de financement local et sa possible évolution dans le temps (à court terme jusqu'en décembre 2002, à moyen terme pour la deuxième phase du projet) au moyen d'une analyse avec les acteurs impliqués dans le projet ;
- à l'identification des changements nécessaires au système actuel de financement (contenu, forme et aspects juridiques) ;
- à l'analyse de la complémentarité entre une assistance technique locale et un système de financement local ;
- à l'analyse de la viabilité d'un système de financement prenant en compte la participation des femmes et le respect de l'environnement.

Mise en oeuvre de l'évaluation : une consultation élargie

La programmation de l'évaluation a été définie avec Choko'y qui a proposé une première mouture puis les termes de référence ont été rédigés par le responsable de projet sur place en concertation avec le siège de VSF. Des échanges avec l'évaluateur ont permis de compléter cette version qui a été soumise à l'approbation de Choko'y.

Le choix du consultant s'est porté sur une personne originaire du Nord, connue par VSF, et résidant dans la région. Il a été choisi pour sa très bonne connaissance du contexte local et des problématiques traitées (spécialiste en microfinance).

L'évaluation s'est attachée à recueillir l'opinion des acteurs (les organisations, Choko'y, équipe VSF et les bénéficiaires) sur la portée du programme et son évolution et a de fait privilégié une approche très participative : discussion permanente avec Choko'y, entretiens auprès de chaque organisation et visites de bénéficiaires, rencontres avec des fonctionnaires de la banque formelle et gérants de coopératives de crédit, ateliers de groupes, réflexion collective pour préparer la seconde phase d'exécution du projet sachant qu'un financement additionnel de la part de la CE restait aléatoire. De nombreux représentants des organisations membres de Choko'y, employés à temps plein, ont pu libérer suffisamment de temps pour participer activement au processus d'évaluation. Des responsables d'organisation ont ainsi accompagné l'évaluateur dans ses visites de terrain et sont intervenus lors d'ateliers d'échanges d'expériences.

Une restitution sur le terrain, auprès de l'équipe projet, Choko'y et la Délégation de la CE a été réalisée par le consultant pour présenter les grandes lignes de son analyse. Une réunion spécifique avec l'équipe projet a également eu lieu. Dans un deuxième temps, Choko'y a restitué les résultats en AG auprès de ses organisations membres. Un aide mémoire, déclinant les principales conclusions et recommandations préliminaires a été confié aux différents membres lors de la restitution de terrain. Un rapport provisoire a été transmis pour commentaires aux différentes parties (Choko'y, équipe VSF terrain, siège...). Les acteurs de terrain ont regretté néanmoins que le rapport définitif ait été reçu si tardivement après la mission (environ trois mois).

Résultats de l'évaluation : un exercice utile

VSF reconnaît l'utilité d'un tel exercice et ce à plusieurs niveaux. L'évaluation a mis en exergue l'importance du renforcement des capacités des organi-

sations (capacité administrative) dans la pérennisation du système et a relancé, par là même, le débat sur les problématiques institutionnelles.

Depuis, des avancées significatives ont pu être réalisées conjointement sur une définition des rôles : manuel de fonctionnement, organigramme avec fonctions et niveaux de responsabilités de chacun...

Enfin, l'évaluation a aidé VSF à décider, en toute connaissance de cause, du maintien de l'appui sur base d'une analyse externe et des conditions dans lesquelles VSF s'engagerait à poursuivre cette action.

A la lumière des résultats de l'évaluation et des mesures correctrices qui ont suivi, et en dépit d'un refus de financement auprès de la CE, VSF soutient, sur fonds propres, une année supplémentaire. Parallèlement, un appui financier extérieur est recherché pour le futur.

Utilisation de l'étude : et après ?

L'évaluation a fait l'objet de débats internes au sein de Choko'y et de ses organisations membres. Les recommandations relatives à la gestion financière ont d'ailleurs servi de base de discussion lors d'un atelier de renforcement institutionnel local. Certains autres constats n'avaient à l'époque pas reçu l'assentiment de la structure locale et n'avaient de ce fait pas été suivis. Avec le recul, les constats se vérifient en partie aujourd'hui.

Etant donné l'intérêt suscité par l'évaluation et la dimension formative qui y a été associée, il existe au sein de Choko'y une volonté de reproduire ce type de processus à intervalles réguliers, si possible avec le même évaluateur.

Cette expérience a également stimulé des initiatives intéressantes, un système "d'auto-évaluation croisée" a été mis en place au sein des membres des organisations locales qui consiste, par groupe de deux organisations, à analyser et échanger sur la situation de deux autres organisations, ceci à tour de rôle. Ce système de suivi-évaluation collectif favorise une meilleure connaissance des membres, stimule la motivation par l'échange de bonnes pratiques et exerce un autocontrôle mutuel.

Enseignements

Le travail d'actualisation qui a été mené au démarrage du projet, en concertation avec les acteurs locaux, est primordial après une période aussi conséquente entre la phase d'identification et de mise en œuvre. Cela permet de prendre en compte les dynamiques des réalités de terrain et les évolutions qui les caractérisent. Cette mise à plat, qui s'apparente à une "identification bis" des besoins et des acteurs, permet de compenser la rigidité du cadre logique élaboré à un moment antérieur et qui reflète l'image figée d'une situation.

Une méthodologie d'évaluation favorisant la participation n'est envisageable que dans la mesure où le projet est lui-même conçu de manière participative (conduite de l'action, gestion des acteurs). Dans le cas présent, le projet soutient une initiative locale préexistante où les acteurs locaux sont au centre de l'action.

L'évaluation, en faisant le point de la situation, a décliné les faiblesses du projet, qui pouvaient, sans changement, devenir fatales (viabilité du système de crédit mise en question en l'absence d'indicateurs, d'outils de suivi financier et comptable et d'espaces de contre-pouvoir sociaux). Elle a conseillé à VSF de préciser les mécanismes d'accompagnement à apporter à ses partenaires dans ce contexte, de modifier sa stratégie en termes de ciblage (à travers un renforcement auprès de chaque organisation et un allègement auprès de l'organisation mère) et de concentrer son appui sur les priorités institutionnelles (problèmes quotidiens à gérer versus renforcement institutionnel et sensibilisation). L'évaluation a donc parfaitement joué son rôle de pilotage, mettant en garde sur les risques hypothéquant la réussite et proposant des orientations pour le futur.

2

L'évaluation racontée par Entraide et Fraternité : une aventure à plusieurs...

Entraide et Fraternité

Rue Gouvernement Provisoire, 32
1000 Bruxelles - Belgique
Tél. : 00 32 (0)2 227 66 80
Fax : 00 32 (0)2 217 32 59
Contact : Victor Silvestre
Mél : vs@entraide.be
Site web : <http://www.entraide.be>

Caritas Antsirabe est appuyé par E&F sur fonds propres depuis 1988 et via le financement de partenaire (DGCI) depuis 1999

Entraide & Fraternité et l'évaluation

Depuis une décennie, tous les projets cofinancés par la DGCD ou par la Commission européenne sont évalués. Une visite d'E&F sur le terrain est réalisée au moins une fois par an, qui, couplée à un réseau de sources d'information locales, complètent l'information disponible.

On note une certaine évolution dans la manière d'envisager et de conduire les évaluations au sein d'E&F : les premiers exercices, réalisés il y a une décennie, découlaient d'une initiative du Nord et prenaient peu en compte les demandes des partenaires (approche "top down"). Aujourd'hui, les termes de référence sont établis par le partenaire et sont mis en forme par E&F. Ils sont le fruit d'attentes et besoins réciproques.

E&F insiste sur la dimension prospective de l'évaluation (relier le passé au futur). Toute évaluation finale doit être liée à l'exercice de programmation et donner des éléments opérationnels pour la suite.

Type d'action évaluée : un projet de renforcement des droits humains cofinancés par deux ONGN

Le Secours Catholique (France) et E&F¹ cofinancent ensemble l'appui à une structure locale (Caritas Antsirabé) qui met en oeuvre un programme de "renforcement des droits socio-économiques et politiques des populations dans la région du Vakinankaratra" à Madagascar.

L'articulation entre les deux ONG d'appui se fait en fonction des thématiques suivantes :

- E&F : développement rural², infrastructures rurales³, artisanat⁴, participation aux frais de fonctionnement de la structure⁵ ;
- SC : promotion féminine, formation, sensibilisation des jeunes dans les écoles aux questions environnementales, microfinance, participation aux frais de fonctionnement de la structure.

Les deux organisations entretiennent une concertation régulière mais travaillent de façon indépendante dans leurs domaines de compétence.

Initiative de l'évaluation : la volonté de refaire un bilan après une première expérience

Quinze ans après le démarrage des activités et cinq ans après une première analyse institutionnelle, Caritas Antsirabé et les deux ONG d'appui ont souhaité entreprendre une évaluation qui permettrait :

- de vérifier l'efficacité (les bénéficiaires ont-ils tiré profit des services offerts par Caritas Antsirabé ? Y a-t-il eu une amélioration de l'autosuffisance alimentaire?) ;
- d'analyser l'impact des activités menées (effet global plus large ? Amélioration du niveau de vie? Participation citoyenne renforcée? Environnement protégé et mis en valeur ?) ;
- de connaître l'évolution de la structure et du programme depuis l'analyse institutionnelle (y a-t-il eu des progrès dans le fonctionnement ?) ;
- d'élaborer un nouveau programme.

Une attention particulière a été portée aux dimensions genre et équilibre des responsabilités.

² depuis 1993, protection de l'environnement et reboisement.

³ depuis 1988, microréalisations auprès des communautés prenant la forme de ponts, routes, petits barrages.

⁴ depuis 1991-1992, formations à l'artisanat rural.

⁵ depuis 1998, les deux ONG du Nord contribuent au financement de la structure, suite à une recommandation de l'évaluation organisationnelle de 1997.

⁶ c'est-à-dire prévue dans la liste d'activités à réaliser et budgétée en conséquence.

⁷ Les projets de renforcement de droits humains, complexes et touchant au fonctionnement même des sociétés, exigent un appui à long terme, pour espérer atteindre leurs objectifs.

Mise en œuvre de l'évaluation : entre passé et futur

Planifiée en fin de troisième année du programme (qui en comporte quatre dans le cas présent), elle a finalement du être reportée. L'indisponibilité de la consultante sélectionnée dans un premier temps puis l'instabilité politique dans le pays ont retardé l'exercice d'une année.

Le choix de l'évaluateur principal s'est porté sur la consultante qui avait réalisé la première évaluation, cinq années auparavant. Il était important pour E&F de concevoir l'exercice comme un processus, de le relier à l'évaluation précédente et d'établir une relation de confiance entre les communautés et l'évaluateur. Sur base de ces critères, il a été décidé de faire à nouveau appel à la même évaluatrice.

Une consultante locale, parlant le malagasy, a complété l'équipe d'évaluation. Elle a été proposée par le partenaire et sélectionnée sur base d'une offre technique et financière. La répartition du travail entre les deux consultantes s'est faite en fonction de leurs compétences respectives (connaissances linguistiques et locales, type de profil).

L'évaluation, qui était programmée⁶, se voulait formative (implication du plus grand nombre d'acteurs dans la préparation et l'organisation de l'exercice) et factuelle (regard extérieur le plus objectif possible renseignant sur la qualité du projet et offrant des perspectives futures).

Elle a été envisagée comme une étape dans un processus structurel, qui permet, à un moment donné, de faire le point et de réorienter un appui qui se veut durable⁷. Sur place, l'exercice était attendu comme un support au travail quotidien.

L'évaluation avait également pour mission de mesurer les progrès enregistrés depuis la première évaluation (diagnostic institutionnel) qui mettait notamment l'accent sur la nécessité d'un renforcement institutionnel et d'une meilleure planification des activités.

Des évaluations internes annuelles menées par le personnel de Caritas Antsirabe ont constitué des informations précieuses à disposition du consultant, d'autant plus que ces documents ne sont pas envoyés systématiquement à E&F.

Les termes de référence ont été rédigés selon le format de base de la Commission européenne⁸.

L'évaluation a fait l'objet d'un travail d'enquête préalable conséquent⁹ : un inventaire quantitatif des communautés de base et des écoles bénéficiaires¹⁰ a été réalisé avec pour chacune d'elles, le niveau atteint selon plusieurs critères jugés pertinents.

Le travail d'enquête a servi de matériel de base pour le travail des évaluateurs. Un échantillon orienté par district, résultat et type d'activité a été sélectionné sur lequel a été analysé :

- le niveau de participation des bénéficiaires ;
- leur engagement dans un processus continu de développement (changement de mentalités, initiative) ;
- l'évolution socio-économique (degré d'autosuffisance alimentaire, niveaux de revenus et d'endettement, état de l'environnement) ;
- le degré de conscientisation politique ;
- la capacité des bénéficiaires à prendre des initiatives.

L'évaluation a été conduite en impliquant le maximum d'acteurs de terrain : rencontre avec les communautés, pouvoirs publics, cadres régionaux, implication des animateurs locaux dans l'enquête...

Le rapport d'évaluation provisoire, rédigé sur place, a été discuté lors d'une restitution avec le partenaire et en présence des deux consultantes. Au Nord, une restitution a également été faite auprès d'E&F.

⁸ http://europa.eu.int/comm/europeaid/evaluation/methods/guidelines_fr.pdf

⁹ Ceci plaide pour la généralisation d'un système de suivi régulier basé sur des données de départ quantifiables

¹⁰ 500 communautés appuyées depuis 1998.

Résultats de l'évaluation : des résultats qui confirment, surprennent et orientent l'action



L'évaluation a noté des progrès sensibles en termes d'approche et d'organisation de la structure depuis la dernière évaluation : la plupart des recommandations de 1997 ont été suivies et ont permis de réorienter l'appui vers une plus grande efficacité. La gestion administrative et financière s'est professionnalisée grâce au recrutement de personnel qualifié, de nouvelles activités très attendues par les communautés ont vu le jour (mutuelles d'épargne et de crédit), l'engagement d'un coordinateur a amélioré le fonctionnement interne de la structure, certaines autres activités ont évolué (de la promotion féminine, trop aut centrée sur les femmes, à la promotion familiale qui prend en considération l'équilibre des différents membres du ménage).

L'évaluation a également permis de confirmer les faiblesses liées au système de formation en cascade, qui étaient pressenties par E&F : les pertes dans la transmission de savoir et savoir-faire sont trop importantes pour assurer des résultats probants. L'approche en termes de formation fera l'objet de modifications. Cependant, la formation du personnel demeure une priorité dans le futur pour renforcer la professionnalisation.

L'évaluation, à travers l'enquête auprès des communautés, a révélé des problèmes liés au niveau de rémunération du personnel local qui n'étaient pas connus par E&F : les personnes qui ont reçu des formations et ont augmenté leur niveau de qualification ont tendance à quitter Caritas pour un emploi mieux rémunéré. Parallèlement, il existe des revendications salariales importantes au sein du personnel qui souhaiterait une revalorisation des revenus.

Des mesures stratégiques sont également recommandées par l'évaluation : une meilleure prise en compte des besoins exprimés par les populations, une intervention plus spécifique (formation à la carte) et sur un moins grand nombre de communautés (principe de concentration de l'action pour renforcer l'efficacité).

Une poursuite des efforts en termes d'organisation est préconisée : actualisation de l'organigramme, précision des niveaux de responsabilité, nomination d'un responsable du suivi du projet.

Utilisation de l'étude : et après ?

Les deux ONG du Nord (E&F et SC) ont pris des dispositions pour réfléchir aux suites à donner à l'exercice d'évaluation. Une journée de travail a réuni E&F et SC : cela a permis, sur base du rapport, d'échanger les points de vue. Les deux structures ont émis des suggestions, marqué leur avis sur les propositions de l'évaluation et arrêté des prises de position communes. Cette journée de réflexion s'est traduite par un document commun transmis au partenaire pour avis. Ce document, qui n'est qu'une première étape dans la réappropriation de l'évaluation en interne, devrait servir de base de discussion entre les parties pour les réformes et mesures à prendre pour la suite.

Plusieurs des recommandations sont déjà en cours d'application, en particulier celle relative à la mise en place d'un système de suivi interne. Une mission du responsable de programme d'E&F a été arrêtée et sera consacrée à la mise en place de ce système dès le printemps prochain en étroite collaboration avec la personne nouvellement nommée sur le terrain.

Suite aux constats de l'étude, des réaménagements ou réajustements sont à prévoir en particulier sur la méthodologie suivie pour les formations (abandon du concept de formation en cascade) et probablement au niveau budgétaire (une éventuelle revalorisation des salaires impliquerait peut être des suppressions d'emploi ?). Tous ces changements seront introduits dans le plan d'action 2004.

Enseignements

Cet exercice, mené conjointement par deux ONG du Nord (E&F et SC) appuyant le même partenaire du Sud s'est révélé positif.

En ce qui concerne l'organisation de l'exercice, le processus d'évaluation a été mené en étroite collaboration avec le SC (échanges systématiques), mais avec le leadership d'E&F, chargé de la responsabilité globale de l'exercice : relations contractuelles avec les évaluateurs, porte-parole auprès du partenaire... Cette clarification et définition précise du rôle des deux ONG dès le départ a sans aucun doute participé au bon déroulement de l'évaluation.

L'évaluation préconise un renforcement de la coordination entre les deux ONG et en particulier une responsabilité partagée de l'ensemble du programme d'appui : mener un processus d'évaluation conjointement est un premier pas vers une conception et une programmation plus globales et transversales.

L'évaluation a été l'occasion de confirmer certaines impressions (pressenties à travers le suivi de l'ONG) mais aussi de mettre en évidence des aspects tout à fait ignorés par l'ONG (et révélés grâce aux évaluateurs externes).

3

L'évaluation racontée par MSF Belgique : une histoire d'urgence

¹ l'inverse pouvant être vrai : peu de capitalisation pousse à reproduire les mêmes erreurs (conséquence de la prééminence de l'action sur la réflexion.)

MSF et l'évaluation

Étant donné le caractère urgentiste de l'intervention de MSF, l'évaluation serait en quelque sorte intégrée dans une logique quotidienne : répondre à des besoins urgents et primaires (exemple : une épidémie) exigerait une auto-évaluation permanente puisque les résultats sont directement "évaluables" (exemple : recul, arrêt ou poursuite de l'épidémie).

Mais évaluer une action d'urgence se limite souvent à analyser la qualité d'une réponse (exemple : fournir des vaccins) à un besoin déterminé. L'option a été prise jusqu'à présent de ne pas s'engager dans l'évaluation d'impact et de donner la priorité à l'évaluation de résultats.

De plus, le turnover important qui existe chez le personnel expatrié de MSF (missions de courte durée) induirait naturellement une plus grande capacité de remise en question des modes de faire¹, qui pourrait être considérée comme une plus grande propension à valoriser l'évaluation.

Dans la pratique, les choses sont plus nuancées.

Chaque année, pour les projets à long terme, des évaluations internes sont réalisées pour vérifier l'obtention des résultats prévus.

Un système de coaching accompagne chaque intervention de terrain : le personnel du siège a été formé à des techniques de suivi accompagnement des actions. L'objectif est d'améliorer les opérations de terrain, en fournissant un appui rapproché adéquat

au “chef de mission” sur place. Une analyse des compétences et des faiblesses existantes est menée en tandem (chef de mission + siège) lors de chaque nouvelle intervention.

Les évaluations externes sont moins nombreuses ou systématiques car elles demandent un plus gros investissement en temps et en énergie qu'il n'est pas toujours possible de dégager dans un contexte d'urgence.

Partant du constat que les conclusions des évaluations n'étaient pas toujours prises en compte lors de l'élaboration de nouvelles interventions, MSF a entrepris des changements d'organisation interne. Dans une démarche de recherche de qualité², MSF s'est doté, depuis septembre 2001, d'un département d'appui aux opérations qui a, parmi ses attributions, l'évaluation.

Plusieurs exercices ont été menés dans ce cadre, qui cherchent avant tout à tirer des leçons des expériences perçues par les différents départements (direction, responsables pays, équipes terrain), et tentent de les capitaliser pour le futur. Les thématiques évaluées font l'objet d'une attention particulière pour être représentatives de la diversité des actions MSF : épidémie de fièvre jaune, choléra, malaria, malnutrition, tremblement de terre...

La nouvelle politique de l'évaluation nourrit de grandes ambitions pour l'utilisation des évaluations :

- les faire partager dans une logique de capitalisation ;
- les concevoir comme une auto formation individuelle et collective, un apprentissage continu grâce au partage des connaissances et des expériences ;
- les utiliser à des fins de renforcement de la mémoire institutionnelle dans un contexte de grande mobilité du personnel (mise à disposition de documentation à destination des nouveaux arrivants).

² Les évaluations étaient peu partagées entre les services et relevaient de la compétence des responsables de projets. La naissance de ce département, qui centralise les aspects liés à l'évaluation traduit la prise de conscience par MSF de la nécessité d'évaluer autrement. A titre d'exemple, c'est la première fois que les profils de poste mentionnent l'évaluation comme une des compétences requises.

Pour atteindre ses finalités, MSF propose de "faire vivre" les rapports d'évaluation :

- le rapport est résumé en quelques pages où les points forts/faibles de l'intervention sont mis en lumière ;
- un débriefing est organisé entre les personnes de la plate-forme interne (comité de pilotage interne de l'évaluation composé de différents départements de MSF) et les consultants pour discuter des résultats ;
- un débriefing général est organisé par les évaluateurs pour susciter le débat au sein de la structure ;
- une restitution opérationnelle est réalisée par l'unité d'appui aux opérations auprès des chefs de mission et des coordinateurs médicaux, à l'occasion de leur visite annuelle ;
- des réunions mensuelles sont organisées par l'unité d'appui aux opérations avec les volontaires (futurs membres de l'équipe terrain) pour échanger sur l'évaluation ;
- les évaluations sont utilisées dans les formations internes pour sensibiliser aux bonnes et moins bonnes pratiques et en veillant à ne pas stéréotyper les réponses aux problèmes relevés.



MSF est conscient du manque de recul qui existe à la fin d'une intervention, où tout se fait dans l'urgence et où on ne prend pas le temps de se questionner et de faire un bilan structuré avec les autorités locales. C'est pourquoi, MSF souhaiterait développer et systématiser le recours à des évaluations "très légères" qui seraient discutées avec les autorités et formeraient un "bilan-état des lieux conjoint" en fin de mission. Ce type d'exercice permettrait de recueillir les points de vue de chacun des intervenants sur le moment même et de les confronter, mais aussi de disposer d'informations précieuses pour une éventuelle évaluation plus complète ultérieure.

Enseignements

Les résultats des missions d'évaluation de MSF font encore rarement l'objet de restitutions vers les partenaires et bénéficiaires, par manque de temps. La faiblesse des relations de partenariat institutionnelles, caractéristique des ONG d'urgence, est cependant critiquée au sein même de certaines d'entre elles (Christian Aid par exemple). Dans les évaluations de projets et programmes de développement, la restitution est un moment essentiel du processus, qui reconnaît aux partenaires et bénéficiaires un statut d'acteurs de leur propre développement.

