



Utiliser le cadre logique pour contribuer à un développement plus durable

Jean-Paul Ledant¹

*Institut pour un Développement Durable, Rue des Fusillés, 7
B-1340 Ottignies Tél : 010.41.73.01 E-mail : idd@iddweb.be*

1. Introduction

La nécessité d'orienter le développement vers plus de durabilité nous conduit à nous interroger sur la manière d'utiliser en ce sens les méthodes de conception et de gestion de projets. Dans ce cadre un intérêt particulier doit aller à l'approche cadre logique car elle occupe une place prépondérante en coopération au développement, tout en étant applicable dans d'autres contextes. Cet article s'intéresse aux manières dont le cadre logique peut contribuer au développement durable. Son objectif est d'aider les concepteurs de projets qui voudraient davantage contribuer au développement durable, tout en invitant à prolonger les débats et réflexions sur les orientations méthodologiques à préconiser. Le texte développe donc une série de recommandations, qui suivront l'exposé du positionnement sur les concepts de base dont elles sont tributaires.

2. Définitions et cadre conceptuel

Dans sa définition d'origine (un « développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs »²) le développement durable (DD) se pose comme un objectif largement consensuel. Cependant, une fois qu'il est question de le mettre en œuvre, les divergences de conception peuvent apparaître. Selon la nôtre, le développement durable (désigné ci-après DD) s'envisage dans un esprit de solidarité élargie à l'ensemble de l'humanité actuelle et à venir. Le double souci de satisfaire les besoins présents et futurs implique une production suffisante de biens de consommation et de services utiles, une répartition de ces flux en fonction des besoins (ce qui suppose un minimum d'équité) et le maintien des capacités à les pérenniser (capital). Ce triptyque complète et croise la vision en trois dimensions économique, sociale et environnementale, dont l'intégration est généralement préconisée mais ne nous paraît pas suffisante.

¹ jp.ledant@skynet.be

² Commission Brundtland ou CMED (1987)

Le DD est par ailleurs une aspiration qui contraste avec la réalité de pratiquement tous les pays, qu'ils soient qualifiés ou non de développés. De la sorte, les efforts de développement (durable) concernent autant le Nord que le Sud, ce qui brouille les cartes de la coopération au développement dont les « projets de développement » et le cadre logique sont des outils.

Un projet est un ensemble organisé d'activités, visant un objectif précis à atteindre dans un délai et avec des ressources déterminées. Un projet implique une détermination volontaire à changer une situation, et, dans le cas de l'aide au développement, l'apport de ressources exogènes au milieu cible³. Un projet s'inscrit normalement en contribution à une intention qui le dépasse, laquelle peut être de DD ou non. La contribution, intentionnelle ou non, d'un projet au DD dépend essentiellement de son objectif, de sa capacité à l'atteindre dans la durée et de ses conséquences externes à l'objectif.

Le cadre logique (CL) pour sa part est un outil de montage et de gestion de projet, indépendant de sa finalité. C'est un tableau synoptique de format standard, présentant les grandes caractéristiques du projet en quatre colonnes : la logique d'intervention (enchaînement activités-résultats-objectifs), les indicateurs, les sources de vérification et les hypothèses faites sur les facteurs externes dont le projet dépend.

Figure 1.: le tableau de cadre logique

| | Logique d'intervention | Indicateurs | Sources de vérification | Hypothèses |
|---------------------|------------------------|-------------|-------------------------|-----------------------|
| Objectif global | | | | |
| Objectif spécifique | | | | |
| Résultats attendus | | | | |
| Activités | | Moyens | Coûts | |
| | | | | Conditions préalables |

³ Notons que les projets ne sont pas la seule forme d'intervention possible en coopération internationale où les appuis budgétaires et sectoriels ont la préférence des organismes gouvernementaux et intergouvernementaux et où les organisations non gouvernementales peuvent viser des appuis à long terme à des partenaires locaux (appuis au sein desquels des projets s'intègrent ou non, avec des approches telles que la cartographie des incidences).

Le tableau de CL s'intègre lui-même dans une méthode, appelée ici approche cadre logique (ACL ou LFA⁴) mais pouvant prendre d'autres dénominations et diverses variantes (PIPO⁵, ZOPP⁶,...). Parmi ces variantes, nous nous référerons au modèle de la CE, décrit dans son manuel de Gestion de Cycle de Projet (GCP)⁷ et nous focaliserons sur l'étapes aboutissant au tableau de CL, qui comprennent l'analyse des parties prenantes, la construction d'un arbre à problèmes et d'un arbre à objectifs et l'analyse des stratégies.

L'ACL souffre de critiques (Gasper, 1999 ; Dale, 2003 ; Hadjaj-Castro, 2007 ; Giovalucchi et Olivier de Sardan, 2009) auxquelles, de notre point de vue du DD, nous pourrions ajouter le fait que le tableau de CL n'offre aucune place explicite pour la prise en compte des conséquences du projet non prévues dans sa logique d'intervention (effets externes). Cependant, notre propos n'est pas de discuter le bien-fondé de cette méthode souvent obligatoire dans les projets de développement ni de discuter la justification de l'approche par projet à laquelle elle est souvent associée. L'intention est plutôt de s'interroger sur la manière d'appliquer le CL, étant donné que les performances d'un projet y sont très sensibles (comme le montrent notamment Labé, 2010 et l'expérience de l'auteur). En fait l'ACL peut avant tout être vue comme un support de réflexion pour la conception d'un projet et à ce titre elle nous semble utile pour y appuyer la façon de penser le DD dans le montage d'un projet.

