

**Suivi /
Evaluation (S/E)
des projets d'eau potable et
d'hygiène publique**

*Rapport sur le 5ème séminaire de Gersau d'AGUASAN
(du 3.7. - 7.7. 1989)*

LIBRARY
INTERNATIONAL RESEARCH CENTER
FOR COMMUNITY WATER SUPPLY AND
SANITATION (IRC)

Résumé

Zurich, en septembre 1989

AGUASAN c/o SKAT
Varnbühlstr. 14
9000 St. Gall
Suisse

202.5-897-10947

LIBRARY, INTERNATIONAL REFERENCE
CENTRE FOR COMMUNITY WATER SUPPLY
AND SANITATION (IRC)

P.O. Box 93190, 2509 AD The Hague

Tel. (070) 814911 ext 141/142

RN: ISN 10947

LO: 202.5 89SU

Ce papier résume le rapport paru en langue allemande à l'occasion du 5ème séminaire de l'AGUASAN¹. En voici le titre:

*Monitoring & Evaluation in Trinkwasser- und Sanitationsprojekten; Bericht über den 5. Gersau-Workshop der AGUASAN; von U. Geiser, Geographisches Institut Universität Zürich; für AGUASAN c/o SKAT, Varnbuelstr. 14, CH-9000 St. Gallen
Zürich, September 1989*

Le rapport est disponible à l'adresse mentionnée ci-dessus.

1. Le séminaire: un aperçu

22 coopérants suisses et allemands, conseillers et responsables des domaines eau potable et hygiène publique, se sont rencontrés à Gersau, du 3.7. au 7.7.89, afin d'échanger leurs expériences relatives au suivi et à l'évaluation (S/E). Les bases méthodiques employées aujourd'hui par la DDA² ont été présentées en partant d'un cas concret, pour ensuite être approfondies et soumises à la critique de groupes de travail. Ce rapport résume le séminaire et en présente les résultats afin de les rendre accessibles aux non-participants.

Les questions concernant le S/E - traitées de façon plutôt théorique dans ce résumé - sont présentées de façon plus détaillée dans le rapport, qui comprend en outre des exemples concrets.

2. Définition des termes Suivi/Evaluation (S/E)

Voici ce que l'on entend par Suivi/Evaluation (S/E):

"Le terme suivi désigne le processus de mesurer, enregistrer, rassembler, travailler et communiquer l'information afin de faciliter les décisions relatives à la direction de projet..."

"L'évaluation continue désigne l'analyse continue de l'information suivie, afin de permettre, si besoin est, d'adapter ou de redéfinir la politique, les objectifs, les arrangements institutionnels et les ressources influençant le projet lors de son exécution..."

"... dans certains cas, la différence entre le suivi et l'évaluation continue est très vague. Les rapports formels, notamment lors des rencontres régulières, peuvent impliquer les deux activités..."

En général, on entend donc par Suivi/Evaluation le processus d'observer, de noter, de discuter, d'évaluer et d'agir dans le cadre d'un projet, le "suivi" se référant en particulier aux domaines "observer" et "noter" et "évaluation" aux domaines "discuter", "évaluer" et "agir".

L'aide au développement telle qu'on la connaît actuellement existe depuis une quarantaine d'années. Alors qu'au début, on se concentrait surtout sur les aspects de la réalisation, on a accordé, ces dernières années, une importance croissante aux questions touchant à la pla-

¹ AGUASAN est né en 1983 en tant que groupe de coordination pour les bureaux suisses actifs dans le secteur de l'eau et de l'hygiène publique. Le séminaire, d'une durée habituelle d'une semaine et organisé dès 1985, est devenu une véritable plate-forme où ont lieu échanges d'expériences, apprentissage en commun, etc. Lors des séminaires précédents les thèmes suivants ont été traités: Décade internationale de l'eau (1985), Animation et participation (1986), Installations pour l'hygiène (1987) et Problèmes d'entretiens (1988).

