

« Quelles conditions pour une appropriation optimale des évaluations ? » Fédération Internationale des Terre des Hommes (FITDH)

Résumé exécutif

Les évaluations sont de plus en plus tournées vers l'apprentissage, c'est un fait maintenant largement reconnu. Cette tendance, qui se répercute au niveau des différentes catégories d'acteurs impliqués, se confirme à travers la multitude d'ouvrages, d'études de cas et d'initiatives sur ce sujet.

Pour autant les changements de pratiques ne se font pas toujours de manière systématique. S'il y a clairement une multitude de facteurs entrant en jeu, la notion d'appropriation des résultats d'une évaluation par les équipes des projets ainsi que par l'institution concernée reste un enjeu de taille. Derrière toute évaluation subsiste une part plus ou moins forte de jugement. Comment faire en sorte pour que le regard porté par un/e évaluateur/-trice externe rencontre un terrain fertile au niveau des équipes, qui perçoivent encore souvent (même si à des degrés très divers) l'évaluation comme un moyen de contrôle et d'ingérence, un « mauvais moment à passer » plutôt qu'une « opportunité de prendre du recul et de réfléchir sur ce qu'on fait » ? Quels sont les étapes décisives qu'une institution peut entreprendre pour se préparer (l'avant) à une plus grande réceptivité (le pendant) aboutissant à une meilleure prise en compte des recommandations d'une évaluation (l'après)? Comment trouver un bon équilibre entre le devoir de redevabilité¹ vis-à-vis de bailleurs de fonds et des bénéficiaires, et une réelle volonté institutionnelle de transparence et d'autocritique pour apprendre des succès et des échecs ?

C'est à travers l'exemple de la Fondation Terre des hommes – Lausanne (pionnière du mouvement du même nom et membre de la FITDH) que nous souhaitons aborder ces questions. Le parcours de la Fondation sur ces six dernières années, à travers son processus de développement institutionnel et humain, a montré une nette évolution au niveau des approches et de l'utilisation des évaluations comme instrument d'apprentissage. Sans prétendre à aucune exhaustivité ni à une maîtrise totale de tous les facteurs en jeu, cette expérience peut néanmoins donner quelques pistes intéressantes pour explorer plus à fond ce domaine de l'évaluation afin d'améliorer encore plus l'efficacité, l'efficience et la pertinence de l'aide.

INTRODUCTION

Qu'est-ce que la FITDH² ?

Issu de la société civile, le mouvement Terre des Hommes a été créé à Lausanne (Suisse) en 1960 afin de lutter pour les droits de l'enfant et pour un développement équitable sans distinction de race, de religion, d'opinions politiques, de culture ou de genre. Dans ce but, Terre des hommes soutient des projets de développement et d'aide humanitaire destinés à améliorer les conditions de vie des enfants désavantagés, de leur famille et de leur communauté. La Convention relative aux droits de l'enfant constitue le cadre conceptuel guidant les activités du mouvement Terre des hommes.

Le mouvement a par la suite donné naissance à d'autres organisations du même nom dans différents pays. Celles-ci se sont regroupées pour constituer en 1966 la FITDH, association faîtière à but non lucratif enregistrée en Suisse. Les membres de la FITDH sont des organisations non gouvernementales (ONG) indépendantes, mais elles portent le même nom, poursuivent un objectif commun, utilisent des méthodes similaires pour y parvenir et ont la volonté de collaborer ensemble (notamment en termes de plaidoyer / lobbying / campagnes de sensibilisation).

La FITDH est constituée aujourd'hui de 10 organisations membres³ soutenant environ 850 projets dans 65 pays de différents continents, dont le budget total avoisine €50 millions. Ceci en fait une des principales alliances mondiale d'ONGs spécialisées dans l'aide à l'enfance, avec pour certaines organisations membres une expérience de plus de 40 ans dans la solidarité internationale et l'aide au développement.

¹ On utilise encore souvent le terme anglais « accountability » pour définir cette notion. Pour notre part nous avons choisi d'utiliser en français celui de « redevabilité » proposé par la Direction du Développement et de la Coopération (DDC) dans son « *Glossaire des 27 termes les plus usités par la DDC concernant l'évaluation et le controlling* » (mai 2002, disponible sur www.sdc.admin.ch)

² www.terredeshommes.org

³ Allemagne, Belgique, Canada, Danemark, France, Italie, Luxembourg, Suisse et Syrie. La branche suisse de la FITDH est constituée de deux organisations, indépendantes l'une de l'autre : Terre des hommes Suisse (Bâle & Genève) et la Fondation Terre des hommes (Lausanne).

La Fondation Terre des hommes (Tdh)⁴, qui fait l'objet de cette présentation, est l'organisation membre la plus importante de la FITDH à la fois en termes financiers (budget annuel de €22 millions) et en nombre de pays d'intervention (30 en 2002). Si certains membres de la FITDH interviennent exclusivement via des ONG partenaires du Sud, la Fondation Tdh mène à la fois ses propres projets en direct et des actions en partenariat, dans un rapport d'environ 50/50. En termes de politique de ressources humaines, Tdh limite l'envoi de personnel expatrié sur le terrain à un strict minimum (un/e délégué/e, parfois assisté/e par un/e délégué/e adjoint/e dans le cas de grosses missions ou de contextes de crise), souhaitant ainsi favoriser et valoriser au mieux les compétences locales.