Les mesures récemment entreprises au siège de MSF pour améliorer l'utilisation des évaluations et les faire partager par l'ensemble de la structure sont à souligner. Elles témoignent à la fois d'une prise de conscience des enjeux que l'évaluation véhicule et de la volonté de valoriser ces travaux dans les interventions futures.

Types d'actions évaluées

1) Evaluation d'une intervention de MSF fin 2000-début 2001 suite à une épidémie de fièvre jaune en Guinée.

Des moyens financiers importants ont été déployés pour juguler cette épidémie. L'évaluation a été réalisée en juillet 2002, soit plus d'un an et demi après la fin de l'intervention par une ex-employée de MSF³. Le calendrier relativement tardif de l'évaluation a rendu l'exercice de collecte d'information très difficile : la localisation du personnel avait changé, un manque de mémoire institutionnelle prévalait, peu d'informations précises restaient accessibles. Des TdR standards et vagues n'ont pas facilité le cadrage de la mission.

³ qui réalisait sa première "évaluation"

Sur le terrain, l'évaluation semble avoir suscité peu d'intérêt, ou a même parfois dérangé. Il est clair qu'une incompréhension de la démarche entreprise est à l'origine de la réaction rencontrée (pourquoi faire une évaluation aussi longtemps après ?, revendication d'autres priorités, crainte du contrôle ?).

Enseignements

Le moment de l'évaluation est un élément important dans l'organisation de l'évaluation et peut être encore plus dans une action d'urgence où l'intervention est relativement courte. Réalisée trop tôt, l'évaluation manquera de recul pour tirer un bilan complet; réalisée trop tard elle risque d'être confrontée à une absence d'interlocuteurs, préjudiciable à l'analyse. De même, une préparation rigoureuse de l'évaluation facilite le travail sur place de l'évaluateur : une explication des enjeux/finalités de l'évaluation et une discussion entre parties (terrain, siège, partenaires) sur les termes de référence sont deux étapes essentielles pour démarrer l'évaluation.

L'expérience de l'évaluateur, dans un contexte difficile, est cruciale pour arriver à intéresser et faire s'exprimer les acteurs, récolter l'information et l'organiser de façon cohérente.

Le fait de donner la priorité aux consultants qui "connaissent" l'ONG de l'intérieur (ex- membres du personnel, consultants attitrés) est un choix stratégique et personnel de l'ONG. Il pourrait être interprété comme procédant d'une certaine réserve face au pouvoir de l'évaluateur à remettre en cause les grandes options stratégiques. Il souligne également la difficulté pour l'évaluateur sélectionné de poser un regard objectif et critique tout à fait détaché.

2) Evaluation d'une intervention de MSF au Tchad suite à une épidémie de méningite, qui prenait le relais d'un appui plus structurel.

Le recrutement de l'expert a pris une année car il a été difficile d'identifier des profils adéquats. En interne, le département des ressources humaines donne la priorité, en termes de recrutement, à l'attribution des postes de terrain qui doivent être mobilisés dans un délai très court. Les demandes relatives à des profils "évaluation" ne sont pas considérées comme aussi urgentes.

Enseignements

Une des principales difficultés rencontrées par MSF dans la conduite d'évaluations externes est l'identification d'experts, qui allient à la fois un profil technique (médecin spécialisé par exemple) et une connaissance de l'ONG. En effet, MSF considère comme incontournable ces deux aspects dans le recrutement d'évaluateurs. L'expérience en évaluation et/ou techniques d'animation n'est pas exigée, contrairement à d'autres ONG.

4 L'évaluation contestée : une histoire de confiance...

L'ONG et l'évaluation

L'ONG locale sur laquelle porte l'évaluation est une organisation d'une trentaine de personnes, spécialisée dans la formation et la mise en oeuvre de projets intégrés de développement rural active depuis plusieurs décennies dans un pays d'Afrique sub-saharienne. Elle a déjà vécu deux évaluations externes dans le passé, à l'initiative de ses bailleurs. Une des deux évaluations, conduite par une grande ONG internationale a conduit à l'arrêt du financement de plusieurs bailleurs. La deuxième, menée par des consultants locaux n'a pas suscité de changement majeur.

Type d'action évaluée : un projet où les ONGN jouent un rôle de bailleur

La question des relations entre les différentes parties prenantes et de leurs stratégies respectives est au cœur de cette évaluation et on verra à quel point elle va l'influencer.

Le montage institutionnel du programme évalué met en scène trois structures principales :

- l'ONG locale, qui a conçu et présenté à différents bailleurs une demande de financement pour la mise en oeuvre d'actions de terrain. Elle cherche à diversifier ses sources de financement pour survivre et doit s'adapter aux desideratas des bailleurs. Par exemple, la tendance actuelle vers l'institutionnalisation des structures de microfinance l'a poussée à entreprendre des activités dans ce domaine ;

- deux ONG européennes, qui jouent un rôle de bailleurs en finançant l'ONG locale. Elles gèrent des fonds importants et assurent le suivi des projets à partir de leur siège en Europe ;
- enfin, le bailleur institutionnel, représenté par un état national européen, qui met en œuvre sa politique de coopération bilatérale indirecte notamment par l'intermédiaire de quelques grandes ONG auxquelles il délègue le suivi de la mise en oeuvre.

Les objectifs et finalités poursuivis par ces différentes parties peuvent diverger voire s'opposer.

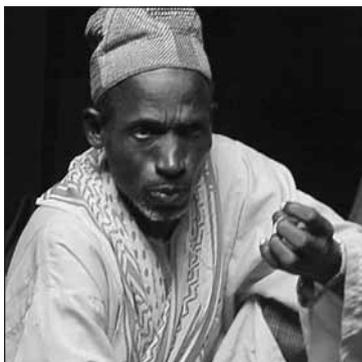
L'évaluation concerne deux composantes essentielles de l'action de l'ONG locale, à savoir le programme intégré de développement rural et le programme de développement des ressources humaines. Un processus interne concernant les aspects organisationnels de l'ONG locale était en cours parallèlement et n'a donc pas été directement traité par cette évaluation.

L'initiative de l'évaluation

L'initiative de cette évaluation est imputable aux bailleurs principaux actuels, deux ONG européennes qui ont souhaité, en fin de troisième et dernière année, faire le point de la situation au regard des objectifs qui avaient été fixés et des bénéficiaires ciblés. Une poursuite du financement par les bailleurs, au-delà de cette première phase, était d'ores et déjà acquise. A posteriori, il semble que les objectifs réels de l'évaluation, par les deux commanditaires dépassaient le simple bilan d'exercice et que l'évaluation ait été commanditée en partie pour tenter de canaliser l'ONG locale et reprendre un certain contrôle de la situation¹. Les attentes et finalités réelles n'étaient pas perceptibles à la lecture des TdR.

¹ le responsable de l'ONG locale est une personne très puissante et charismatique.

Mise en œuvre de l'évaluation : un processus difficile et tendu



L'évaluation, programmée dans les documents de projet à l'origine, n'a semble-t-il pas recueilli l'assentiment de tous. Une attitude de méfiance du responsable de l'ONG locale a été immédiatement ressentie sur place. Ceci s'explique peut-être par une expérience antérieure difficile ou la conscience d'insuffisances dans la justification des fonds. De fortes tensions ont émaillé le bon déroulement du processus sur place entre d'une part les consultants, qui cherchaient à reconstituer la réalité, à partir d'entretiens, et le responsable de la structure locale, qui ressentait ces questionnements comme des critiques assorties de remise en cause personnelle.

Les termes de référence ont été rédigés par les bailleurs qui ont semble-t-il consulté l'ONG locale en ce qui concerne le contenu et le profil des évaluateurs.

Trois évaluateurs, choisis par les bailleurs, ont mené l'évaluation sur le terrain (deux internationaux et une experte locale spécialisée en genre) pendant trois semaines. Ils ont rapidement été confrontés à des difficultés méthodologiques dues à :

- une absence de système de suivi de la part de l'ONG et des bailleurs ;
- des rapports d'activités qui ne renseignent pas sur la formalisation de la stratégie suivie, des résultats attendus, des moyens mis en œuvre ;
- un système de comptabilité interne défaillant ;
- une faible gestion de l'information.

Les consultants ont dû trouver un compromis entre d'une part des termes de référence ambitieux et la situation rencontrée sur le terrain. La méthodologie prévue à l'origine était basée sur l'étude des rapports d'activités, des documents de suivi interne et externe, complété par un travail de terrain plus qualitatif. En fait cela n'a pas été

possible et les visites/observations de terrain sont devenues les seuls éléments sur lesquels baser les conclusions. Les évaluateurs ont déploré l'absence d'information régulière qui portent préjudice à la rigueur de leur analyse. Pour essayer dans la mesure du possible de pallier ces insuffisances, de nombreux entretiens ont été menés auprès d'une gamme très large d'acteurs (au total plus de 26 visites de terrain et 13 cas d'étude) : personnel de l'ONG, membres des communautés, fonctionnaires locaux, comités villageois, individus formés, autres ONG et bailleurs...

La méthodologie à suivre, suggérée par un des bailleurs, préconisait le recours à des entretiens formels. Les évaluateurs ont privilégié une méthodologie plus adaptée aux attentes des TdR : entretiens semi-structurés et discussions ouvertes. Deux approches distinctes ont toutefois été menées pour le volet formation/développement des ressources humaines et le volet développement rural :

- développement des ressources humaines : entretiens semi-structurés sur le profil des organisations bénéficiaires et de leur public cible, leur lien avec l'ONG locale, ce qu'elles ont appris des formations dispensées, leur utilité pour l'organisation, les améliorations à y apporter, en comparaison avec d'autres formations reçues, le suivi après les formations...
- développement rural : discussions ouvertes.

Une restitution orale a eu lieu sur place auprès de l'ONG locale où les conclusions préliminaires ont été exposées à une large audience.

Une version provisoire du rapport a été envoyée par courrier électronique, conformément aux termes de référence, aux bailleurs et à l'ONG locale. Aucun commentaire n'a été reçu dans la limite de temps accordée. Etant donné le calendrier serré auquel étaient liés les évaluateurs pour remplir leur mission, le rapport final a été remis sur cette base. Près d'un mois après la date limite initialement prévue, l'ensemble des commentaires est enfin parvenu aux consultants.

L'ONG locale a émis de vives critiques à l'encontre du rapport et s'est retranchée

derrière une remise en cause de l'évaluation, de la méthodologie suivie et des compétences des évaluateurs. Cette attitude défensive et de rejet global de l'exercice semble s'expliquer par une opposition de vue sur les recommandations en particulier celle visant une traçabilité plus précise des fonds et un renforcement du suivi. Un addenda au rapport a répondu point par point à chaque commentaire émis.



Résultats de l'évaluation : une action réussie, mais qui souffre d'un manque de suivi interne et externe

L'évaluation, qui fut conduite avec esprit critique et dans un souci d'indépendance totale, a confirmé l'aspect globalement positif du programme et la nécessité de poursuivre le soutien financier. Le programme tel que mis en œuvre par l'ONG locale est de grande envergure et est bien mené sur le terrain.

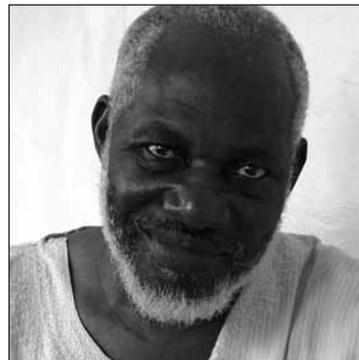
La composante développement des ressources humaines est très positive (formations de très bonne qualité, public satisfait) et montre le professionnalisme de la structure dans ce domaine. La composante agricole pourrait cibler davantage son appui sur les communautés les plus pauvres et l'étendre à un plus grand nombre de villages.

L'ONG a su développer un véritable ancrage auprès des communautés avec lesquelles elle travaille et des relations de confiance se sont établies. Un éveil aux aspects de sensibilité au genre a été suscité.

L'efficacité et l'impact du programme ont néanmoins été affectés par une faible identification et un suivi insuffisant de l'ONG par le bailleur assortis d'une toute aussi grande faiblesse dans la formulation et le respect des engagements contractuels par l'ONG. Des faiblesses dans le chef des deux parties ont par conséquent été soulignées.

L'absence de système de suivi performant n'a pas permis d'identifier à temps le glissement des objectifs (et activités) de l'ONG locale (d'objectifs sociaux à des objectifs lucratifs) et le décalage entre le plan triennal prévu et celui réalisé. L'évaluation, réalisée en fin de programme, n'a pu que constater ce décalage sans pouvoir proposer des corrections utiles immédiatement.

La question qui se pose à l'issue de ces constats est la suivante : aussi professionnellement que soient menées certaines nouvelles activités (microfinance) par l'ONG locale, correspondent-elles à la stratégie des bailleurs et aux objectifs prévus à l'origine par le projet ?



Utilisation de l'étude : et après ? poursuivre, mais sur de nouvelles bases

L'évaluation devrait être considérée comme une contribution au processus de réforme organisationnelle actuellement en cours dans l'ONG locale. A terme, l'analyse et la réflexion sur les résultats de ces deux exercices devraient fournir une base pour la future coopération entre l'ONG et les bailleurs.

Les consultants ont vivement recommandé que la poursuite de l'appui soit conditionnée à une série de réformes à entreprendre de la part de l'ONG locale **et des bailleurs**.

A partir des conclusions et recommandations clés de l'évaluation, un plan d'action pour poursuivre la collaboration entre les deux structures et tirer profit de l'évaluation a été proposé par les consultants. Ce plan requiert une participation et un engagement conjoint :

- tirer ensemble les enseignements de l'évaluation et du processus de réforme organisationnelle interne à l'ONG en identifiant et en supprimant les blocages qui empêchent une évolution de l'ONG et des bailleurs ;
- développer des mécanismes de planification et un système de suivi plus efficaces : ce qui implique pour l'ONG une acceptation de ses faiblesses, une reconnaissance du besoin d'appui technique en cadre logique et une volonté de changement. Pour les bailleurs, cela signifie dégager les fonds nécessaires pour appuyer l'ONG ;
- mettre en place un système de gestion comptable et financier performant permettant d'identifier clairement l'usage et l'attribution des fonds : cela améliorera la transparence financière de l'ONG et facilitera le suivi par les bailleurs de l'utilisation de leurs financements conformément aux prévisions ;
- réfléchir aux modalités d'appui les plus appropriées entre l'ONG et les bailleurs. Cela suppose de trouver un terrain d'entente sur les politiques et stratégies de chacun, de discuter des objectifs de l'ONG et de ses domaines d'intervention, d'éventuellement dissocier les activités sociales des activités marchandes...

Enseignements

Avant l'évaluation, il est primordial que l'ONG et le bailleur arrivent à un accord sur la conception même de l'évaluation, ses objectifs, ce qui doit ou ne doit pas être évalué, les TdR, les profils et CV de l'équipe. Les droits et responsabilités de l'ONG et du bailleur vis-à-vis des résultats de l'évaluation doivent également être éclaircis au préalable. De cette manière, les "agendas cachés" (craintes, non dits...) peuvent être exposés et idéalement résolus avant l'évaluation.

Quel que soit le commanditaire d'une évaluation (ONG, bailleur...), il est important de ne pas focaliser l'attention sur l'ONG qui met en œuvre l'action évaluée mais de souligner également les rôles et responsabilités du bailleur dans les dynamiques internes et dans la performance de l'ONG. Même si les termes de référence n'insistent en général pas sur cet aspect, une évaluation indépendante établit un bilan critique de l'implication de toutes les parties engagées qui interagissent les unes avec les autres.

Les responsabilités liées à la formulation de l'action et à son suivi doivent être clairement établies avant le démarrage de l'action et demandent une attention particulière.

Pour être utile, une évaluation doit être replacée dans le contexte global du cycle de projet, où chaque phase est primordiale et contribue à la réussite du projet. L'évaluation ne peut pas compenser à elle seule une mauvaise identification, une absence de suivi du bailleur ou encore une mise en œuvre chaotique de l'ONG. Les différentes phases du cycle sont complémentaires et ont chacune leur utilité : l'identification (analyse les problèmes et les besoins, décrit de manière détaillée l'idée de projet) se distingue du suivi (détecte si le projet ne s'éloigne pas de ce qui était prévu ou dans le cas contraire en établit les raisons et les justifie) et de

l'évaluation finale (fait le bilan en fin de projet et dresse des constats et recommandations pour le futur).

L'évaluation est une façon de tester le niveau de confiance mutuel qui existe entre l'ONG et le bailleur. La façon dont est pensée, vécue et utilisée l'évaluation représente un indicateur de la nature et de la qualité du partenariat (ou des relations contractuelles).

Un manque de confiance peut amener à une suspicion sur l'objectif et les motivations réelles de l'évaluation. L'indépendance des évaluateurs, perçus comme des "espions du bailleur" est alors questionnée, les jeux et asymétries de pouvoir entre le bailleur et le bénéficiaire de l'aide sont exacerbés.

L'attitude envers l'évaluation révèle également la capacité de l'ONG évaluée à saisir les opportunités d'apprentissage ou à rejeter toute idée d'évolution des pratiques. Il est intéressant de comprendre et d'analyser, même à posteriori, les mécanismes qui aboutissent à une réaction purement défensive, un sentiment d'attaque personnelle, un repli sur ses positions, ou un discrédit de l'exercice. Cela permet de mettre à jour des maladresses commises dans l'organisation et la mise en œuvre de l'évaluation et d'éventuellement les corriger à l'avenir.

Enfin, le calendrier de l'évaluation doit être mûrement réfléchi (et éviter dans la mesure du possible les périodes estivales où les acteurs sont en congés) et réaliste (laisser suffisamment de temps pour la transmission des documents dans des régions isolées et pour une lecture attentive). Dans le cas contraire, le processus d'évaluation en sera d'une manière ou d'une autre perturbé (mauvaise appropriation du rapport, problèmes d'irrespects des délais, tensions avec les consultants...).

5 L'évaluation racontée par AQUADEV

AQUADEV

Rue des Carmélites, 151
1180 Bruxelles - Belgique
Tél. : 00 32 (0)2 347 70 00
Fax : 00 32 (0)2 347 00 36
Contact : Christophe Brismé
Mél : christophe.brisme@aquadev.org
Site web : <http://www.aquadev.org>

AQUADEV et l'évaluation

AQUADEV est une ONG belge active essentiellement en Afrique de l'Ouest. Ses principaux secteurs d'intervention sont la microfinance et la sécurité alimentaire nutritionnelle, et depuis peu, elle se positionne sur les problématiques environnementales liées à la réduction des émissions de gaz à effet de serre, et plus particulièrement des mécanismes de flexibilité.

Des évaluations de projets sont réalisées systématiquement sur base annuelle depuis 1996. Les projets sont également audités localement par un réviseur d'entreprise depuis 2000.

L'initiative des évaluations revient en général à l'ONG elle-même.

Mise en œuvre de l'évaluation : systématiser une approche évaluative

La préparation de l'évaluation se fait principalement au siège. Les termes de référence y sont rédigés, puis sont envoyés au projet et à l'évaluateur, et éventuellement adaptés en fonction des commentaires. Les bénéficiaires des projets ne sont pas impliqués dans ce processus.

Le moment choisi pour réaliser une évaluation est très important et peut influencer grandement sur la qualité de l'analyse qui est faite : récemment, AQUADEV a accompagné une évaluation faite par un évaluateur local pendant le ramadan au Niger. Il est indiscutable que cette période ne s'avère pas propice aux évaluations : les intervenants étaient moins disponibles et moins actifs. AQUADEV, bien que favorable aux méthodes participatives pour les étapes de programmation et de mise en œuvre, ne pense pas que les évaluations participatives soient efficaces. Elles sont souvent

faussées par un manque d'objectivité des intervenants qui se retrouvent dans une situation inconfortable de juge et partie. Lors de la mise en œuvre de l'évaluation, le personnel du siège et du projet sont concernés et impliqués ; les bénéficiaires et les autres intervenants comme les services techniques, ministère, autres ONG, sont, quant à eux, consultés.

Parmi les critères d'évaluation classiques, l'impact est le plus difficile à renseigner. Evaluer l'impact d'une action demande une démarche particulière et de gros investissements et devrait être analysé lors d'études spécifiquement dévolues à ce sujet (évaluations d'impact en tant que telles).

Dans la majorité des cas, l'évaluateur est partiellement accompagné sur le terrain d'une personne du siège qui joue un rôle d'observateur et/ou de facilitateur. Cette double représentation permet une confrontation des perceptions du siège et du terrain, parfois en décalage. De plus, la vision transversale du siège (suivi de plusieurs projets ayant les mêmes thématiques) complète celle, plus spécifique du terrain (connaissance plus pointue mais aussi syndrome du "nez sur le guidon", avec assez peu de contacts avec d'autres projets).

Le recours à une équipe d'évaluateurs est rare mais privilégié (lorsque le budget le permet) si l'analyse aborde des problématiques complexes, plusieurs thématiques différentes, ou encore si des aspects sociaux d'un côté, techniques de l'autre sont à prendre en compte. Par exemple, l'évaluation d'un projet d'épuration à Niamey a été réalisée par deux évaluateurs, qui étaient tout à fait complémentaires de par leur profil et leur angle de vue. La richesse de l'évaluation doit énormément à l'apport de ces deux personnes, qui ont appréhendé chacune l'évaluation en fonction de leur domaine de compétence tout en tenant des réunions en commun. L'ONG reconnaît que son antenne à Dakar lui facilite l'accès aux consultants locaux. Des séances de restitution sont organisées localement après chaque mission mais



doivent faire l'objet d'une information préalable au chef de projet. Cette mesure a été prise suite à une expérience malheureuse vécue au Sénégal : les évaluateurs, commandités par le Fonds Belge de Survie (FBS), qui avaient préparé la séance sans concertation avec l'ONG, ont déclaré, de façon erronée en public, que le projet dépensait plus en frais de gestion qu'en investissements. L'ONG, en compagnie du FBS, a pu apporter la preuve que ces affirmations étaient fausses, mais ces propos restent néanmoins en mémoire. Le rétablissement d'un climat de confiance avec les partenaires a été difficile.