3. Démarche méthodologique suivie

Comme méthode de préparation de projet, l'ACL est conçue et doit être appliquée de telle sorte qu'elle maximalise les qualités attendues d'un projet, à savoir, selon le CAD⁸, la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la durabilité (dans un sens distinct du DD) et l'impact. Ces critères renvoient à une série d'interrogations logiques, que la perspective de DD ne modifie pas : a-t-on raison de suivre cet objectif (pertinence) ? L'atteint-on (efficacité) ? Au moindre coût (efficience) ? Pour longtemps (durabilité) ? Et en fin de compte avec un effet de développement satisfaisant (impact) ?

Ces critères ne sont pas remis en question par le souci de DD, mais celui-ci en influence l'interprétation et les appréciations. Pour le DD, un projet est pertinent si son objectif contribue au DD, il est efficace si cet objectif (pertinent pour le DD) est atteint, il est efficace si les coûts

⁴ LFA, Logical Framework Approach, expression générique utilisée dans les agences anglophones.

⁵ PIPO : planification des interventions par objectifs, adoptée par la coopération belge (AGCD, 1991).

⁶ ZOPP : Zielorientierte Projektplanung, de l'ancienne agence allemande GTZ (Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit), actuellement incorporée dans la GIZ (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit).

⁷ Le lecteur se référera de préférence à la version anglaise (EC, 2004) en raison de certaines erreurs dans la traduction française (CE, 2004). Le document étant quelque peu encombré d'aspects procéduriers propres à la CE, il peut être utile de se référer également aux versions antérieures (CE, 1993 et 2001) ou à d'autres manuels (comme celui de la coopération australienne, AusAid, 2005)

⁸ Comité d'Aide Au développement, de l'OCDE, Organisation de Coopération et de Développement Economique.

minimisés sont des coûts pour le DD⁹, il est « durable » (au sens de la GCP ou du CAD) dans la mesure où l'atteinte de l'objectif se perpétue au-delà de la période de mise en œuvre du projet¹⁰ ; enfin l'impact du projet est satisfaisant si l'ensemble des conséquences, y compris celles externes aux finalités qui motivent le projet et les incidences à long terme, est important et positif d'un point de vue de DD.

La démarche suivie pour aboutir aux suggestions qui suivent, a consisté à passer en revue les diverses étapes de l'ACL qui, sans dépasser la préparation du tableau de CL lui-même, peuvent influencer ces qualités recherchées. Pour chacune de ces étapes une analyse a été faite des manières de réduire les risques de mauvaises performances et d'augmenter la probabilité inverse de bonnes performances pour les critères concernés. Cette analyse, qu'il serait trop long de détailler ici, repose largement sur la combinaison d'un raisonnement logique et d'une expérience de l'identification et de l'évaluation de centaines de projets, tout en prolongeant des réflexions antérieures¹¹.

4. Recommandations pour l'approche cadre logique

Les propositions qui suivent se concentrent sur les aspects les plus pertinents pour le DD. Pour le reste, les bonnes pratiques classiquement recommandées dans l'ACL continuent à jouer pleinement leur rôle sans être systématiquement rappelées, si ce n'est pour la compréhension de ce qui est proposé.

4.1. Analyse des parties prenantes

L'analyse des « parties prenantes » recommandée dans l'ACL rejoint la dimension sociale du DD. Elle consiste en un examen, sous forme de tableau, de la manière dont les divers acteurs et catégories sociales peuvent être concernés par le programme.

4.1.1. Porter attention aux groupes absents et sous-représentés

Dans l'approche CL, le terme de « parties prenantes » suggère une attention centrée sur les bénéficiaires et partenaires directs ou les plus influents. Le DD s'intéresse également aux victimes des éventuelles externalités négatives du projet (« bénéficiaires négatifs¹² ») et à des personnes potentiellement affectées mais éloignées dans l'espace ou dans le temps. De ce point de vue l'analyse des seules « parties prenantes » sensu stricto devrait donc faire place à une analyse des « parties concernées », élargie aux personnes affectées de manière indirecte ou passive, y compris celles qui ne souhaiteraient pas s'impliquer dans le projet et ou ne le peuvent pas (ce qui est

⁹ On se réfère à l'utilisation économe de ressources précieuses pour le DD en raison de leur rareté relative (par exemple la terre et l'eau) ou des externalités négatives associées à leur production ou consommation (produits polluants ou à forte empreinte carbone par exemple), indépendamment des coûts monétaires réellement payés.

¹⁰ La durabilité ainsi conçue, également appelée viabilité ou pérennité, ne doit donc pas être confondue avec celle qu'évoque le concept de développement durable.

¹¹ Notamment celles menées dans le cadre de la contribution (anonyme) de l'auteur au manuel d'intégration environnementale de la Commission Européenne (CE, 2007).

¹² Cette expression permet de les évoquer quand bien même les formulaires de présentation de projet n'évoquent que la catégorie « bénéficiaires ».

évidemment le cas des générations futures). En dépit de la rhétorique participative de l'ACL et du DD et malgré la nécessité de participation, celle-ci présente ainsi des limites à reconnaître et à assumer. La finalité du développement (et en particulier celle du DD) justifie par ailleurs d'attirer l'attention sur les groupes marginalisés, sous-représentés, peu influents ou socialement discriminés, bien que le pragmatisme incite à se préoccuper plutôt des partenaires potentiels dont l'influence est la plus forte ou la manifeste.