L'EVALUATION AU SEIN DE LA FONDATION TERRE DES HOMMES

Bien que des démarches évaluatives aient de tout temps existé (ne serait-ce que par des missions d'identification et des visites de terrain, mais aussi par des évaluations ponctuelles), il n'y avait pas à proprement parler de « démarche systématique d'évaluation » au sein de Tdh jusqu'au milieu des années 1990. Il y a plusieurs raisons à cela :

- Au cours des dernières décennies, l'action humanitaire et l'aide au développement ont considérablement évolué. Pour Tdh, cela s'est concrétisé par un glissement progressif d'une approche centrée sur l'individu (plus orienté assistance humanitaire) vers une volonté de plus en plus forte de prendre en compte le contexte dans lequel évolue l'individu et de trouver des solutions viables aux problématiques de groupes sociaux dans un lieu géographique donné (plus orienté développement). La notion d'impact devient ainsi plus difficile à mesurer : un bon système de suivi au sein de l'équipe permettait de mesurer (ou en tout cas d'apprécier) les effets directs sur les enfants. Des changements au niveau de groupes sociaux sont soumis par contre à des facteurs plus nombreux, plus difficiles à appréhender et nécessitant souvent un regard externe plus accru.
- L'environnement institutionnel a aussi changé. Auparavant, les bailleurs de fonds insistaient moins sur la nécessité de planifier, de suivre, de mesurer (indicateurs, impact). Cette tendance s'est depuis nettement accentuée, les mêmes bailleurs institutionnels ayant répercuté sur leurs partenaires les pressions de plus en plus fortes auxquelles ils étaient soumis de la part, par exemple, de leurs gouvernements. Le même phénomène s'observe au niveau des donateurs privés, ceux-ci exigeant maintenant une plus grande transparence.
- Finalement, les contextes d'intervention, que ce soit dans le cadre de crises ou dans des environnements plus stables, deviennent eux aussi de plus en plus complexes, donc plus difficiles à décrypter et à piloter.

Point de départ : les évaluations conjointes

Vers le milieu des années 1990, la section Aide Humanitaire de la Direction du Développement et de la Coopération (DDC/AH) a lancé un processus d'évaluation de plusieurs projets Tdh ; il y en aura plus d'une dizaine en tout dans autant de pays différents, sur une période de deux ans.

Ces démarches étaient dites conjointes, dans la mesure où un représentant de la DDC et un autre de Tdh faisaient partie intégrante de l'équipe d'évaluation, aux côtés de l'évaluateur principal (consultant externe). Les raisons du lancement d'un tel processus étaient multiples :

- Les mêmes projets de Tdh étaient soumis chaque année au même guichet pour le renouvellement du financement ; la DDC/AH souhaitait dès lors, à travers ces démarches, pouvoir apprécier la pertinence et l'efficacité de ces différents projets, de manière à pouvoir prendre une décision plus éclairée quant à la continuation ou non de leur financement.

⁴ www.tdh.ch

- Les relations entre Tdh et la DDC n'étaient pas très bonnes à cette époque ; la DDC/AH souhaitait dès lors obtenir des garanties supplémentaires sur la qualité des projets et les capacités de suivi / réajustement de la part de Tdh.
- Cela devait permettre également d'introduire une pratique d'autoévaluation, concept sur lequel la DDC avait mis l'accent et qu'elle souhaitait diffuser auprès des ONG partenaires ; ainsi, chaque évaluation conjointe était précédée (ou suivie dans 2 cas) d'un atelier d'autoévaluation impliquant les équipes du projet concerné, animé par un consultant externe désigné par la DDC.

Les premières évaluations conjointes faisaient surtout penser à des évaluations « sanction » ou « marteau », la DDC cherchant des arguments pour pouvoir, le cas échéant, se désengager financièrement de projets sans fin. Du côté de Tdh, ces démarches étaient ressenties comme imposées par le bailleur de fonds, malgré le fait qu'un de ses représentants faisait partie de l'équipe d'évaluation.

Chaque année, une évaluation transversale (« cross evaluation »), effectuée par le consultant externe, devait permettre de donner une image globale de la situation et une base de discussion commune entre Tdh et la DDC.

Au fur et à mesure du processus, ces évaluations conjointes ont permis un rapprochement et un dialogue plus ouvert entre les deux institutions. D'une manière générale, la DDC se rendait compte que les projets soutenus n'étaient pas forcément aussi « figés » que la seule analyse de la demande de financement pouvait le leur faire croire. De son côté, Tdh comprenait progressivement mieux l'objectif visé par la DDC à travers ces démarches et leur souci de devoir, eux aussi, rendre des comptes auprès de leur direction et des parlementaires.