Résultats de l'évaluation : un constat de sous-utilisation des résultats

Les résultats des évaluations sont parfois sous-utilisés. Des efforts en la matière sont nécessaires pour que les recommandations débouchent plus systématiquement sur des adaptations dans les projets. Les raisons données par AQUADEV sont de plusieurs natures :

- certaines conclusions manquent d'opérationnalité et sont donc difficiles à appliquer : des constats trop généraux qui posent les problèmes sans expliciter dans les recommandations les alternatives possibles et les voies de résolution ;
- la mise en œuvre des résultats exige un travail de réappropriation et de suivi interne de la part de l'ONG qui fait parfois défaut ;
- si l'ONG ne partage pas entièrement l'analyse des évaluateurs, elle sera peu motivée à l'utiliser et à se la réapproprier. Par exemple, dans le cas d'une évaluation au Sénégal, les conclusions de l'évaluation sur le montage institutionnel n'avaient pas rencontré l'assentiment de l'ONG (même si elle reconnaissait la qualité de l'analyse). Lors d'une seconde évaluation un an et demi plus tard, commanditée par le FBS, les évaluateurs ont proposé une autre construction

institutionnelle beaucoup trop complexe. AQUADEV en a donc conclu que l'aspect institutionnel devait être revu mais n'a appliqué les recommandations d'aucune des deux évaluations. AQUADEV a plutôt mené une réflexion, en partenariat avec le FBS, pour aboutir à une solution plus "fluide" d'un point de vue institutionnel ;

- des divergences de vue internes sur la manière de répondre aux recommandations de l'évaluation peuvent susciter des tensions qui ralentissent le processus de changement.

Enseignements

Réaliser des évaluations systématiquement pour chaque action est un premier pas vers le développement d'une culture d'évaluation. Se réapproprier le processus en interne (ONG, partenaires, bénéficiaires) et intégrer les recommandations dans les stratégies et programmes est un indicateur clé de l'existence de cette culture.

En général, l'ONG possède une conception spécifique du développement, et travaille en fonction de cette vision. De même, certains évaluateurs peuvent avoir leur propre idée de la situation, basée sur des paradigmes personnels. Il est important que l'évaluateur et les acteurs impliqués précisent leur position, lors de la remise de l'offre¹ par exemple.

Le profil "optimal" de l'évaluateur est un sujet abordé dans plusieurs histoires d'évaluation et ne fait pas l'unanimité. Cependant, la tendance générale dans les projets est de rechercher des personnes disposant d'un profil à la fois technique et relevant des sciences humaines (sociologie, anthropologie, psychologie, animation, pédagogie...). Le profil des évaluateurs tend à suivre cette tendance. L'évaluation requiert des compétences spécifiques. Il est nécessaire et justifié de

¹ Dans le gré à gré après consultation restreinte, la sélection de l'évaluateur est faite sur base des offres techniques et financières présentées par différents évaluateurs. L'offre technique comporte des précisions sur la compréhension, par l'évaluateur, des termes de référence.

développer une certaine “ingénierie” en évaluation vu la complexité croissante tant des projets et programmes de développement que des méthodes d'évaluation.

Sur un projet à long terme, il peut être intéressant d'avoir le même évaluateur analysant le projet à deux moments différents. Cela permet de mettre l'accent sur les problèmes irrésolus et d'analyser l'évolution entre deux périodes. A l'opposé, ce choix prive l'ONG d'une vision neuve.

Pour être utiles et utilisables, les recommandations doivent présenter un degré d'opérationnalité maximal. Cela plaide en faveur d'une rédaction très claire et précise du rapport. Il est indispensable que l'évaluateur propose des conclusions et recommandations applicables en fonction des contraintes existantes. Il faut toutefois accorder le temps nécessaire à l'évaluateur de les préparer (c'est-à-dire prévoir des délais et un budget de rédaction réalistes).

Les différences de vision entre entités du siège et de terrain s'expliquent en partie par la distance géographique mais révèlent peut-être une communication institutionnelle insuffisante. Des rencontres régulières entre les représentants de terrain (équipe projet, structure locale, coopérants) et le siège permettent de réaffirmer l'appartenance à des valeurs et logiques d'intervention partagées.

La restitution est un moment à ne pas négliger et qui demande un temps de préparation. Lorsque l'évaluation est un processus partagé par les acteurs en place (équipe projet, siège, bénéficiaires, autres intervenants), la restitution en fin de mission est un moment attendu qui permet d'échanger sur les conclusions préliminaires. Il est rare que de mauvaises surprises surgissent à ce moment. Elle est souvent l'occasion pour l'évaluateur d'affiner ou de compléter son analyse à la lumière des commentaires reçus. L'évaluateur doit également tenir compte du fait que le public présent ne connaît pas toujours parfaitement le projet dans sa

globalité. Un bref historique ou une mise en contexte est souvent utile pour homogénéiser les connaissances et favoriser la participation aux échanges du plus grand nombre.

L'exercice d'évaluation est un avis externe indépendant sur une situation donnée. On l'a vu, dans certains cas, un désaccord sur les conclusions ou même sur l'analyse est possible entre "l'évaluateur et l'évalué". Il est important de rappeler que l'ONG et ses partenaires restent libres in fine de ne pas mettre en œuvre des mesures qui leur semblent inappropriées, pour autant qu'un consensus existe entre eux sur ce rejet et qu'ils justifient leur position. Evidemment, de telles situations questionnent la qualité du processus d'évaluation même. Une solution à ces problèmes serait la mise en place de processus plus croisés, type F3E, où administration, ONG, évaluateurs et experts thématiques "discutent" à des moments précis (avant le terrain, après) des hypothèses/postulats/conclusions et recommandations.

L'évaluation racontée par SOS FAIM : un outil au service du partenariat

SOS FAIM et l'évaluation

SOS FAIM est une ONG belge qui s'est dotée d'une double mission :

- au Sud, soutenir les initiatives visant à satisfaire les besoins fondamentaux, épanouir la capacité des citoyens et promouvoir la construction d'acteurs sociaux s'appropriant leur devenir ;
- au Nord, informer pour former des citoyens ouverts au monde, des citoyens qui pensent autrement les relations entre le Nord et le Sud et se mobilisent contre les injustices.

Au Sud, deux axes de travail prioritaires ont été définis :

- soutien à la construction d'acteurs sociaux au Sud, capables d'interpeller leurs propres pouvoirs publics dans les matières qui concernent leur développement ;
- soutien à la création d'activités économiques créatrices de revenus, maîtrisées par les producteurs.

SOS FAIM applique une politique de partenariat. Ainsi, plutôt que de mettre elle-même en œuvre des actions ponctuelles de développement, elle préfère apporter un soutien permanent aux programmes de partenaires. Cette aide ne consiste pas à envoyer périodiquement des vivres ou des médicaments mais vise avant tout à doter les populations qui en bénéficient des moyens de production et d'organisation qui leur permettent de devenir autonomes. C'est-à-dire de ne plus avoir besoin d'aide.

Parmi les ONG belges, SOS FAIM est certainement une de celle qui investit le plus sur l'évaluation. SOS FAIM effectue des évaluations depuis une quinzaine d'années. Avec en moyenne 2 à 4 exercices menés par an, l'évaluation fait désormais partie intégrante de ses modes de faire.

SOS FAIM recourt systématiquement à des experts indépendants pour l'évaluation de son travail et celui de ses partenaires. La politique en matière d'évaluation est de concevoir celle-ci comme un processus en étapes bien définies :

Etape 1 : le déclenchement des évaluations

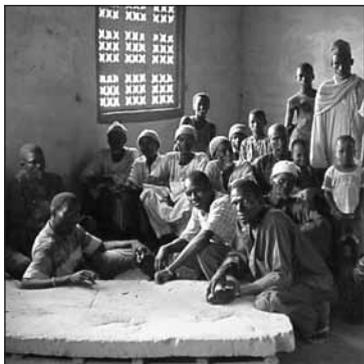
Se donner les moyens de décider de l'opportunité d'une évaluation suppose que des critères existent. Ceux-ci sont multiples (sans être exhaustifs) :

- une décision de renouvellement du financement et de l'appui de SOS FAIM ;
- une redéfinition du contenu de l'appui et des services apportés au partenaire ;
- une demande du partenaire qui souhaite réorienter ses actions ;
- l'évolution du contexte dans lequel évolue le partenaire ;
- en fonction des résultats obtenus par le partenaire ou du travail de suivi de SOS FAIM.

La décision d'évaluer est prise en concertation avec l'ensemble des acteurs (partenaire, bailleurs de fonds). L'enjeu de l'évaluation est abordé au début de toute relation de partenariat et discutée concrètement. Celles-ci sont donc planifiées à l'origine et font partie intégrante du projet : ensemble, un accord est trouvé sur le nombre d'évaluations qui seront menées, le budget qui y sera consacré et le calendrier approximatif pour les conduire.

Etape 2 : la mise en place du processus d'évaluation

Dans la majorité des cas, l'évaluation découle d'une programmation qui a été négociée avec le partenaire local et stipulée dans l'accord de partenariat qui lie SOS



FAIM à ses partenaires. Les modalités concrètes sont revues et adaptées au moment de l'évaluation, mais le principe est acquis et partagé entre les deux parties.

Etape 3 : les termes de référence de l'évaluation

La structure des termes de référence (contexte de l'évaluation, ses objectifs, les questions à étudier, les résultats attendus, les éléments de méthodes, le chronogramme et le profil d'expert) doit en outre intégrer certaines normes (avoir un nombre limité de questions clés, préciser les motivations de l'évaluation et les critères à appliquer de manière à déboucher sur des recommandations qui par la suite seront traduites en indicateurs de suivi dans le cadre du coaching de SOS FAIM).

Les termes de référence sont élaborés en concertation avec le partenaire et le bailleur de fonds. Les partenaires font des propositions, sur lesquelles SOS FAIM réagit et un dialogue s'établit pour définir les questions les plus pertinentes à aborder.

Etape 4 : le choix des consultants

La proposition des experts est également réalisée en concertation. Celle-ci s'inscrit dans le respect des procédures d'appel d'offre du bailleur de fonds principal. Le choix final se fait en commun. Les experts peuvent être soit locaux, soit européens. Il arrive fréquemment, dans le cadre de financement important, que l'on constitue une équipe d'évaluateurs avec une approche pluridisciplinaire.

Etape 5 : la réalisation de l'évaluation

Une évaluation sera d'autant plus facile à réaliser que le travail de suivi aura été régulier, l'évaluateur disposant alors en début de mission de différents indicateurs : indicateurs de développement, indicateurs de résultats, indicateurs d'exécution.

Etape 6 : la discussion des résultats de l'évaluation

Toutes les évaluations font l'objet d'un travail de restitution sur le terrain et chez SOS FAIM sous forme d'atelier de restitution afin d'en socialiser largement les résultats et faciliter leur appropriation par les acteurs.

Etape 7 : l'utilisation des évaluations

La valorisation des recommandations représente avec la rédaction des termes de référence le deuxième moment fort du processus d'évaluation. Cela se traduit par deux activités :

- l'établissement d'une note de synthèse, de commentaires et de propositions de résolution de problèmes rencontrés et des décisions d'actions à mettre en œuvre ;
- la traduction des décisions prises en plan d'action et de suivi.

Conçues comme un véritable outil de pilotage de l'action, les évaluations menées par SOS FAIM ont rarement lieu en fin de projet. Elles doivent permettre d'orienter, de réajuster, ou de confirmer des orientations prises lors de l'élaboration de l'action. Le principe suivi par l'ONG est d'associer dès le départ les partenaires, à tous les stades, pour s'assurer que l'évaluation joue véritablement son rôle d'outil de pilotage. Le contenu de l'évaluation est entièrement négocié avec les partenaires même si l'initiative de l'évaluation provient encore de SOS FAIM.

SOS FAIM et ses partenaires ne peuvent concevoir l'évaluation comme un instrument de sanction. Même si l'évaluation relève les points négatifs ou insuffisances de l'action, l'évaluation n'est jamais utilisée comme outil de sanction par principe. Les relations de partenariat sont basées sur un climat de confiance et de travail commun et l'évaluation doit permettre d'avancer ensemble vers l'achèvement des objectifs fixés.

Pour résumer l'approche de SOS FAIM, l'évaluation rime avec :

- outil de mesure (quantitatif, d'écart, qualitatif....) ;

- sens : 1) Au sens de signification : c'est-à-dire que si l'évaluation est mesure, celle-ci ne prend son intérêt que par l'explication à laquelle elle concourt, par l'interpellation qu'on est amené à lui donner. Si la signification est imposée de l'extérieur, elle ne sera pas entendue, pas acceptée, pas intégrée dans les comportements à venir. In fine, le sens est pour les acteurs, il ne peut donc être produit qu'avec eux.
- 2) Au sens de direction : l'évaluation est conçue comme un outil de pilotage et donne des éléments sur "vers quoi veut-on aller" ;
- évolution : le rôle de l'évaluation est une aide à la décision, laquelle a généralement pour objectif l'évolution de l'action et de l'acteur dans le sens "amélioration des performances".

Type d'action évaluée : une évaluation des évaluations

L'initiative de cette évaluation transversale a été prise par SOS FAIM avec comme objectif d'améliorer leurs pratiques en la matière. Cette méta évaluation (une évaluation des évaluations) réalisée récemment sur les dix dernières évaluations a permis de mettre en lumière à quel point le besoin de capitaliser sur les évaluations était grand.

Les rapports d'évaluations, qui constituent un matériau extraordinaire, sont sous-utilisés par les organisations, trop concentrées sur leurs priorités immédiates pour prendre le recul nécessaire. Des faiblesses dans l'articulation entre l'évaluation et le suivi ont également été soulignées au cours de cet exercice.

Les principaux enseignements de cette approche ont été :

- d'améliorer leur conception de l'évaluation en tant que processus en étapes (voir ci dessus) ;
- de mieux articuler les résultats des évaluations avec la stratégie de coaching (accompagnement) de leurs partenaires et de leurs actions.

Ce travail d'évaluation transversale a relancé le débat en interne sur les moyens de valoriser l'acquis et de le partager avec le secteur ONG et les acteurs de développement en général. Plusieurs mesures ont déjà été arrêtées à l'issue de cet exercice :

- capitaliser dans le domaine de la microfinance, où SOS FAIM travaille depuis de nombreuses années et appuie les démarches des partenaires engagés dans ce secteur en Afrique et Amérique latine. La publication "zoom microfinance" a ainsi été créée et constitue un outil de diffusion d'un travail de capitalisation d'expériences. Ce bulletin semestriel fait régulièrement le point sur les finalités, modalités et conditions de mise en œuvre de la microfinance à travers des histoires vécues dans le Sud. Il relaye également les expériences d'évaluation menées dans ce domaine par les partenaires de SOS FAIM. Une réorganisation interne du travail de l'ONGN s'est avérée nécessaire pour permettre sa concrétisation ;
- mettre prochainement à disposition sur le site Internet, les rapports d'évaluation. Au préalable, un travail auprès des partenaires sera mené (car les évaluations leur appartiennent in fine) pour les convaincre du bien fondé de la démarche ;
- au sein du groupe sectoriel offre de services de ACODEV, organiser une journée de socialisation ouverte aux ONG intéressées.

Type d'action évaluée : une initiative originale où les partenaires du Sud évaluent l'ONGN

L'histoire ci-dessous ne constitue pas une évaluation externe¹ en tant que telle mais la démarche est assez originale pour être soulignée et constituer un exemple intéressant à relater :

En 1996, une évaluation de la relation de partenariat de SOS FAIM a été réalisée sur initiative de SOS FAIM. Une approche tout à fait originale a été choisie et consistait à demander aux partenaires leur avis sur ce point et de le faire avec un esprit critique.

¹ elle n'a pas été menée par un expert indépendant.

La principale difficulté de l'exercice a consisté à convaincre les vingt-cinq partenaires de formuler, en toute liberté, critiques et attentes envers leur partenaire du Nord. Un temps important a été consacré à créer le climat propice à libérer la parole et à expliciter la démarche. SOS FAIM voulait, à travers cet exercice, montrer la réciprocité du partenariat tel qu'il le conçoit : une relation bilatérale empreinte d'engagements réciproques et en constante évolution.

Vingt-trois des vingt-cinq partenaires de SOS FAIM ont répondu à l'appel. Ils se sont prêtés à l'exercice et ont répondu aux quinze questions ouvertes qui leur étaient posées. Les thèmes traités faisaient référence à la relation passée et présente et aux attentes par rapport à SOS FAIM dans le futur.

A partir de l'information brute collectée, SOS FAIM a fait une synthèse des principaux constats et tendances qui se dégagent. Une rencontre de quatre jours à Bruxelles a réuni les partenaires de SOS FAIM et a permis d'échanger sur base de la synthèse et d'aller plus loin dans l'identification des réformes à apporter.

Pour SOS FAIM, cet exercice a permis de mettre en lumière des points d'achoppement dont ils n'avaient pas forcément conscience et de dénouer un certain nombre de problèmes avec les partenaires.

Par exemple, le changement de personnel au sein de SOS FAIM s'est révélé perturbateur pour les partenaires qui avaient établi, au fil du temps, une relation de travail et de confiance avec le responsable pays/projet. Il a été décidé que le partenaire serait averti des restructurations ou modifications de l'équipe le plus rapidement possible et que les deux responsables (actuel et nouveau) réaliseraient des missions de terrain conjointement, pour faciliter une passation en douceur.

Des demandes d'appuis différents ont également émané de cette réflexion sur le partenariat : plusieurs partenaires se sont montrés intéressés par une plus grande implication de SOS FAIM dans la défense de leurs intérêts au Nord. Ceci s'est concrétisé lors de la renégociation des accords de Lomé, où SOS FAIM a assuré une

information régulière aux organisations paysannes (OP) sur les enjeux et matières traitées. Une rencontre à Bruxelles a même permis d'interpeller les décideurs sur le PIN du Bénin et du Sénégal. A l'issue de cette rencontre, les OP ont rédigé un document commun synthétisant leur position sur les accords de Lomé.

Depuis cet exercice de grande envergure, un suivi régulier de la relation de partenariat est réalisé.

Enseignements

Ces deux exemples montrent la large gamme d'évaluations qu'il est possible d'entreprendre.

L'évaluation sur le partenariat ne questionne plus seulement l'action mise en œuvre au Sud ou par le Sud mais interroge également les rôles et responsabilités du Nord face au Sud. Rarement rencontrée, cette vision "bottom up" de l'évaluation requiert une capacité de remise en question que peu d'organisations – ONG ou bailleurs – possèdent. Elle donne en outre tout son sens au concept de partenariat et d'engagements réciproques.

SOS FAIM privilégie une approche qui allie l'action (via les partenaires du Sud qui sont les acteurs clés de leur propre développement) et la réflexion (sur l'utilisation du savoir et le partage des connaissances à partir d'une capitalisation sur ses propres expériences), ce qui lui permet de soutenir des actions au Sud tout en les questionnant régulièrement. L'évaluation est conçue, vécue et utilisée comme un processus d'apprentissage au service de l'amélioration des pratiques tant au Nord qu'au Sud. Elle s'inscrit dans une démarche résolument pro active.

La Meta évaluation constitue pour les ONG et les bailleurs qui réalisent régulièrement des évaluations, un processus intéressant où une lecture transversale de plusieurs expériences évaluatives est proposée. Un bilan est réalisé, à la fois sur des éléments récurrents soulevés dans chaque exercice, mais aussi sur la façon dont les évaluations ont été utilisées ou suivies. La Meta évaluation se veut formative, en identifiant les mesures/propositions d'une meilleure prise en compte des évaluations.

7

Une histoire racontée par SongES : l'évaluation stratégique

SongES

rue Dupré, 94
1090 Bruxelles - Belgique
Tél. : 00 32 (0)2 474 74 48
Fax : 00 32 (0)2 474 75 68
Contact : Bénédicte Maccatory
Mél : benedicte.maccatory@songes.be

¹SongES : Soutien aux ONG à l'Est et au Sud. Née au sein de MSF en 1991, SongES est devenue juridiquement autonome en 1994 et s'est élargie aux pays du Sud (Afrique principalement) en 1997, après avoir travaillé près de 10 ans dans les pays d'Europe de l'Est. Songes est agréée comme organisation non gouvernementale depuis 2000.

SongES et l'évaluation

SongES est une organisation¹ spécialisée dans l'appui au développement et au renforcement des capacités organisationnelles de jeunes associations du Sud. Elle cherche par ce biais à faire de ces dernières de véritables interlocuteurs de l'Etat dans les matières qui les concernent.

SongES n'intervient pas directement sur le terrain avec les populations et envisage son rôle comme temporaire.

L'ONG a décliné sa stratégie autour de trois grands axes :

- l'accompagnement rapproché et individualisé, processus ou ponctuel : renforcement des capacités de réflexion, d'appartenance au groupe, de communication, de négociation et à mener des actions ;
- la mise en réseau en vue de favoriser les échanges de pratiques, voire de compétences et d'appuyer/développer des actions de lobbying ;
- la mise à disposition de services généraux (lieu de débats associatifs, bases de données sur les bailleurs de fonds, accès Internet,...) permettant d'élargir le public cible, promouvoir l'esprit et l'éthique associative et susciter de nouvelles initiatives associatives.

SongES propose des activités de formation, des séances d'appui-conseils et des échanges autour du concept associatif et de thématiques plus spécifiques comme le sida, l'enfance en difficulté... Elle accompagne principalement des associations et ONG intervenant dans des problématiques urbaines.

SongES a déjà réalisé, en 2000, un travail interne de capitalisation d'expériences (avec

le regard extérieur de ENDA-Graf) concernant trois années de partenariat associatif au Tchad² mais c'est la première évaluation externe qui est menée.

Type d'action évaluée : questionner la pertinence des objectifs et de la stratégie

Si souvent amené à poser un regard extérieur sur le fonctionnement des associations accompagnées, SongES manifestait également depuis un certain temps son intention d'avoir, à son tour, une analyse critique portant sur son travail et sur l'impact de ses activités dans un paysage associatif en évolution permanente.

Une situation financière difficile accentuée par le refus du programme DGCD en 2001 et l'inéligibilité d'un projet présenté à la ligne budgétaire droits de l'homme de l'Union Européenne a renforcé les questionnements internes.

Sur base de ces éléments, l'ONG a pris la décision de solliciter une évaluation externe, un choix porté par l'ensemble de l'équipe.

La finalité de l'évaluation était l'analyse de la pertinence des objectifs globaux et de la stratégie de mise en œuvre (une offre de service sous forme d'encadrements rapprochés, d'appuis ponctuels au secteur associatif) : l'évaluation devait permettre d'affiner la méthodologie de SongES, de réorienter éventuellement sa stratégie de mise en œuvre, d'intensifier la démarche recherche-action ainsi que d'améliorer l'identification d'indicateurs lui permettant d'évaluer l'impact de ses actions.

Deux des trois pays d'intervention de SongES ont fait l'objet de visites de terrain : le Tchad (pour l'ancienneté de l'action) et le Niger (nouveaux axes de travail en terme d'offre de services).

SongES envisageait cette évaluation comme un moment de recul et dans un esprit constructif et coopératif.

²Lever le nez du guidon, Manuela Varrasso, SongES, mai 2000.



Il fallait dépasser l'évaluation de type organisationnelle pour s'interroger sur le bien fondé des stratégies, à la lumière de l'expérience acquise et du contexte associatif africain. Par exemple, l'évaluation devait s'interroger sur l'amélioration (ou pas) des savoirs (c'est-à-dire interroger son rôle de formateur), savoirs-faire (c'est-à-dire questionner son rôle de médiateur et de mise en réseau) et savoirs être (dans son rôle de catalyseur).

