

Suivi axé sur les résultats

Guide relatif aux projets et programmes de la Coopération Technique

Mai 2004



Deutsche Gesellschaft für
Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

« Il vaut mieux avoir approximativement raison que précisément tort »

John Maynard Keynes

Publié par: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH

Rédaction: Bureau Développement de l'entreprise, section Évaluation interne

Table des matières

TABLE DES MATIERES	3
UN DEFI A L'ECHELLE DE L'ENTREPRISE : LA GESTION AXEE SUR LES RESULTATS.....	4
INFORMATIONS UTILES CONCERNANT LE GUIDE	6
1. CONCEPT DU SUIVI AXE SUR LES RESULTATS.....	7
1.1 QUE FAUT-IL ENTENDRE PAR RESULTATS ?	7
1.2 COMMENT LES RESULTATS SE PRODUISENT-ILS ?.....	8
1.3 LE MODELE DE RESULTATS DE LA GTZ.....	9
2. TACHES DU SUIVI AXE SUR LES RESULTATS	12
2.1 TACHES JUSQU'AU NIVEAU DES OBJECTIFS.....	12
2.2 TACHES DEPASSANT LE NIVEAU DES OBJECTIFS.....	13
3. SIX ETAPES MENANT AU SUIVI AXE SUR LES RESULTATS.....	15
1 ^{ERE} ETAPE : IDENTIFIER LES LIMITES SYSTEMIQUES DU PROJET / PROGRAMME.....	15
2 ^{EME} ETAPE : S'ACCORDER SUR LE BUT ET LA DEMARCHE A SUIVRE POUR LE SUIVI AXE SUR LES RESULTATS.....	17
3 ^{EME} ETAPE : S'ACCORDER SUR DES HYPOTHESES DE RESULTATS.....	17
4 ^{EME} ETAPE : VERIFIER LES INDICATEURS ET DEFINIR DES ETAPES CLES.....	19
5 ^{EME} ETAPE : PROCEDER A LA COLLECTE DE DONNEES.....	21
6 ^{EME} ETAPE : EXPLOITER LES RESULTATS DU SUIVI	22
BIBLIOGRAPHIE	25

Un défi à l'échelle de l'entreprise : la gestion axée sur les résultats

Quiconque réalise des projets ou programmes de coopération au développement avec des fonds publics doit répondre de son action en produisant des résultats. Une bonne planification, des produits fournis en temps voulu et des rapports optimistes ne constituent plus une justification suffisante. L'argument selon lequel les moyens dont on dispose ne peuvent suffire à changer le monde ne peut non plus servir à éluder la question des résultats. C'est précisément quand les marges de manœuvre se rétrécissent que la coopération au développement doit prouver de façon crédible qu'elle utilise avec efficacité les moyens mis à sa disposition et qu'elle apporte ainsi une contribution substantielle au développement économique et social des pays partenaires.

La GTZ a pris conscience de ce défi et a réagi en temps voulu. Alors que dans les années 1990, l'assurance qualité était principalement axée sur la « qualité à l'entrée », à partir de 1998 la priorité a porté de plus en plus sur la « qualité à la sortie ». Sur la base de décisions prises au niveau de la direction et définissant l'autocritique et l'évaluation par des tiers comme étant des éléments complémentaires du système d'évaluation de la GTZ, ce système a été réajusté. La révision des méthodes d'évaluation existantes et l'élaboration de procédures nouvelles, compatibles avec les principes de la décentralisation, ont été vivement encouragées.

Avec l'introduction du nouveau Cadre de gestion des contrats et de la coopération (AURA) en août 2002, la gestion axée sur les résultats est également devenue obligatoire dans la procédure de passation de contrats entre le BMZ et la GTZ.¹ La réalisation des objectifs de la politique du développement est désormais au cœur des préoccupations. La réussite des projets et programmes n'est plus, à présent, mesurée aux produits fournis mais aux objectifs atteints. Les responsables du contrat et de la coopération jouissent de ce fait d'une marge de manœuvre plus importante, mais en contrepartie ils partagent avec le partenaire la responsabilité de la réalisation des objectifs de la politique du développement.

Tous ces changements ainsi que l'approche par programmes de plus en plus largement adoptée par la coopération au développement ont de fortes incidences sur la gestion des contrats et de la coopération. La politique actuelle de gestion des contrats et de la coopération reflète cette évolution. Elle décrit ce que la notion de « contrat et coopération » signifie

¹ GTZ/BMZ, Guide pour l'élaboration des offres selon AURA, Eschborn, septembre 2003.

pour la GTZ, comment l'entreprise axe son effort sur les résultats tout au long de la mise en œuvre, quelles sont les responsabilités qu'elle assume, comment elle fournit ses produits et ce dont elle tient compte lors de la planification, de la gestion et de l'assurance qualité des projets ou programmes.²

Pour que la gestion des contrats et de la coopération puisse satisfaire à des exigences accrues en matière d'observation des résultats, il est nécessaire de préciser et de compléter les instruments disponibles, ce qui a notamment été le cas avec l'introduction d'e-VAL amorcée vers le milieu de 2003.

Il ne fait aucun doute que de telles réformes sont nécessaires. La gestion des contrats et de la coopération doit s'accompagner d'un suivi axé sur les résultats afin d'optimiser l'efficacité du pilotage et du système d'information. L'entreprise a besoin des conclusions de ce suivi pour être crédible quand elle rend compte de sa gestion à ses commettants et au grand public. Il va sans dire que les partenaires de la GTZ sont eux aussi fortement intéressés aux résultats des projets et programmes.

² Stratégie de la GTZ pour la gestion des contrats et de la coopération, Eschborn, août 2003.

Informations utiles concernant le guide

Le nombre des initiatives qui, au sein de la GTZ, visent à réorienter les actions de développement de l'entreprise vers les résultats n'a cessé de croître ces dernières années. C'est à ces initiatives que l'on doit que la gestion axée sur les résultats fait aujourd'hui partie des principes directeurs du développement de l'entreprise. La publication d'un guide consacré au suivi axé sur les résultats, qui s'inscrit en appui de cette philosophie de gestion, représente un nouveau jalon dans ce processus.

Les projets et programmes ont besoin d'une marge de manœuvre suffisante pour être en mesure de trouver des solutions adéquates aux problèmes auxquels ils se trouvent confrontés. Il serait cependant erroné et non rentable de tout reprendre depuis le début quand il s'agit de mettre en place des systèmes de suivi orientés vers les résultats. La question de savoir ce qu'est un objectif, comment un projet ou programme atteint son objectif et comment il peut déterminer les impacts de développement qu'il induit n'est pas fondamentalement différente d'un projet ou programme à l'autre. Le présent guide a pour ambition de dégager de la pratique les caractéristiques qui sont communes à toutes les actions de développement, d'en faire la synthèse et de présenter le concept. Il entend faciliter les travaux de base à effectuer lors de mise en place de systèmes de suivi axés sur les résultats et offrir des orientations compatibles avec l'identité de l'entreprise tout en se gardant d'énoncer des prescriptions à caractère restrictif. Le guide comprend les trois parties suivantes :

- la première partie décrit le concept général de suivi axé sur les résultats ;
- la deuxième partie dégage, à partir de ce concept, les tâches à accomplir et en fait une synthèse ;
- la troisième partie explique six étapes allant de la conception du projet ou programme à l'utilisation des résultats du suivi.