Ces évaluations ont aussi permis de mettre en évidence les lacunes de Tdh en terme de gestion de projet. Coexistence de systèmes différents de planification et de suivi, manque de vision stratégique et faiblesses dans la rétroaction (apprentissage) en étaient les plus marquantes. Tdh en prend acte et réagit sur le plan institutionnel en lançant simultanément trois chantiers complémentaires:

- « Corporate Identity » : redéfinition de l'identité de Tdh (valeurs, principes d'action) et réflexion sur l'image du mouvement (stratégie de communication vers l'extérieur).
- Certification ISO 9001 : amélioration de la qualité des processus de décision au siège
- Développement Institutionnel et Humain (DIH) : amélioration de la qualité et de la viabilité des projets sur le terrain

Pour le sujet qui nous occupe, nous nous concentrerons principalement sur le troisième chantier. Fait remarquable et à notre connaissance unique dans le monde des ONG suisses : plutôt que de se focaliser sur les faiblesses et aspects négatifs, et s'appuyant sur le rapprochement et la dynamique initiée par ces évaluations conjointes, la DDC⁵ accepte de soutenir financièrement et de manière conséquente le projet DIH, offrant ainsi la possibilité à Tdh de se professionnaliser et de mettre en place une base solide de « système qualité » (pilotage stratégique aux différents niveaux : institutionnel, programme, projets).

Etape suivante : le projet de développement institutionnel et humain

Lancé en 1998 et prévu sur une période de trois ans et demi, ce projet devait permettre :

- *D'élaborer de manière participative un plan stratégique sur 5 ans (2000-2004).*

Il ne s'agissait pas du premier plan stratégique quinquennal de l'histoire de Tdh ; mais le précédent (1995-1999) avait été élaboré par la direction de l'époque sans avoir recours à une consultation large de tous les acteurs concernés (siège, terrain, partenaires du Sud, groupes de travail bénévoles en

⁵ Il s'agit cette fois de la section développement de la DDC (service ONG), avec qui Tdh entretenait encore relativement peu de contacts en 1998. Cette collaboration s'est depuis nettement renforcée, grâce notamment au projet DIH, pour aboutir en 2002 à un accord sur une contribution par programme (ensemble de projets thématiques) sur 3 ans en lieu et place de l'acceptation individuelle et annuelle par projet.

Suisse). En outre il n'avait pas non plus fait l'objet d'un suivi particulier ou d'un souci de révision. Résultat : un joli document ayant fini sa vie dans un tiroir.

Pour le plan 2000-2004, le défi consistait donc non seulement à développer encore plus la vision stratégique de l'institution, sa plus-value dans le milieu de la solidarité internationale, mais également d'en favoriser l'appropriation par tous les acteurs impliqués ayant parfois des attentes différentes suivant le rôle qu'ils / elles jouent dans l'institution. Il s'agissait aussi de garder ce document vivant, en le suivant et en l'adaptant à intervalles réguliers. Ainsi, le plan 2000-2004 a fait l'objet d'une révision à mi-parcours courant 2002.

- *De conceptualiser, construire et introduire un système harmonisé de gestion de cycle de projet / programme (GCP).*

Cela s'est traduit principalement par des ateliers de formation en planification stratégique et en suivi de projets à destination des principaux acteurs siège et terrain, partenaires du Sud compris. Ainsi, plus de 40 ateliers ont été organisés dans 27 pays différents, animés par deux consultants externes expérimentés. Puisant dans les méthodes GCP existantes, le système Tdh s'est construit progressivement au fil des ateliers, en s'adaptant le plus possible aux types de projets mis en œuvre par la Fondation (aide à l'enfance). A fin 2001 cela s'est concrétisé par la compilation de l'ensemble du système GCP dans un manuel de cycle de projet Tdh⁶. Le suivi – évaluation et la capitalisation d'expériences y occupent naturellement une place prépondérante.

Une dizaine d'autres sessions, en plus de celles organisées sur le terrain, ont eu lieu en Suisse pour le personnel du siège (formation continue) ainsi que pour les nouvelles personnes recrutées à Tdh afin qu'elles puissent se familiariser d'emblée avec la méthode en vigueur.

Au fur et à mesure qu'elle se dotait et commençait à maîtriser ces nouveaux outils, Tdh a souhaité pérenniser le système en créant en 2001 un nouveau poste de personne ressource cycle de projet dans l'organigramme. Celle-ci a pour tâche principale de reprendre progressivement le flambeau afin de moins dépendre de consultants externes pour ses besoins de formation à l'interne, tout en continuant à travailler et faire progresser le contenu. Cette fonction représente en quelque sorte une cheville ouvrière du processus qualité à Tdh.

- *De mettre en place un système de capitalisation d'expérience*

Compte tenu de la rotation importante (« turnover ») de personnel, Tdh a également souhaité disposer d'un système lui permettant de partager, valoriser et faire fructifier les expériences diverses, positives ou négatives. Ce système s'articule principalement autour de 3 éléments :

- ⇒ Les équipes Tdh ou les partenaires locaux, personnel expatrié ou local, confronté au quotidien avec les réalités du terrain et la mise en œuvre de projets au Sud. La capitalisation faisant maintenant partie intégrante du système GCP de Tdh, chaque équipe a le devoir d'en effectuer au minimum une par phase de projet (rapport ou fiche de capitalisation)
- ⇒ Les personnes ressource, chacune étant spécialisée dans un domaine prioritaire d'intervention de Tdh et/ou dans un domaine transversal. Dès 1998, Tdh a choisi de compléter le secteur opérationnel (desks géographiques) avec un réservoir de spécialistes dont les tâches principales sont l'appui technique et l'élaboration de stratégies sectorielles thématiques en partant des pratiques de terrain (capitalisation par secteur). A ce jour Tdh compte 7 personnes ressource⁷.
- ⇒ Un logiciel de gestion électronique et de partage des documents de capitalisation. Celui-ci est en place depuis 2002 et est accessible par toutes les équipes, siège comme terrain, à tout moment.