4.1.2. Identifier les résistances et obstacles sociaux au développement durable

L'analyse des parties concernées offre l'occasion d'approfondir l'identification des facteurs humains qui favorisent le DD et de ceux, en général plus puissants, qui s'y opposent. De ce point de vue, il est utile d'examiner dans quelle mesure les logiques et les pratiques des acteurs locaux sont déterminées par des intérêts individuels contraires à l'intérêt collectif, par les stratégies des catégories favorisées visant à maintenir leur situation privilégiée ou encore par la préférence pour le court terme, souvent exacerbée par l'urgence des besoins immédiats, un contexte de risques ou les pressions compétitives pour la rentabilité. Les constatations devront aider à préciser les modalités d'insertion du projet dans le contexte humain local, les causes de problèmes de DD à refléter dans l'arbre à problèmes et les réponses pouvant y être apportées¹³ sans tomber dans la solution de facilité éphémère qui consiste à fournir des incitations aux changements de comportement sur le budget du projet.

4.2. Analyse des problèmes

La bonne pratique habituellement recommandée dans l'ACL consiste à réaliser systématiquement des arbres à problèmes sur une base participative et avant la conception du projet, comme étape préalable à l'arbre des objectifs et à l'analyse des stratégies. L'arbre à problèmes est une figure montrant les relations de cause à effet entre problèmes, chaque problème étant défini comme une situation insatisfaisante relative à un élément précis de la situation.

4.2.1. Adopter une vision large

Bien que le problème de départ, qui motive la démarche, puisse être fort précis, la recherche de proche en proche des causes et conséquences doit être ouverte à l'ensemble des considérations sociales, économiques et environnementales en jeu. Sans cela le projet se fermerait des opportunités de trouver la réponse la plus pertinente à la problématique étudiée (cela même s'il n'a cure du DD, mais a fortiori s'il y aspire). C'est essentiellement ici qu'interviennent les fameuses dimensions du DD : dans l'analyse du contexte, plutôt que dans la composition interne du projet. Une approche autant que possible multi-acteurs et multidisciplinaire doit aider l'analyse en ce sens.

4.2.2. Subdiviser les dimensions du DD et y intégrer les questions transversales

Pour qu'aucune des grandes dimensions du DD ne soit abordée de manière superficielle, il peut être utile de les subdiviser ou de se référer à une liste prédéterminée d'aspects à prendre en

¹³ Les approches de DD, imprégnées d'un esprit de conciliation, préconisent souvent des formules « gagnant-gagnant » (« win-win »), mais celles-ci sont largement inopérantes dès lors qu'il s'agit de corriger des inégalités économiques sous la contrainte de volume de richesses limité.

considération lors de l'examen de chacune d'elles. Par exemple le volet social pourra s'analyser sous l'angle de l'équité entre hommes et femmes, de la bonne gouvernance, du cadre institutionnel et juridique, de la protection des enfants, des droits des minorités, de l'emploi, de la santé et des questions culturelles. De même pourront être révisées dans le volet environnemental les questions de biodiversité, de climat, de pollutions et déchets, de conservation des sols et d'autres ressources primaires... Il ne s'agit bien entendu pas de se forcer à trouver des problèmes sous chacun de ces aspects, mais d'analyser la problématique de leur point de vue, pour vérifier le caractère indésirable des problèmes déjà identifiés et confirmer qu'aucun autre problème important n'ait été omis. Une telle approche aurait pour intérêt supplémentaire qu'elle permet d'intégrer aisément les diverses questions dites transversales que les bailleurs peuvent demander.

4.2.3. Reconnaître les problèmes de développement durable

Sur la base de ce qu'expriment et ressentent les parties prenantes, l'ACL se focalise d'habitude sur les besoins insatisfaits dans le contexte étudié et sur leurs causes. La perspective de DD élargit la liste des problèmes à considérer, par la prise en compte des causes internes au contexte étudié qui affectent négativement la satisfaction de besoins externes, ainsi que des pertes de capacités à subvenir aux besoins futurs. Ainsi par exemple, le fait que la surexploitation en cours d'une ressource naturelle conduise à une pénurie future doit être reconnu comme un problème, même si elle engendre de grands bénéfices actuels. Cette suggestion reste fidèle à la règle de l'ACL de s'en tenir aux seuls problèmes actuels, puisque ceux-ci n'excluent pas les causes actuelles de problèmes futurs.

4.2.4. Renoncer à poser comme problème l'absence de solutions

Afin de garantir la pertinence du projet envers les problèmes réels, l'analyse doit faire abstraction de toute idée préconçue sur le projet ou sur les solutions qu'il peut apporter. Par conséquent, il faut se garder de poser comme problème l'absence d'une solution particulière parmi toutes celles possibles (ou a fortiori les contraintes à une telle solution). La règle n'est pas propre à l'optique du DD, mais elle y prend une justification particulière dans la mesure où le DD exige le plus souvent une rupture par rapport aux solutions habituellement préconisées. Or elle est spontanément fort peu suivie, comme en atteste la fréquence des problèmes formulés en termes de « manque de » ou « pas de ». Si les partenaires expriment néanmoins de telles lacunes, il importe de recentrer l'attention sur les raisons pour lesquelles elles sont à déplorer.