² Direction de la coopération au développement et de l'aide humanitaire, Berne

nification des projets et à l'impact de ces derniers. Le développement et la mise en pratique des concepts respectifs de S/E représentent donc en quelque sorte une nouveauté. Aussi, la discussion de la possibilité de mise en pratique du S/E est-elle intense: jusqu'où les concepts S/E peuvent-ils, par exemple, apporter un soutien à un projet, sans l'étriquer dans un schéma étroit et rigide?

La structuration d'un projet par la planification et le S/E a pour but de contribuer à une plus grande transparence des intentions et activités d'un projet. Il est évident qu'il existe en l'occurrence une tension entre ce qui est "de trop" et ce qui est "insuffisant". La planification et le S/E ne doivent pas envelopper le projet dans un corset et l'emprisonner dans un schéma. Toujours est-il que les projets de développement constituent une intervention de taille dans la vie d'êtres humains et exigent donc (de plus en plus souvent) une conception claire. Le fait de trouver une voie médiane entre le "laissez-faire" et la "rigidité" représente sans aucun doute une tâche importante pour toute personne engagée dans des projets de développement.

La mise en pratique opérationnelle du S/E devrait tenir compte des faits suivants:

- le S/E repose sur la disposition des personnes concernées à apprendre, leur ouverture d'esprit et leur motivation;
- les mesures S/E ne peuvent pas être imposées (mais doivent être la préoccupation de toutes les personnes concernées);
- les difficultés du S/E découlent souvent de l'attitude vis-à-vis de la (dite auto-)critique, de l'acceptation de valeurs différentes et d'une foi souvent injustifiée dans les possibilités.

3. Différents types de Suivi/Evaluation

Il est possible de distinguer (entre autres) les types suivants de Suivi/Evaluation (S/E):

Préparation du projet: le processus de préparer un projet peut aussi être désigné par projet d'évaluation. En effet, il s'agit d'évaluer et d'analyser la situation et l'état du moment (au point de vue organisation, institution, économie, technique, etc.).

Evaluation intégrée: pendant la réalisation du projet, il faut veiller à ce que les moyens nécessaires soient disponibles, que les résultats prévus soient obtenus et que l'objectif fixé soit atteint. Pour ce faire, l'équipe chargée de l'exécution du projet entreprend diverses mesures de S/E (séances régulières, rapports et information réglementées, observations précises sur le terrain, etc.). Ces travaux font partie intégrante du déroulement du projet et sont "intégrés au projet". Les évaluations intégrées permettent ainsi d'influencer l'exécution du projet en cours. Le donateur lui-même (p.ex. la DDA) n'est pas directement impliqué, mais est tenu au courant des résultats de l'évaluation intégrée. Le donateur qui, outre ce projet, doit en assister d'autres, s'intéresse, dans le cas idéal, aux questions touchant à l'efficacité³.

Evaluation externe: on entend par ce terme le jugement d'un projet par des spécialistes "externes", si possible indépendants. Selon la tradition, ces évaluations externes deviennent souvent nécessaires à la suite d'événements relatifs au projet, d'un changement de partenaires importants ou d'une remise en question fondamentale.

Evaluation "ex-post": si l'on désire évaluer les expériences à la fin d'un projet afin de les appliquer p. ex. lors de la formulation d'un nouveau projet, on procède à une évaluation au terme du projet, c.à.d. "ex-post".

Analyses de profil: si l'on désire tirer des expériences à partir de différents projets situés dans le même domaine de thèmes (p. ex. eau potable; élevage de bétail), on peut extrapoler et comparer entre elles les évaluations externes effectuées dans de tels projets.

³ En français, un S/E réalisé par la population cible elle-même est désigné par "auto-évaluation". La DDA emploie le terme d'auto-évaluation en tant que terme général qui englobe l'évaluation intégrée et l'auto-évaluation dans le sens le plus stricte.

Le rapport entre l'évaluation externe et l'évaluation intégrée a fait l'objet de discussions intenses lors du séminaire. On a proposé en l'occurrence que les évaluateurs externes n'interviennent plus (comme c'est souvent le cas aujourd'hui) en tant que "contrôleurs", mais qu'ils assument plutôt la fonction de "conseillers" (conseillers en évaluation). Cela serait possible et constructif notamment lorsqu'un système S/E est intégré au projet concerné. Cela permettrait aux personnes participant au projet d'être bien informées du déroulement des activités; elles auraient ainsi la compétence de prendre des mesures en se basant sur les expériences S/E et pourraient, en cas de problèmes techniques majeurs, s'adjoindre l'assistance de conseillers externes (évaluateurs).