Une courte bibliographie indique les textes qui ont été utilisés pour préparer le présent guide et ceux qui invitent à une lecture plus approfondie. Le projet stratégique « Gestion axée sur les résultats » intégrera avec plaisir les références bibliographiques supplémentaires qui lui seront communiquées.

Le Guide est destiné à tous ceux qui ont affaire avec la planification, la mise en œuvre ou l'évaluation des projets et programmes de la Coopération technique allemande. Il se substitue à tous les guides, manuels ou orientations que la GTZ a publiés sur ce thème à ce jour.

1. Concept du suivi axé sur les résultats

La notion de suivi axé sur les résultats est utilisée pour désigner le fait que toutes les activités de suivi d'une action de développement sont basées sur l'observation des résultats. Le suivi axé sur les résultats fait partie de l'auto-évaluation du projet / programme. Il sert à guider et à orienter le projet / programme en l'aidant à ne jamais perdre de vue les résultats qu'il doit permettre d'atteindre. Le suivi axé sur les résultats tient compte de l'ensemble de la chaîne des résultats, depuis les contributions ou moyens mis en oeuvre jusqu'aux réalisations et aux impacts en passant par les activités et les produits ; il est l'une des facettes du système de suivi déjà établis. Sa particularité réside dans le fait qu'il ne se contente pas d'observer ce qui a été obtenu, mais qu'il s'efforce également de savoir quels sont les changements qui ont été induits par ce qui a été fait.

1.1 Que faut-il entendre par résultats ?

Ne sont considérés comme résultats que les changements qui peuvent être attribués à un projet ou programme. Le seul fait qu'un changement se produise ne suffit pas pour parler d'un résultat du projet ou programme, et ce même quand le changement était planifié et recherché par celui-ci. Ce n'est que si une relation de causalité pour le moins vraisemblable peut être établie avec le projet ou programme que l'on peut supposer que le changement observé est bien un résultat de ce dernier.

Les résultats peuvent être intentionnels ou non, escomptés ou imprévus, positifs ou négatifs. Ils ne concernent pas seulement les groupes cibles définis, mais aussi les partenaires et les intermédiaires et ils peuvent se produire dans des domaines entièrement différents. En outre, les résultats ne se produisent pas seulement après achèvement d'une action de développement mais peuvent être générés dès le premier moment de l'intervention et pendant toute la durée du projet ou programme. La mise à disposition de ressources en moyens humains, financiers ou matériels peut générer de premiers résultats susceptibles de fortement influencer les chances de réussite du projet ou programme. De même, les activités d'un projet ne génèrent pas seulement des produits destinés à des parties tierces, mais peuvent aussi, comme dans le cas d'actions de formation continue, avoir des retombées sur l'équipe du projet.

1.2 Comment les résultats se produisent-ils ?

La recherche moderne en matière d'innovations a fait grandement progresser la compréhension des processus de développement et des interactions entre résultats. Les innovations ne percolent pas, comme l'enseignait Rogers dans les années 1970, en droite ligne du cerveau de scientifiques inventifs jusqu'aux paysans ouverts aux innovations en passant par les vulgarisateurs qui les leur proposent, mais sont le résultat d'interactions sociales.³ Les vastes changements que la coopération au développement cherche à induire au niveau de la société ou de l'environnement s'appuient toujours sur un réseau dense d'acteurs poursuivant des intérêts spécifiques et ayant un pouvoir d'influence variable. Plus le nombre d'acteurs participant à un changement est important, plus le « poids factoriel relatif » de la contribution individuelle est faible d'un point de vue statistique. Il s'ensuit qu'il devient de plus en plus difficile de trouver la relation de causalité permettant d'attribuer les réussites enregistrées à un projet ou programme individuel quand l'écart entre ce dernier et les domaines dans lesquels les changements se produisent se creuse.

³ The social organization of innovation. A focus on stakeholder interaction. Institut Royal Tropical, Amsterdam, 1997.