4.2.5. Eviter de dénoncer les situations ambivalentes

La cause objective d'un problème qui serait pourvue d'importants aspects avantageux ne peut pas être considérée elle-même comme un problème. Or la présence de telles causes ambivalentes est la règle, puisque, comme suggéré plus haut à propos des parties prenantes, les causes d'un problème de DD résident le plus souvent dans des comportements humains rationnels, qui produisent des avantages pour leurs auteurs et tendent donc à être perçus par eux comme des solutions. Lorsqu'un problème résulte d'une telle cause, il faudra chercher à en isoler systématiquement l'aspect problématique¹⁴, par exemple en pointant comme problème le rapport excessif entre ses côtés désavantageux et ses côtés avantageux ou encore le fait même que les seconds sont une

¹⁴ Un exemple d'application de cette démarche, qui force à isoler la composante problématique des facteurs ambivalents, est donné dans Ledant (2010)

incitation à produire les premiers¹⁵. A partir de là, on pourra éventuellement remonter aux conditions institutionnelles, politiques, économiques et autres qui font que les individus sont amenés à agir contre le DD, en étant par exemple piégés dans des comportements attractifs à court terme mais néfastes à long terme.

4.2.6. Dépasser l'image d'arbre à tronc unique

L'analyse doit identifier toutes les relations de causes à effets importantes qui relient deux à deux les problèmes. La figure la plus conforme à la réalité est généralement complexe, sans forcément prendre une forme d'arbre¹⁶, où les racines ne sont liées aux rameaux qu'à travers un tronc unique. Un corollaire de cette remarque est qu'il ne faut pas rechercher dans le « tronc » un problème « central » à cibler au niveau de l'OS, ni d'ailleurs préjuger que le problème « de départ » doive être celui visé au niveau de l'OS (ce qui serait clairement contraire à l'obligation de faire fi de toute idée préconçue).

4.2.7. Considérer les cercles vicieux

Bien qu'il s'agisse souvent là d'une source de complication, l'analyse systémique invite aussi à identifier les rétroactions entre problèmes, qui constituent des cercles vicieux : au niveau de l'arbre à objectifs ceux-ci pourront se retourner en cercles vertueux intéressants pour la durabilité. Comme les règles de construction de l'arbre à problèmes stipulent de placer les conséquences au-dessus des causes, cette approche ouvre la question de savoir dans quel ordre présenter des problèmes qui rétroagissent l'un sur l'autre : la solution est de placer dans le haut de l'arbre, auprès des conséquences, le problème le plus proche des préoccupations finales (besoins actuels et futurs) et en-dessous celui dont la solution peut être considérée comme un simple moyen de résoudre le premier¹⁷.

4.3. Arbre à objectifs et analyse des stratégies

L'arbre à objectifs est le « menu » servant de support au choix de l'OS et des stratégies (cheminements moyens-fins dans l'arbre). Retourner un arbre à problèmes en arbre à objectifs pose peu de difficultés quand la préparation de l'arbre à problèmes a été rigoureuse, ne reprenant que des relations logiques, excluant les problèmes passés, les contraintes immuables et les situations non clairement insatisfaisantes.

4.3.1. Vérifier l'arbre à objectifs et marquer ses branches

Cependant le conseil donné plus haut d'élargir l'analyse des problèmes entraîne un arbre à objectifs plus complexe que ceux habituellement manipulés par l'ACL. Par conséquent les risques d'erreurs sont augmentés et il peut être utile de vérifier systématiquement que l'arbre à objectifs ne comporte que des relations logiques et des aspects souhaitables, compte tenu de l'ensemble des

¹⁵ Voir à ce sujet la réflexion sur les indicateurs « tirant vers le bas ».

¹⁶ Si l'image de l'arbre se défend néanmoins, c'est dans la mesure où la construction du diagramme procède de proche en proche, à la manière de jeunes pousses qui partent des plus anciennes.

¹⁷ Dans le cas d'interactions réciproques et directes entre deux problèmes équivalents dans la hiérarchie fins-moyens, le plus simple est d'en faire un problème unique.

conséquences¹⁸. En plus pour en faciliter la lecture, un jeu de couleurs pourra y distinguer (a) les objectifs qui paraissent à la portée directe du projet, (b) les conséquences des premiers et (c) ceux qui, sans découler des précédents, sont peu réalistes¹⁹, compte tenu des ressources disponibles et des contraintes qui se présentent dans le contexte.

4.3.2. Choisir l'OS et les stratégies en fonction de leur faisabilité et de leur désirabilité pour le DD

L'analyse élargie multiplie le nombre de candidats OS et de stratégies possibles pour les atteindre. Comme dans l'ACL, les choix sont à opérer selon le double critère de faisabilité et de désirabilité. La faisabilité sera appréciée selon les ressources disponibles en fonction de l'ensemble des opportunités et contraintes du contexte, dans les trois dimensions du DD, économique, sociale²⁰ ou environnementale. La désirabilité est liée à la durabilité (au sens GCP) et à l'impact de DD attendu, selon la contribution à l'OG et les effets externes à celui-ci. Pour la durabilité, on cherchera à valoriser les boucles de rétroaction positives (cercles vertueux) résultant du retournement des cercles vicieux identifiés dans l'arbre à problèmes. L'impact sera évalué dans les trois dimensions et sous l'angle des trois angles d'appréciation²¹ : flux, équité et capital (en tant que ressources ou capacités permettant la perpétuation des flux au-delà de leur période de prévisibilité).

4.4. Montage de la logique d'intervention

Le terme de « logique d'intervention » s'applique à la chaîne de causalité entre activités, résultats et objectifs constituant la première colonne du tableau de CL. Les recommandations qui précèdent associées aux bonnes pratiques générales donnent en principe lieu à des logiques d'intervention pertinentes et cohérentes (dotées d'une hiérarchie moyens-fins claire, entre des éléments simples, comprenant des RA complémentaires les uns des autres, nécessaires et suffisants à l'OS, lequel contribue alors à un ou des OG en ligne avec le DD).