4. Les personnes participant au Suivi/Evaluation (S/E)

Dans le cadre d'un projet, le S/E est étroitement lié à la prise de décisions. Se pose alors le problème de la structure des décisions. Les personnes participant aux décisions peuvent être regroupées en trois groupes principaux:

- la population cible
- les institutions locales et les conseillers étrangers qui les assistent
- le donateur

Qui participe comment au S/E? Un principe que l'on pourrait peut-être appliquer ici consisterait à faire participer au S/E ceux qui détiennent les compétences nécessaires à la prise de décisions. Lors du séminaire, il a souvent été mentionné que la population cible devrait être mieux intégrée à ce processus.

5. Suivi/Evaluation lors du déroulement du projet

Le S/E devrait faire partie intégrante d'un projet et être assimilé de façon judicieuse à son déroulement. Ces dernières années, un véritable vocabulaire de planification et S/E est né pour décrire cet état des choses. Les termes de base employés par la DDA ont été présentés lors du séminaire (voir illu. 1; celle-ci n'est expliquée que brièvement ici; une description plus détaillée ainsi qu'un exemple sont contenus dans le rapport).

5.1. Le déroulement d'un projet

Identification du projet: la structure (voir illu. 1) commence en haut, à gauche, par la situation du moment de la région du projet (ou le secteur économique). En partant d'un besoin exprimé par quelqu'un, on identifie un problème clef (ou une potentialité) dont la solution peut contribuer à l'amélioration de la situation existante.

Planification du projet: dans le cadre de la planification de projet, différents domaines importants sont tirés au clair:

- L'objectif du projet définit ce que le projet doit atteindre concrètement: quel est le problème qu'il se propose de résoudre? Quelle potentialité veut-il soutenir concrètement?
- Le finalité du projet (ou objectif suprême) détermine la nature de la contribution que le projet entend apporter au développement de l'ensemble de la région une fois son objectif atteint.
- Différentes voies mènent à l'objectif, aussi la manière de procéder doit-elle être déterminée de façon claire (choix du procédé).
- Quels résultats le projet doit-il atteindre, en d'autres termes: qu'est-ce qui doit être "produit" concrètement? Ces résultats doivent déclencher le mécanisme qui permet d'atteindre l'objectif.

- Il s'agit de planifier les activités qui mènent aux résultats.
- Et, finalement, il s'agit aussi de prévoir les moyens nécessaires.

Exécution du projet: une fois la planification du projet terminée et approuvée par les bureaux compétents, l'exécution du projet peut commencer:

- les moyens sont mobilisés et mis en oeuvre,
- les activités sont réalisées,
- et, avec le temps, les premiers résultats se manifestent.

Effets du projet: ce que le projet a atteint est un "résultat". Ces résultats doivent maintenant avoir un effet sur la région du projet et contribuer à l'amélioration de la situation:

- Effets directs: les différents résultats du projet permettent-ils d'atteindre, voire de déclencher l'objectif attendu? Les effets directs correspondent ainsi à ce qui a été désigné d'objectif lors de la planification de projet.
- Effets globaux: la mesure dans laquelle l'objectif a été atteint influence aussi l'effet global du projet, à savoir sa contribution au développement global de la région. Lors de la planification du projet, l'effet global attendu a été formulé comme finalité.

5.2. Les différents secteurs S/E

a) Préparation et planification du projet

La préparation et la planification d'un projet déterminent dans une large mesure son déroulement ultérieur. C'est à ce moment-là que sont prises des décisions importantes, que sont créées des conditions qui marqueront le projet pendant toute sa durée. Le système S/E intégré au projet doit avant tout garantir le respect de cette planification et des prescriptions. Afin que, par l'évaluation intégrée, la planification elle-même (et donc aussi l'objectif du projet) soit remise en question, les participants doivent faire preuve de beaucoup de volonté, d'ouverture d'esprit et de souplesse.