1.3 Le modèle de résultats de la GTZ

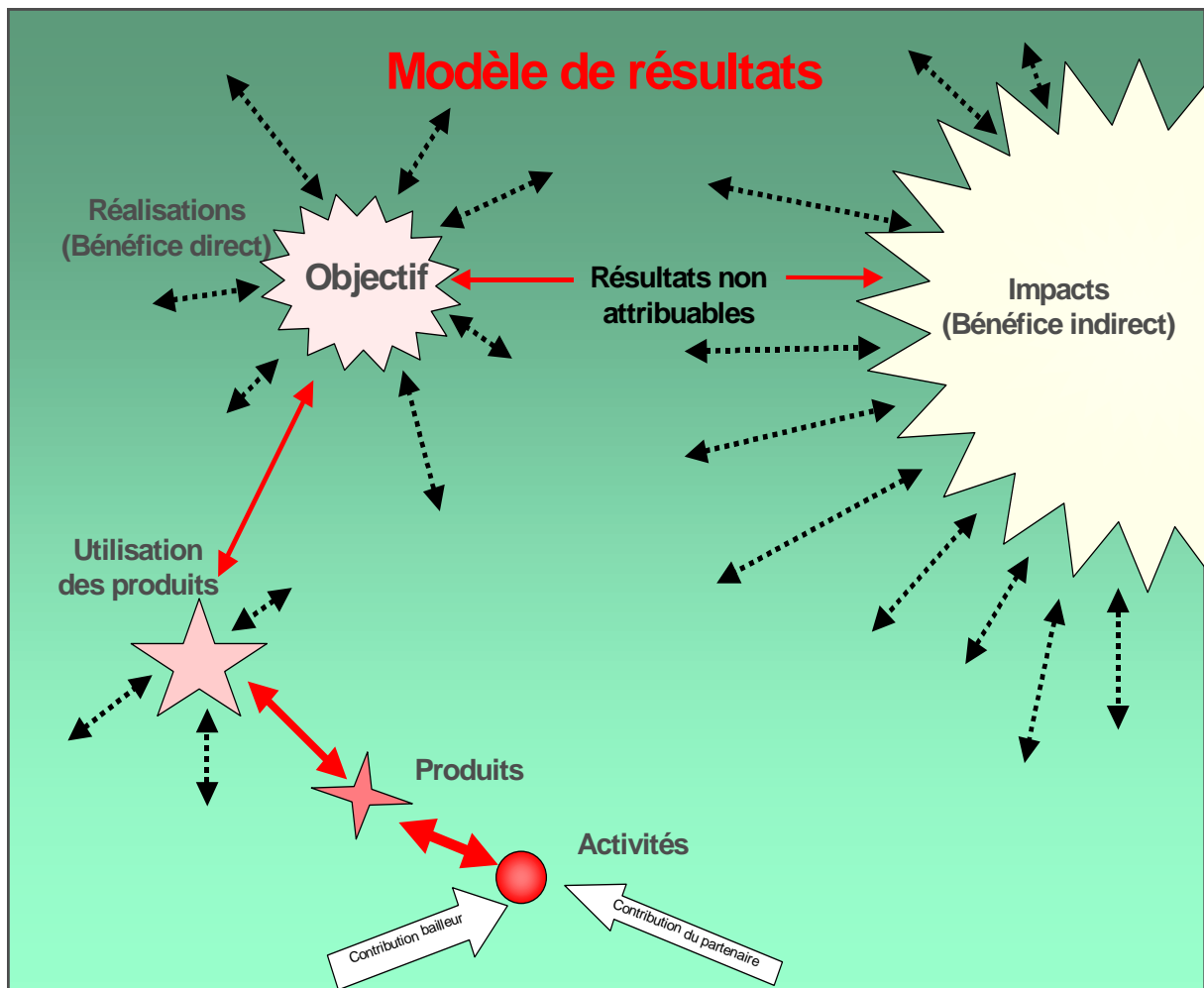
Le modèle de résultats de la GTZ est étroitement lié à la chaîne de résultats générale définie dans le glossaire de l'OCDE⁴. Il traite explicitement du problème bien connu d'attribution dans l'évaluation de l'aide au développement et en fait un élément conceptuel clé. Les projets et programmes de développement sont dotés de ressources par le biais des contributions fournies par la partie allemande et par le partenaire. L'utilisation de ces ressources leur permet de déployer des **activités** qui génèrent des **produits**. Ces produits sont utilisés par les groupes cibles ou par des intermédiaires (**utilisation des produits**) et génèrent ainsi des résultats de développement à moyen et long terme, c'est-à-dire des **réalisations** et des **impacts**.

Jusqu'au niveau de l'« utilisation des produits », l'attribution est, dans la plupart des cas, relativement aisée. Toutefois, quand on passe aux niveaux des « réalisations » et des « impacts », les facteurs externes échappant à l'emprise du projet / programme revêtent de plus en plus d'importance. Les difficultés d'attribution augmentent jusqu'au point où il devient impossible d'établir une relation de causalité directe entre les produits et les changements de développement observés. Jusqu'au niveau où l'existence d'un lien de causalité direct peut être démontrée entre ces produits et les changements de développement positifs observés, le projet est en droit de se réclamer du bénéfice direct induit par ces derniers.

Comme cela a été évoqué ci-dessus, les projets et programmes visent à produire des impacts dépassant le niveau des objectifs, et ce sont ces impacts qui finalement justifient l'action de développement. Il n'est généralement pas possible d'identifier une relation de causalité expliquant de quelle façon ces bénéfices indirects ont été générés étant donné que le nombre d'acteurs impliqués est trop important pour pouvoir isoler les effets induits par une seule intervention. Il importe cependant de surveiller ces résultats de développement globaux (comme les progrès accomplis vers la réalisation des Objectifs de Développement du Millénaire, par exemple). Même s'il n'est pas possible de procéder à une attribution complète de tous les résultats, la GTZ attend de ses responsables de projet / programme qu'ils fournissent des hypothèses vraisemblables sur les contributions de celui-ci à l'obtention de résultats de développement globaux.

⁴ OCDE-CAD (2002): Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats

Graphique 1: Modèle de résultats

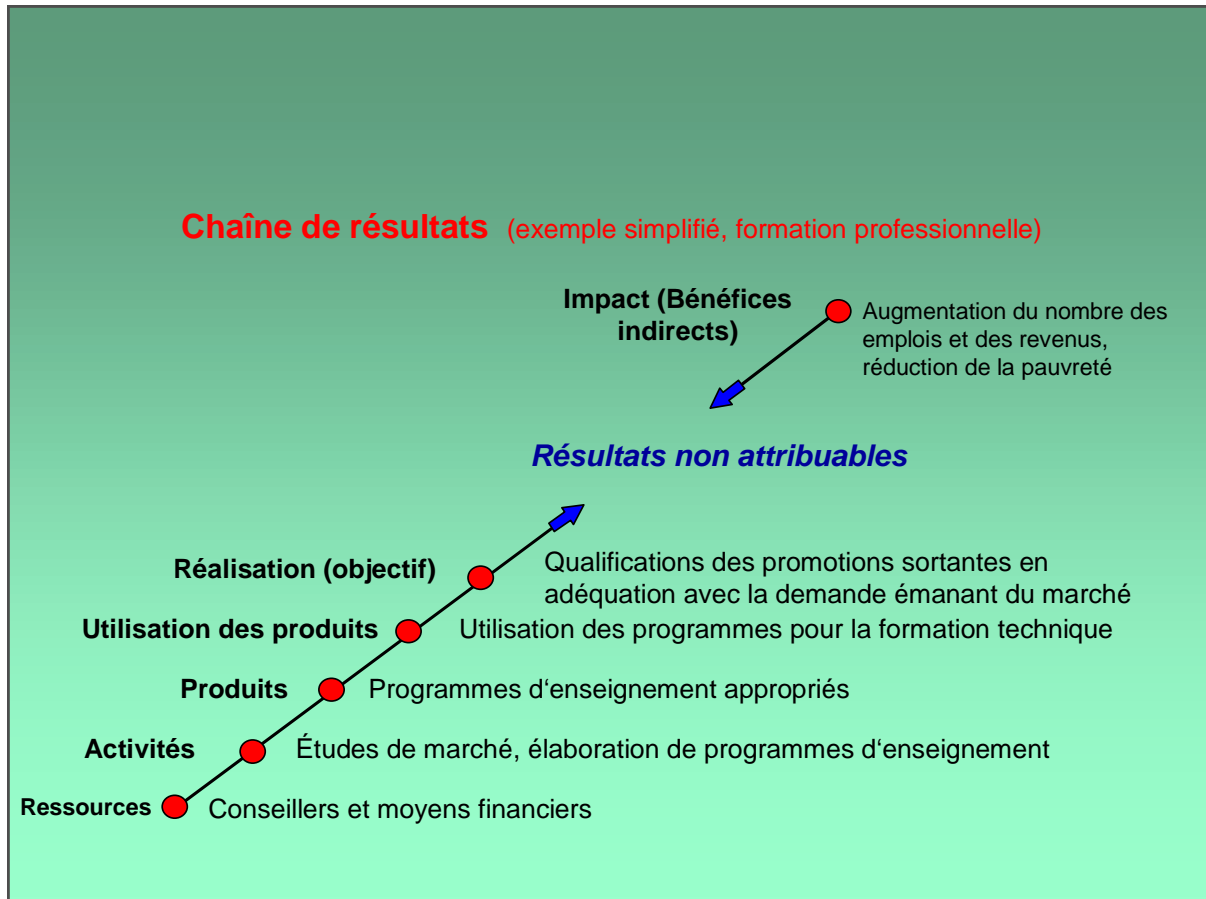


Remarque : les flèches en pointillés symbolisent le nombre croissant de facteurs externes