4.4.1. L'OG : s'assurer de la cohérence avec le développement durable

Puisque nous cherchons ici à ce que tout projet contribue au DD, il est logique d'y faire référence dans l'OG, mais cela sans limiter l'évocation du DD à une fonction formelle, d'attraction des financements ou de création d'une façade de consensus entre partenaires aux motivations hétérogènes. Un OG aussi global que le DD est néanmoins trop vague en général pour exprimer sans ambiguïté la raison d'être de l'OS ; il demande alors à être complété par un OG de moindre hauteur ou plus précis, qui fournisse des indications concrètes sur la manière d'orienter le projet

¹⁸ Y compris d'éventuelles dégradations de situations favorables, qui n'avaient pas pu apparaître dans l'arbre à problèmes.

¹⁹ A moins d'être poursuivis en dehors du projet, ces objectifs qu'il n'est pas question de réaliser sont alors eux-mêmes considérés comme des contraintes.

²⁰ On peut faire remarquer que l'analyse des parties prenantes telle que décrite plus haut aura permis d'identifier un certain nombre de contraintes d'ordre sociologique.

²¹ C'est ainsi que l'environnement par exemple peut se concevoir à travers les services des écosystèmes (flux), l'équité (quant à la distribution des bénéfices de ces flux, en fonction de l'accès aux ressources naturelles et de l'exposition aux pollutions...) et le capital de ressources naturelles, y compris les ressources minières (souvent omises de l'environnement car enfouies hors de la biosphère).

et de comprendre la raison d'être de son OS. Afin de concilier cette dualité entre les aspirations très globales de DD et le besoin de balises plus opérationnelles, il est possible d'envisager des OG à deux (voire plusieurs) niveaux, ce que le CL ne le prévoit pas mais n'interdit pas.

L'une des manières de donner un sens plus précis à l'OG, tout en rencontrant les conditions d'éligibilité de certaines sources de financement, est de se référer à des politiques, stratégies ou programmes préétablis. Dans ces cas, il faudra de notre point de vue s'assurer de la cohérence de ces intentions envers le DD et à cette fin se référer aux résultats et recommandations des éventuelles évaluations dont elles ont été l'objet de ce point de vue (évaluations d'impact, évaluations environnementales stratégiques).

Notons que même si on cherche à préciser les OG, il se peut dans une optique de DD qu'ils soient à un niveau de globalité tel que la contribution relative du projet soit particulièrement minime (par exemple si on cherche à réduire la teneur de l'air en gaz à effets de serre). L'ACL nous invite alors à vérifier le réalisme de l'OG en fonction des hypothèses à faire sur les contributions externes au projet.

4.4.2. L'OS : maintenir le principe d'une cible unique et non composite

Malgré l'idée répandue qu'un projet de DD doit comporter les trois dimensions (sociale, économique et environnementale) nous ne voyons aucune raison d'abandonner le principe d'un OS unique, au sens où il implique de concentrer les efforts du projet sur la modification d'un seul paramètre. La prise en compte des trois dimensions n'implique en effet pas qu'on incorpore chacune d'elles dans chaque projet individuel ni qu'on les vise en parallèle au risque de se disperser, mais plutôt qu'on s'attache à renforcer l'aspect le plus faible du contexte : un OS unidimensionnel est pertinent s'il lève un facteur limitant du développement multidimensionnel. Ceci n'empêche pas, bien au contraire, d'intégrer dans l'OS le souci de ne pas nuire à d'autres aspects : ainsi les dimensions du DD, déjà prises en compte dans l'arbre à problèmes, servent à cerner l'OS avec plus de précision et non à le démultiplier.

4.4.3. L'OS et les RA : intégrer la durabilité et les externalités

La formulation de l'OS doit bien exprimer les attentes en termes de durabilité et d'externalités ou de durabilité. Ainsi, au sein de projets de formation, il doit être clair de savoir dans quelle mesure la poursuite d'une activité de formation est souhaitable après l'exécution du projet ou si l'on se satisferait de voir les personnes formées travailler avec de meilleures compétences. Au sein de projets agricoles où l'on chercherait à augmenter la production sans épuiser ou polluer les nappes phréatiques, cette double restriction gagnerait à être exprimée avec l'OS (par exemple sous la forme de « production augmentée en préservant la nappe ») et reflétée dans ses indicateurs (nombre de quintaux produits, niveau phréatique, taux de contamination des eaux). Les objectifs étant ainsi précisés, les RA sont à revoir en conséquence, ainsi que leurs IOV, les activités et les autres parties concernées du CL.

4.4.4. Structurer l'approche de la durabilité

L'ACL demande que les préoccupations de durabilité (au sens GCP de pérennité des acquis) soient reflétées dans la logique d'intervention et prône à cette fin l'examen de facteurs dits de

durabilité²² (ou de viabilité). En fait ces facteurs tendent souvent à se confondre avec diverses préoccupations transversales (telles que le genre et l'environnement...) qui se justifient aussi à d'autres points de vue que la durabilité. La durabilité des projets étant fréquemment l'aspect le plus faible constaté par les évaluations, il semble important de lever cette confusion et d'insister pour que soit explicitement identifiée (et optimisée) la manière dont les facteurs analysés contribuent effectivement à la durabilité (au sens GCP du terme). A cette fin, il est utile de ne pas se contenter d'une révision un à un des facteurs de viabilité, mais d'examiner la manière dont ils peuvent interagir et se compléter. Par exemple quand la pérennisation des acquis d'un projet requiert la permanence d'activités de fonctionnement, il faut prendre en compte le besoin de réunir à la fois les conditions qui motivent à les exécuter (comme l'appropriation en tant qu'adhésion aux objectifs) et les capacités (techniques, institutionnelles, financières...) de les mener. La réflexion sur les facteurs de durabilité suivra ainsi la même approche multifactorielle que celle qui aboutit à définir quels RA sont nécessaires (et suffisants) à l'atteinte de l'OS. Elle devrait même être intégrée à cette réflexion dans la mesure où les exigences de durabilité font partie de la définition de l'OS elle-même.