Si la population cible d'un projet d'eau potable doit participer activement au S/E, elle doit aussi disposer des compétences nécessaires pour prendre des décisions et participer. Ces compétences doivent être prises en considération lors de la préparation du projet, car elles marquent et influencent considérablement sa stratégie (ou procédé) et, en même temps, sa conception globale. Et vice-versa: si, par exemple, une structure de décision rigide et hiérarchique a été intégrée au projet, il sera très difficile, par la suite, d'exiger de la part de la population cible de participer de façon crédible au S/E et aux décisions.

Dans le cas idéal, la préparation d'un projet se déroule comme un processus itératif lors duquel les problèmes, besoins, potentialités et solutions possibles sont discutés par tous les participants jusqu'à ce que, finalement, il existe un "plan" pour le projet dont tous assument la responsabilité. C'est sur cette planification que reposera, par la suite, la planification opérationnelle détaillée, par exemple pour une première phase (plan des opérations). Dans de très nombreux cas, toutefois, la préparation d'un projet n'évolue pas de façon aussi organique. Certaines conditions marginales prescrites doivent être prises en considération, des intérêts existants doivent être sauvegardés, des délais très brefs respectés, etc.

b) S/E de l'exécution et des résultats du projet (S/E de l'efficience)

Le domaine sans doute le plus développé du S/E concerne l'observation et le contrôle de l'exécution du projet, en d'autres termes: sa réalisation et son organisation opérationnelles. Ceci

est facile à comprendre, d'autant plus que, lors de la phase d'exécution, ce sont principalement des questions opérationnelles qui préoccupent les participants: organisation du déroulement du travail, questions de personnel, compétences, mise à disposition des moyens nécessaires, comptabilité, etc. L'observation et le contrôle de l'exécution du projet sont désignés par le terme de S/E de l'efficience, qui comprend, quant à lui, deux domaines (qui s'influencent entre eux):

S/E de l'efficience: résultats de projets: la planification de projet (souvent spécifiée dans un plan d'opération) nomme des résultats que le projet doit atteindre, voire produire: un certain nombre de points d'alimentation en eau, x personnes formées pour la fonction de responsable de puits, etc. Dans de nombreux projets, les participants (souvent situés à des postes d'administration supérieurs) ont intérêt à être informés, par ex. à titre semestriel ou annuel, de l'état des résultats et, surtout, si les résultats prévus, "the targets", ont été atteints.

S/E de l'efficience: prise en considération des activités et de l'emploi des moyens: certes, l'observation des résultats permet à elle seule de se faire une idée précise d'un projet. Toutefois, il est fréquent que ces indications ne suffisent pas aux personnes participant directement à son exécution. Ils s'intéressent beaucoup plus au "pourquoi et comment": pourquoi un certain résultat a été atteint ou non? Comment le travail s'est-il déroulé à ce sujet? Les personnes participant au projet aimeraient donc aussi avoir plus de réactions (feedback) sur le processus de l'exécution du projet, afin d'être a) informés de façon continue sur l'état des travaux et b) en se basant sur ces informations, pouvoir intervenir régulièrement pour corriger les erreurs éventuelles⁴.

Le fait de savoir qui obtiendra, notera et discutera les renseignements pour ensuite prendre les décisions qui en découlent dépendra des objectifs du projet, de l'orientation en matière de politique de développement du donateur ainsi que de l'organisation locale, du type de projet, etc. Ce qui est certain, c'est qu'il faut localiser la responsabilité globale au sein de l'évaluation intégrée.

c) S/E de l'efficacité

A l'aide du S/E de l'efficience, l'exécution du projet est observée et contrôlée afin de veiller à ce que les résultats attendus soient atteints. Il s'agit toutefois de savoir si le projet atteint vraiment les objectifs attendus. Les divers résultats permettent-ils vraiment à l'objectif attendu de se manifester, voire de déclencher son mécanisme? En d'autres termes: le projet (qui produit ses résultats de façon "efficiente") a-t-il vraiment un "effet"? Ces questions sont désignées par le terme de S/E de l'efficacité.