Dans les définitions données par l'OECD / CAD, les termes « réalisations » et « impacts » se distinguent par leur occurrence dans le temps en désignant respectivement des effets à moyen terme et des effets à long terme. Par comparaison, les expressions « bénéfice direct » et « bénéfice indirect » font référence aux résultats (positifs) enregistrés avant et au-delà du champ des effets non attribuables. En pratique cependant, il est clair que les bénéfices directs sont enregistrés avant les bénéfices indirects. Aussi, dans la plupart des projets et programmes, le bénéfice direct se situera au niveau des réalisations et le bénéfice indirect à celui des impacts.

Le graphique 2 montre à quoi une chaîne de résultats peut ressembler dans la pratique en se servant de l'exemple concret d'un projet de formation professionnelle.

Graphique 2 : Chaîne de résultats simplifiée pour un projet de formation professionnelle



2. Tâches du suivi axé sur les résultats

Le suivi axé sur les résultats a pour tâche principale d'observer les résultats générés par un projet ou programme. Avant de pouvoir identifier ces rés, différentes tâches doivent être accomplies. Il faut, d'une part, déterminer les effets directs (réalisations) qui peuvent encore être clairement imputés au projet / programme et qui peuvent être définis comme étant l'objectif de ce dernier. Il s'agit par ailleurs des effets indirects (impacts) qui sont induits par la réalisation des objectifs dans l'environnement plus large du projet / programme, mais qui ne peuvent pas être clairement attribués à ce dernier.

2.1 Tâches jusqu'au niveau des objectifs

La conception et la planification d'un projet / programme reposent généralement sur des hypothèses de résultats, c'est-à-dire sur des hypothèses concernant la relation causale entre l'intervention et le résultat. Le modèle de résultats décrit ci-dessus contient lui aussi des hypothèses en montrant comment les produits du projet / programme seront utilisés et quels résultats bénéfiques peuvent normalement en être escomptés.

La tâche principale devant être assumée par le suivi axé sur les résultats consiste à observer et à établir dans quelle mesure les résultats supposés se produisent effectivement et si le projet / programme progresse en direction de son objectif. Le suivi doit, à cet effet, porter son attention sur la chaîne de résultats escomptés, mais il doit aussi surveiller la manifestation éventuelle de résultats indésirables susceptibles de compromettre la réalisation des objectifs ou d'entraîner d'autres conséquences préjudiciables. Le suivi axé sur les résultats doit livrer les informations dont le responsable de la gestion du contrat et de la coopération a besoin pour canaliser un projet / programme dans ce qu'il est convenu d'appeler le « corridor des objectifs ». Les questions clés à se poser jusqu'au niveau des objectifs sont les suivantes :

- Quelles sont, au niveau des résultats, les principales hypothèses qui sous-tendent la conception et la stratégie du projet / programme ?
- Dans quels domaines des résultats souhaités ou indésirables sont-ils susceptibles de se produire ?
- Quels acteurs et conditions d'ensemble exercent une influence considérable sur le projet / programme et de quelle façon cette influence se manifeste-t-elle ?
- Les hypothèses de résultats adoptées pour le projet / programme sont-elles pertinentes ?
- À quels facteurs doit-on principalement imputer l'intervention des changements positifs ou négatifs observés ?

- Quels sont parmi les changements observés ceux qui ont un lien de causalité direct avec le projet / programme et qui peuvent donc être considérés comme étant des résultats de ce dernier, en particulier au niveau des objectifs ?

Il ne suffit pas d'observer les résultats induits par l'action de développement sur son environnement. Il est aussi intéressant de voir comment l'environnement influe sur le projet / programme, car les changements se produisant au niveau des conditions d'ensemble ou des interventions d'autres organisations de développement peuvent avoir des incidences positives ou négatives sur la réalisation des objectifs. Pour être en mesure d'observer ces interactions, les responsables de la gestion des contrats et de la coopération doivent rester attentifs au cadre institutionnel, politique, social, économique et écologique. Le suivi axé sur les résultats a ainsi pour tâche d'identifier les principaux facteurs d'influence ainsi que d'observer et d'analyser leurs incidences sur la réalisation de l'objectif.

Dans le cas des projets et programmes arrivant à leur terme, le suivi doit permettre d'établir que l'objectif global défini a soit été atteint soit n'a pas été réalisé.

2.2 Tâches dépassant le niveau des objectifs

L'objectif du projet / programme doit se référer au niveau des réalisations. Toutefois, la vraie raison d'intervenir dans un secteur ou dans un pays se situe souvent au-delà des réalisations que l'on se propose d'accomplir et ne peut donc généralement plus être influencée que de façon indirecte par le projet / programme. Dans l'exemple du graphique 3, l'objectif a été formulé comme suit : « Les qualifications de la promotion sortante sont en adéquation avec la demande émanant du marché ». Cet objectif ne représente pas une fin en soi. La justification du projet / programme dans la perspective de la politique du développement se fonde sur l'espoir que la promotion sortante, bien formée, trouvera du travail, qu'elle parviendra grâce à cela à améliorer sa situation sociale et que l'économie deviendra plus compétitive grâce à la présence de personnel bien formé. La réalisation de ces résultats présumés dépend de l'interaction d'un grand nombre d'acteurs différents qui ne peuvent pas ou guère être influencés par le projet, mais qui doivent être observés. Quand on se rend compte, par exemple, que le secteur d'intervention du projet de formation professionnelle perd beaucoup de son importance sous l'influence de facteurs externes, il faut se demander de façon critique si l'angle d'approche du projet / programme est encore pertinent.