Mise en œuvre de l'évaluation : une méthodologie d'évaluation formatrice

Les termes de référence ont été rédigés de manière participative, impliquant le maximum d'acteurs (équipe siège et terrain). Trois organisations, qui ont chacune proposé une offre technique et financière, ont été identifiées à travers ACODEV.

Les critères de sélection ont privilégié l'originalité de l'approche méthodologique (cf. méthodologie ci-dessous) et une connaissance associative des pays à visiter. Le contenu des termes de référence a été rediscuté avec les évaluateurs sélectionnés afin d'aboutir à un consensus global sur les attentes liées à l'évaluation (entre les évaluateurs, l'équipe SongES et les associations partenaires).

L'originalité de la démarche a consisté en l'organisation d'ateliers de réflexion avec le personnel de SongES (Bruxelles, Niger, Tchad) sur la notion de renforcement institutionnel et de logique d'intervention d'une part et sur l'analyse des capacités de SongES en tant qu'ONG d'accompagnement d'autre part. Ces différents ateliers ont également été l'occasion de convier les principaux partenaires à participer à la réflexion.

La méthodologie AURA (auto renforcement accompagné) a été utilisée comme outil d'analyse dans le cadre de l'évaluation. Cette méthode met en évidence les dynamiques

et processus d'apprentissage social au sein des associations selon cinq axes : action, réflexion, communication, négociation, appartenance du groupe. L'AURA privilégie la réflexion interne sur l'organisation, la responsabilité, et les actions menées et met en exergue les axes à renforcer.

Plusieurs restitutions ont eu lieu : sur le terrain, avec les associations partenaires de SongES, les bailleurs et ONG principales - et auprès de l'équipe SongES.

Résultats de l'évaluation : une pertinence confirmée et des éléments à renforcer

L'exercice d'évaluation a permis de confirmer la pertinence de l'action de SongES et la plus-value de son accompagnement rapproché et individualisé. Les besoins d'appui du tissu associatif africain sont conséquents et il existe une très forte demande en la matière.

Un des plus grands apports de l'évaluation a été de mettre en évidence, à travers les cinq axes de l'analyse AURA, où se situaient les insuffisances de SongES et de valoriser le travail de réflexion mené avec les associations accompagnées. Une des recommandations de l'évaluation insiste sur les efforts à réaliser en terme de renforcement de l'ancrage local (pour lequel des actions ont d'ores et déjà été mises en route) et sur les supports de communication permettant une présentation cohérente et convaincante de son travail.

L'évaluation souligne la difficulté d'évaluer sans indicateurs de départ, qui permettent une comparaison entre ce qui était prévu et ce qui est réalisé. Pour des actions de type qualitative, comme celles menées par SongES, la définition d'indicateurs cohérents et représentatifs reste difficile.



³ in TdR.

Utilisation de l'étude : une bonne réappropriation de l'exercice

L'évaluation, qui était voulue et décidée par SongES, a été totalement réappropriée par la structure.

Les résultats de l'analyse et de la réflexion qui ont accompagné l'évaluation ont abouti à la rédaction d'un plan stratégique (2002-2005) remis à Médecins Sans Frontières qui a salué la qualité du travail et reconnu l'évolution.

Suite à cette évaluation, le plan d'action remis à la DGCD s'est également inspiré de l'évaluation pour réorienter, affiner et présenter de façon plus convaincante les actions. Ce plan d'action a été partiellement accepté et sous conditions.

L'évaluation est considérée comme une première étape d'un processus qui vise à "augmenter les forces de SongES et réduire ses faiblesses"³. Depuis la remise du rapport final d'évaluation, l'échange entre les évaluateurs et l'ONG se poursuit notamment par la mise en oeuvre progressive des recommandations (présentation et structuration du travail selon 5 axes, valorisation auprès des bailleurs, formulation d'indicateurs, ...).

Enseignements

Réaliser une évaluation externe était une décision courageuse dans le contexte de l'époque car l'ONG s'exposait à une remise en cause de l'existence même de la structure et de sa légitimité. Cette démarche montre le degré de maturité que cette jeune ONG a déjà acquis et son ouverture au changement.

L'apport d'un regard neuf dans un moment de crise⁴ semblait la seule solution pour sortir d'un cercle vicieux démotivant pour le personnel, et forçant à travailler dans un contexte d'incertitude vis-à-vis des associations soutenues. Le recours à des évaluateurs externes à la situation et aux problèmes a aussi permis à chacun de s'exprimer plus librement et facilement. L'évaluation a tenu ses promesses et a été reçue avec grande satisfaction par SongES, qui reconnaît l'utilité d'une analyse critique "extérieure" et sa contribution au déblocage de la situation.

Enfin, l'évaluation a surtout permis, outre de donner des orientations pour recadrer et optimiser l'appui proposé, une reconnaissance du travail de SongES et de son bien-fondé et par là même de redonner confiance et entrain à tous ceux qui se battent pour faire vivre une certaine idée du développement et du rôle des ONG du Nord dans ce processus.

⁴ crise liée à une non-reconnaissance, par les bailleurs, du travail fourni alors que l'équipe de SongES s'investit et se retrouve complètement autour de cette approche du développement.

8 *L'évaluation racontée par Iles de Paix : des histoires variées...*

Iles de Paix et l'évaluation

Fondée en 1962 par le père D. Pire, prix Nobel de la paix, Iles de paix soutient actuellement, dans divers pays du Sud, des actions de renforcement de capacités des populations à valoriser leur potentiel de développement socio-économique pour une meilleure sécurité alimentaire.

Parallèlement, au Nord, Iles de Paix désire partager avec la population les expériences menées et vécues par leurs partenaires du Sud, ainsi que les tenants et aboutissants de la coopération au développement.

ONG atypique dans le paysage belge, Iles de paix a en effet l'immense avantage de fonctionner majoritairement sur fonds propres (seulement 25% à 30% de cofinancement).

Son indépendance financière lui permet de concevoir l'évaluation comme un véritable outil de pilotage, détaché des obligations légales imposées par les bailleurs de fonds. L'évaluation est ainsi librement consentie, à la demande de divers membres de la structure (Conseil d'administration, équipe permanente) et n'est pas perçue comme un contrôle de la part d'un bailleur de fonds.

IdP a procédé au fil du temps selon une démarche essai/erreur, par tâtonnements, en tentant à chaque fois d'apprendre, de capitaliser sur base de ses expériences.

Quatre expériences d'évaluation sont relatées ci-après pour leur contribution et leur diversité : la première se réfère à l'évaluation d'un projet important en Guinée par un bureau d'experts désigné par le bailleur, la deuxième sur les évaluations successives

des activités d'éducation au développement, la troisième décrit une démarche particulière sous forme d'une enquête-reportage par des journalistes dans la zone d'un ancien projet important de l'ONG, plusieurs années après le retrait de celle-ci, enfin la dernière souligne le rôle politique que peut jouer l'évaluation.

1) Evaluation des activités d'éducation au développement en Belgique

Initiative de l'évaluation

Les activités d'éducation au développement d'IdP bénéficient d'un soutien financier de la DGCD. Dans ce cadre, 1% du total du subside quinquennal est à affecter à l'évaluation. Celle-ci a donc été financée et décidée en partie sur base des exigences du bailleur de fonds. Néanmoins, l'ONG a voulu s'approprier le processus et en faire un exercice de réflexion interne impliquant l'ensemble de la structure.

Type d'action évaluée : un pilier de l'ONG

Le choix s'est porté sur le programme en éducation au développement car il représente un des piliers de l'action de l'ONG : le réseau de contacts et de relais est très étendu en Belgique francophone, les activités réalisées incluent les écoles primaires et secondaires, les mouvements de jeunesse. De plus, une première évaluation de ce secteur avait débouché sur des conclusions par trop laudatives et quelque peu superficielles aux yeux de l'ONG : elle a donc choisi de faire procéder à une seconde évaluation. Celle-ci allait se focaliser sur les axes stratégiques en éducation au développement et les possibles évolutions à prendre en compte.

Mise en œuvre de l'évaluation : le choix d'un évaluateur étranger

Les termes de référence ont été rédigés par Iles de Paix, en fonction précisément de la première expérience et de questionnements stratégiques. Une question de fond était présente tout au long de l'étude (notamment suite aux critiques de la DGCD) : quelle est, et où se situe, la frontière entre éducation au développement et autopromotion ? Le choix de l'évaluateur a été en partie guidé par le souhait d'avoir un regard extérieur, neuf, indépendant sur le sujet. Elargir l'identification d'évaluateurs au-delà du microcosme belge francophone de la coopération au développement est vite apparu comme un atout à saisir. C'est finalement une fondation étrangère qui a été chargée de l'exercice. Le fait de venir de Suisse lui permettait d'avoir un détachement complet par rapport au paysage belge et l'action des Iles de Paix. De plus, l'organisation et l'évaluatrice n'avaient pas, et n'ont pas, de relations particulières avec Iles de Paix ; des relations potentielles de clientélisme n'ont donc pas biaisé le travail. Enfin, son expérience et son avis incisif ont été particulièrement appréciés.

Outre les entrevues et réunions avec les divers acteurs concernés, éléments classiques dans une évaluation, la consultante a analysé de manière détaillée les supports médiatiques utilisés par Iles de Paix.

Résultats de l'évaluation : un appui aux débats internes et à une prise de conscience collective

L'évaluation a avant tout permis d'engager des débats en interne sur la distinction entre éducation au développement et autopromotion, et de confronter les différents points de vue dans un cadre propice à la discussion et l'échange. Les restitutions, réalisées auprès de toute l'équipe d'animation n'ont pas suscité d'opposition véritable mais ont résulté en une meilleure compréhension et acceptation des différences entre les deux concepts.

Le travail d'analyse des supports a eu des résultats intéressants et a facilité la prise de conscience vis-à-vis des conséquences de certaines pratiques. A titre d'exemple, un reportage utilisé comme support dans les actions d'éducation au développement citait 22 fois le mot "Iles de Paix" en 17 minutes. La frontière entre autopromotion et éducation se faisait donc très ténue...

Utilisation de l'évaluation : des changements dans les pratiques

L'évaluation a été appréciée par le commanditaire, et certains des éléments mis en lumière, des conclusions ou des recommandations ont eu des répercussions sur l'ONG. Elle a participé à l'évolution des mentalités au sein de l'ONG, à des modifications de comportements au niveau du contenu des messages et de l'expression graphique. Le rapport d'évaluation n'est toutefois pas le seul élément à l'origine des modifications et des adaptations entreprises par Iles de Paix. L'évaluation est plutôt venue s'ajouter à deux éléments déjà existants, à savoir un processus de réflexion interne poussé, déjà en cours au sein de l'ONG d'une part, et d'autre part, les commentaires et questions de la DGCD par rapport à ces activités.

Suite à ce processus, Iles de Paix a notamment décidé de se mettre moins en avant dans ses supports d'éducation, et présente ainsi également d'autres expériences au même titre que les siennes autour d'une problématique spécifique.

Par ailleurs, une meilleure cohérence et une meilleure articulation des différents supports et des différents modules par tranche d'âge ont été recherchées et construites autour d'un fil conducteur qui apparaît maintenant plus clairement (l'eau, la terre et les problématiques agronomiques). Les supports d'éducation au développement se distinguent désormais très clairement : par exemple une nouvelle cassette vidéo destinée à sensibiliser le grand public sur la problématique de l'eau ne mentionne à aucun moment le nom de l'ONG.

D'un point de vue organisationnel, le dédoublement des structures "éducation au développement" et "récolte de fonds" a conduit au recrutement d'une personne qui se consacre exclusivement à la stratégie et au travail d'éducation au développement.

Enseignements

L'évaluation constitue un élément neuf qui alimente la réflexion et les débats pour une prise de décision ultérieure. A ce titre, elle a participé à l'évolution des pratiques de l'ONG.

En prenant du recul par rapport à l'action, l'évaluation met en évidence des éléments, attitudes ou modes de faire qui, au quotidien, ne semblent pas inappropriés et propose des alternatives.

2) Evaluation du projet d'appui aux pêcheurs Bijagos

Type d'action évaluée

L'archipel des Bijagos se situe en Guinée Bissau. Iles de Paix y travaille depuis de nombreuses années et intervient en appui aux pêcheurs itinérants, nomades, qui peuplent la région. Ces derniers déménagent d'île en île, en fonction des récoltes (riz, palme) et ont acquis, via une transmission orale ancestrale, des techniques de pêche adaptées aux conditions locales.

Initiative de l'évaluation

Financé par la CE, le projet de pêche artisanale a été évalué à la demande de celle-ci en 1996. Un bureau de consultance privé a été sélectionné par le bailleur et chargé de mener l'étude.

Résultats de l'évaluation : des conclusions contestées

L'évaluation s'est soldée par un rapport qui n'a pas été apprécié par Iles de Paix. Déjà en cours de mission, l'ONG a eu la désagréable impression que les consultants analysaient le projet selon une grille de lecture biaisée et subjective : ils avaient leur vision des choses, ainsi que leurs propres "à priori", et cherchaient, à travers l'évaluation à imposer un point de vue préétabli, qui ne tenait pas suffisamment compte des spécificités locales.

Une des recommandations principales de l'évaluation prévoyait la construction d'un centre de formation pour les pêcheurs. La poursuite de l'aide devenait alors conditionnée à la mise en œuvre de cette recommandation. Iles de Paix ne partageait pas du tout l'analyse qui sous-estimait à la fois l'importance de l'adaptation des techniques de pêche à l'environnement local (selon le principe de technologie appropriée) et la prise en compte d'un mode d'existence nomade qui s'oppose à tout type de formation sédentaire (comme un établissement scolaire). De surcroît, la localisation de l'école de pêche qui avait été recommandée par les évaluateurs se situait sur l'île la moins appropriée.

Utilisation de l'évaluation : la décision de ne pas suivre les recommandations du rapport

Compte tenu de cette exigence, IdP a décidé, après réflexion interne, de poursuivre l'appui aux populations bénéficiaires de l'archipel des Bijagos sans le soutien du bailleur de fonds et selon ses propres priorités.



Enseignements

Cette expérience met en lumière plusieurs éléments.

L'évaluation représente un point de vue, et ne doit pas être considérée comme une vérité vraie. L'analyse sur laquelle elle est basée peut faire l'objet de discussion et de remise en question s'il est évident qu'elle sous-estime la prise en compte de la dimension locale (en l'occurrence ici le mode de vie des populations et l'utilisation de technologie appropriée) ou si elle est basée sur des "recettes" toutes faites ou "solutions miracles" inspirées du Nord. Une évaluation de qualité s'attache à replacer chaque proposition dans sa dimension locale et à rester la plus objective possible, quel que soit l'avis personnel de celui/celle qui réalise ce travail.

Lorsque les bailleurs commanditent un exercice d'évaluation, la marge de manœuvre laissée à l'ONG pour exprimer son point de vue est moins importante : elle n'est pas systématiquement consultée sur le contenu des termes de référence, sur le profil des consultants et/ou sur la qualité de l'analyse fournie par les évaluateurs. Dans ce cas précis, IdP a eu l'opportunité de poursuivre son appui même en l'absence de soutien du bailleur, ce qui est, soulignons-le, relativement rare. La dépendance financière des ONG par rapport aux bailleurs peut mener à une forme d'instrumentalisation. Lorsqu'il existe des divergences d'objectifs et de points de vue entre bailleurs et ONG, ces dernières peuvent être contraintes, pour ne pas perdre le financement, de prendre des mesures qui ne sont plus en accord avec leur approche. Cette constatation devrait motiver les ONG à anticiper et à renforcer le dispositif de suivi-évaluation de leurs programmes. Par ce biais, elles informeraient régulièrement les bailleurs de leurs progrès et évolutions sur le terrain, ce qui donnerait moins de poids à une évaluation finale commanditée par le bailleur.

3) "Evaluation-retour" d'anciens projets Iles de Paix : Mali et Inde

Type d'action évaluée

Iles de Paix a réalisé en 2002 deux voyages "évaluatifs" vers des zones où elle a été longtemps impliquée : l'un en Inde et l'autre au Mali.

L'idée est intéressante : après avoir investi durant de longues périodes, après s'être retiré de la zone, après que plusieurs années soient passées, un retour sur place est effectué pour se rendre compte de la situation actuelle : les structures mises en place existent-elles toujours, fonctionnent-elles encore ? Qu'est-il advenu des infrastructures, des comités ?

Ile de Paix Inde a été une des premières mises en place et a bénéficié de l'appui de l'ONG pendant plusieurs années à travers des projets de développement rural intégré. Le retour sur place s'est fait après une période d'absence de plus de 30 ans.

Au Mali, il s'agit d'un des projets les plus importants de l'ONG sur les deux dernières décennies. En effet, Ile de Paix Tombouctou a été appuyée de 1975 à 1994, soit pendant 19 ans.

Initiative de l'évaluation

Ces initiatives originales sont le fait de l'ONG elle-même et ont été l'occasion, à travers un regard extérieur, de faire un bilan, après plusieurs années.



Mise en œuvre de l'évaluation

Au Mali, une équipe de journalistes a été chargée de réaliser un reportage, et l'ONG a décidé de jouer le jeu : des personnes externes à l'ONG se rendent sur les lieux plusieurs années après et jettent un regard en toute indépendance sur les "restes" actuels de l'action.

En Inde, c'est un ancien cadre de l'ONG qui est retourné sur place.

Résultats de l'évaluation : des résultats qui apportent des enseignements pour l'avenir

Dans le cas de l'Inde, les constats et enseignements de cette visite peuvent être résumés comme suit :

- les collaborateurs en poste au moment du retrait sont toujours présents et ont maintenu les lignes directrices initiales. Ils ne jouent plus un rôle moteur, mais de "gardiens détenteurs d'un patrimoine" dont l'exploitation a été inégale durant toutes ces années. L'hôpital mis en place fonctionne toujours mais le volet agricole a été suspendu. Il y a eu peu de transfert générationnel, et l'âge aidant, de sérieuses questions se posent maintenant quant au futur des institutions ;
- Par contre, et vu la rigidité des "gardiens de la tradition", une ancienne collaboratrice d'IDP a créé une association, sorte de "spin-off" de l'institution originelle, qui avec le temps, s'est bien développée dans la région.

Au Mali, les résultats ont mis en lumière les points suivants :

- le bilan a été jugé positif en termes de résultats et a validé la démarche des petits pas prônée par l'ONG ;
- en termes d'appropriation par les bénéficiaires et les populations locales, des

enseignements ont pu être tirés pour améliorer à l'avenir une meilleure capitalisation ;

- enfin, le fait de laisser derrière soi des actifs importants a été source de problèmes par la suite : des questions sur leur nouvelle appartenance ont engendré des conflits.

Enseignements

L'approche suivie questionne la pérennité des interventions et le degré d'appropriation par les bénéficiaires. Elle permet également de relever, à posteriori, les effets imprévus de l'intervention (conflits, incitation...). La perplexité de certains journalistes face à une situation locale traduisant une réelle africanisation du projet, révèle une méconnaissance des dynamiques locales de réappropriation de la part d'observateurs non habitués. Là encore, le choix de l'évaluateur (son profil, sa connaissance des cultures locales) est un élément clé de la qualité de l'analyse produite.

4) Evaluation d'un projet de riziculture irriguée au Burkina Faso

Certains constats avaient été faits dès 1997 en interne sur l'action menée. Cette dernière optait pour une approche trop technico-centriste de réalisation d'aménagements et ne prenait pas assez en compte la dimension socio-organisationnelle. L'analyse interne avait servi de base pour une réorientation assez conséquente (sur le terrain du moins) de la stratégie d'intervention.

Le bailleur (Fonds belge de survie) a décidé de mener une évaluation en 2002. Les termes de référence, proposés par Iles de Paix avaient volontairement inclus des éléments perçus comme insatisfaisants par l'ONG.

L'évaluation a validé, par un regard extérieur, la lecture de l'intervention et des réorientations tant pour le public interne à l'association que pour le bailleur.

Enseignements

Une évaluation peut contenir une dimension politique : les constats sont parfois connus à l'avance mais leur présence dans un document établi par une entité indépendante peut aider à "remettre l'église au milieu du village".

9 *L'évaluation qui dépasse les attentes...*

Cette histoire est relayée par des évaluateurs qui ont bien voulu partager avec nous leur expérience en la matière. Pour des raisons de confidentialité, les noms et/ou les lieux ont pu être modifiés.

Type d'action évaluée : actualiser une politique

Une ONGN a lancé une évaluation des besoins de formation de ses 2.100 bénévoles avec l'idée d'actualiser sa politique en la matière. La décision de mener cette étude à bien a été prise suite à l'obligation qu'avait l'ONG de consacrer un pourcentage de ses subsides à l'évaluation.

Mise en œuvre de l'évaluation : à mi chemin entre étude et évaluation

L'objet de l'évaluation, la méthode et l'évaluateur ont été entièrement déterminés par l'ONG.

Les termes de référence, bien définis et circonscrits, ont permis un bon cadrage de l'étude et l'approfondissement des questions clés. Ils décrivaient précisément les attentes des commanditaires. En réalité, le travail demandé était à mi chemin entre l'étude et l'évaluation : identifier les besoins de formation avait une dimension prospective qui ne pouvait être traitée sans revenir sur le public même, ses caractéristiques...

L'évaluation comportait une dimension quantitative et une dimension qualitative.

En premier lieu, une enquête faite par questionnaire a été adressée à 250 bénévoles : elle visait à déterminer le profil des bénévoles, à caractériser leurs motivations, leur engagement et leur relation avec l'ONG, et à recueillir leurs attentes et leur disponibilité en matière de formation. 110 personnes, appartenant à 7 équipes, ont répondu à l'enquête.

Dans un deuxième temps, les résultats de l'enquête ont été restitués auprès des équipes de bénévoles lors de séances au cours desquelles des éléments d'information plus qualitative ont pu être recueillis : réaction des bénévoles par rapport à l'image que leur renvoyait les résultats de l'enquête, l'interprétation de ces résultats, les difficultés et les satisfactions vécues par rapport à leur engagement dans l'ONG.

Résultats de l'évaluation

Cette étude a été plus loin que la seule identification des besoins de formation des bénévoles. Elle a permis de déterminer une caractérisation des bénévoles, une typologie en quatre grands profils (résultat non prévu) et d'adapter l'offre et la politique de formation en conséquence.

Utilisation de l'évaluation : une contribution à la réflexion interne, l'envie de renouveler l'exercice

Le processus d'évaluation entamé dans le cadre de cette étude a renforcé une réflexion de l'ONG qui a abouti à des changements plus profonds : tant en matière de stratégie globale – abandon de certains secteurs d'activité et concentration sur d'autres – que de l'organisation interne.

Cette évaluation a donné à l'ONG l'occasion de mieux connaître, de façon systématique, les caractéristiques de ses bénévoles, et de concevoir une politique de formation adaptée, qui réponde tant aux besoins de l'ONG – quels résultats attend-elle de la formation ? – qu'aux aspirations des bénévoles eux-mêmes.