Les résultats du projet représentent ce que le projet produit concrètement, donc, dans la plupart des cas, ce qui est visible. Par contre, on entend par objectif ce qui doit être déclenché par les résultats produits. La formulation claire de l'objectif du projet par les participants constitue la condition principale du S/E de l'efficacité. Contrairement aux résultats concrets, les objectifs atteints ne sont souvent pas directement visibles. Si nous voulons les étudier, nous avons besoin d'indications observables qui nous indiquent si l'objectif est atteint. Ces indications sont appelées "indicateurs"⁵. Les indicateurs peuvent être de nature quantitative, en d'autres termes:

⁴ A cet effet on peut se servir par exemple des "checklist" (pour information détaillée voir le rapport)

⁵ Les indicateurs peuvent être utilisés pour les domaines les plus divers, partout où des observations doivent être faites. Si, p.ex., les résultats du projet doivent être déterminés dans le contexte du S/E de l'efficience, on peut formuler pour ce faire des "indicateurs des objectifs atteints". Les indicateurs ne sont donc pas utilisés uniquement pour connaître l'efficacité du projet, mais aussi pour tous les autres domaines du S/E.

on peut les mesurer de façon concrète et les exprimer en chiffres. En outre, le séminaire a montré que les indicateurs qualitatifs pouvaient, eux aussi, être d'importance. A ce propos, il est souvent difficile d'employer la notion "indicateur" en raison de ses associations négatives avec la quantité. Les observations, expériences, histoires et le "feeling" font partie de ce domaine.

L'illustration n° 2 montre un exemple d'indicateurs concernant l'efficacité d'un projet; elle repose sur une publication parue en 1983 "Minimum Evaluation Procedure" de l'OMS. L'illustration montre en outre la possibilité de représenter la planification de projet et le S/E dans un cadre logique, un "logframe".

Le séminaire a montré de façon évidente qu'une évaluation intégrée au projet devait aussi étudier, outre les questions opérationnelles d'efficacité, les questions touchant aux objectifs atteints (à savoir à l'efficacité) et non pas déléguer cette tâche à des évaluateurs externes. En l'occurrence, les évaluateurs externes feraient plutôt office de conseillers, soutenant le projet depuis l'extérieur.

d) S/E de l'impact du projet

Si un projet atteint l'objectif fixé, on attend de sa part d'apporter une contribution au développement global de la région qu'il englobe. Le projet doit donc avoir un effet sur la situation existante. L'étude de cet effet (et des éventuels effets négatifs et imprévisibles) est assurée par le S/E de l'impact du projet. Dans les domaines eau potable et installations hygiéniques, les contributions au développement global sont presque toujours formulées dans les finalités du projet de la façon suivante:

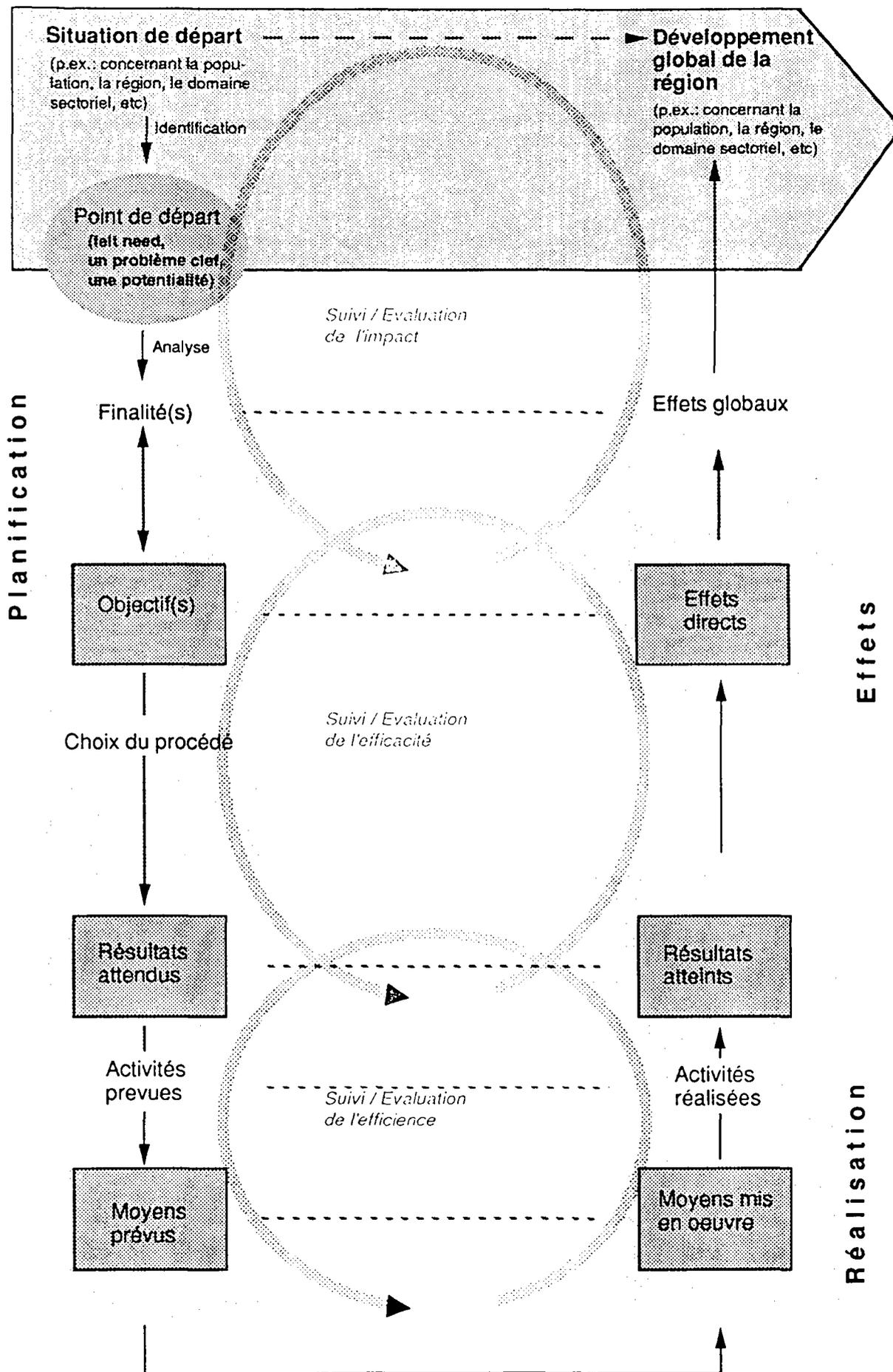
- contribution à l'amélioration de la situation sanitaire (surtout des populations pauvres)
- contribution à l'allègement du travail (approvisionnement en eau plus rapide, notamment pour les femmes) et donc gain de temps et de forces pour d'autres domaines
- contribution à l'initiative encourageant l'entraide: l'événement "construction d'un point d'alimentation en eau potable" permet au village de réaliser les possibilités qui naissent d'un commun effort. Grâce à la prise de conscience qui est ainsi provoquée, le village prendra par la suite ses propres initiatives (il entreprendra son propre développement).