Le suivi axé sur les résultats observe également les changements qui se manifestent au-delà de la ligne des résultats attribuables et s'efforce d'établir s'il existe un lien plausible entre ces changements et l'action de développement. Les commettants ou clients, l'opinion publique et les milieux politiques attendent du projet / programme qu'il leur rende des comptes aussi

bien sur ses contributions à la réalisation des objectifs sectoriels que sur les progrès de développement, en général, par exemple en termes de réduction de la pauvreté, de consolidation de la paix ou de protection de l'environnement. Un projet de santé doit être informé de la mortalité infantile dans la région, un projet de conseil sur les questions douanières doit être renseigné sur le budget de l'État et une contribution à la réduction de la pauvreté doit connaître la stratégie nationale en matière de réduction de la pauvreté.⁵

On dispose souvent déjà de quantités suffisantes de données fiables pouvant être utilisées pour suivre les changements globaux du type de ceux décrits ci-dessus. Quand cela n'est pas le cas, ces données ne devraient pas être recueillies isolément par un projet / programme individuel, mais conjointement avec d'autres projets du secteur ou dans le cadre d'évaluations communes mises en oeuvre avec le partenaire et avec d'autres bailleurs de fonds indépendamment du projet. L'analyse de ces données et la détermination de la contribution possible du projet / programme aux changements constatés font partie des tâches du suivi dans le cadre du projet. Il n'est cependant pas nécessaire d'établir une relation causale entre les changements constatés et le projet / programme. Il suffit, sur la base des données utilisées par le projet pour assurer le suivi des moyens, des activités, des produits, de l'utilisation de ces derniers et des réalisations de présenter de façon plausible dans quelle mesure il aurait pu contribuer à induire les changements intervenus dans son environnement.⁶ Les responsables du contrat et de la coopération doivent s'efforcer de répondre à ces questions non seulement par le biais des instruments de suivi, mais aussi dans le cadre de contrôles de l'état d'avancement du projet et d'évaluations ponctuelles.

Principales tâches incombant aux responsables du contrat et de la coopération pour assurer le suivi axé sur les résultats

a) Jusqu'au niveau des objectifs :

Présentation des relations causales existant entre les changements visés par l'objectif du projet / programme et les produits générés par ce dernier.

Il est nécessaire, à cet effet, d'observer les caractéristiques suivantes du projet / programme :

- principales activités ;
- produits destinés à des tiers (par exemple, aux intermédiaires) ;
- utilisation et forces externes la favorisant ou l'entravant ;
- réalisations.

b) Au-delà du niveau des objectifs :

Observation des changements intervenus dans l'environnement large du projet / programme qui peuvent être reliés à son objectif par une relation causale plausible.

⁵ GTZ, Impact Assessment with a Poverty Focus in Policy Advisory Projects: Concepts, Questions and Cases, Eschborn, 2000.

⁶ GTZ, Establishing Plausibility in Impact Assessment, 2001.

3. Six étapes menant au suivi axé sur les résultats

La description des modalités concrètes de mise en œuvre du suivi axé sur les résultats fait suite à la présentation de ses bases conceptuelles. La troisième partie du guide est subdivisée en six sections qui, dans la lignée d'autres guides consacrés au suivi et dont le présent texte a largement tiré profit⁷, sont qualifiées d'étapes bien qu'elles ne se suivent pas selon une séquence devant être systématiquement observée. Des grappes de mesures typiques, qui doivent être mises en œuvre pour s'assurer que le suivi axé sur les résultats donnera les performances attendues, sont décrites et sont, en partie, illustrées à l'aide d'exemples.

Nombre des exigences énoncées dans ce qui suit devraient déjà avoir été traitées au stade de la planification, par exemple la délimitation systémique du projet / programme, la formulation des hypothèses de résultats ou la définition d'indicateurs. Ces différents points seront abordés une nouvelle fois ici dans la mesure où les fonctions de suivi sont souvent confiées à des personnes qui n'étaient pas associées à la planification. Il est souvent opportun dans un projet / programme de vérifier les bases de la planification lors de la mise en place du suivi et, éventuellement, de les adapter. Le suivi axé sur les résultats devrait être assuré en très grande partie par le projet / programme lui-même afin d'amorcer des processus de réflexion et d'apprentissage au sein de l'équipe et d'utiliser, si possible intégralement, les connaissances et les expériences de cette équipe.

1^{ère} étape : Identifier les limites systémiques du projet / programme

En quoi consiste le projet ou programme, qui en fait partie et où commence son « environnement » ? Un principe de base du suivi axé sur les résultats veut que l'on clarifie ce qu'il est convenu d'appeler les limites systémiques du projet / programme en se référant aux niveaux du modèle général des résultats.

Si un projet / programme en cours d'exécution envisage d'axer davantage son système de suivi sur les résultats, il importe de veiller à ce que les parties prenantes aient une vision commune des différents niveaux, ce qui peut être obtenu en répondant aux questions suivantes :

⁷ Nous aimerions, dans ce contexte, attirer l'attention sur les deux publications *Orientierungsrahmen für das Wirkungsmonitoring in Projekten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung*, GTZ, 2000, et *Impact Monitoring & Assessment*, Bern, 2002.

- Où s'achèvent les activités du projet / programme et où commencent les produits ?
- Qui participe directement à la réalisation des produits ?
- Qui doit utiliser les produits ?
- Quels sont les impacts recherchés et à qui doivent-ils profiter ?

Si la conception du projet / programme n'a pas encore été arrêtée, la tâche se présente différemment. Il ne faut pas, dans ce cas, commencer par analyser les limites systémiques d'un projet / programme en cours mais indiquer les éléments que la conception du projet devra prendre en compte. Il ne faut pas poser la question : « quelles sont les limites du système ? », mais : « où les limites du système peuvent / doivent-elles se situer ? » Il faut donc demander : « qui fait partie du projet, qui sont les intermédiaires, les groupes cibles et les autres parties prenantes ? ». Il est ainsi possible, par exemple, qu'un projet se limite à coopérer avec un service du ministère de l'environnement ou alors qu'il collabore avec tous les services de l'environnement, aussi bien dans la capitale qu'aux niveaux des provinces et des districts, dans les différentes parties du pays. Des produits peuvent donc être générés par le projet, être utilisés et servir à leurs destinataires aux différents niveaux. Les éléments suivants sont importants sous l'angle de la portée du projet :

- capacité de performance du partenaire ;
- situation sur place ;
- directives en matière de politique du développement ;
- compétence de la CD allemande ;
- dotation en ressources.