Une autre étude a été commanditée dans la foulée par la même ONG qui cette fois voulait vérifier l'ancrage de son action dans les écoles secondaires. Une démarche de même type que la précédente a été appliquée avec une phase quantitative



(un questionnaire rempli par 230 élèves impliqués dans les activités de l'ONG et par 30 professeurs), et une phase qualitative avec des séances de travail avec les groupes d'élèves et des entretiens avec des professeurs et les directions des écoles. Ici encore, la caractérisation du public a donné l'occasion à l'ONG d'ajuster sa stratégie. L'évaluation a mis à jour des éléments d'impact du travail éducatif de l'ONG auprès des élèves. Parmi ceux-ci, on a en effet dégagé deux grands groupes de motivation : le premier affichait une volonté d'aider son prochain et était composé majoritairement d'élèves récemment impliqués (moins d'un an) dans les activités de l'ONG. Le second montrait une volonté de changement de la société, et était constitué majoritairement d'élèves impliqués depuis au moins deux années dans l'action de l'ONG. On pouvait déceler dans cette évolution des motivations un effet du travail éducatif de l'ONG auprès de son public. Du moins pouvait-on en émettre l'hypothèse...

Enseignements

Cet exercice montre bien l'articulation entre la dimension rétrospective de l'évaluation (établir le bilan de l'existant, identifier les forces et les faiblesses) et la dimension prospective qui lui est associée (l'analyse du bilan servant avant tout le futur).

Comme on l'a vu dans l'histoire relatée ci dessus, le soin apporté à la rédaction des termes de référence détermine en grande partie le champ de l'évaluation et l'applicabilité des conclusions et recommandations. Or, dans la réalité, les termes de référence manquent souvent de précision, restent très généraux ou vagues. L'ONG se doit de réfléchir aux raisons qui la poussent à commanditer une évaluation et ce qu'elle en attend précisément. Si l'ONG manque de pratique en la matière, l'évaluateur peut apporter un appui pour une meilleure définition des termes de référence, avant que le travail ne débute.

Approche quantitative ou approche qualitative ?

On oppose souvent les deux, l'expérience montre qu'elles se complètent souvent intelligemment. Disposer de données quantitatives permet d'objectiver certains aspects de l'action en éducation au développement : l'audience qu'elle a obtenue, une caractérisation du public touché, les différentes tendances exprimées dans le public et dans quelles proportions. Ces données peuvent s'obtenir à partir de relevés statistiques (présences à une activité, nombre de publications, d'abonnements...), de données comptables (budgets, comptes de résultats) ou d'enquêtes réalisées auprès du public, le but étant dans ce cas d'essayer d'obtenir l'opinion d'un échantillon le plus représentatif possible du public visé. L'enquête quantitative a ses limites : les données sont brutes, la plupart du temps non commentées, le questionnaire peut être mal perçu, les réponses peuvent varier en fonction du contexte et la compréhension des questions d'une personne à l'autre.

Les données qualitatives prennent alors le relais : la plupart du temps il s'agira d'entretiens approfondis avec les acteurs que l'on veut mieux connaître et dont on veut avoir l'opinion : public, collaborateurs, partenaires... Il peut aussi s'agir d'une analyse fouillée d'un échantillon de documents ou d'outils pédagogiques, de leur contenu et de leur pertinence par rapport au public touché.

En fonction du type d'évaluation (projet, structure, relation de partenariat...) et de l'état d'esprit dans lequel elle est menée (attentes fortes de la part des acteurs, appréhension voire hostilité des acteurs, conflits inter acteurs...), on choisira différentes méthodologies d'évaluation pour établir le dialogue. Il est cependant conseillé d'alterner des entretiens individuels (où les informations seront plus précises, libres et personnelles) et les démarches collectives (où les jeux de pouvoirs et les dynamiques internes apparaissent plus clairement).

10

L'évaluation... un travail sur la cohérence

Cette histoire est relayée par des évaluateurs qui ont bien voulu partager avec nous leur expérience en la matière. Pour des raisons de confidentialité, les noms et/ou les lieux ont pu être modifiés.

Type d'action évaluée

Une ONG belge, devant elle aussi consacrer 1% de son subside à l'évaluation, a souhaité se pencher sur la cohérence générale de son programme quinquennal.

Mise en œuvre de l'évaluation

Le travail d'évaluation s'est effectué à partir du programme. Une première étape de l'évaluation a été de reconstituer à posteriori la logique d'intervention globale de l'ONG, que l'on pouvait déceler dans les documents de programmation mais qui n'y était pas systématisée. Une séance de travail avec les représentants de la structure en a validé les conclusions. Cette première étape a été fondamentale puisqu'elle a débouché sur une grille de référence mettant en relation les différents secteurs et niveaux d'action de l'ONG avec sa logique globale. A partir de cette grille, l'évaluateur s'est penché sur la cohérence d'ensemble. Il a cherché à redécouvrir les dynamiques entre les différents volets d'action (éducation au développement, financement de partenaire...), les objectifs poursuivis, et les moyens mis en œuvre pour les atteindre.

Résultats de l'évaluation

L'analyse a mis en exergue des points comme le renforcement nécessaire de l'articulation entre l'action politique et d'éducation menée en Belgique et l'action de partenariat avec des organisations du Sud. Ou encore le besoin d'argumenter davantage les choix stratégiques de l'ONG, à savoir par exemple, les priorités

thématiques selon les pays ou les continents : l'Afrique bénéficie principalement de programmes centrés sur la souveraineté alimentaire, les droits sociaux sont particulièrement soutenus en Asie, et les droits politiques en Amérique latine. Dans ce sens, une des recommandations de l'évaluation consistait à élaborer une grille qui précise, en fonction de critères géopolitiques, sociaux, politiques, culturels, économiques... les domaines d'intervention les plus pertinents par région ou pays.

Utilisation de l'évaluation

Les profils de postes ouverts par l'ONG postérieurement à l'évaluation montraient qu'elle avait pris en compte cette recommandation, en y incluant des compétences d'analyse stratégique.

Enseignements

Dans tout travail d'évaluation et plus encore dans ceux qui touchent à la cohérence des objectifs et stratégies de l'ONG, l'évaluateur doit comprendre (mais pas nécessairement partager) quelle conception du monde fonde l'action de l'ONG ; ex : principes chrétiens, inspiration révolutionnaire, conception modernisatrice. Les insuffisances et succès seront évalués par rapport à la logique qui sous tend les actions. L'évaluateur doit à la fois être "in et out" : comprendre la philosophie de l'ONG qu'il évalue (in) et prendre le recul nécessaire pour poser un regard objectif sur les faits (out). Toute la subtilité de l'évaluation consiste à trouver un équilibre entre ces deux paramètres.

L'évaluation apporte un point de vue, celui de l'évaluateur. Quelles que soient ses convictions, l'évaluateur doit faire preuve de rigueur dans sa méthode et dans ses raisonnements. Ses conclusions doivent être solidement argumentées et basées sur des éléments fondés. Lorsque ces principes sont compris et partagés par les parties (évaluateur et évalué), les craintes liées à l'évaluation ne sont plus les mêmes et il devient possible d'approfondir la réflexion.

L'évaluation racontée par le SLCD : le renforcement institutionnel d'un consortium...

¹ À l'origine quatre.

² réseau et consortium sont utilisés indifféremment.

³ Texte de loi qui précise les modalités d'exécution du cofinancement des ONG de développement.

A-COR-D et l'évaluation

A-COR-D (Association de coordination pour le développement), née en 1997, est un consortium de trois ONG¹ et regroupe AADC (Association pour l'action de développement communautaire), le CEMUBAC (Centre scientifique et médical de l'université libre de Bruxelles pour ses activités de coopération), et le SLCD (Service laïque de coopération au développement). Il repose sur le partage par les trois ONG de valeurs communes dont le respect des particularités, l'entraide mutuelle, l'autonomie, le dialogue et l'écoute pour construire et oser le changement. L'objectif général de cette association momentanée est de développer une synergie de compétences au sein des membres du réseau² pour une plus grande justice économique et sociale. Les domaines d'intervention du consortium relèvent des conditions sanitaires et socio-économiques des populations défavorisées dans le Sud.

La finalité du consortium est d'avoir un impact positif sur la qualité de l'aide fournie et d'apporter un avantage substantiel par rapport à plusieurs entités individuelles. Pour ce faire, le consortium doit fonctionner de façon la plus optimale possible, d'où l'idée de faire appel à un processus d'évaluation-accompagnement. Etant donné le jeune âge de ce consortium, c'est évidemment le premier exercice de ce genre qui est entrepris et décidé à peine une année après sa mise en place.

L'initiative de l'évaluation

L'arrêté royal belge de 1997³, dans un souci de plus grande cohérence (regrouper les entités qui travaillent dans les mêmes domaines et éviter les duplications), incite les ONG à se regrouper, avec une possibilité de cofinancement des consortia à hauteur de 85% au lieu de 75% pour les ONG individuelles.

Nombre d'ONG belges ont fait l'expérience, parfois douloureuse, de la difficulté de faire fonctionner un consortium de diverses organisations tout à fait indépendantes quant à leur culture, leur manière de travailler et leur idéologie.

La décision de réaliser ce travail d'évaluation provient essentiellement de la volonté d'un membre des trois ONG qui, consciente de ces difficultés, a souhaité éviter les écueils et dysfonctionnements d'un regroupement mal géré. Le processus d'évaluation mis en place cherchait donc à dynamiser le consortium et à lui donner une identité propre.

Le type d'action évaluée : l'évaluation comme processus d'accompagnement

L'évaluation porte sur le consortium de ces trois ONG, et se définit comme l'accompagnement d'un processus à long terme. Dès le départ, le travail a été conçu en plusieurs phases successives, permettant un suivi progressif et une appropriation permanente de tous les membres tout au long du programme quinquennal⁴.

Une convention de partenariat de cinq ans a été signée entre le consortium et une agence-conseil spécialisée en économie sociale marchande. Chaque année, les modalités d'intervention sont précisées en fonction des besoins et selon les budgets disponibles.

La mise en œuvre de l'évaluation : étape par étape...

L'approche a privilégié les objectifs à atteindre au terme du programme quinquennal et la façon d'y arriver, étape par étape, plutôt que le relevé des problèmes existants. Cette manière, volontairement positive, a permis de valoriser l'aspect "appui-accompagnement" plutôt que l'aspect "jugement" du processus d'évaluation.

⁴Le cofinancement ONG belge est lié à l'élaboration par les ONG, d'une programmation quinquennale de leur intervention (logique d'intervention, objectifs, activités et moyens) sur base de laquelle un montant est alloué annuellement (plan d'action).

L'évaluation s'est déroulée en 4 phases :

- relever le schéma de communication actuel du réseau (recensement des personnes, des besoins et des compétences) et analyser la qualité et la quantité d'informations circulant au sein du consortium et sur leur terrain d'action respectif (phase 1) : l'objectif du recensement vise à une meilleure connaissance de l'ensemble des personnes du réseau à même de se côtoyer, de se consulter et de collaborer entre elles ;
- sensibiliser les acteurs de terrain aux principes et aux ressources du consortium (phase 2) ;
- former et accompagner les membres belges du consortium pour la mise en place d'une méthodologie de travail commune (phase 3) : accompagnement dans la conduite de réunions efficaces ;
- tirer un bilan préliminaire et poursuivre les formations des membres en vue d'améliorer la participation interne par le biais d'une communication interne et externe optimale (phase 4 en cours actuellement).

Le processus d'évaluation a été marqué par le passage d'une adhésion passive ou mitigée du consortium (phase 1 et 2) et portée essentiellement par un membre du réseau (leader auprès de la DGCD) vers une participation plus franche des différents membres (phase 3 et 4). La plus grande motivation tient probablement à l'insertion de séances formatives.

Le choix des évaluateurs s'est porté sur un bureau d'expertise privé, étranger au domaine de la coopération au développement. Ce choix délibéré s'explique par la volonté d'avoir un regard totalement extérieur au secteur et de bénéficier des techniques d'appui-conseil utilisées dans le privé. Le même consultant a participé aux différentes phases du processus.

Résultats de l'évaluation : une évaluation qui fait évoluer

Le principal résultat de l'évaluation a été d'appuyer et d'orienter le consortium dans ses manières de procéder. L'évaluation a indiqué des pistes vers lesquelles le consortium devait tendre pour espérer atteindre ses objectifs, comme par exemple :

- une intensification des relations et collaborations (via une meilleure connaissance des sphères de compétences et des spécialités de chacun) ;
- une mise en commun des réseaux relationnels ;
- une mise en contact d'acteurs locaux entre eux ;
- une amélioration du fonctionnement administratif du réseau par une réponse systématique aux demandes, par un respect des délais et par la mise en place d'une comptabilité commune ;
- une amélioration du fonctionnement scientifique par l'organisation de réunions thématiques pointues.

⁵ mise au point de logigramme notamment sur la procédure de sélection des projets et d'élaboration des plans d'action, systèmes d'information géographiques, organisation d'un atelier sur la prise en charge des enfants de 0 à 5 ans...

Utilisation de l'évaluation

Cet exercice a permis, à travers ses différentes phases (recensement, formation, accompagnement...) de faire acquérir au consortium des méthodes de travail en groupe et de le renforcer.

La délimitation des sujets⁵ sur lesquels les membres du réseau pourraient travailler ensemble est une étape nécessaire au renforcement de son identité.

Des changements de comportement (motivation à participer aux réunions de concertation et de travail) et des modifications dans l'organisation même du consortium sont apparues (animation tournante). Un véritable plaisir à travailler ensemble est désormais perceptible.



Enseignements

L'évaluation a mis en évidence que la motivation des membres d'un consortium à mener une action commune, devait parfois être accompagnée d'un appui extérieur pour opérationnaliser cet objectif.

L'identité d'un consortium se forge à travers sa capacité à imaginer, mettre en œuvre et gérer un projet commun mobilisateur. Les rapprochements réalisés uniquement sur base d'acointances thématiques ou sectorielles ne constituent pas une garantie de viabilité institutionnelle suffisante. Dans ce cas précis, des séances de réflexion (et brainstorming) ont permis de définir un projet commun partagé.

L'évaluation a par ailleurs souligné l'importance de la communication dans un groupement :

- 1) une sensibilisation aux principes, avantages et potentiels qu'offre le réseau est une étape préalable pour améliorer la mobilisation et le fonctionnement de ce dernier ;
- 2) une formation à l'écriture commerciale et à la communication verbale améliorent les capacités du consortium à présenter avec conviction ses projets et à offrir une image professionnelle à l'extérieur.

La définition des rôles dans le réseau est un pré requis à un fonctionnement équilibré : le rôle prédominant d'une ONG, même si il est confortable pour les autres, entrave une responsabilisation et une appropriation collective... Une distribution alternée des rôles a été à l'origine d'une implication et d'une motivation accrues de chacun dans le travail du consortium.

L'évaluation comme accompagnement d'un processus exige du temps (dans ce cas,

en plusieurs étapes et sur cinq ans) et n'induit pas, par définition, de changements majeurs immédiats, ce qui peut parfois engendrer des déceptions et un sentiment de frustration pour les acteurs qui y participent. Cependant, ce type d'exercice a l'avantage d'impliquer les acteurs et de les responsabiliser beaucoup plus que lors d'un exercice d'évaluation "classique" où l'analyse et les recommandations sont purement externes. Cette approche a le mérite de mettre les acteurs devant leurs propres responsabilités et de les encourager à modifier eux-mêmes leurs attitudes et modes de faire.

12

L'évaluation racontée par Caritas Secours International : une histoire de "de changement de culture"

Caritas et l'évaluation

¹ par opposition aux évaluations de projets/programmes de développement où la pertinence, l'impact, et la viabilité sont questionnées.

² En juillet 1997, un groupe d'agences humanitaires lançait le Projet Sphère. Ce projet a développé une Charte humanitaire et un ensemble de normes minimales universelles dans des domaines essentiels de l'assistance humanitaire. Le but du projet est d'améliorer la qualité de l'assistance apportée aux populations touchées par les catastrophes et de renforcer la responsabilisation du système humanitaire lors d'interventions en cas de catastrophe.
<http://www.sphereproject.org>

³ Rapport d'activités 2001, Président de CSI.

Caritas Secours International (CSI) concentre la majeure partie de ses interventions à l'étranger dans l'urgence (environ 80% consiste à répondre aux besoins humanitaires de populations victimes de conflits ou de catastrophes naturelles) et coordonne des initiatives de solidarité et de développement à travers un réseau international de 156 organisations locales qui prennent leur inspiration dans les valeurs de l'Évangile.

L'évaluation des interventions se focalise sur les critères généralement privilégiés par les actions d'urgence : efficacité et efficacité de l'aide¹. L'accent y est mis sur les résultats plus que sur les processus². Les indicateurs quantitatifs sont privilégiés : l'aide alimentaire a-t-elle été bien distribuée ? En quelle quantité ? A qui ? Dans quels délais ? Aurait-on pu l'acheminer par d'autres vecteurs ?

Une volonté d'évoluer dans les pratiques

Parallèlement, une réflexion interne au sein de CSI sur ses stratégies et ses méthodes d'intervention (y compris les évaluations) montrent que les choses évoluent : "nous avons jugé utile de réévaluer l'orientation de nos projets... il nous faut aujourd'hui acquérir une plus grande expertise dans l'art d'aider et de développer³".

Cette prise de conscience sur les besoins d'évolution de la structure s'est traduite par la création du "Service développement" il y a un an et demi et par l'engagement de deux personnes additionnelles. La mission du Service développement est de faciliter l'évolution de la structure et d'accompagner le personnel et les partenaires, pour à terme améliorer la pertinence et la qualité des interventions et de leur impact.

L'évaluation, une mesure parmi d'autres

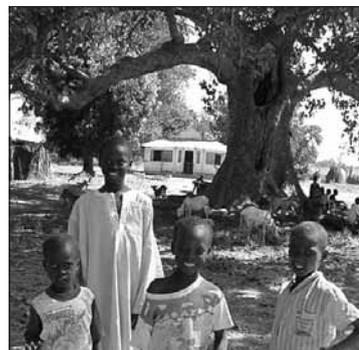
Les principales réformes entreprises visent un recentrage géographique (dans les pays où Caritas possède une connaissance plus fine des situations locales) et thématique (auparavant la gamme d'actions financées couvrait un spectre très large : de la fourniture de matériel scolaire à la construction de puits), à tirer parti du potentiel que constituent les réseaux locaux et à développer le partenariat local, à se doter d'instruments et d'outils de gestion types, à mener une politique de formation étendue à tout le personnel en gestion du cycle de projet (cadre logique, identification, suivi, indicateurs...), à consacrer plus de temps (et de moyens) à l'identification. Les nouveaux projets comme ceux du Rwanda et de l'Éthiopie (Fonds Belge de Survie) ont d'ores et déjà bénéficié de ces mesures.

Cette évolution coïncide avec un renouveau du CA (nouveaux statuts) et un changement de présidence.

Les réformes introduites semblent accueillies favorablement car elles répondent à des attentes fortes du personnel. Le processus est néanmoins graduel : des travaux sur les IOV⁴, sur les termes de référence pour l'évaluation et sur le reporting sont en cours et ne seront pas disponibles avant 2004. A terme, Caritas souhaite disposer d'un système de gestion opérationnel pour les interventions en sécurité alimentaire.

Concernant l'évaluation proprement dite, l'objectif est d'en faire un outil de pilotage au service des projets. Cela passe par un rappel des enjeux qu'elle véhicule et ce, dès la phase d'identification. L'évaluation doit désormais être intégrée au cycle de projet et ne pas intervenir subrepticement comme une sanction en fin de projet.

⁴ Indicateurs objectivement vérifiables.



⁵ *Intervenir par devoir ? Pour sauvegarder les droits des populations ? Priorité à la satisfaction des besoins ou au renforcement des capacités ? Assistance ou partenariat ? Obligation de moyens ou de résultats ?*

Enseignements

Intégrer l'évaluation à ses pratiques est un processus de long terme, qui passe avant tout par une reconnaissance de son utilité comme outil d'accompagnement. La culture d'évaluation se développe plus facilement dans les structures ouvertes au changement.

Au-delà de l'expérience de Caritas, on constate une tendance générale vers une professionnalisation de l'aide ONG : des questionnements sur la finalité des actions et les valeurs⁵ qui sous-tendent l'intervention sont en cours et facilitent l'adaptation des modes de faire au contexte en perpétuelle évolution. L'évaluation est un élément qui participe et contribue à cette réflexion politico-organisationnelle.

Cette histoire est relayée par des évaluateurs qui ont bien voulu partager avec nous leur expérience en la matière. Pour des raisons de confidentialité, les noms et/ou les lieux ont pu être modifiés.

13

L'évaluation vue de l'angle des bailleurs de fonds : des approches novatrices ?

La priorité à la programmation

La tendance actuelle des politiques de développement des principaux bailleurs de fonds sur la scène internationale est de mettre l'accent sur la qualité de la préparation des programmes et projets qui en découlent. C'est ainsi que la Banque mondiale (BM), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) et la Commission européenne (CE) ont initié des exercices complexes de programmation pluriannuelle. Ces derniers impliquent le plus souvent que le pays bénéficiaire devienne le propre acteur de son développement. Forums, réunions de concertation et analyses de fond sont autant d'outils utilisés pour mettre tous les acteurs en présence autour d'une table de réflexion et de concertation. Ces protagonistes sont le gouvernement, mais aussi les acteurs nationaux non-étatiques (ONG, syndicats, universités...), de même que les bailleurs internationaux présents dans le pays. L'objectif premier de cette démarche novatrice est de développer un "cadre stratégique de développement à moyen et long terme" et d'inscrire dans ce cadre "une programmation pluriannuelle" davantage réfléchie et coordonnée et régulièrement "pilotee" par des évaluations périodiques. Les documents de stratégie s'élaborent sur un processus d'un an à un an et demi selon les cas. Des matrices de suivi et de monitoring sont élaborées dès le départ avec la définition d'un ensemble d'indicateurs de performance.

On évolue donc visiblement d'une logique de "contrôle ex-post" vers une politique de "contrôle ex-ante". Et c'est là où on voit apparaître de nouveaux concepts qui s'inscrivent dans une approche dynamique et non statique de la gestion du cycle de projet ou de programme.

L'évaluation plurielle

Ainsi, l'évaluation se conduira, non seulement à la fin du projet ou du programme, mais également à mi-parcours, de même que sur une base annuelle, voire même avant sa mise en œuvre (évaluation ex-ante). De manière croissante, les programmes des bailleurs s'associent ainsi les services d'un appui extérieur complet, lequel s'attachera à vérifier à chaque moment clé du cycle de projet la cohérence des priorités et des options qui ont été définies. On parle donc dorénavant des étapes de l'évaluation, lesquelles sont clairement associées aux différentes phases de gestion du cycle de projet dans lesquelles on se situe.

Cette histoire est relayée par des évaluateurs qui ont bien voulu partager avec nous leur expérience en la matière. Pour des raisons de confidentialité, les noms et/ou les lieux ont pu être modifiés.