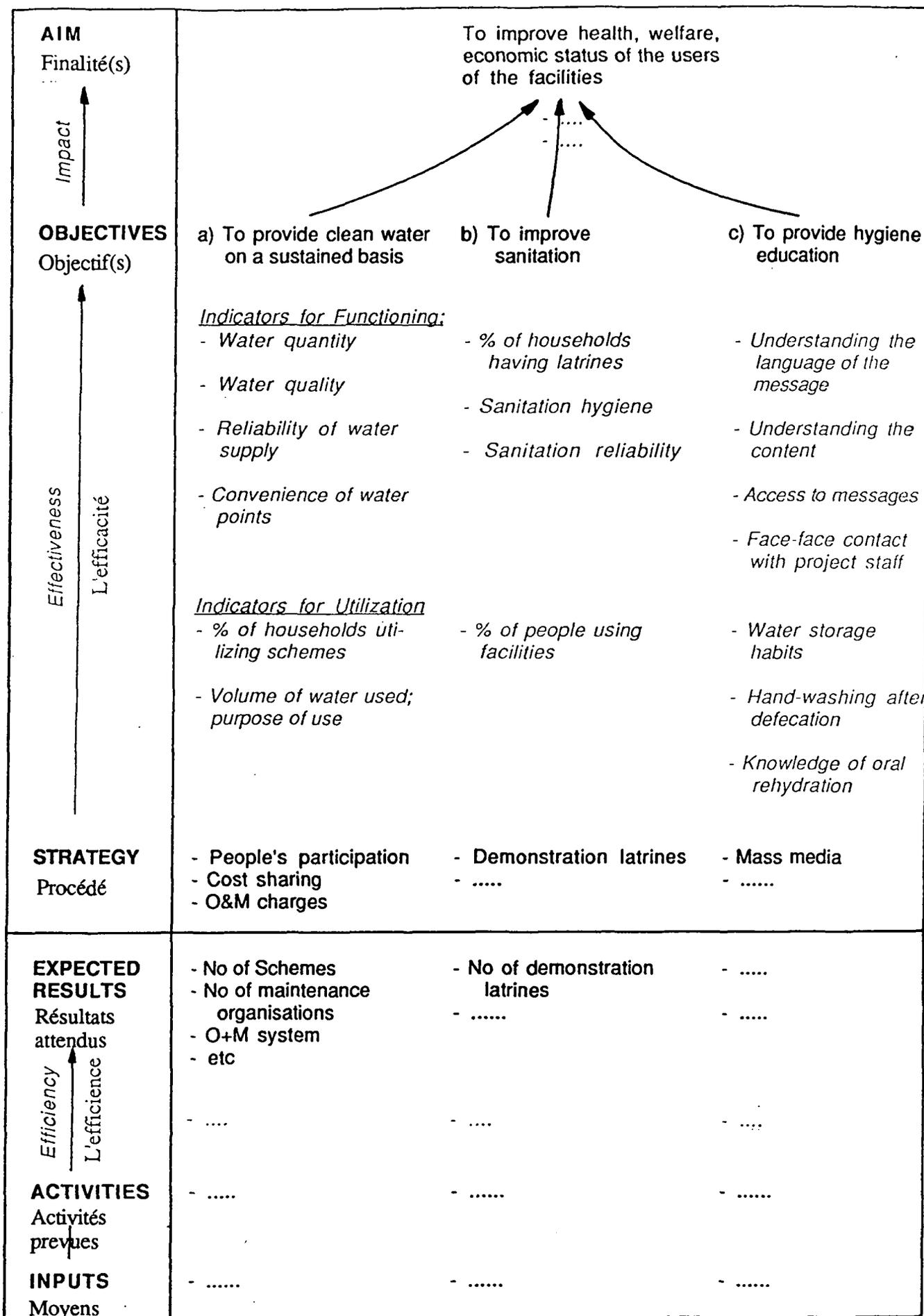
En principe, on peut constater que l'impact d'un projet est très difficile à déterminer. Cela s'explique entre autres parce que le projet n'est pas la seule raison des changements survenant dans la région. Il est difficile d'établir le rapport originel entre les changements visibles et le projet. En ce qui concerne l'impact, il s'agit plutôt de phénomènes à long terme, visibles seulement dans une phase avancée du projet, ou seulement lorsqu'il touche à sa fin. Reste à savoir si une évaluation intégrée devrait aussi porter sur des questions concernant l'impact ou s'il faudrait trouver d'autres voies dans ce domaine.

6. Divers

Le rapport renseigne aussi sur les résultats provisoires d'une analyse de profil sur l'eau initiée par la DDA; il donne de premières indications sur les méthodes du prélèvement de données pour le S/E et comprend une bibliographie avec sources.

Schéma d'explication des termes





This graph shows the WHO publication "Minimum Evaluation Procedure" (1983) translated into a logical framework (by U.Geiser)

black: project planning
red: monitoring & evaluation (incl. indicators)