Exemple illustrant des limites systémiques différentes pour trois projets distincts de réforme de l'administration forestière			
	Projet A	Projet B	Projet C
Les partenaires directs de l'expert en mission de longue durée travaillent dans le service de la planification et de l'organisation du ministère (APO).			
Le service de la planification (APO) soutient des groupes de travail, des comités et des commissions au sein du ministère, dans quatre provinces sélectionnées et dans huit districts, qui sont impliqués dans la réforme de l'administration.	Produit		
Les groupes de travail, comités et commissions préparent une réforme visant à améliorer la répartition des compétences et les procédures administratives.	Utilisation des produits		
Les prestations de services centrales et les directives de structuration en aval de l'administration s'améliorent en conséquence.	Réalisation	Produit	
Les services forestiers provinciaux utilisent les prestations offertes par l'administration centrale et le soutien direct proposé par le projet.		Utilisation des produits	
En conséquence, les prestations de services de l'administration forestière au niveau des districts s'améliorent également.		Réalisation	Produit
Les entreprises forestières publiques, les entreprises privées, les communes, les groupes d'intérêt et les ménages individuels			Utilisation des pro-

utilisent ces prestations de service.			duits
Les résultats en découlant vont de l'accès amélioré aux ressources en bois de feu à la création d'emplois dans l'industrie du bois en passant par l'amélioration des revenus des ménages, etc.			Réalisation
Au niveau macro, on constate des effets sur la croissance et sur la répartition des revenus ainsi que des impacts sur la réduction de la pauvreté, la préservation de la biodiversité et la multifonctionnalité de la forêt, etc.			

Lors de la définition des limites du système, il importe de respecter les critères de rentabilité et le principe de l'intervention minimum.

2^{ème} étape : S'accorder sur le but et la démarche à suivre pour le suivi axé sur les résultats

Cette deuxième étape sert à clarifier les intérêts et les attentes que les parties prenantes placent dans le suivi axé sur les résultats. Les principales questions à poser sont les suivantes :

- Quels sont les intérêts des parties prenantes et quelles attentes placent-elles dans un système de suivi axé sur les résultats ?
- Qui a besoin de quelles informations pour a) assurer le pilotage du projet b) justifier son action et en rendre compte ?
- Quelles sont les ressources en moyens financiers, en temps et en personnel dont on dispose pour le suivi ?
- Existe-t-il ailleurs des approches d'observation des effets dont on pourrait s'inspirer et que l'on pourrait adopter ?

La démarche aura été clarifiée dans une très large mesure dès lors que l'on aura répondu à ces questions.

3^{ème} étape : S'accorder sur des hypothèses de résultats

Les hypothèses de résultats sont des suppositions s'appuyant sur l'expérience, parfois aussi assurées scientifiquement, qui portent sur l'interaction entre l'intervention et le résultat. Elles jouent un rôle important tant au niveau de la planification et de la mise en œuvre qu'en ce qui concerne le suivi axé sur les résultats.

- Avant même de s'atteler à la planification technique à proprement parler, par exemple lors des négociations politiques qui précèdent, on formule des hypothèses quant aux changements susceptibles d'être induits par différents types d'interventions. Ces hypothèses servent de point de départ à la planification.
- Dans la mesure où elles présupposent des relations de causalité, les hypothèses de résultats conviennent bien pour formuler des indicateurs de réalisation des objectifs.

- Durant la planification, les hypothèses de résultats peuvent servir à décrire la démarche et l'approche méthodologique du projet / programme. Elles peuvent ainsi répondre à la question de savoir comment l'objectif prédéfini peut être atteint. Les hypothèses de résultats sont arrêtées dans la planification.
- Des hypothèses de résultats peuvent être formulées non seulement en ce qui concerne les changements positifs attendus, mais encore en anticipation d'évolutions négatives. Les responsables des contrats et de la coopération peuvent s'en servir pour mettre en place un suivi systématique dépassant les simples comparaisons entre prévisions et réalisations. Les hypothèses de résultats livrent ainsi les éléments de base nécessaires à l'identification et à l'appréciation des risques.
- Les hypothèses de résultats permettent également d'établir une relation causale plausible entre les changements intervenus dans l'environnement d'un projet / programme et les activités et produits de ce dernier.

Exemple illustrant l'identification d'hypothèses de résultats dans le projet « Amélioration de la compétitivité de la production fruitière et légumière »

La chaîne de résultats suivante a été décrite dans l'offre du projet :

Ressources

- experts ;
- moyens financiers.

Activités

- conseil à des institutions sectorielles et à des prestataires de services publics et non gouvernementaux ;
- mise en place d'une ligne de crédit auprès de la banque agricole ;
- conseil aux ministères sectoriels sur le cadre législatif et réglementaire.

Produits

- services de vulgarisation et de conseil améliorés pour les agriculteurs et les organisations de commercialisation ;
- disponibilités de crédits agricoles spécifiques ;
- procédures de certification et d'assurance qualité ;
- pépinières opérationnelles.

Utilisation

- les agriculteurs et les organisations de commercialisation améliorent leur gestion et appliquent de nouveaux procédés ;
- les agriculteurs investissent dans de nouvelles variétés et dans des équipements d'infrastructure ;
- les paysans et les organisations de commercialisation recourent à la certification.

Réalisation / objectif global

- La compétitivité de la production fruitière et légumière est améliorée.

La « grande » hypothèse de résultats du projet s'inscrit en filigrane dans toute la chaîne de résultats décrite ci-dessus. Elle se fonde sur un certain nombre d'hypothèses « d'importance secondaire » telles que celles-ci :

- l'offre en matière de conseils est effectivement utilisée par ceux à qui elle est destinée ;
- les conseils fournis aux institutions intermédiaires ont véritablement pour effet d'améliorer les prestations de conseil et de vulgarisation offertes au groupe cible ;
- les crédits disponibles sont effectivement utilisés par les agriculteurs et par les organisations de commercialisation et leur servent par ailleurs à réaliser des investissements dans la production fruitière et légumière ;
- les investissements dans la production fruitière et légumière se traduisent par un accroissement de la productivité ;
- la certification est véritablement un moyen approprié pour convaincre les acheteurs de la qualité des produits.

Lors de la mise en place d'un système de suivi axé sur les résultats, les hypothèses de résultats implicitement contenues dans la stratégie d'intervention doivent être exprimées de façon explicite, c'est-à-dire qu'elles doivent être rendues transparentes. Les domaines de résultats immédiats et plus éloignés deviennent ainsi manifestes.

L'environnement économique du pays de même que l'évolution des cours du change ou, ailleurs, les restrictions d'exportation peuvent avoir des incidences négatives ou positives sur le projet et doivent être prises en compte dans les hypothèses de résultats.

Dans un projet / programme de CT typique, il n'est ni nécessaire ni réaliste de vouloir appréhender tous les changements et de les analyser en vue d'établir un lien causal éventuel avec le projet. Il suffit de limiter l'observation aux domaines de résultats les plus importants. Il convient, dans un premier temps, d'axer le suivi sur un ou quelques domaines sélectionnés, puis de l'étendre progressivement aux autres domaines sur la base des expériences concrètes recueillies.