Au-delà des facteurs de viabilité classiques, on cherchera utilement à comprendre la dynamique d'évolution du système influencé par le projet. La suggestion a été faite plus haut d'intégrer des rétroactions dans l'arbre à problèmes, de manière à identifier des cercles vicieux qui pourraient être retournés au cercles vertueux, à condition que l'impulsion soit assez forte. Au lieu de viser une simple pérennisation des effets positifs, qui souvent se réduit à un ralentissement de leur déclin, on devrait pouvoir espérer enclencher une dynamique positive de développement.

4.4.5. Vérifier tous les effets externes : ajouter si nécessaire une cinquième colonne provisoire

L'analyse des conséquences attendues de chaque niveau de la logique d'intervention (activités, résultats, OS, OG) doit permettre, d'une part, de vérifier le bon fonctionnement de la chaîne de causalité envisagée (conformément à l'ACL), d'autre part d'identifier les effets externes (perspective DD). Le CL standard ne prévoit aucune place pour ces conséquences du projet qui sortent de la logique d'intervention. Mais rien n'empêche dans une version de travail d'ajouter à titre provisoire une colonne spécifique pour l'analyse de ces effets, avant de les « internaliser » en inscrivant dans les OS et les RA les préoccupations envers les effets positifs à optimiser ou négatifs à limiter.

Les études d'incidences ou d'impact sur l'environnement (EIE) procèdent de cette logique²³ d'identification des externalités, de même que les évaluations élargies à d'autres préoccupations du DD (EIES²⁴). De telles études, qui se sont largement développées de manière isolée de l'ACL, sont classiquement prescrites lorsque les impacts risquent d'être « notables », un principe généralement traduit dans les normes par des listes de types de projets et des seuils quantitatifs de sélection,

²² Le CAD définit les facteurs de durabilité suivants : (i) Appropriation par les bénéficiaires, (ii) soutien de la politique, (iii) technologie adaptée, (iv) environnement, (v) questions socioculturelles, (vi) égalité des sexes, (vii) capacité institutionnelle et de gestion, et (viii) viabilité économique et financière. Or ces facteurs ont bien d'autres implications que la simple pérennité des acquis.

²³ De même que les évaluations environnementales stratégiques au niveau des politiques et programmes auxquels l'OG peut faire référence.

²⁴ Etude d'impact environnemental et social, selon notamment les normes de la Banque Mondiale.

éventuellement ajustés à la baisse dans les zones dites sensibles. Notre recommandation est d'adopter une telle démarche de souci des externalités au-delà des obligations, avec un degré d'attention qui serait proportionné à la possibilité de les améliorer avec efficacité (et non à l'importance des impacts escomptés²⁵) et, cela en portant autant d'attention aux impacts positifs qu'aux impacts négatifs²⁶. L'analyse des effets externes peut aisément se greffer sur la démarche du CL et en bénéficier, puisque le CL facilite une mise en évidence systématique et structurée de toutes les sources d'impact (niveaux de la logique d'intervention) ainsi que des relations de causes à effets (arbres à problèmes et à objectifs, qui seront d'autant plus utiles aux EIE que le champ d'étude aura été large, comme recommandé plus haut).

4.5. Indicateurs et sources de vérification

Le CL prévoit qu'au regard des résultats et objectifs soient donnés des « indicateurs objectivement vérifiables » (IOV) et dans une colonne suivante les sources d'information sur l'état de ces indicateurs. Les indicateurs sont à préciser dans le CL non seulement quant à la variable considérée (indicateur proprement dit) mais aussi quant à l'état cible de celle-ci. L'expression « objectivement vérifiable » se réfère à la probabilité que deux observateurs indépendants l'un de l'autre arrivent aux mêmes conclusions quant à l'état de l'indicateur.

4.5.1. Eviter les indicateurs ambigus

Selon l'ACL, la conduite du projet est fondée sur le suivi des indicateurs, de sorte que tout écart de sens entre ceux-ci et les objectifs (ou RA) risque de dévier le projet de ces derniers. La bonne pratique générale dans l'ACL consiste donc à minimiser cet écart autant que possible²⁷. En cas de déviation résiduelle (après minimisation de l'écart), il convient de vérifier qu'elle ne nous éloigne pas du DD et n'introduit pas d'ambiguïté sur le caractère désirable ou non de maximaliser ou de minimiser l'indicateur²⁸. Par exemple un programme d'amélioration d'une route peut être tenté de vérifier que la route est utilisée et à cette fin mesurer le trafic, en termes de nombre de voitures/jour. Mais ce nombre est également un indicateur de pollutions ou de risques d'accidents. Mieux vaut alors se référer aux bénéfices espérés de la route, tels que le temps d'accès aux services

²⁵ Un recul critique est pris par rapport à la prescription de lier l'étude à l'importance des impacts, dans la mesure où (a) il peut exister des effets importants connus et évitables sans étude approfondie et (b) une analyse peut par ailleurs aider à améliorer sensiblement et utilement les effets d'un projet même quand ceux-ci sont relativement faibles dans la variante de base. Par exemple l'impact sur le changement climatique est toujours minime au niveau d'un projet individuel, il est pourtant judicieux d'utiliser toutes les opportunités de réduire à moindre coût les émissions de gaz à effets de serre.