Le projet DIH a fait l'objet d'une évaluation externe en 2002, menée par le directeur exécutif d'une ONG spécialisée dans le développement institutionnel⁸. Le rapport souligne que tous les résultats prévus ont été effectivement atteints et sont de bonne qualité. Pour l'évaluateur, les systèmes mis en place durant le projet permettent à Tdh de devenir une organisation dite « apprenante ». Toutefois,

⁶ Téléchargeable en anglais et en français (bientôt en espagnol et portugais) sur www.tdh.ch, dans la rubrique Documentation / Download

⁷ Enfants en situation de rue, Droits de l'enfant, Santé materno-infantile, Nutrition, Psychosocial, VIH/Sida et Gestion de cycle de projet / programme (GCP).

⁸ Herman Snelder, Management for Development Foundation (MDF), Ede / Pays-Bas. Le rapport d'évaluation est disponible sur demande.

certaines aspects de la GCP nécessitent encore d'être approfondis et améliorés, sans compter que la professionnalisation appelle sans cesse à la conception de nouveaux outils qu'il s'agit de tester et de diffuser. En outre, la rotation de personnel, même si elle est moins importante qu'auparavant, oblige à remettre constamment l'ouvrage sur le métier.

Ainsi, à la fin de cette première phase DIH, la décision a été prise par Tdh de continuer sur la même lancée et d'entrer dans une deuxième phase (2003-2004) afin de consolider les acquis (parmi lesquels une réflexion plus approfondie sur les évaluations, encore trop peu développée dans le manuel GCP). La DDC ayant prévenu dès le départ que sa contribution financière ne serait pas renouvelée au terme du projet, Tdh finance maintenant ce processus entièrement sur fonds propres.

Et l'évaluation dans tout cela ?

Au fil du DIH, les évaluations de projet (tous types confondus) ont continué, et leur nombre est en progression. Il y en a eu plus de vingt⁹ entre mi-1998 (fin des évaluations conjointes) et fin 2002. Il s'agit bien d'un signe indiquant une prise de conscience collective quant à l'utilité de telles démarches. Mais plus que la quantité c'est l'évolution de l'approche qui est intéressante. Nous l'avons évoqué plus haut, Tdh était sur la défensive et avait plutôt subi que salué les évaluations conjointes durant la période initiale. Grâce au lancement du DIH, Tdh a pu reprendre ces démarches à son compte et a su progressivement accentuer la composante « apprentissage » des évaluations. Plusieurs facteurs sous-jacents à cela peuvent être dégagés :

- ❖ Environnement institutionnel : rassurée par le renforcement de ses capacités de gestion et par un dialogue plus ouvert et transparent avec ses bailleurs de fonds, Tdh pouvait dorénavant se concentrer sur les moyens d'amélioration de ses interventions plutôt que de passer son temps à les justifier. Si certaines évaluations étaient et sont encore fixées de manière contractuelle, d'autres démarches ont été lancées à la seule initiative de Tdh, sans qu'il n'y ait forcément d'enjeux financiers à la clé. Profitant de la dynamique positive instaurée par le DIH, Tdh ne tremblait plus systématiquement à l'idée de devoir affronter des résultats incertains quant à l'issue des évaluations. De plus, les évaluations étaient vues voire encouragées comme des démarches cruciales contribuant directement à l'élaboration et à la consolidation de stratégies sectorielles.
- ❖ Recours plus fréquent à des autoévaluations : deux modalités différentes (mais similaires dans l'esprit) ont été progressivement introduites. L'une consiste à conseiller aux équipes de terrain d'effectuer une auto-évaluation avant d'accueillir une évaluation externe. Le fait de discuter en équipe et d'être au clair sur les forces et faiblesses ainsi que sur les résultats effectivement atteints par le projet doit permettre aux équipes de se préparer psychologiquement et surtout d'avoir des arguments plus solides face à un évaluateur externe. A la différence d'ateliers plus formalisés, il n'y a pas de présence « d'expert » ou d'animateur externe ; les équipes peuvent ainsi faire le point et s'auto-juger à leur guise, sans « pression » extérieure. L'autre modalité consiste à favoriser dans certains cas (notamment lors de partenariat avec des organisations locales opérant en réseau) le recours à une autoévaluation assistée ; un consultant externe ayant participé au processus DIH (donc connu des équipes) vient pour faciliter la discussion et l'autocritique. L'accent est alors mis sur une prise de conscience par l'équipe elle-même de ses forces et faiblesses plutôt que de se contenter d'un jugement venant de l'extérieur pouvant, dans certains cas, être considéré comme « réducteur » et/ou « traumatisant » (notamment pour le personnel local mais pas uniquement).
- ❖ Recours à des évaluations internes : avec le renforcement de l'encadrement technique à Tdh (personnes ressource), la pratique des évaluations internes est devenue plus fréquente même si elle n'est pas encore systématiquement formalisée. Ces personnes n'ayant pas de lien hiérarchique direct avec le terrain (à la différence des desks géographiques), elles peuvent donc plus facilement se focaliser et critiquer le contenu des projets ainsi que promouvoir des améliorations visant à une meilleure qualité d'intervention. Bien entendu les personnes ressources restent des employé/es à part entière de la Fondation, et à ce titre elles sont soumises à certaines règles et quelques biais