4^{ème} étape : Vérifier les indicateurs et définir des étapes clés

Pour savoir si le projet / programme débouche bien sur les changements souhaités, il est nécessaire de définir des indicateurs d'objectifs. Les principaux indicateurs ont, en règle générale, été déterminés dans la phase de planification. Il s'agit maintenant de les vérifier et, éventuellement, de les préciser ou de les compléter. Il importe en outre de définir des étapes clés qui permettront d'établir si le projet / programme se rapproche progressivement de l'objectif à atteindre. Les questions importantes à poser en liaison avec les indicateurs et les étapes clés sont les suivantes :

- Chez qui les choses doivent-elles changer ?
- Dans quelle mesure les choses doivent-elles changer ?
- Jusqu'à quand les choses doivent-elles changer ?

Exemple illustrant la vérification des indicateurs et la définition d'étapes clés

Les indicateurs suivants ont été formulés dans l'offre pour le projet « Amélioration de la compétitivité de la production fruitière et légumière » :

- accroissement moyen du produit des ventes en pour-cent ;
- diminution moyenne des coûts de production en pour-cent ;
- réduction du nombre de faillites ;
- accroissement du volume des exportations de fruits et légumes en pour-cent.

Dans la plupart des cas, il ne sera pas possible, au début du projet, de préciser davantage ces indicateurs. Il est cependant possible de définir des étapes clés qui permettront de dire si le projet se trouve sur la bonne voie, c'est-à-dire dans le « corridor d'objectifs ». Les hypothèses et les domaines de résultats définis précédemment sont utiles à cet égard. Selon le moment, les étapes clés peuvent se référer à la transformation d'activités en produits, à l'utilisation du produit ou à des facteurs qui jouent un rôle à cet égard. Il peut s'agir, par exemple, du recours des agriculteurs et des organisations de commercialisation aux conseils proposés, de la souscription de crédits ou des modalités d'utilisation du crédit.

Si le suivi montre que les agriculteurs ne contractent pas de crédits et que leurs capitaux propres sont très limités, il ne faut pas s'attendre à ce que la production agricole augmente par suite d'investissements supplémentaires. Il faut à présent redresser la barre afin que le projet ne quitte pas le « corridor d'objectifs ».

Les indicateurs sont des « règles de mesure » permettant de constater les changements intervenus. Ils livrent des informations utiles et comparables sur ces changements. Pour pouvoir appréhender des situations complexes, il est souvent nécessaire de définir plusieurs indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Les valeurs affectées à l'indicateur doivent être différenciées. Ainsi, par exemple, la forme physique d'une personne peut être mesurée à sa performance au saut en hauteur. Il faut cependant attribuer d'autres valeurs de performance à l'indicateur quand il s'agit d'enfants (hauteur du saut en centimètres) ou d'adultes en bonne santé. Alors que l'indicateur fait référence à la question « quoi ? », la valeur se rapporte à la question « combien ? ».⁸

Des valeurs de référence sont nécessaires pour pouvoir interpréter les indicateurs. Ces valeurs de référence permettent de dire quand le projet enregistre un succès satisfaisant. À cet effet, il convient si possible de décrire le changement non seulement en termes relatifs mais aussi en valeurs absolues. Ces valeurs de référence peuvent être :

- une valeur initiale de base ;
- des tendances de développement ;
- une valeur enregistrée dans une situation comparable ;
- une qualité définie.

À défaut d'un état des lieux en bonne et due forme, il faut toujours s'efforcer de se faire une idée de la situation de base à laquelle les changements observés devront être comparés. Dans le cas d'indicateurs qui décrivent une certaine qualité ou la réalisation d'un état, il n'est pas toujours facile de les distinguer d'un objectif, d'un résultat ou d'une activité. L'indicateur doit dire sur quoi doit porter l'observation et ne peut ni ne doit soulever lui-même une telle question. Le plus souvent, il n'est pas possible de décrire à l'aide d'un indicateur unique tous les aspects d'un changement que l'on se propose d'induire. Il est recommandé ici de recourir à une combinaison de plusieurs indicateurs (quantitatifs et qualitatifs).

Les intermédiaires et les groupes cibles devraient participer à l'élaboration des indicateurs parce que, en tant que bénéficiaires des produits du projet, ils sont souvent mieux en mesure

⁸ Le « Guide pour l'élaboration des offres selon AURA », GTZ, 2003, décrit en détail ce que sont les indicateurs et comment ceux-ci doivent être utilisés.

que d'autres de dire à quoi on peut reconnaître qu'un changement envisagé survient effectivement.

La vérification et, en cas de besoin, l'amélioration des indicateurs font partie du suivi axé sur les résultats. Avant de définir de nouveaux indicateurs, il faut cependant vérifier si les systèmes de suivi des institutions partenaires ne disposent pas déjà d'indicateurs permettant de saisir les changements recherchés.

5^{ème} étape : Procéder à la collecte de données

La méthode de recueil de données utilisée par un projet / programme dépend fortement du volume et de la qualité des informations dont il veut disposer. Elle dépend en outre des ressources en temps, en personnel et en moyens financiers dont il dispose pour le suivi.

La décision concernant la méthode de collecte de données doit être prise en considération du rapport coût-bénéfice. Les discussions de groupe, l'observation participante, la recherche-action, l'évaluation participative en milieu rural et d'autres méthodes qualitatives du même type livrent des informations fondées sur des perceptions subjectives qui sont souvent plus révélatrices que des données chiffrées de nature purement statistique.⁹

Les questions à poser en liaison avec le recueil de données portent sur le « comment ? ».

Les principales questions auxquelles il faut répondre ici sont les suivantes :

- Quelles sont les données dont il faut disposer pour pouvoir étoffer les indicateurs prescrits par le commettant / client ?
- Quel est le degré d'exactitude, de fiabilité et de représentativité recherché ?
- Quelles sont les ressources en temps, en personnel et en moyens financiers dont on dispose pour la collecte de données ?
- Où peut-on trouver des informations déjà disponibles qui peuvent être utilisées ?
- À quelle fréquence les données doivent-elles être recueillies ?
- Faut-il recourir à son propre personnel ou à du personnel externe ?