14

Une évaluation transversale sur le genre : *L'évaluation comme outil de sensibilisation*

L'évaluation peut servir à tout moment à vérifier et à rectifier l'interdépendance d'un projet ou d'un programme par rapport à des questions "horizontales" jugées cruciales. Il s'agit d'améliorer l'intégration d'un projet ou d'un programme (projets "intégrés") par rapport par exemple à la question transversale de protection de l'environnement, ou à celle qui concerne le respect des droits de l'homme ou encore la promotion de l'égalité homme-femme.

Type d'action évaluée : mesurer l'intégration du genre dans les programmes d'aide au développement

En 1997, Un bailleur institutionnel a entrepris un large exercice d'évaluation de la question transversale du genre dans les pays d'Asie et d'Amérique Latine. L'initiative provenait d'un service du bailleur spécifiquement dévolu à cette thématique et cherchait à travers cet exercice à apporter une contribution à l'intégration de la question genre dans les politiques et programmes européens.

Cette évaluation se devait avant tout d'être "constructive" et "réaliste" afin de permettre une évolution positive dans les différents stades de mise en œuvre du programme d'assistance et des projets.

Pendant, à certains égards, la démarche proposée pouvait être assez délicate à mettre en oeuvre puisqu'elle consistait à analyser à posteriori (une fois un projet déjà programmé ou en cours) dans quelle mesure ces projets avaient intégré une composante genre. Quelques difficultés liées à cette approche (évaluation ex post imprévue) ont pu émerger ponctuellement au siège et sur les projets visités.

L'objectif de cette initiative était de mesurer la sensibilité des options stratégiques (et des projets européens en découlant) par rapport aux questions de la promotion de l'égalité homme-femme. Comme dans tout exercice d'évaluation, en émanaient des propositions pour améliorer la prise en compte des questions de l'égalité du genre, par rapport aux différents éléments de la programmation indicative ou des projets eux-mêmes.

Mise en œuvre de l'évaluation : un exercice de grande envergure

Après une première phase documentaire au siège, huit pays ont fait l'objet d'une visite sur site : deux pays d'Amérique centrale, 2 pays d'Amérique latine, 2 pays d'Asie, et deux pays d'Asie du Sud-Est. Au total, c'est environ une cinquantaine de projets, choisis par échantillonnage selon des critères précis (couverture géographique représentative, préférence donnée aux principaux domaines de concentration des pays, sélection de projets ayant comme objectif l'allègement de la pauvreté). Tant les accords globaux et les programmes de coopération par pays, que les projets individuels programmés et/ou en cours d'exécution ont été analysés.

Comme dans nombre d'évaluations sur le genre, le choix des consultants de terrain s'est porté sur des femmes spécialisées en la matière. Chaque consultante a donc réalisé plusieurs missions et la mise en commun des analyses sur une stratégie future a été organisée à l'issue de ces visites.

L'outil de base pour apprécier l'intégration du genre dans les programmes est le cadre logique, par lequel on vérifie la spécificité et la complémentarité des objectifs, résultats, activités et moyens par rapport aux bénéficiaires hommes-femmes. La logique d'intervention, telle que définie par le projet, est analysée pour déterminer sa "sensibilité à l'égalité du genre" : prend-on en compte les distinctions de rôle et de



répartition des tâches entre homme et femme ou cet aspect est-il ignoré ? En complément, les enquêtes participatives ou les techniques rapides d'appréciation permettent de recueillir l'information auprès des populations femmes et hommes bénéficiaires de l'aide. Des études sociologiques sont menées en parallèle pour compléter et/ou affiner la connaissance du contexte local et du rôle des acteurs.

Résultats de l'évaluation : de l'importance du genre dans le succès des projets/programmes...

Pour l'Asie du Sud-Est, l'évaluation a concerné les Philippines et le Vietnam. Dans le cas particulier des Philippines, cet exercice a permis de mettre en avant que les projets avaient sous-estimé au départ une situation de relative égalité homme-femme et tendaient dès lors à introduire des différences peu répandues jusqu'alors dans une société rurale traditionnellement très consciente et respectueuse du rôle reproductif des femmes et instaurant des divisions des tâches et des responsabilités tout à fait en accord avec le bien-être de la cellule familiale.

Par exemple, un des travers relevé dans un programme de soutien à la réforme agraire consistait à faire enregistrer les parcelles de terre au nom des hommes. Ce qui traditionnellement n'était pas le cas, les deux époux étant selon les coutumes considérés comme tous deux propriétaires. Dans certains cas, cela a abouti à des situations dramatiques où les femmes se retrouvaient dépouillées et sans aucun recours juridique possible. Il faut savoir qu'aux Philippines, les femmes sont entièrement responsables de l'encaissement des ressources du ménage et de la gestion du budget familial. Les hommes admettent largement qu'ils n'ont pas la capacité pour le faire et que par ailleurs ils dépenseraient trop facilement l'argent à des choses inutiles pour la famille (par exemple : batailles de coqs).

Dans un programme d'appui agricole, le manque d'information (ou de connaissance) sur la répartition des tâches entre hommes et femmes a conduit à un ciblage non

adéquat des formations dispensées : les hommes ont reçu la formation alors que ce sont les femmes qui sont responsables d'une grande partie du suivi du travail agricole, des semences aux travaux de récolte. En résumé, les hommes labourent la terre et se chargent des grands travaux de nettoyage, les femmes décident quand il convient de semer, s'il faut utiliser des engrais et en quelle quantité. Ce sont elles (questions liées à la fertilité) qui sèment, surveillent les travaux de près et prennent les plus grandes décisions qui peuvent influencer le produit de la récolte. Les travaux de collecte de la récolte sont partagés entre les deux époux, toujours en conférant les travaux les plus lourds à l'homme.

Dans le cas du Vietnam, on rencontrait une situation quelque peu similaire : pendant les années de guerre, une politique pro féminine avait été menée par le gouvernement pour rehausser le statut des femmes alors peu favorable (le pays a été marqué par le confucianisme chinois pendant plus de mille années ce qui a donné comme résultat une société traditionnelle très dure envers la femme ; il suffit de penser aux pratiques chinoises tout à fait volontaires d'avortement quand il s'avère que le bébé sera de sexe féminin). L'entrée du pays dans l'économie de marché a largement érodé/contrecarré l'action des quelques vingt années de politiques interventionnistes menées jusqu'alors. L'évaluation a mis en évidence l'absence de prise en compte de l'évolution du contexte dans la conception des projets, d'où un risque important de retour à une situation inégalitaire.

Dans les deux pays, l'évaluation par rapport au genre a permis de mettre en lumière les faiblesses et les rectifications possibles aux différents stades d'exécution des programmes et projets.



¹ Voir à ce propos le document “Engendering Development” de la Banque mondiale qui illustre les liens entre prise en compte du genre et allègement de la pauvreté..

Site web :

<http://www.worldbank.org/html/prmge/prrl>

Utilisation de l'évaluation : ...aux obstacles de sa prise en compte

Les recommandations principales de l'évaluation préconisaient qu'une analyse de sensibilité par rapport à la question de l'égalité du “genre” soit réalisée systématiquement pour tout nouvel exercice de programmation pluriannuelle de l'assistance technique dans un pays, de même que lors de l'identification de tout nouveau programme ou projet. Pour ce faire, on devrait s'assurer qu'une personne spécialisée en genre soit intégrée au personnel de terrain et que toutes les missions d'identification et d'évaluation (ex-ante, mi-parcours et ex-post), incluent une personne spécialisée dans les questions de l'égalité du genre.

Les programmes et les projets prêts pour lancement et/ou déjà en exécution ont également fait l'objet de recommandations pratiques devant permettre de rectifier de manière réaliste certaines positions cruciales à une meilleure intégration des questions d'égalité entre l'homme et la femme.

Le fait de savoir maintenant jusqu'où les résultats de l'exercice en question ont effectivement été intégrés, relève d'une autre dimension que celle de la qualité de l'évaluation en elle-même, car, comme on le sait si bien, il existe encore des réticences à dûment intégrer les questions de l'égalité par rapport au genre dans les programmes de coopération (assimilation au féminisme).

Aussi longtemps que politiciens, décideurs et acteurs n'auront pas pleinement pris conscience de combien l'égalité homme-femme est importante pour permettre de réduire substantiellement les niveaux de pauvreté si alarmants dans nombre de pays¹, il faudra continuer à convaincre.

Les évaluations transversales qui mettent en exergue ces inefficiences et la façon dont cela peut mettre en péril la réussite d'une action ou les évaluations d'impact qui

renseignent sur certaines conséquences imprévues d'une action (comme par exemple le renforcement des inégalités et de la pauvreté alors que l'objectif est leur allègement) ont encore de beaux jours devant elles...

Enseignements

L'évaluation de certaines questions transversales, comme celles qui concernent la promotion de l'égalité du genre dans les projets de développement est encore bien trop souvent perçue comme une "évaluation cliché", par le biais de laquelle on essaierait de "faire plaisir" à un groupe social déterminé (en l'occurrence les femmes dans ce cas bien particulier). Leur prise en compte au moment de la conception de l'action et leur importance dans le succès ou l'échec de l'intervention sont généralement sous estimées.

La phase du cycle de projet² influence largement la marge de manœuvre disponible pour améliorer les aspects dits qualitatifs et quantitatifs d'une meilleure intégration par rapport aux questions du genre, mais toute rectification a son utilité :

- si le projet est en phase finale d'exécution, les conclusions de l'évaluation par rapport à l'intégration du genre serviront surtout de base à la définition de nouveaux programmes et/ou actions prenant mieux en compte les actions transversales visées ;
- si le projet est en cours de mise en oeuvre, les ajustements nécessaires pour conduire avec succès les quelques années de vie restant au projet seront possibles à travers un amendement du cadre logique ;
- si le projet est en phase de programmation, les modifications en profondeur pourront être incluses dès le démarrage par une reconstruction du cadre logique.

²les principales étapes sont la programmation, l'identification, la mise en œuvre et l'évaluation. Certaines agences ou bailleurs rajoutent deux étapes supplémentaires, à savoir l'instruction et le financement.

15

L'évaluation racontée par Handicap International France : une histoire de capitalisation ...

Handicap International

14, avenue Berthelot
69361 Lyon Cedex 07 France
Tél. : 00 33 (0)4 78 69 79 79
Fax : 00 33 (0)4 78 69 79 94
Contact : Philippe Villeval
Mél :
pvilleval@handicap-international.org
Site web :
<http://www.handicap-international.org>

¹La direction des programmes a ainsi demandé à 15 programmes de passer à un mode programmation/suivi/évaluation dès 2003, l'ensemble des programmes devant y passer en 2004.

Handicap International et l'évaluation

Handicap International a pour objet de venir en aide à toute personne en situation de vulnérabilité, quel que soit l'environnement à l'origine de cette situation (faible développement, pauvreté, exclusion, exploitation, violences et conflits armés, violations graves ou négations des droits fondamentaux, déficience des systèmes sociaux, catastrophes).

L'association agit en particulier en faveur des personnes en situation de handicap, quelle que soit l'origine des déficiences dont elles sont porteuses (problèmes congénitaux ou prénataux, maladies, accidents, violence ou trauma, malnutrition) et leur nature (physique, sensorielle, intellectuelle).

Vivre debout, devise adoptée par l'association, reflète une philosophie d'action basée sur la promotion et la défense de la dignité humaine. Elle s'appuie sur les valeurs de solidarité, s'articulant avec les notions d'entraide, de fraternité et d'équité, associées aux notions de justice, d'égalité et d'impartialité.

Au cours des années, Handicap International a développé un savoir-faire en management de projets et de programmes qui inclut une forte dimension d'évaluation (ante, en cours, ex post, d'impact, des ressources humaines...).

L'association vise de plus en plus à inscrire les évaluations qu'elle commande ou auxquelles elle participe dans des processus, qu'il s'agisse du processus programmation/suivi/évaluation¹ (cycle de projet) ou du processus de développement et de renforcement des savoir-faire institutionnels (capitalisation d'expériences/cycle d'apprentissage).

Type d'action évaluée : questionner à posteriori les méthodes d'intervention dans un contexte de postcrise

Action Nord Sud² et HI France sont à l'origine de cette étude d'impact. Au vu des compétences acquises depuis 10 ans par ANS dans la mise en œuvre de programmes de développement rural dans des situations de postcrise, l'idée était, après plusieurs années, de retourner dans les pays pour réaliser un travail d'évaluation sur ce thème. Certains de ces projets à l'époque de leur mise en œuvre avaient déjà été l'objet d'évaluation externe ou de missions de suivi mais l'approche choisie par HI lors de cette présente évaluation répondait à d'autres finalités :

- mesurer la pertinence des méthodes d'intervention utilisées au regard de la problématique urgence, réhabilitation, développement (URD) ;

c'est-à-dire reconstituer pour chaque projet la méthode utilisée et analyser dans quelle mesure celle-ci a été adaptée au contexte de postcrise et a permis d'articuler, urgence, réhabilitation et développement.

- identifier, dégager des éléments de méthode pour de futures interventions permettant de garantir un impact maximum et une articulation optimum avec des projets à plus long terme.

c'est-à-dire à travers une lecture transversale des cas, dégager des recommandations en termes de méthode principalement pour HI mais aussi éventuellement pour d'autres organismes qui interviennent dans le même type de contexte (recenser les éléments méthodologiques dont il faut systématiquement tenir compte dans des situations de postcrise pour favoriser la transition vers un processus de développement).

L'évaluation traite de la problématique URD (Urgence – Réhabilitation – Développement) et s'interroge sur la pertinence des méthodes de mise en œuvre de

² association autonome devenue un département d'HI. Pour simplifier la lecture, l'appellation HI sera utilisée dans le texte mais fait référence à ANS et HI devenues une seule entité.

projets d'HI dans des contextes d'urgence ou tout au moins de postcrise, en termes de développement : la ou les démarches utilisées par HI dans des situations de postcrise ont-elles permis ou facilité la mise en place ou la poursuite de dynamiques de développement ?



A partir de cette problématique, une des questions centrales est de concilier la réponse à des besoins immédiats (logique de l'intervention d'urgence) tout en prenant en compte l'impact de cette action sur les acteurs par rapport à leur éventuelle implication dans de futures dynamiques de développement à moyen ou long terme.

En particulier, comment faire pour que l'action d'urgence n'induisse pas chez ces bénéficiaires une stratégie d'attentisme obérant ensuite toute dynamique ? Comment faire pour que l'action d'urgence, en traitant les personnes comme victimes aujourd'hui, ne les empêche pas d'être les acteurs de demain ?

L'originalité de l'évaluation est qu'elle aborde le lien URD à travers le critère de pertinence de la démarche, distinct des critères généralement utilisés lors de la mise en oeuvre des projets d'urgence, qui focalisent sur des critères d'efficacité (avons-nous obtenus les résultats que nous attendions dans les délais prévus ?).

L'évaluation s'est intéressée au contexte dans lequel l'intervention d'HI a été décidée (était-il pertinent d'intervenir ? Le diagnostic réalisé par HI ou par d'autres était-il approprié ?) et a essayé de reconstituer l'histoire de chaque projet (quelle était la situation à l'époque ?).

Mise en oeuvre de l'évaluation : un échantillon de la diversité des interventions

L'objectif de départ étant de réfléchir sur ses propres pratiques et méthodes de travail, le choix d'une évaluation de projet a été écarté.

Un échantillon de quatre projets/pays a été retenu : Bosnie, Cambodge, Nicaragua, Rwanda. Ils représentaient quatre contextes locaux et quatre méthodes d'intervention spécifiques sur la période 1994-1999. Ces projets ont été sélectionnés de manière à avoir une diversité de situations qui permette de tirer des enseignements généraux. Cette diversité se situe à différents niveaux :

- des zones culturellement très différentes (quatre continents) ;
- des crises différentes que ce soit dans leur origine ou leur nature : si elles sont toutes d'origine humaine, leur vecteur peut être de type naturel ou génocidaire, et leur ressort de nature idéologique et/ou économique ;
- des types de projets différents (food for work, approche filière...), qui ont néanmoins en commun d'avoir été mis en œuvre dans une période postcrise de relative stabilité ;
- des projets mis en œuvre à différentes périodes de manière à analyser l'éventuelle évolution des démarches d'intervention.

Pays	Type d'intervention d'HI
BOSNIE	Contexte d'après guerre, Appui à des populations vulnérables via une structure privée, en l'occurrence une laiterie = Soutien à une approche filière (lait).
CAMBODGE	Contexte d'inondations (juillet-août 1994) puis de sécheresse (septembre à octobre 1994), où un déficit céréalier important a été diagnostiqué au niveau national (production rizicole prévue estimée à 50 % de la production d'une année normale), En réponse à la demande du gouvernement cambodgien, une action de type urgentiste, en l'occurrence un programme de "food for work" (rations alimentaires et semences), est venu interrompre un projet de réhabilitation.

³ sur base d'une demande de financement complète et détaillée qui constitue le squelette des TdR.

NICARAGUA

Contexte postouragan Mitch, diagnostic réalisé sur base des informations locales. Mise en œuvre simultanée de multiples activités très diverses (habitat, environnement, sécurité alimentaire) et appui à une structure locale de coordination.

RWANDA

Contexte d'après guerre, Sur base d'un diagnostic national alarmant quand à l'impossibilité pour les producteurs de réaliser les semis pour la campagne agricole faute de semences et d'outillages, lancement d'une campagne de distribution de vivres, semences et outillages.

Donner la parole aux acteurs

L'évaluation s'est articulée en plusieurs étapes :

HI a fait le choix délibéré de l'évaluation externe pour recueillir un avis critique sur ses modes de faire. Cette volonté de réaliser un travail transversal s'est traduite par la signature d'une convention de partenariat avec un institut universitaire et par l'obtention d'un financement de l'évaluation auprès du F3E³.

Etant donné l'angle d'approche de l'évaluation (faire parler les acteurs), il a semblé naturel de privilégier des consultants proches des cultures des populations visées par l'étude. Quatre évaluateurs locaux ont été identifiés par les équipes terrains pour mener les missions pays. Un évaluateur international a été chargé de la coordination générale, de la synthèse et de deux missions d'accompagnement sur le terrain.

Une étude documentaire a eu lieu au siège (entretiens et documentation à Lyon), complétée par un séminaire/atelier de définition d'une méthodologie commune aux évaluateurs (afin que les cinq évaluateurs disposent de connaissances homogènes sur le concept URD, la modélisation d'une vision commune a été faite pour ensuite la remettre en question et casser les préjugés...).

L'évaluation de projets sur le terrain s'est étalée sur six mois (pour tenir compte des agendas des différents experts). L'accent a été mis sur la façon dont les acteurs (plus spécifiquement les partenaires locaux et les bénéficiaires) ont perçu ou vécu l'intervention d'HI et leur positionnement face à cette intervention : quels types de stratégies ont-ils mis en oeuvre ? En appui ou en opposition au projet ? La mise en exergue des stratégies réellement développées a permis d'évaluer la pertinence des projets. Sur base des informations récoltées au travers des différents acteurs, une appréciation de l'impact des projets (impact sur qui, sur quoi, positif, négatif...) et de la méthode employée a été réalisée. Les techniques d'animation pour faciliter la participation (et la prise de position) des acteurs se sont basées sur des d'entretiens semi-structurés avec au moins cinq personnes par type de bénéficiaire, des restitutions au sein de groupes rassemblant des bénéficiaires d'un même type, des entretiens ouverts avec des bénéficiaires sur leur trajectoire personnelle.

Au retour, chaque évaluateur a restitué son analyse pour permettre une mise en commun des résultats de chaque mission. L'analyse transversale formalisant les conclusions pays a été réalisée selon deux axes principaux :

- l'axe évaluation de projet à travers le regard des acteurs ;
- et l'axe capitalisation d'expérience avec l'idée de produire un guide méthodologique fondé sur la pratique : qu'en retire-t-on pour la structure elle-même ?

Résultats de l'évaluation : un lien clair entre identification rigoureuse et pertinence de l'intervention

L'analyse comparative des quatre projets/pays (Bosnie, Cambodge, Nicaragua et Rwanda) a amené aux conclusions suivantes :

Bien qu'il existe au niveau d'HI une volonté institutionnelle d'inscrire les projets en situation de postcrise dans une perspective de développement, les projets mis en

oeuvre restent tributaires des contraintes de l'aide d'urgence (un temps court, des projets orientés vers la réalisation des activités prévues, une priorité aux bénéficiaires concrets, une substitution qui freine la prise en compte des stratégies, enjeux et capacités des acteurs locaux).

Une des principales recommandations de l'évaluation a été de se doter d'un document de référence explicitant les valeurs qui guident l'intervention de l'institution et ses finalités en situation de posturgence développement rural.

L'évaluation a aussi souligné l'importance d'une connaissance fine de la réalité locale (des acteurs, des problématiques régionales, des systèmes de production...) qui permet de réaliser des diagnostics de départ plus justes et d'intervenir de façon plus pertinente (donc d'atteindre un impact plus important aussi). Ceci renvoie à l'importance de la phase d'identification et à l'attention qu'il faut lui accorder, même en situation d'urgence.

Utilisation de l'évaluation : la production d'un document d'orientation utile au secteur

L'appropriation et l'opérationnalisation des recommandations des évaluations constituent un travail essentiel à réaliser par l'ONG pour que la réflexion et l'outil qui en découlent, aussi pertinents soient-ils, puissent être reconnus et utilisés par tous. A partir des recommandations de l'évaluation, d'entretiens avec des personnes ressources et d'une recherche bibliographique approfondie, un guideline méthodologique est né et est désormais disponible pour les équipes terrain. Ce travail conséquent fait l'objet d'une communication importante en interne, pour ne pas le déconnecter du travail opérationnel.

La plupart des recommandations de l'évaluation sont intégrées, formellement ou non, dans les nouveaux projets.

Enseignements

Le moment qui a été privilégié pour mener cette évaluation (près de sept ans après la fin des interventions) a permis aux acteurs de s'exprimer facilement, car les enjeux étaient minimes, HI n'étant plus présent dans ces régions.

L'utilisation de consultants locaux et multiples permet le croisement de regards pluriels enrichissants et une meilleure appréhension du contexte. Cependant, l'attention est attirée sur l'importance des évaluateurs pour la qualité de l'évaluation. Notons qu'il peut y avoir des décalages entre la présentation des CV (tout à fait engageante) et les attentes quant à la qualité du travail, d'où la nécessité de demander des références préalables.

Vu le grand turnover des opérations posturgence⁴, la mémoire institutionnelle fait parfois défaut et implique qu'un temps important doive être consacré par les évaluateurs à reconstituer la documentation, l'historique du projet, et à en rechercher les acteurs et bénéficiaires, ceci au détriment de l'analyse. En effet, le budget de l'évaluation n'étant pas élastique, si la phase d'accès et de collecte de données est plus conséquente que prévu, le temps imparti pour l'analyse en sera diminué d'autant – d'où l'importance d'une préparation soignée de l'évaluation (calendrier, phasage et attentes réalistes).