⁹ Sans compter les fréquentes visites sur le terrain des personnes ressource, pouvant être assimilées à des évaluations internes « non-formalisées »

institutionnels. Mais leur recul est plus important que celui des secteurs opérationnels, elles sont donc théoriquement plus impartiales. Le fait de recourir à des évaluations internes ne représente pas la panacée mais complémente de manière intéressante les démarches d'évaluation externe, et permet de porter un autre regard sur le projet. En outre elle est importante pour les aspects d'apprentissage pouvant contribuer à l'évolution de stratégies sectorielles.

- ❖ Fidélisation des consultants : la grande majorité des évaluations externes conduites ces 5 dernières années l'ont été par les mêmes consultants ayant activement participé et contribué au projet DIH (formation / animation d'ateliers sur le terrain). Le fait que ces consultants soient engagés sous contrat Tdh, même lors des évaluations conjointes demandées par la DDC, a également eu un effet bénéfique, ne serait-ce que d'un point de vue psychologique vis-à-vis des équipes évaluées. Un climat de confiance s'est donc progressivement installé entre les consultants, les équipes dirigeantes et les équipes évaluées. Les évaluateurs, connaissant l'évolution, les valeurs, les principes d'action, les modalités d'intervention mais aussi les faiblesses de l'institution, ont eu plus le loisir d'orienter leur travail d'évaluation sur des questions non résolues et autour des domaines de prédilection de Tdh. Ceci tout en restant le plus impartial possible. Ces mêmes consultants ont d'ailleurs souvent composé des équipes en y incluant des « juniors » et des personnes ressource locales, ce qui a permis de confronter différents regards sur la même réalité au sein de l'équipe.
- ❖ Perception différente de l'intervention : le projet DIH a contribué à une sorte de « révolution culturelle » au sein de Tdh. Ainsi, et contrairement à certaines pratiques en vigueur par le passé, un projet est dorénavant vu comme une action limitée dans le temps, ayant donc un début et une fin. Compte tenu de la complexité des problématiques (notamment sociales) dans lesquelles Tdh intervient, un projet amène rarement à des résultats concrets sur le court terme ; ainsi un projet est découpé en plusieurs phases, en règle générale de 2-3 ans, chacune représentant un cycle de projet en soi. Cycle de projet voulant dire planification (fixation d'un objectif à la fin d'une phase et construction d'une stratégie pour l'atteindre), suivi et évaluation. Cette dernière s'en trouve ainsi facilitée puisqu'il existe dorénavant un plan stratégique (base de travail et de comparaison) pour la grande majorité des projets sur le moyen terme, et non plus une simple programmation renouvelée chaque année. En outre il y a une différenciation plus nette entre les options stratégiques (intéressant en premier lieu le management et les bailleurs de fonds) et les modalités opérationnelles (importantes mais pouvant faire preuve de plus de flexibilité et d'adaptabilité par les équipes elles-mêmes au cours de l'action, directement sur le terrain).
- ❖ Renforcement des capacités internes : de la même manière que les équipes perçoivent maintenant différemment les projets, le fait d'avoir bénéficié d'au minimum une formation en planification et en suivi leur a permis d'acquérir des compétences supplémentaires en terme de GCP¹⁰. Elles redoutent ainsi moins ou voient plus l'utilité d'évaluations, ne serait-ce que pour permettre de rectifier le tir lors de la phase suivante du projet. S'il y a bien entendu encore des résistances à l'évaluation, parfois encore considérée comme un jugement réducteur, l'acquisition de nouvelles capacités de gestion leur permettent aussi de mieux se préparer en vue le cas échéant d'argumenter les conclusions des évaluateurs.

Auto-évaluation, évaluation interne ou externe : quelle démarche privilégier ?

Nous l'avons vu plus haut, Tdh a eu recours à plusieurs types de démarches durant cette dernière décennie. Pour autant, il n'existe pas encore à l'heure actuelle de véritable politique d'évaluation au sein de l'organisation. Si l'utilité de telles démarches est maintenant reconnue au sein de l'organisation, le choix de la démarche la plus appropriée est souvent négocié de manière *ad hoc*, en fonction de plusieurs facteurs :

¹⁰ Cela est surtout valable pour les équipes Tdh sur le terrain. Le rapport d'évaluation externe du DIH souligne à juste titre que des efforts supplémentaires doivent encore être entrepris pour les partenaires du Sud qui, bien qu'ayant assisté à au moins un atelier de formation, doivent encore être renforcés au niveau GCP.