La décision concernant les personnes à interviewer constitue une étape méthodologique importante. Il importe de se souvenir ici que les personnes directement impliquées dans le projet / programme sont souvent bien informées sur certains aspects contextuels, tels que la démarche, les structures, les antécédents et les processus, mais que, pour cette raison, ils

⁹ Avec e-VAL, la procédure d'évaluation informatisée utilisée par la GTZ depuis 2003, des données qualitatives peuvent être recueillies et être exploitées sur un plan quantitatif.

ne sont pas nécessairement les mieux au courant des résultats générés par le projet / programme. Les groupes cibles, en revanche, sont bien informés sur ces questions des résultats et devraient donc toujours être interviewés. Dans le cadre de ses activités de suivi, le projet devrait toujours s'adresser également à d'éventuels bénéficiaires indirects ou à d'autres personnes indirectement concernées. Lors de sondages auprès de ces groupes de personnes, il n'est pas nécessairement souhaitable de concentrer immédiatement les questions sur le projet / programme. On peut s'attendre à ce que ces personnes donnent des réponses plus fiables quand elles sont d'abord interrogées sur les changements qu'elles ont vécus. Il convient de leur donner toute latitude pour parler de leurs produits propres et de ceux générés par d'autres.¹⁰ Ce n'est que quand l'attention se porte également sur les produits du projet / programme, qu'il convient d'analyser de plus près les interactions et relations de causalité possibles en s'aidant des questions suivantes :

- Comment les produits du projet / programme sont-ils jugés ?
- Qui utilise ces produits, quand et à quelles fins ?
- Les produits du projet / programme ou ce que d'autres en font ont-ils un impact ?
- Existe-t-il en plus des effets directs (réalisations) encore d'autres résultats, éventuellement même négatifs ?

Les réponses que les partenaires, les intermédiaires et les groupes cibles donnent à ces questions, qu'il convient de préciser et de concrétiser en fonction du contexte spécifique, revêtent une très grande importance quand il s'agit de déterminer si le projet / programme évolue toujours dans son corridor d'objectifs.

6^{ème} étape : Exploiter les résultats du suivi

Des données de suivi fiables et actuelles sont indispensables à tout projet / programme de développement. Cependant le fait de disposer de telles données ne suffit pas. En effet, le bénéfice retiré du travail laborieux de collecte de données ne se fait ressentir qu'au moment de l'utilisation des résultats du suivi. Il est décisif à cet égard de pouvoir extraire, à partir des données recueillies, des informations qui serviront, d'une part, au pilotage du projet / programme, d'autre part à la reddition des comptes vis-à-vis des commettants et de l'opinion publique. On commet souvent l'erreur de croire que les tâches de suivi s'arrêtent avec la présentation graphique et la transmission des données. Les graphiques et tableaux sont utiles, mais l'étape décisive dans cette phase d'utilisation réside dans l'interprétation

¹⁰ Un exemple de ce type de sondage est décrit de façon détaillée dans : GTZ/Banque mondiale. A Beneficiary Assessment of AGETIP, 1996.

des données. Ce sont les personnes directement impliquées dans le projet qui sont le mieux à même de s'acquitter de cette tâche.

Elles connaissent bien le contexte et sont en mesure d'interpréter les chiffres « nus ». La consultation de documents suffit généralement à dire que le nombre d'élèves ayant achevé une formation dans le cadre du projet de formation professionnelle donne à supposer que le projet se trouve toujours dans la voie prévue par la planification. Pour pouvoir dire que le projet, en encourageant les promotions sortantes, se rapproche effectivement de son objectif et contribue finalement à l'insertion professionnelle des jeunes, il est cependant nécessaire de disposer de connaissances précises sur l'environnement du projet. Le suivi axé sur les résultats permet de tirer de telles conclusions et représente ainsi une aide efficace pour les responsables des contrats et de la coopération.

Les tâches externes du suivi s'étendent au soutien apporté aux responsables des contrats et de la coopération pour la reddition de comptes vis-à-vis des commettants et de l'opinion publique, à la gestion des connaissances dans l'entreprise et au marketing du projet. Le suivi leur offre des informations actuelles et fiables qu'ils peuvent utiliser pour les rapports, ateliers, discussions avec des groupes d'utilisateurs, exposés, bulletins d'information au travers desquels ils assument ces tâches. La préparation des informations, leur mise en forme et la fréquence à laquelle elles sont fournies sont axées en premier lieu sur les besoins des utilisateurs. On sait par expérience que le potentiel de communication de rapports volumineux est faible ; dans les relations publiques « moins » est souvent synonyme de « plus ». Le nouveau cadre pour la gestion des contrats et de la coopération (AURA) exige même de se limiter à l'essentiel ; en plus de la description succincte habituelle du projet / programme, les rapports destinés au BMZ ne doivent plus approfondir que les trois points suivants :

- situation actuelle du projet / programme :
niveau de réalisation de l'objectif, changements importants intervenus dans le projet / programme, dans son environnement et au niveau des conditions d'ensemble ainsi que résultats constatés ;
- changements dans l'appréciation des risques ;
- propositions concernant les mesures à prendre¹¹.

Un système de suivi résolument axé sur les résultats parviendra à des conclusions qui, par le biais de la gestion des connaissances, devraient être mises à la disposition de l'ensemble de l'entreprise. Le suivi doit présenter les « leçons à apprendre » de façon intelligible et les

¹¹ Un guide pour la préparation des rapports d'activité selon AURA est en préparation.

communiquer suffisamment à temps afin qu'elles aient une chance de se transformer en « leçons apprises ».

L'utilisation des résultats est le pas décisif qui conduit à l'impact. Quand ce pas est franchi, le suivi axé sur les résultats commence à opérer de lui-même.

Bibliographie

Toutes les publications peuvent être consultées à l'adresse suivante :
<http://intranet.gtz.de/wirkungsorientierung>

a) Guides correspondants de la GTZ

GTZ	Stratégie de la GTZ pour la gestion des contrats et de la coopération, août 2003
GTZ/BMZ	Guide pour l'élaboration des offres selon AURA, septembre 2003
GTZ	Guide pour la préparation des projets et programmes de CT, avril 2004
GTZ	Guide pour la préparation des rapports d'activité destinés au BMZ

b) Publications citées

GTZ	Establishing Plausibility in Impact Assessment, 2001
GTZ/Banque mondiale	A Beneficiary Assessment of AGETIP, Washington, 1996
Paul G.H. Engel	The social organization of innovation. A focus on stakeholder interaction. Royal Tropical Institute, Amsterdam, 1997
K. Herweg, K. Steiner	Impact Monitoring & Assessment, Tomes 1 et 2, Bern, 2002
A. Lobb-Rabe	Impact Assessment with a Poverty Focus in Policy Advisory Projects: Concepts, Questions and Cases, GTZ, 2000
P. Müller-Glodde (éd.)	Orientierungsrahmen für das Wirkungsmonitoring in Projekten der Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung unter besonderer Berücksichtigung armutsmindernder Wirkungen, parties I et II, GTZ, 2000

c) Autres publications pertinentes

A. Binnendijk	Results Based Management in the Development Cooperation Agencies, DAC Working Party on Aid Evaluation, Paris, 2001
Deutsche Gesellschaft für Evaluation	Standards für Evaluation, Köln, 2002
Commission européenne	Guidelines For The Use Of Indicators In Country Performance Assessment, Brussels, 2003
T. Lehtinen	Measuring the Performance of EC Development Cooperation, DIFID, London, 2002
Banque mondiale	Assessing Aid: What Works, What Doesn't, and Why, Oxford University Press, 1998