Évaluer des méthodes d'intervention n'est pas une démarche facile et nécessite de prendre le temps d'expliquer le pourquoi de cette évaluation, qu'elle n'est pas un contrôle a posteriori et en quoi elle peut servir aux futurs projets. Elle reflète une grande maturité institutionnelle de l'ONG qui est éventuellement prête à remettre en cause sa façon d'intervenir et s'inscrit résolument dans une dynamique d'amélioration de ses pratiques.

⁴ missions de courte durée.

⁵HI, 2002, *La mise en œuvre de projets de développement rural dans des contextes de postcrise*, Collection Développement rural, 124 pages (disponible en version informatique sur simple demande).

Cet exercice est d'autant plus important à souligner qu'il n'est pas exigé par des bailleurs mais réalisé à l'initiative de l'ONG. L'évaluation est donc vécue comme un outil de réflexion et d'amélioration des pratiques. Cette démarche a permis, à partir de cas individuels, de tirer des enseignements transversaux au service des stratégies de l'ONG.

La réalisation du travail, assez coûteux pour une ONG, a pu se concrétiser, grâce à un montage financier spécifique à la France (financement F3E). Un financement de l'office humanitaire de l'Union européenne a permis de cofinancer les évaluations, de mener une recherche bibliographique ainsi que des entretiens avec des personnes ressources. L'ensemble des informations ainsi recueillies et mises en perspective ont donné naissance à un guideline méthodologique utile au secteur⁵. Trois éléments ont concouru à une évaluation réussie : des TdR clairs et compris par les évaluateurs, un budget suffisant qui a permis de réaliser un travail de bonne qualité (prévoir des missions de terrain assez longues, des séances de restitution...), une équipe d'évaluateurs professionnels.

16

L'évaluation racontée par Entraide et Fraternité : une histoire d'impact...

Entraide et Fraternité

Rue Gouvernement Provisoire, 32
1000 Bruxelles - Belgique
Tél. : 00 32 (0)2 227 66 80
Fax : 00 32 (0)2 217 32 59
Contact : Karl Wintgenf
Mél : kw@entraide.be
Site Web : <http://www.entraide.be>

E&F et l'évaluation

Depuis une décennie, tous les projets cofinancés par la DGCD ou par la Commission européenne sont évalués. Une visite d'E&F sur le terrain est réalisée au moins une fois par an, qui, couplée à un réseau de sources d'information locales, complètent l'information disponible.

On note une certaine évolution dans la manière d'envisager et de conduire les évaluations au sein d'E&F : les premiers exercices, réalisés il y a une décennie, découlaient d'une initiative du Nord et prenaient peu en compte les demandes des partenaires (approche "top down"). Aujourd'hui, les termes de référence sont établis par le partenaire et sont mis en forme par E&F. Ils sont le fruit d'attentes et besoins réciproques.

E&F insiste sur la dimension prospective de l'évaluation (relier le passé au futur). Toute évaluation finale doit être liée à l'exercice de programmation et donner des éléments opérationnels pour la suite.

Le type d'action évaluée : tirer les enseignements d'une décennie d'appui aux groupes locaux

L'initiative de cette évaluation est en partie imputable au bailleur de fonds, la DGCD, qui a invité E&F à mener un étude d'impact sur leurs actions en fin de programme quinquennal. Une entière liberté a néanmoins été laissée à l'ONG quant aux actions à évaluer.

Le choix de l'Inde s'est rapidement dégagé, pour plusieurs raisons :

- E&F y soutient des groupes depuis une décennie dans les domaines de l'éducation non formelle et l'organisation de mouvements populaires, il existe un recul suffisant et un besoin de faire un bilan ;
- Le projet, de par son approche et les thématiques traitées est assez représentatif de l'identité d'E&F et permet donc, au-delà de l'étude de cas, de tirer des enseignements/lignes directrices sur la stratégie globale de l'ONG.

Le projet "Emancipation socio-politique des Dalits au Tamil Nadu", à travers l'appui à des groupes locaux, vise à améliorer le statut social et politique de la population Dalit du Tamil Nadu en Inde (hors caste et par conséquent très mal considérée). E&F intervient à travers une structure d'appui locale, qui coordonne les différents groupes sur le terrain.

La mise en œuvre de l'évaluation

L'évaluation a été conduite de façon tripartite : la structure d'appui au Sud, les groupes locaux soutenus et E&F ont travaillé conjointement. Les termes de référence, ébauchés par E&F à partir des résultats attendus contenus dans le cadre logique¹ ont essayé de préciser ce que l'impact signifiait concrètement. Ce premier projet a été soumis à la structure d'appui et a été discuté au sein des groupes locaux. Une version définitive, reprenant les modifications demandées (assez peu nombreuses) des parties, a vu le jour dans un climat de collaboration constructive.

La préférence à un bureau local

L'identification de l'évaluateur a été initiée par la structure d'appui mais son profil, majoritairement économique, ne satisfaisait pas entièrement E&F, pour lequel les dimensions sociales et politiques du projet étaient tout aussi importantes. Une alternative a été proposée par E&F. Un bureau local a été sélectionné sur base des critères

¹reconstitué la troisième année du programme, soit environ sept ans après le début du projet.

²Participatory Rural Appraisal

²Les difficultés méthodologiques liées à la mesure de l'impact ont amené le CRDI (Centre de recherches pour le développement international, Canada) à concevoir une nouvelle approche appelée "cartographie des incidences", qui place les changements de comportements, relations, actions ou activités des gens et des organismes avec qui le programme de développement travaille au centre de l'analyse.

<http://www.idrc.ca/evaluation>

suivants : connaissance des mécanismes complexes de la société indienne, compréhension du contexte local, maîtrise de la langue Tamoul, préférence donnée à qualité égale à un évaluateur du Sud.

La structure d'appui a été chargée de la rédaction du contrat et identifiée comme unique interlocuteur auprès de l'évaluateur.

Un travail d'enquête et de récolte de données conséquent

La méthodologie² de l'évaluation a été mise au point par le bureau d'évaluateurs (composé de trois chercheurs et d'un chef d'équipe) appuyé par la structure d'appui. Deux réunions préparatoires ont eu lieu. Sur base d'un questionnaire composé de cinq parties (données générales, questions économiques, sociales, politiques, culturelles et psychologiques), l'enquête a été menée dans les villages auprès de sept groupes soutenus depuis dix ans. Au total ce sont près de 200 personnes qui ont été interrogées dont une grosse trentaine n'a pas bénéficié de l'appui E&F (personnes sélectionnées dans les villages témoins). Les données primaires recueillies ont été complétées, dans un deuxième temps par une étude approfondie auprès des groupes (documentation récoltée dans leurs locaux, approche PRA²) afin d'identifier dans quelle mesure le travail réalisé par ces derniers pouvait faciliter l'impact.

Des conflits d'approche

Concernant la méthodologie suivie, chaque groupe a établi la liste des villages où il travaille. Parmi ceux-ci, le bureau local a choisi indépendamment et sans préciser aux groupes dans quels villages il se rendait. Cet état de fait a créé de fortes tensions ou incompréhensions entre les parties prenantes, les groupes s'attendant à une enquête tout à fait participative, où chaque décision est négociée et prise ensemble alors que le bureau local voulait, lui, réaliser son travail en toute impartialité. E&F, qui n'était pas directement impliqué dans la gestion du processus d'évaluation, reconnaît qu'il

aurait été bénéfique de consacrer plus de temps à expliquer la démarche qui allait être suivie, pour éviter les attentes déçues ou l'impression de trahison et de déconsidération ressentie par les groupes. En effet, les groupes s'attendaient à plus de concertation, à être consultés et prévenus sur le choix des villages, voire à accompagner les enquêteurs sur place. Cette situation a conduit à de vives tensions entre d'une part la structure d'appui, qui s'est faite le porte-parole des groupes et le bureau local d'évaluateurs, qui n'a pas réussi à renouer le dialogue avec eux.

Après la récolte des données primaires (questionnaire), une première restitution orale du bureau local d'évaluateurs auprès de la structure d'appui et des groupes a été réalisée. La production du rapport provisoire a inclus l'analyse des données secondaires (information collectée auprès des groupes mêmes) et a fait l'objet d'une deuxième présentation sur place. Une copie du rapport fut également envoyée à E&F.

Dans le contexte de tensions et malentendus explicités ci-dessus, le rapport provisoire a été refusé par les groupes. Ils lui reprochaient par exemple de sous-estimer les avancées socio-politico-psychologiques de la population bénéficiaire des Dalits à travers l'action des groupes et de focaliser exclusivement l'analyse sur les dimensions économiques. La version finale a tenté d'intégrer ces commentaires.

Cependant, contrairement à ce qui était prévu dans les TdR, la restitution orale finale du rapport définitif n'a pas été faite avec les groupes, les tensions restant vives, les évaluateurs ne la jugeant pas opportune. La chargée de projets d'E&F pour l'Asie a par contre pu échanger sur le travail fourni avec le bureau local, avec la structure d'appui et avec tous les groupes évalués.



Résultats de l'évaluation : des éléments de réponse...

L'évaluation a mis en exergue, après une décennie d'appui aux groupes locaux, les changements suivants :

- défense des intérêts des Dalits par les groupes locaux ;
- réduction des discriminations et des atrocités, drastique pour deux groupes, sérieuse pour les autres ;
 - prise de confiance en soi de la part des Dalits ;
 - prise de conscience générale ;
 - des changements dans les modèles traditionnels ;
 - le développement d'activités économiques ;
 - la participation à la vie politique ;
 - une mobilité sociale plus grande.
- des résultats très inégaux selon les groupes : trois groupes ont eu un impact fort et mesurable, quatre groupes ont eu un impact inégal ou faible selon les indicateurs.

En conclusion, l'analyse démontre que les Dalits, grâce aux efforts des groupes, sont aujourd'hui conscients de leurs droits et des problèmes sociaux et qu'ils questionnent les injustices et discriminations proférées et imposées par les castes dominantes.

Utilisation de l'évaluation : la confirmation d'une approche

L'évaluation a été pleinement réappropriée par E&F, qui l'a vécue à distance, sans s'immiscer dans la mise en oeuvre proprement dite. Dans un premier temps, les conclusions et recommandations du rapport, produit en anglais ont été traduites, pour usage et distribution interne à E&F. L'évaluation d'impact a fait l'objet d'une présentation à l'ensemble du service projet de l'ONG. Une copie a également été transmise à la DGCD.

La structure d'appui au Sud proposait d'arrêter le financement avec les groupes les plus efficaces selon l'étude, et de se concentrer sur les plus faibles, "ceux-ci ayant plus besoin d'appui et de suivi".

Sur base des principales conclusions de l'évaluation, et de discussions en interne et avec la structure d'appui au Sud, E&F a décidé de ne suspendre l'appui à aucun groupe, même si l'évaluation mettait clairement en exergue des insuffisances.

Cette décision s'inscrit dans l'idée que l'évaluation n'a pas été conçue comme un instrument de sanction mais bien comme un exercice formatif, où chacun prend le temps et la distance pour réfléchir sur ses propres pratiques, appuis et partenaires.

La décision de poursuivre, trois années encore, l'appui, afin que chaque groupe soit au total soutenu pendant une période de quinze ans, fut finalement le compromis atteint. L'accent sera mis, pour ces trois années supplémentaires, sur le renforcement populaire.

L'étude d'impact a permis à E&F de confirmer les groupes dans leur approche "essentiellement non économique". Au delà des tensions qui sont apparues entre les groupes et les évaluateurs, l'évaluation a clairement montré que l'approche menée (structuration de mouvement Dalit, sensibilisation, conscientisation, éducation non formelle) avait permis des avancées significatives sur une décennie (en comparaison avec les villages non soutenus et au regard de la situation de départ).

A l'issue de l'étude, E&F a décidé de centrer son programme quinquennal sur la problématique des droits humains. Tous les groupes ont été intégrés, les plus anciens pour trois ans, les autres pour cinq.

Enseignements

Cette étude a clairement posé les limites de la participation dans une étude d'impact.

Les tensions qui sont apparues entre d'une part les évaluateurs, et d'autre part les représentants des bénéficiaires (la structure d'appui et les groupes) montrent la difficulté d'allier participation et indépendance de l'évaluation.

D'une part, il y a une volonté des groupes de mieux s'approprier l'exercice en y jouant une part active, d'autre part, leur implication dans l'action évaluée ne leur permet pas de décider en toute objectivité (influence sur le choix des villages "modèles").

Simultanément, les évaluateurs ont tout intérêt à créer un climat de confiance avec les groupes et villages interrogés pour récolter des informations pertinentes et sincères mais doivent garder une certaine distance pour, après une décennie, tirer le bilan des insuffisances ou faiblesses existantes.

Le choix du Sud, en termes d'évaluateurs et de gestion du processus d'évaluation est à souligner, car il favorise l'utilisation de compétences locales et donc un meilleur "ownership" du développement. Cependant, dans ce cas précis, il montre aussi les difficultés rencontrées par la structure d'appui, nommée interlocuteur clé des évaluateurs, pour se positionner dans ses multiples rôles/responsabilités : en tant que bénéficiaire première de l'appui extérieur d'E&F, en tant que gestionnaire du processus d'évaluation, en tant que porte-parole des groupes locaux...

Une clarification des rôles et responsabilités des acteurs est primordiale dans tout processus d'évaluation pour éviter confusion d'intérêts, incompréhension des parties en présence, et sentiment de trahison : qui fait quoi ? Qui est responsable de quoi ? Qui participe à quoi ? ...

Il reste que si l'évaluation n'est pas assez expliquée (pourquoi la faire, ce qui va se passer après...) et préparée à différents niveaux (au niveau de la structure d'appui, des groupes et des villages), elle peut engendrer des malentendus, un sentiment d'injustice ou des attentes déçues. L'évaluation d'impact demeure un exercice difficile à mener car elle touche aux sensibilités personnelles (est-ce que notre travail est reconnu comme ayant apporté un changement significatif ou est-il inutile ?). Une attention particulière à sa préparation est donc un facteur clé pour éviter les dérapages.

C Conclusion générale

Intégrer l'évaluation à ses pratiques est un processus à long terme, qui passe avant tout par une reconnaissance de son utilité comme outil d'accompagnement et de gestion. La culture d'évaluation se développe plus facilement dans les structures ouvertes au changement, prêtes à se remettre en question et engagées dans des relations de partenariat solides (cf. *SOS Faim, Histoire 6*). L'évaluation est une façon de tester le niveau de confiance mutuel qui existe entre les acteurs en présence (l'ONGN et le bailleur, l'ONGN et son partenaire du Sud, le partenaire du Sud et les bénéficiaires...). La façon dont l'évaluation est pensée, vécue et utilisée constitue un indicateur de la nature et de la qualité du partenariat (ou des relations contractuelles, de travail...) (cf. *Histoire 4*). L'attitude envers l'évaluation révèle également les réticences de la structure évaluée à l'évolution de ses pratiques ou sa volonté de saisir des opportunités d'apprentissage. Il est intéressant de comprendre et d'analyser, même à posteriori, les mécanismes qui aboutissent à une réaction purement défensive, un sentiment d'attaque personnelle, un repli sur ses positions, ou à un discrédit de l'exercice. Cela permet de mettre à jour des erreurs ou maladresses commises dans l'organisation et la mise en œuvre de l'évaluation et d'éventuellement les corriger à l'avenir (cf. *E&F Histoires 4 et 16*).

L'évaluation est une étape du cycle de projet...

Pour bien comprendre la place de l'évaluation dans une action de développement ou d'urgence, il est important de la resituer dans le contexte global du cycle de projet – où chaque phase contribue à la réussite ou à l'échec global. Les différentes étapes du cycle sont complémentaires et interdépendantes et l'évaluation ne peut compenser à elle seule une identification bâclée, une absence de monitoring ou encore une mise en œuvre chaotique. C'est pourquoi, il n'est pas cohérent d'attendre des

solutions miraculeuses d'une évaluation finale, lorsque toutes les autres étapes de gestion du cycle n'ont pas été respectées. L'évaluation pourra tout au plus dresser un bilan, tirer des constats et des enseignements pour le futur (cf. *Histoire 4*). Une évaluation à mi-parcours, ou en cours d'action, jouera un rôle actif pour réorienter, le cas échéant, une action ou souligner les risques hypothéquant l'achèvement des objectifs (cf. *VSF, IdP Histoires 1 et 8*).

Ceci dit, une évaluation, quelle que soit sa qualité, ne peut remplacer un système de suivi interne (et externe, de la part du bailleur) de l'action, assurant la supervision régulière de la mise en oeuvre et intervenant dès que des défaillances ou écarts surgissent. Il convient donc d'attacher une attention particulière à la mise en place d'un dispositif de suivi simple (définition d'un système à partir des documents de projet présentés sous forme de cadre logique et attribution des rôles et responsabilités y afférent au Nord et au Sud). Lorsque le système de suivi est en place et fonctionne, les évaluations bénéficient d'éléments quantitatifs et d'informations régulières et sont conduites plus facilement. Par exemple, l'étape liée à la recherche, récolte et compilation d'informations est grandement réduite, ce qui a une influence directe sur le coût total de l'exercice (cf. *MSF, HI Histoires 3 et 15*).

L'évaluation : un exercice qui poursuit des finalités et des attentes diverses

Comme les histoires l'illustrent, une évaluation remplit plusieurs fonctions.

En prenant de la distance par rapport à l'action, l'évaluation externe cherche à apporter une analyse neuve et objectivante de la situation. Elle essaye de comprendre les processus en cours et d'expliquer les dynamiques qui en découlent¹.

L'évaluation peut alimenter la réflexion et les débats et faciliter une prise de décision ultérieure. A ce titre, elle participe à l'évolution des pratiques des ONG (cf. *VSF, IdP Histoires 1 et 8*).

¹c'est l'exemple type de l'échec d'un projet de lutte contre le déboisement introduisant une fève à cuisson rapide qui permet d'économiser du combustible en diminuant le temps consacré à la cuisine ; de grandes résistances ont été enregistrées de la part des femmes car le temps de cuisson leur donnait l'occasion de se rencontrer, d'échanger et de socialiser....

L'évaluation, conçue et vécue comme outil de réflexion et d'amélioration des pratiques, devient un processus formatif et de renforcement des capacités (cf. *SLCD Histoire 11*). A partir de cas individuels, des enseignements d'ordre stratégique et/ou institutionnel sont tirés (cf. *SongES, HI Histoires 7 et 15*). Elle est également l'occasion d'exprimer des frustrations et de servir d'exutoire (cf. *SongES Histoire 7*).

L'évaluation peut remplir un rôle politique et valider, par un regard neutre, la lecture de l'intervention tant pour le public interne à l'association que pour le bailleur. Elle permet de confirmer certaines impressions pressenties à travers le suivi de l'ONG ou une analyse interne (cf. *IdP Histoire 8*). Des aspects ignorés (cf. *E&F Histoire 2*) ou appliqués de manière inconsciente (cf. *IdP Histoire 8*) par l'ONG sont mis en évidence grâce aux évaluateurs externes.

Elle peut également être un moment privilégié pour confronter les différences de vision entre entités du siège et de terrain (cf. *AQUADEV Histoire 5*).

Les attentes des parties prenantes face à l'évaluation sont toutes aussi variées, en fonction du contexte et de leur position par rapport à l'action évaluée.

Réaliser une évaluation externe dans un contexte de défiance des bailleurs demande un certain courage car elle peut résulter soit en une remise en cause du bien fondé de la structure, soit en une reconnaissance extérieure du travail entrepris. L'apport d'un regard neuf dans un contexte de crise externe semble néanmoins une alternative pour sortir d'un cercle vicieux démotivant pour le personnel, et forçant à travailler dans un contexte d'incertitude (cf. *SongES Histoire 7*).

Pour la plupart des acteurs impliqués directement dans l'action (dans sa mise en oeuvre ou son suivi), les attentes sont d'ordre opérationnel : recevoir des orientations pour recadrer et optimiser l'appui, obtenir des solutions aux problèmes quotidiens.

L'évaluation au pluriel

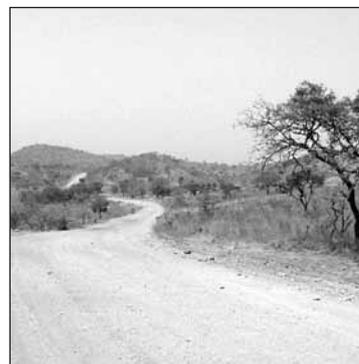
Evaluer comporte de nombreuses facettes - outre les évaluations de projets ou programmes (cf. *VSF, E&F, MSF, AQUADEV, IdP Histoires 1, 2, 3, 4, 5*), on trouve de multiples configurations - les histoires relayées dans ce recueil n'en sont qu'une infime représentation.

L'évaluation conjointe, menée par deux ONG du Nord qui s'associent pour évaluer un partenaire commun, s'est révélée être une expérience enrichissante, en raison d'une définition claire des rôles des deux ONG dans le processus (échanges systématiques mais avec le leadership d'une ONG) et un consensus sur les thèmes à aborder (cf. *E&F Histoire 2*).

L'évaluation en accompagnement d'un processus a l'avantage de responsabiliser les participants qui deviennent responsables collectivement du succès du processus (cf. *SLCD Histoire 11*). Elle exige cependant qu'on lui consacre du temps, et n'induit pas de changements majeurs immédiats, ce qui peut parfois engendrer des déceptions et un sentiment de frustration des participants.

L'évaluation de stratégies ou de méthodes d'intervention de l'ONG n'est pas une démarche facile et nécessite de prendre le temps d'expliquer le pourquoi de cette évaluation, de convaincre qu'elle n'est pas un contrôle a posteriori et en quoi elle peut servir aux futurs projets. Elle s'inscrit résolument dans une dynamique d'amélioration des pratiques et de réflexion sur le sens des interventions (cf. *SongES, HI Histoires 7 et 15*).

L'évaluation d'impact, qui analyse l'ensemble des changements durables et significatifs (positifs, négatifs, prévus et imprévus) nécessite à l'origine de l'action une préparation minutieuse (posséder des données quantitatives) et des instruments de



mesure permettant les comparaisons avant/après (cf. *HI, E&F Histoires 15 et 16*). L'impact s'apprécie dans l'absolu (et pas exclusivement par rapport aux objectifs de départ comme le font l'efficacité et l'efficience).

L'évaluation de certaines questions transversales, comme celles qui concernent la promotion de l'égalité du genre dans les projets de développement est encore bien trop souvent réservée aux grands bailleurs et perçue comme une "évaluation cliché", par le biais de laquelle on essaierait de "faire plaisir" à un groupe social déterminé. Cela révèle les efforts importants qu'il reste à faire dans ce sens.

Une véritable évaluation participative (c'est-à-dire une analyse menée conjointement par l'évaluateur et les bénéficiaires) n'a pas été relayée dans cet ouvrage. Le temps et les coûts associés à ce type d'évaluation en font un exercice assez rare dans la pratique.