- Une évaluation pour quoi faire : quels sont les buts visés ? Quelles informations recherche-t-on ? Que nous intéresse-t-il plus particulièrement de savoir ?
- Qui est à l'origine de la démarche ? Terrain ou siège ? Obligation contractuelle avec un bailleur de fonds ou initiative de Tdh ?
- Evaluation de qui et de quoi : projet de Tdh ou d'un partenaire local ? Programme ou projet ? Tout le projet ou seulement une partie ?
- Pourquoi une évaluation à ce stade : fin de projet ? Ouverture d'un projet ? En cours de phase ? Fin / renouvellement de phase ?
- Enjeux de l'évaluation : dans quelles conditions (relations de partenariat, montage institutionnel, etc.) se déroule-t-elle ? Que va-t-on faire des résultats ? A quoi doit aboutir la démarche : aide à la décision (fermeture ou continuation) ou à l'amélioration (réorientation d'un projet) ?

Les réponses à ces questions sont naturellement cruciales pour l'élaboration des termes de référence, étape obligée avant la conduite de toute évaluation (quel que soit son type).

Nous n'avons pas de recette magique quant au choix de la démarche, et l'on peut d'ailleurs se demander s'il en existe une. Si la redevabilité financière (bonne utilisation des fonds) est un aspect important et nécessaire, l'accent est également voire plus mis sur la composante « prise de conscience / apprentissage » par les équipes du projet et par l'institution. Il s'ensuit une démarche plus négociée et offrant un intérêt d'apprentissage plus facilement « appropriable » par les équipes. En effet, à quoi cela sert-il de faire une évaluation externe si, en même temps, les équipes ne sont pas prêtes, font de la résistance et/ou ne prennent pas conscience de la situation dans laquelle elles se trouvent ? Il y a alors de fortes chances que les recommandations de l'évaluation, aussi judicieuses et pertinentes soient-elles, ne soient jamais réellement prises en compte et appliquées. Toute cette démarche et cet investissement en temps, moyens financiers et ressources humaines pour finalement aboutir à un résultat décevant.

L'appropriation est facilitée au travers des évaluations internes et des autoévaluations (assistées ou non), et ce sont des axes que nous souhaiterions continuer à développer à l'avenir. Quant aux évaluations externes, nous pensons qu'une fidélisation des consultants peut contribuer à minimiser les effets de résistance. Nous sommes de l'avis que le fait de recourir à un choix restreint de consultant/es représente, même si ce n'est pas le seul, un préalable favorable à une meilleure appropriation des résultats d'une évaluation par les équipes.

Bien entendu, il s'agit de rester vigilant sur les questions d'impartialité. Nous utilisons à dessein ce terme plutôt que celui de « neutralité », beaucoup plus difficile à cerner ; ce d'autant plus que « l'employeur » d'un(e) consultant(e) reste l'organisation qui lui octroie le mandat. L'expérience nous a montré qu'un(e) consultant(e), même fidélisé(e), a les capacités nécessaires de prise de recul et peut atteindre le degré d'impartialité voulu, un peu selon la logique du « qui aime bien châtie bien ». Tout ce que l'on pourrait perdre (théoriquement) en impartialité est largement compensé par une meilleure appropriation et une plus grande probabilité de changement des pratiques. Il est aussi bien clair que nous continuerons à recourir, de temps à autre, à d'autres consultant/es afin d'amener de nouveaux points de vue et d'élargir la palette de regards portés sur le travail de Tdh.

Un autre aspect à prendre en compte est celui de la perception que peut ressentir une équipe dont le projet est évalué. Tout ceux qui ont fait du terrain et/ou conduit des évaluations le savent : quelles que soient l'orientation et la justification d'apprentissage plus ou moins forte que l'on donne à une démarche évaluative, celle-ci a toujours, explicitement ou implicitement, un aspect intrusif, un petit côté d'audit. « On vient vérifier ce que vous, équipe, prétendez avoir accompli », et ce en l'espace de peu de temps, par une personne externe ne maîtrisant pas forcément tous les tenants et aboutissants et n'ayant pas vécu l'histoire dudit projet. A plus forte raison encore s'il s'agit d'un partenaire local, des éléments relationnels et culturels accentuant encore la complexité de telles démarches.

Des recherches et réflexions dans le domaine de la psychologie sociale ont également mis en évidence les dangers et limites liées à l'évaluation, notamment externe. Ainsi, pour commencer, « l'évaluation

doit tenir compte des dimensions humaines, sociales, politiques, culturelles et surtout contextuelles de l'organisation. Il s'agit de coller à la réalité des acteurs telle qu'ils la perçoivent et la définissent avec leurs valeurs »¹¹. Dans le même ordre d'idée, la notion même d'objectivité, qu'on accorde plus volontiers à un évaluateur externe, est remise en question dans la mesure où « *l'évaluation est un processus sociopolitique d'intersubjectivité entre les acteurs et l'évaluateur. Autrement dit, l'objectivité émerge de la discussion, de la connaissance, de la communication des subjectivités de chaque acteur. Selon cette perspective, l'évaluateur devient un médiateur inséré avec les participants dans un processus d'enseignement et d'apprentissage* ». Et puis « *l'action sociale qui vise à initier un changement social est trop unique, trop complexe et trop changeante pour être directement transparente à un observateur extérieur. Si les acteurs ne sont pas pleinement conscients et maîtres de leurs actions, alors il est difficile de remplacer ce manque de conscience par la conscience critique d'un autre* ». En outre, « *enlever aux acteurs la responsabilité de construire leur évaluation revient à les déposséder de leur responsabilité première face à leurs actions menées au quotidien* ».