²⁶ Si les projets sont identifiés comme on le propose, ils cessent d'être a priori suspects de menacer l'environnement car ils peuvent au contraire l'améliorer ; il ne s'agit donc pas uniquement de réduire les impacts, ce qui implique que des concepts tels que celui de « mesures d'atténuation » (mitigation measures en anglais) sont à remplacer.

²⁷ En principe c'est bien sûr l'indicateur qui doit s'aligner sur l'objectif (ou le RA) mais en pratique la confrontation conduit souvent à améliorer la formulation de ce dernier : le travail sur les indicateurs permet en fait de tester la pertinence de l'objectif.

²⁸ Cette approche déjà exposée dans Ledant (2008) est également à la base de critiques adressées à des indicateurs utilisés dans le développement durable comme les superficies d'aires protégées ou l'empreinte écologique (Ledant, 2005 a et b).

sociaux ou le taux d'écoulement à temps de la production agricole, ou au rapport entre ces bénéfiques et les désavantages.

4.5.2. Eviter d'indiquer un résultat par les moyens de l'obtenir

En général, il est plus facile de quantifier les moyens, les activités ou les réalisations que les effets ou bénéfiques de développement qui en découlent. Pour cette raison, il est fréquent dans les CL de trouver à un niveau de la logique d'intervention des indicateurs reflétant un niveau inférieur (par exemple on peut trouver un « nombre de cours donnés » parmi les résultats d'un programme de formation, alors que ce nombre reflète plutôt un volume d'activité). De tels indicateurs « tirant vers le bas » de la logique d'intervention sont à considérer comme faisant partie des indicateurs ambigus dont il vient d'être montré qu'ils sont à proscrire, dans la mesure où ils tendent à refléter à la fois une grandeur à maximaliser (le résultat) et une grandeur à minimiser (le coût). L'ACL classique (et en particulier les approches de Gestion Axée sur les Résultats²⁹) déconseille ces biais et le point de vue du DD ajoute une raison supplémentaire de les éviter, chaque fois que les moyens mis en œuvre impliquent des pressions environnementales particulières.

4.5.3. Compléter si nécessaire les indicateurs objectivement vérifiables par des critères qualitatifs d'appréciation

Bien entendu et comme indiqué plus haut les indicateurs doivent aussi refléter les préoccupations de qualité (durabilité, externalités) introduites dans les objectifs et RA. S'il s'avère difficile voire impossible de trouver un ensemble complet d'indicateurs « objectivement vérifiables » assez précis, fiables, à l'échelle de perception adéquate (dans le temps et l'espace), donnant les signaux en temps voulu et dont le suivi est faisable, alors mieux vaut recourir à des critères d'appréciation moins « objectivement vérifiables » qui auront au moins le mérite d'attirer l'attention sur les aspects qualitatifs ou subtiles que l'on ne souhaite pas voir sacrifiés aux caractéristiques les plus aisément quantifiables. La revalorisation des aspects intangibles contribuerait ainsi à rééquilibrer quelque peu un effort de développement jugé, du point de vue de la durabilité, globalement trop axé sur la production économique quantifiable ou les flux monétaires. Néanmoins cette remarque ne doit pas non plus inciter à renoncer à l'effort d'identification des indicateurs, car elle vise à les compléter et affiner mais non à les remplacer.

4.6. Moyens et coûts

Dépasser la vision budgétaire des coûts et de l'efficacité

D'un point de vue de DD, l'efficacité se pense en nature et pas seulement en termes de dépenses monétaires. Le choix des moyens doit viser à minimiser la consommation (directe ou indirecte) de ressources non renouvelables, polluantes ou rares et importantes pour d'autres usages (comme ce peut être le cas de la terre ou de l'eau). Cet effort doit bien sûr se prolonger par de bonnes pratiques environnementales et sociales en cours d'exécution. Cela n'exclut évidemment pas l'obligation d'une gestion efficace des ressources budgétaires allouées au développement et donc aussi d'une prise en compte des coûts financiers.

²⁹ En abrégé la GAR, dont on trouvera une présentation dans TPSG (2001).

4.7. Hypothèses

Élargir l'éventail des conditions externes évaluées au niveau des hypothèses

Les suppositions à faire sur les facteurs externes (hypothèses du CL) ne demandent pas d'approche particulière d'un point de vue de DD. La perspective de DD va les influencer à travers leur incidence sur la logique d'intervention (puisque les hypothèses sont tributaires de celle-ci) et elle va aussi aider à les identifier grâce à la vision large du contexte et donc de l'ensemble des facteurs non maîtrisés par les gestionnaires du projet (y compris ceux émanant des perspectives de changement et de variabilité climatiques).

5. Conclusion

L'ACL ne se limite pas à remplir pour la forme les cases d'un tableau à glisser en annexe des requêtes de financement. Elle est une démarche délicate, parce qu'elle met en jeu toutes les qualités attendues des projets. Elle est exigeante, non pas parce que la méthode serait peu aidante, mais parce qu'elle répond à la complexité des défis posés par la conception de projets qui tiennent la route. L'analyse qui précède nous montre qu'au-delà de ses applications traditionnelles l'ACL permet également d'appuyer une réflexion d'intégration du DD dans la conception de projets, mais qu'en retour cette démarche influence aussi la façon dont nous considérons les critères de qualité à optimiser et la manière dont l'ACL doit par conséquent être mise en œuvre.