L'évaluation qui se rapproche le plus de la logique participative est celle qui a offert aux partenaires l'occasion de s'exprimer sur leurs relations avec l'ONGN qui les appuie : la parole est donnée à ceux qui bénéficient de l'appui, l'évaluateur n'ayant qu'un rôle d'animateur (cf. *SOS Faim Histoire 6*). Cet exercice témoigne de la nécessité pour toute ONG de rendre des comptes, au Nord bien sûr (rendre des comptes au public qui a financé une partie ou à l'administration publique du Nord) mais également aux bénéficiaires et aux autorités locales du Sud (à cet égard de plus en plus de travaux dénoncent la tendance de beaucoup d'ONG à se substituer aux pouvoirs locaux - modernes, traditionnels ou "de la société civile" - en créant leurs propres "circuits courts"). Cette exigence se doit donc de dépasser un certain "tabou de l'échec" qui entrave toutes possibilités de capitalisation des bonnes et mauvaises pratiques au sein de l'ONG et, de manière plus générale, dans le secteur. Notons toutefois qu'une méthodologie d'évaluation favorisant la participation n'est envisageable que dans la mesure où le projet est lui-même conduit de manière participative. A des degrés divers, chaque histoire véhicule dans sa méthodologie

d'évaluation, une forme de participation (de passive où les participants sont uniquement informés, à consultative en passant par une implication majeure dans l'élaboration de termes de référence ou l'accord sur les conclusions du rapport).

Cela questionne la place, le rôle et les responsabilités des différents acteurs dans l'action : même si les termes de référence n'insistent pas sur cet aspect, une évaluation indépendante établit un bilan critique de l'implication de toutes les parties engagées dans l'action (et pas seulement de l'ONG qui met en œuvre). Le constat fréquent sur l'aide est celui d'une déresponsabilisation systématique de la chaîne d'acteurs en raison du manque de sanctions quant à l'efficacité. L'ensemble des acteurs portent cependant une responsabilité collective dans le bon déroulement de l'action et ont un rôle spécifique à jouer : du financement en passant par la mise en œuvre, l'animation, la coordination, l'appui institutionnel, le suivi technique et méthodologique... La communication et le dispositif d'information entre les acteurs jouent un rôle déterminant et conditionnent notamment la valorisation d'un processus d'évaluation à tous les niveaux.

L'origine de l'initiative de l'évaluation modifie également les rapports de force entre les différents acteurs impliqués dans l'exercice.

Lorsqu'un bailleur commande un exercice d'évaluation, la marge de manœuvre laissée à l'ONG pour exprimer son point de vue est moins importante : elle n'est pas systématiquement consultée sur le contenu des termes de référence, sur le profil des consultants et/ou sur la qualité de l'analyse fournie par les évaluateurs (*cf. IdP Histoire 8*). La DGCD adopte une démarche plus ouverte envers l'évaluation puisque la liberté est laissée à l'ONG de rédiger les termes de référence et de choisir un évaluateur indépendant.

De façon similaire, si l'évaluation n'est liée qu'à une contrainte administrative et légale (par exemple le 1% du subside quinquennal obligatoirement attribué à

l'évaluation), le processus d'évaluation sera parfois vécu comme un contrôle ou une conditionnalité pour poursuivre un financement. Dans ces conditions, il est évidemment peu probable que l'ONG apprenne de l'exercice (évaluation subie plus que souhaitée, attitude passive ou défensive plus que proactive). L'attitude des acteurs en présence envers l'évaluation conditionne en grande partie la réussite de l'exercice et ce qu'en retirera à terme l'ONG.

Comme la plupart des ONG belges fonctionnent essentiellement avec l'appui de quelques bailleurs, leurs actions demeurent fortement dépendantes de leurs desiderata (lorsqu'ils sont les commanditaires de l'évaluation). Quelle est alors la marge de manœuvre des ONG et de leurs partenaires pour mener des actions en accord avec leurs principes ? Ceci dépasse évidemment le cadre strict de l'évaluation et questionne le rôle des ONG dans la coopération au développement : deviennent-elles opératrices de la mise en œuvre des politiques des bailleurs ou défendent-elles une position d'indépendance et de liberté de choix conforme à leur finalité sociale ? Dans quelle mesure est-il souhaitable qu'elles soient totalement indépendantes compte tenu du devoir de "rendre compte" de l'argent public utilisé ? Une des alternatives pour ne pas se voir "imposer" des exercices d'évaluation est d'établir un suivi interne rigoureux et d'initier elle-mêmes des évaluations librement consenties aussi souvent que possible.

L'évaluation donne un avis externe indépendant sur une situation donnée. Elle ne doit pas être considérée comme un jugement sans appel (les débats et confrontations de vues sont nécessaires, voir pour cela le rôle clé de la restitution) ou une vérité unique (l'évaluation n'est pas une science exacte). On l'a vu, dans certains cas, un désaccord sur les conclusions ou même sur l'analyse existe entre "l'évaluateur et l'évalué". Il est important de rappeler que l'ONG et ses partenaires restent libres in fine de ne pas mettre en œuvre des mesures qui leur semblent inappropriées, pour autant qu'un consensus existe entre eux sur ce rejet et qu'ils justifient leur position. Lorsque ce principe est compris et partagé par les deux parties (évaluateur et évalué), il est possible d'approfondir la réflexion évaluative dans un esprit constructif.

Cependant, de telles situations questionnent la qualité du processus d'évaluation même et le degré de communication instaurée entre tous les acteurs de la chaîne – du bailleur jusqu'aux bénéficiaires (ou au moins, l'acteur de première ligne) – de l'élaboration des termes de référence à la restitution finale. Certains dispositifs institutionnels favorisent cette concertation : c'est le cas du F3E qui organise la confrontation, tout au long du processus, des points de vue entre l'évaluateur, l'ONG évaluée, son bailleur, et les experts externes spécialement désignés. Réunis au sein d'un comité de pilotage, ils sont chargés de vérifier les TdR, d'organiser la sélection des évaluateurs, de valider leur méthodologie (avant terrain), de discuter des conclusions et recommandations, etc...

Ce type de dispositif est la meilleure manière de réduire les presque inévitables conflits d'opinion. Chaque représentant ayant participé en définitive à construire les résultats, se les approprie plus facilement. Les recommandations seront donc nécessairement mieux suivies d'effets, sinon sanctionnées. On ne peut que plaider pour qu'un système équivalent voie le jour en Belgique, en particulier pour l'intérêt qu'apporte le montage institutionnel.

Comment lancer une évaluation ?

Il n'existe évidemment pas de réponse toute faite à cette question. Cependant, plusieurs étapes sont à respecter avant même que le processus ne débute – les phases de préparation et d'utilisation de l'évaluation sont celles où l'ONG a un rôle primordial à jouer.

Prévoir et définir l'évaluation

Idéalement, les évaluations en cours d'action, en fin d'action ou ex-post devraient être prévues (définies et planifiées) au moment de l'élaboration et de la programmation de l'action. Ainsi, les finalités de ces exercices sont claires, les acteurs sont directement

concernés par les thèmes qui seront évalués et le système de suivi pourra tenir compte des besoins des évaluations et les préparer en conséquence. Un budget est également réservé à cet effet (*cf. SOS Faim, Histoire 6*).

Avant l'évaluation, il est primordial que l'ONG et le bailleur arrivent à un accord sur l'idée même de l'évaluation, ses objectifs, les attentes de chacun, ce qui doit ou ne doit pas être évalué, la méthodologie à suivre, les profils et CV de l'équipe, le moment et le budget à y consacrer. Les droits et responsabilités de l'ONG et du bailleur vis-à-vis des résultats de l'évaluation doivent également être éclaircis au préalable. De cette manière, les "agendas cachés" (craintes, non dits...) peuvent être exposés et idéalement résolus avant l'évaluation.

Pour éviter malentendus, sentiment d'injustice ou attentes déçues, l'évaluation devra être expliquée (pourquoi la faire, ce qui va se passer après...) et préparée à différents niveaux (au niveau de l'ONG au siège, sur le terrain, au niveau du partenaire du Sud, des populations bénéficiaires...), ce qui implique que du temps soit consacré à une communication appropriée (*cf. VSF, MSF, SLCD, HI, E&F Histoires 1, 3, 4, 11, 15, 16*).

Elaborer un cadre de travail : les termes de référence

Les TdR sont une étape essentielle dans l'évaluation. Ils permettent d'éclaircir les questions que se posent les parties prenantes et de resituer l'évaluation dans le contexte de l'action. Ils orientent et cadrent le travail de l'évaluateur (*cf. Histoire 9*), déterminent en grande partie le champ de l'évaluation et l'applicabilité des conclusions et recommandations.

Dans la pratique, les termes de référence des évaluations manquent souvent de précision et restent généraux ou vagues. Il y a un travail à fournir de la part de l'ONG lors du lancement d'une évaluation pour réfléchir sur les raisons qui la poussent à commanditer une évaluation et ce qu'elle en attend précisément. Si l'ONG manque de pratique en la matière, l'évaluateur peut apporter un appui pour une meilleure définition des termes de référence, avant que le travail ne débute.

Choisir un moment opportun

Le calendrier de l'évaluation doit être mûrement réfléchi. Il faut éviter dans la mesure du possible les périodes estivales où les acteurs sont en congés (*cf. histoire 4*), les fêtes religieuses où ils sont moins disponibles (*cf. AQUADEV Histoire 5*), les périodes de conflit qui nécessitent d'autres modalités d'intervention.

Dans le cas contraire, le processus d'évaluation en sera d'une manière ou d'une autre perturbé (implication moindre, accent mis sur les tensions personnelles, mauvaise appropriation des rapports...).

Le calendrier doit être réaliste pour permettre une transmission des documents dans des régions où les moyens de communication ne sont pas toujours parfaits et laisser des délais de réaction suffisants à toutes les parties (en tenant compte des contraintes logistiques du Sud) (*cf. Histoire 4*).

L'idéal, pour que l'évaluation soit utile à l'action même (rôle de pilotage), est de faire coïncider ses résultats avec le moment où les décisions doivent être prises (renouvellement de l'appui, réorientation de l'action, extension à une autre zone géographique, application à un groupe de bénéficiaires différents)... (*cf. VSF Histoire 1*). Si les évaluations sont réalisées en fin de projet, elles ne permettront pas d'appuyer ce type de décisions mais offriront une vue d'ensemble sur ce qui s'est passé (et alimenteront peut être une réflexion plus globale utile à des interventions futures). Réalisée quelques années après la fin de l'action, l'évaluation permet de tester sa pérennité et son ancrage local (*cf. IdP, HI Histoires 8 et 15*) - les acteurs s'expriment plus facilement, car les enjeux sont minimes pour eux.

Disposer de moyens financiers adaptés

L'évaluation a un coût et ne s'improvise pas à la dernière minute. Une bonne préparation de l'évaluation permet de définir le budget approprié et d'estimer le temps



¹ dans le sens menée par un expert indépendant.

nécessaire aux différentes phases de l'évaluation (collecte de l'information, analyse, restitution, rédaction de rapport...) (cf. *MSF Histoire 3*). Idéalement, elle est programmée (et budgétisée à ce moment). Plusieurs possibilités existent pour les ONG qui souhaitent mener une évaluation externe¹ :

- en Belgique, 1% du subside quinquennal de la DGCD est destiné à l'évaluation. Cela concourt à une certaine systématisation de l'évaluation (cf. *SongES, SLCD, E&F Histoires 7, 9, 10, 11, 16*) ;
- le financement peut être prévu dans les projets financés par les bailleurs (en général ce sera une évaluation en fin de projet) (cf. *IdP, VSF Histoires 8 et 1*) ;
- le recours aux fonds propres, quand l'évaluation est décidée et initiée par l'ONG elle-même (cf. *SOS Faim Histoire 6*) ;
- En France, le fonds pour la promotion des études préalables, études transversales et évaluations (F3E) offre l'opportunité à ses membres (organisation française de solidarité internationale), d'entreprendre des évaluations sans grever leurs fonds propres (cf. *HI Histoire 15*). Ce Fonds bénéficie de subventions du ministère des Affaires étrangères français.

Privilégier une méthodologie souple

En fonction du type d'évaluation (projet, structure, relation de partenariat...) et de l'état d'esprit dans lequel elle est menée (attentes fortes des acteurs, appréhension voire hostilité des acteurs, conflits interacteurs...), différentes méthodologies d'évaluation sont utilisées pour établir un dialogue. Il est cependant conseillé d'alterner des entretiens individuels (où les informations seront plus précises et plus intimes) et les démarches collectives (où les jeux de pouvoirs apparaissent plus clairement). Chaque exercice doit être un équilibre entre les aspects quantitatifs (la matière récoltée au cours d'entretiens permet de valider les listes de questions et les grilles d'analyse) et qualitatifs (réflexion, connaissance du sujet).

Sélectionner des évaluateurs professionnels²

Certaines histoires relayent une inquiétude quant à la position de l'évaluateur par rapport à la "culture" interne de l'ONG (idéologie, pratiques, stratégies d'intervention). Ces inquiétudes sont formulées autant par des organisations humanitaires que par celles qui oeuvrent dans le secteur social voire le plaidoyer politique. Certaines ONG défendent le fait que l'évaluateur doive être proche de la culture de l'ONG (et éventuellement se réserve le droit de rejeter les recommandations si ce n'est pas le cas). Il s'agit là d'un élément essentiel qui reflète le degré d'ouverture de l'ONG à une culture de l'évaluation et peut limiter, à terme, sa capacité à réellement évoluer dans ses pratiques et stratégies.

La question du choix de l'évaluateur n'est pas simple. On peut toutefois rappeler un certain nombre de grands principes :

Il est important, lors de la remise de l'offre, que l'évaluateur précise sa position. L'évaluateur doit en effet comprendre (mais pas nécessairement partager, ou avaliser a priori) la conception du monde qui fonde l'action de l'ONG ; ex : principes chrétiens, inspiration révolutionnaire, conception modernisatrice... et évaluer les insuffisances et succès par rapport à cette logique. L'évaluateur doit à la fois être "in et out" : appréhender la philosophie de l'ONG qu'il évalue (in) et prendre le recul nécessaire pour poser un regard objectif sur les faits en préservant au maximum sa neutralité et son libre-examen (out). Toute la subtilité de l'évaluation consiste à trouver un équilibre entre ces deux paramètres. A cet égard, la capacité d'empathie d'un évaluateur est un critère important (et non son degré de sympathie!). La diversité des travaux effectués dans différents cadres institutionnels peut renseigner sur sa capacité de neutralité. De même, les dispositifs institutionnels (F3E par exemple) qui facilitent un arbitrage entre l'administration et l'ONG sur le choix de l'évaluateur, les thèmes à traiter et la méthodologie, limitent les risques de divergences de vues ou de subjectivité de l'évaluateur (cf. *HI, Histoire 15*).

² sur le rôle de l'évaluateur, voir également *Antipodes* n° 156, mars 2002

Les termes de référence ne doivent pas, en toute logique, orienter l'exercice (apprécier les résultats de l'action, essayer de dissimuler des aspects importants, insister exclusivement sur l'étude des éléments positifs). La tentative d'instrumentalisation des évaluateurs reste une réalité dans certains cas.

Le choix du Sud, en termes d'évaluateur et de gestion du processus d'évaluation est à souligner, car il favorise l'utilisation de compétences locales et donc un meilleur "ownership" du développement. Cependant, dans certains cas, il peut être contre-productif, ou difficile à assumer (expert soumis à de fortes pressions locales, problème d'indépendance ou de conflit d'intérêt). Une clarification des rôles et responsabilités des acteurs est primordiale dans tout processus d'évaluation pour éviter confusion d'intérêts, incompréhension des parties en présence, et sentiment de trahison : qui fait quoi ? Qui est responsable de quoi ? Qui participe à quoi ? ...

L'utilisation de consultants multiples permet le croisement de regards pluriels enrichissants et une meilleure appréhension du contexte (plusieurs évaluateurs dont un du Sud ; équipe d'évaluateurs combinant compétences techniques et généralistes ; experts en appui au suivi du processus). Cependant, l'attention est attirée sur l'importance des évaluateurs pour la qualité de l'évaluation. Notons qu'il peut y avoir des décalages entre la présentation des CV (tout à fait engageante) et les attentes quant à la qualité du travail, d'où la nécessité de demander des références (*cf. HI Histoire 15*).

Sur un projet à long terme, il peut être intéressant d'avoir le même évaluateur analysant le projet à deux moments différents. Cela permet de mettre l'accent sur les problèmes irrésolus et d'analyser l'évolution entre deux périodes (*cf. E&F Histoire 16*). A l'opposé, ce choix prive l'ONG d'une vision neuve.

Il n'existe pas de consensus sur le profil idéal des évaluateurs. Certaines ONG privilégient des profils techniques et une bonne connaissance de l'ONG (*cf. MSF*

Histoire 3), alors que d'autres mettent en exergue les compétences en évaluation (cf. *AQUADEV, SOS Faim histoires 5, 6*) ou la connaissance du contexte et des traditions locales (cf. *E&F, VSF, HI Histoires 1, 15, 16*). Le profil "optimal" de l'évaluateur varie en fonction du type d'action à évaluer et de la façon dont on veut le faire. Des compétences en évaluation et méthodologie de cycle de projet nous semblent néanmoins un strict minimum. Si l'accent est mis sur la dimension processus/apprentissage, les compétences en animation et gestion de groupes sont essentielles. La tendance générale dans les projets est de rechercher des personnes disposant d'un profil à la fois technique et relevant des sciences humaines (sociologie, anthropologie, psychologie, animation, pédagogie...). Le profil des évaluateurs tend à suivre cette tendance dans la grande majorité des cas. Il est toutefois recommandé de tester l'évaluateur pour savoir s'il considère le développement comme complètement déterminable à l'avance (auquel cas il aura tendance à énoncer des "il n'y avait qu'à") ou comme l'interaction toujours contingente entre différents acteurs, différents processus, largement indéterminés (ce qu'aujourd'hui de moins en moins de spécialistes ne contestent).

L'appropriation de l'évaluation sera d'autant plus aisée que l'ONG a participé à l'exercice. Une implication active facilite souvent un décentrage des différents intervenants (bénéficiaires, opérateurs, ONG du Sud et du Nord) et une réflexion conjointe. Ce principe de dialogue reste essentiel pour tenter de réduire les inévitables "effets d'opinion" ou la subjectivité (quel que soit le professionnalisme de l'évaluateur).

La restitution : un moment clé pour tous

La restitution orale des résultats sur le terrain est un moment à ne pas négliger et qui demande un temps de préparation. Lorsque l'évaluation est un processus partagé par les acteurs en place (équipe projet, siège, partenaires, bénéficiaires, autres intervenants), la restitution en fin de mission est un moment attendu qui permet



d'échanger sur les conclusions et recommandations préliminaires de l'évaluation et reconnaît aux partenaires et bénéficiaires un statut d'acteurs de leur propre développement. Les associer aux conclusions et recommandations est une garantie d'appropriation de l'exercice.

Elle est souvent l'occasion pour l'évaluateur d'affiner ou de compléter son analyse à la lumière des commentaires reçus. Un bref historique ou une mise en contexte est souvent utile pour homogénéiser les connaissances et faciliter le débat.

La restitution écrite se fait généralement sous forme de rapports d'évaluations, avec une section destinée aux conclusions et recommandations de l'analyse. Pour être utiles et utilisables, les recommandations doivent présenter un degré d'opérationnalité maximal. Il est indispensable que l'évaluateur propose des conclusions et recommandations applicables en fonction des contraintes existantes. Il faut toutefois accorder le temps nécessaire à l'évaluateur de les préparer (c'est-à-dire prévoir des délais et un budget de rédaction réalistes).

Et après ? de l'évaluation à la mise en pratique

L'utilisation des évaluations (en termes de processus et de résultats) est un souci essentiel de beaucoup d'ONG : comment passer du rapport d'évaluation à des mesures concrètes ? (cf. *MSF, AQUADEV, SOS Faim, SongES Histoires 3, 5, 6, 7*). Une évaluation, aussi intéressante soit elle, doit ensuite être réappropriée par la structure et les acteurs pour être utile. La responsabilité incombe aux commanditaires et acteurs de discuter de la suite à donner à l'évaluation, du choix des recommandations à retenir et de leur mise en place. Les suites données aux évaluations peuvent être très diverses : aménagements des actions (cf. *VSF Histoire 1*), production d'un guideline méthodologique utile au secteur (cf. *HI Histoire 15*), décision de ne pas prendre en compte les réorientations suggérées (cf. *IdP Histoire 8*)...

Si la phase du cycle de projet influence largement la marge de manœuvre disponible

pour améliorer l'action, il n'en reste pas moins que toute rectification suite à une évaluation est utile :

- si le projet est terminé, l'évaluation permettra de tirer des enseignements, d'apprécier l'impact et d'alimenter la réflexion interne (cf. *E&F, HI, IdP Histoires 16, 15, 8*) ;
- si le projet est en phase finale d'exécution, les conclusions de l'évaluation serviront de base à la définition de nouveaux programmes et/ou actions; (cf. *VSF Histoire 1*) ;
- si le projet est en cours de mise en oeuvre, les ajustements nécessaires pour conduire avec succès les quelques années de vie restant au projet seront possibles à travers un amendement du cadre logique ;
- si le projet est en phase de programmation, les modifications en profondeur pourront être incluses dès le démarrage par une reconstruction du cadre logique.

Alors à la question, "comment réussir une évaluation ?", les premiers éléments de réponse seraient :

- se poser les bonnes questions : Pourquoi faire une évaluation ? A quoi cela servira-t-il ? Comment se servir de l'information ? ;
- préciser les attentes de chacun et le sens des mots (améliorer le projet : c'est-à-dire ? Quels aspects ?) ;
- rédiger des TdR clairs, précis et partagés par tous ;
- disposer d'une budget suffisant qui permette de réaliser un travail de bonne qualité (prévoir des missions de terrain assez longues, des séances de restitution...)
- recruter un évaluateur ou une équipe d'évaluateurs professionnels ;
- partager les conclusions et recommandations avec le plus grand nombre ;
- se réapproprier l'exercice en interne.



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

Cet ouvrage, étroitement lié au HORS SÉRIE n°2 sur l’évaluation des actions de développement dans le Sud, présente le processus d’évaluation externe à travers des récits d’acteurs, ONG du Nord principalement.

Socialiser les expériences, questionner les pratiques et en tirer des enseignements transversaux nous ont semblé un angle d’approche intéressant pour aborder l’évaluation.

Ces récits s’adressent à tous ceux qui s’intéressent à l’évaluation (ONGN, partenaires du Sud, bailleurs...) ou doutent encore de sa diversité et de sa richesse dans une perspective d’amélioration des pratiques de développement.

COTA asbl

7, rue de la Révolution
1000 Bruxelles
Belgique

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

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

© 2003 | COTA asbl | Sandra Descroix.
ISSN : 1377-8331 | Dépôt légal : D/2003/4457/1

Reproduction autorisée, moyennant mention de la source.