Une évaluation externe, si mal menée, peut donc provoquer des résistances fortes au sein de l'équipe, qui peut alors « *la comprendre comme une menace à son autonomie, comme une contrainte bureaucratique à son travail. L'évaluateur est ainsi perçu comme « un agent de contrôle, complice de la structure de pouvoir, fournisseur de justifications pour la prise de décisions et de moyens pour appliquer cette décision selon les critères de la direction* » (Zuniga, 1994a : 32). *Le travailleur social se vit comme objet d'évaluation, et comme un enfant, il essaie de se justifier* ». Dans cette optique il y a de fortes chances que « *les résultats de l'évaluation seront sous-utilisés par les travailleurs sociaux. La dimension d'apprentissage organisationnel cède la place à un portrait figé de l'action* ».

Pour ces différentes raisons, la psychologie sociale privilégie clairement la démarche d'auto-évaluation, la seule qui « *favorise une réorientation de l'action sociale par les acteurs, car elle s'enracine dans la réalité forcément subjective des acteurs (leur univers de valeurs), dans les choix collectifs et individuels. Travailler ces subjectivités nous paraît indispensable et les confronter par la discussion permet de construire la réalité institutionnelle. (...) L'auto-évaluation, éventuellement accompagnée par un évaluateur, permet ainsi à l'action sociale d'intégrer une conscience réflexive et critique, et de développer un apprentissage organisationnel* ».

Ces quelques éléments (non exhaustifs) interpellent, notamment sur la soi-disante plus grande objectivité qu'apporterait une évaluation externe. Faut-il pour autant bannir les évaluations externes et les remplacer systématiquement par des auto-évaluations (assistées ou non) ? A l'heure actuelle nous ne le pensons pas, mais il s'agit là certainement d'un domaine de réflexion intéressant sur lequel nous devons nous pencher encore plus dans les années à venir.

QUELQUES LEÇONS APPRISSES POUR UNE APPROPRIATION PLUS OPTIMALE DES ÉVALUATIONS

Au vu de ce qui a été abordé jusqu'à présent ainsi que d'autres éléments, et partant de notre propre expérience, nous allons tenter maintenant de reprendre les différents facteurs favorables à une meilleure appropriation en fonction des trois étapes chronologiques d'une évaluation (avant, pendant, après). Puis nous terminerons cette partie par des remarques d'ordre plus générales.

A noter que nous nous concentrerons principalement sur les évaluations externes, partant du principe qu'elles posent plus de problèmes de blocage et d'appropriation qu'une auto-évaluation assistée et/ou qu'une évaluation interne.

Méthodologiquement nous allons tenter de compléter la phrase suivante : « *S'appuyant sur l'expérience de Tdh, les résultats d'une évaluation sont appropriés de façon plus optimale si...* » :

¹¹ Les citations de ce chapitre sont tirées de Albert-Luc Haering, *La qualité de l'action sociale et son évaluation*, IES Editions, Genève 2000

L'avant

- ...les termes de référence sont élaborés et négociés conjointement entre le siège (desk géographique), le terrain (délégation + projet), le bailleur de fonds concerné et le/la consultant/e. Ils doivent notamment répondre de façon claire et transparente aux questions fondamentales citées plus haut (p. 7).
- ...les relations entre l'organisation concernée et son bailleur de fonds sont bonnes et transparentes. Ceci permettra de réduire la pression défensive autour de la seule justification dudit projet (question de toute façon posée dans chaque évaluation sous l'angle de la pertinence) pour se concentrer sur les potentiels d'amélioration de la qualité des projets. Il est dans l'intérêt mutuel d'améliorer la qualité des projets ; ceci pourra se faire avec d'autant plus de transparence et de facilité que les relations sont bonnes.
- ...le/la consultant/e répond au profil souhaité (émanant directement des termes de référence) et connaît déjà l'organisation (fidélisé). Ceci ne compromet en rien la possibilité de recourir régulièrement à de nouveaux / nouvelles consultant/es.
- ...le/la consultant/e constitue une équipe d'évaluation complémentaire et pluridisciplinaire, incluant une personne ressource locale en son sein.
- ...l'équipe du projet concerné a conduit sa propre auto-évaluation avant une évaluation externe.
- ...le terrain maîtrise et s'est approprié le plan stratégique du projet (formation préalable en GCP et processus de planification), et a mis en place un bon système de suivi.

Le pendant

- ...le/la consultant/e arrive à construire une relation de confiance avec l'équipe du projet évalué, sans compromettre pour autant son impartialité. Ceci peut se faire par l'intermédiaire d'une séance d'information initiale, immédiatement après son arrivée sur le terrain, afin de présenter et d'expliquer le rôle de l'évaluation et durant laquelle l'équipe peut exprimer le plus ouvertement possible ses attentes et ses craintes ainsi que faire connaissance.
- ...il y a un souci permanent de rétroaction (« feedback ») à l'équipe du projet évalué tout au long de la démarche et pas uniquement à la fin de celle-ci. Un soin tout particulier doit être accordé pour expliquer la démarche et faire un feedback suite à la consultation des bénéficiaires et des autres acteurs impliqués, partie essentielle mais aussi souvent la plus critique car la plus redoutée par l'équipe (chacun/e étant convaincu de faire un excellent travail, on redoute les bénéficiaires et autres ONG qui seraient critiques par rapport à sa propre prestation).
- ...l'ensemble de l'équipe du projet est impliquée et pas seulement le/la délégué/e. Eviter les séances trop longues en aparté ou à huis clos avec le/la délégué/e, ce qui peut générer des craintes et des questionnements.