A première vue il aurait pu sembler suffisant de simplement atteler le projet à un OG de DD et de le préparer comme tout autre. En fait, l'intégration des préoccupations de DD appelle une attention et des approches spéciales à diverses étapes de l'ACL, fondées notamment sur un élargissement des champs d'analyse. L'ACL, déjà trop souvent ressentie comme contraignante sans cela, risque malheureusement d'en être alourdie. C'est pourquoi il importe de doser et de répartir l'effort avec efficacité, en se concentrant sur les recommandations principales. Dans ce cadre, on peut identifier comme prioritaires les suggestions suivantes :

- Partir d'une analyse large et systémique des vrais problèmes, identifiés sous l'angle du DD dans chacune de ses dimensions ; tirer de cette analyse les conséquences qu'imposent la méthode du CL au niveau de l'arbre à objectifs et du montage du CL ;
- S'assurer que l'OS et les OG non figuratifs, à savoir les objectifs de haut niveau effectivement poursuivis, s'alignent effectivement sur le DD ;
- Faire figurer systématiquement dans la logique d'intervention des préoccupations pour la durabilité et les externalités ;
- Refuser les indicateurs (IOV) ambigus et en particulier ceux qui tirent vers des pressions négatives ou « vers le bas », à savoir ceux qui tendent à exprimer un résultat par ses moyens ;

Veiller à un emploi économe des moyens impliquant des pressions négatives, ce qui devra se prolonger (indépendamment de l'ACL) par de bonnes pratiques environnementales et sociales dans la gestion et mise en œuvre du projet.

Le DD reste trop souvent un slogan abstrait sans relais opérationnels et il est donc à espérer que ces propositions contribueront à une réelle mise en pratique. Heureusement elles ne demandent

normalement pas de déroger aux principes de l'ACL ni aux prescriptions des bailleurs qui la requièrent, tout en allant au-delà. Elles répondent en fait à l'invitation d'Eggers (1998), l'un des responsables clés de l'introduction de la GCP à la CE : « Cette gestion se nourrit de la controverse. Que tous ceux qui l'appliquent n'hésitent jamais à la remettre en question et à l'améliorer ». C'est ainsi que ces orientations demandent elles aussi à être encore débattues, bien qu'elles puissent aussi être testées et mises en œuvre.

6. Références

AGCD. 1991. Manuel pour la « Planification des interventions par objectifs (PIPO) ». AGCD, Bruxelles, 107 pp.

AusAid. 2005. The Logical Framework Approach. Australian Agency for International Development, 37 pp. (<http://www.ausaid.gov.au/ausguide/pdf/ausguideline3.3.pdf>)

Commission des Communautés Européennes. 1993. Manuel gestion du cycle de projet. Approche intégrée et cadre logique. CCE, Bruxelles, 67 pp.

Commission européenne. 2001. Manuel : Gestion du Cycle de Projet. CE, Bruxelles, 44 pp.

Commission européenne. 2004. Méthodes de l'aide. Lignes directrices. Gestion du Cycle de Projet. CE, Bruxelles, 151 pp. (http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_admin_pcm_guidelines_2004_fr.pdf)

Commission européenne. 2007. Manuel d'intégration de l'environnement pour la Coopération au Développement de la CE. CE, Bruxelles, 197 pp.

Commission mondiale sur l'environnement et le développement. 1987. Notre avenir à tous. PNUE, Nairobi.

Dale, R. 2003. The logical framework: an easy escape, a straitjacket, or a useful planning tool? Development in Practice, 13(1) : 57-70.

Eggers, H.W. 1998. Nouvelle impulsion à la gestion du cycle de projet. Le Courrier ACP-UE 169 : 69-72.

European Commission 2004. Aid Delivery methods. Volume 1. Project Cycle Management Guidelines. CE, Bruxelles, 149 pp. (http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/documents/tools/europeaid_admin_pcm_guidelines_2004_en.pdf)

Gasper, D., 1999 – Gestion du cycle de projet : carences et aléas du cadre logique. Le Courrier ACP-UE', 173 : 75-77

Giovalucchi, F. et J.-P. Olivier de Sardan. 2009. Planification, gestion et politique dans l'aide au développement : le cadre logique, outil et miroir des développeurs. Revue Tiers Monde 198 : 383-406.

Hadjaj-Castro, H. (sd.). 2007. Méthode de Gestion du Cycle de Projet (GCP). COTA, Bruxelles, 10 pp.

Helming S. et M. Göbel. 1998. ZOPP Planification des projets par objectifs : un guide de planification pour les projets et programmes nouveaux et en cours Eschborn, Allemagne : GTZ , 33 pp.

Labé, V. 2010. In praise of the Logframe Approach. The Development Observer 3: 27-28

Ledant, J.P. 2003. Comment concevoir un projet ? Un guide pour contribuer au développement durable et équitable. ADG, Gembloux, mai 2003.

Ledant, J.P. 2005. L'empreinte écologique, un indicateur de ... quoi ? IDD, Ottignies.

Ledant, J.P. 2005. Analyse de la très forte progression des aires protégées dans le monde. Indicateurs pour un développement durable n°5-3. IDD 05-04.

Ledant, J.P. 2008. Intégrer concrètement l'environnement dans la conception et la gestion des projets ? Echos du COTA 20: 13-16.

Ledant, J.P. 2010. Une méthode d'analyse causale et application à la déforestation tropicale. IDD, Ottignies

NORAD (Norwegian Agency for Development Cooperation). 1996. The Logical Framework Approach (LFA)- A Handbook for Objective – Oriented Planning.

TPSG (Travaux Publics et Services Gouvernementaux Canada). 2001. GAR. Gérer et atteindre le rendement. Guide du Gestionnaire (www.tpsgc.ca/dgve).