L'après

- ...une table ronde à la fin de l'exercice est systématiquement organisée, en présence si possible de tous les acteurs concernés (siège, terrain, bailleur de fonds).
- ...il y a une prise de position officielle du management (siège et terrain) suite à la remise du rapport d'évaluation. Les conclusions et recommandations figurant dans le rapport représentent le point de vue de l'équipe d'évaluation, sur la base des termes de référence ; le management doit se positionner officiellement par rapport à ces conclusions et recommandations (lesquelles sont acceptées, lesquelles sont rejetées), et en informer le/la consultant/e. Ceci se fait encore trop peu.
- ...le siège, et pas seulement le terrain, s'implique dans le « comment effectuer les changements » à la suite d'une évaluation, selon un calendrier négocié avec le terrain. Autre terme parfois utilisé : le « backstopping », processus dans lequel l'évaluateur peut aussi jouer un rôle sur sollicitation de l'organisation.

De manière générale

- ...l'on favorise, dans la mesure du possible et lorsque la situation le permet, les évaluations internes et les auto-évaluations, assistées ou non. Ceci ne veut pas dire qu'il n'y aura plus du tout d'évaluation externe, mais que le choix de la démarche doit se faire à la lumière des résultats recherchés et des perspectives d'appropriation des ces mêmes résultats par l'équipe. En gros, que vise-t-on à travers l'évaluation : une amélioration de la qualité de l'action (déclat / prise de conscience par l'équipe amenant à un changement de pratiques ou d'approche), un « solde de tout compte » (pas seulement financier, y compris du contenu) envers un bailleur de fonds, ou les deux à la fois ? Bien entendu ce choix devra être discuté et négocié avec le bailleur de fonds concerné le cas échéant, en fonction des prérogatives de chacun.
- ...l'on n'évalue pas seulement les projets qui posent problème mais aussi ceux qui marchent bien. Nous avons une certaine tendance naturelle (et nous ne sommes probablement pas les seules parmi les ONG) à focaliser nos évaluations (sous ses différentes formes) principalement sur des projets n'ayant pas abouti aux résultats escomptés et/ou dont la lecture et l'analyse sont complexes ou problématiques. Il est important d'apprendre de nos échecs, mais il est tout aussi bénéfique de pouvoir analyser et tirer des leçons de nos succès. Or les projets qui ont bien marché sont plus rarement évalués. Trouver un meilleur équilibre entre les deux permettrait de montrer à l'ensemble des équipes que l'évaluation tente également de valoriser les succès, ce qui en retour peut minimiser les réticences encore existantes face à cet outil.

CONCLUSION

Tdh a bénéficié d'un soutien financier conséquent de la part de la DDC pour enclencher et renforcer son processus de développement institutionnel. Cela lui a permis de progresser et de devenir une organisation apprenante. Sans ces préalables, il y a de fortes chances que les évaluations seraient toujours perçues à l'heure actuelle principalement comme un moyen de contrôle et d'ingérence, un « mauvais moment à passer » plutôt qu'une « opportunité de prendre du recul et réfléchir sur ce qu'on fait ». Le processus du DIH a donc permis de mettre en place un terreau fertile à l'amélioration des pratiques et à l'autocritique.

Bien sûr il reste encore des sceptiques et des résistants ; bien sûr tout n'est pas aussi simple qu'il n'y paraît dans ces quelques lignes, et que beaucoup de travail et de défis se profilent encore à l'horizon (notamment celui de l'évaluation de programmes entiers). Mais en règle générale on peut dire que l'appropriation des démarches d'évaluation est plus optimale grâce à un processus simultané de développement institutionnel.

Il serait d'ailleurs bon que tous les bailleurs de fonds institutionnels, en même temps qu'ils exigent de plus en plus de professionnalisme et de qualité de la part des ONG, songent à trouver des modalités de soutien financier à la mise en place ou au renforcement d'un « système qualité » interne propre et adapté à chaque organisation, comme l'a fait la DDC avec Tdh dans le cadre du projet DIH. Bien sûr il faut pour cela que les organisations concernées osent le rapprochement, le dialogue et la transparence avec leur bailleur de fonds principal, tout en préservant leur identité propre d'ONG. La qualité a un coût, c'est un fait ; il faut donc des moyens adéquats pour s'y engager, et toutes les ONG ne disposent pas de fonds suffisants pour le faire. L'évaluation joue un rôle essentiel dans ce processus, comme nous venons de le voir. Une approche globale permettra de donner des résultats encore meilleurs dans la mesure où les conditions d'appropriation sont sensiblement améliorées, les équipes comprenant alors mieux les démarches évaluatives et leur intérêt dans cet ensemble « qualité ».

C'est alors seulement que nous aurons une chance d'aboutir à de véritables changements de pratiques sur le terrain, là où cela est nécessaire, afin d'améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, l'impact et la viabilité de nos interventions.

Pdu / Tdh / 01.2003