

F3E

**Fonds pour
la promotion des
études préalables
études transversales
évaluations**

GRET

Groupe de recherche et
d'échanges technologiques

La préparation collective des termes de référence d'une évaluation

Daniel NEU
GRET

Comment préparer collectivement des termes de référence ? Cette note propose quelques conseils pour cet exercice délicat et de plus en plus pratiqué. Il faut évidemment respecter les règles habituelles de la production collective et commencer par partager quelques informations essentielles.

Pour aboutir à des termes de références cohérents, mieux vaut ne pas attendre la dernière réunion pour évoquer la question des contraintes matérielles qui vont déterminer les principaux paramètres matériels de l'évaluation.

La préparation des termes de référence est souvent un exercice collectif :

Les bailleurs institutionnels associent fréquemment plusieurs de leurs services lors de la commande d'une évaluation (le « géographique », le « thématique » et le service évaluation du siège, leurs représentants sur le terrain...).

Les projets qu'ils financent, et donc leurs évaluations concernent presque toujours plusieurs catégories d'institutions qui elles-mêmes réunissent différents groupes d'acteurs.

Les Ong qui assument un rôle d'opérateurs réunissent, elles, plusieurs catégories de personnes (le siège, le terrain, les administrateurs élus, les permanents opérationnels).

Leurs projets sont théoriquement des projets conduits en partenariat, et leurs différents partenaires sont, ou devraient être, associés à la préparation des évaluations comme ils l'ont été à la préparation et à la conduite du projet.

Idéalement, cet exercice collectif devrait aboutir à une synthèse cohérente des attentes des institutions et des personnes concernées. Or les termes de références, comme l'évaluation qu'ils vont orienter, sont presque toujours au centre d'enjeux de pouvoirs et d'intérêts, qui ne facilitent pas les exercices de synthèse. Même en l'absence d'enjeux majeurs, la conciliation de différents points de vue sur une évaluation est un exercice délicat.

Ainsi, fréquemment, les termes de références élaborés collectivement sont le fruit de compromis hâtifs. Ils se concrétisent par des textes peu cohérents, sans unité, constitués d'une somme de « morceaux » de conceptions différentes. Les différents protagonistes de leur élaboration s'en contentent, si chacun y retrouve l'essentiel de son propre point de vue. Ces fausses synthèses aboutissent à des questions évaluatives peu cohérentes, ni entre elles, ni avec les moyens mobilisés pour y répondre.

Cette note propose quelques conseils pour élaborer collectivement des termes de références. Elle rappelle d'abord très brièvement des conseils très généraux, valables pour tout exercice de rédaction collective. Elle détaille un peu plus ces quelques remarques plus spécifiques aux termes de références.

Elle ne traite que la préparation collective d'une évaluation externe. L'animation d'une auto évaluation assistée ou d'une évaluation réellement participative est un tout autre exercice.

1. Les méthodes « habituelles » de la production collective

Les quelques rappels ci-après constituent probablement des évidences pour une majorité des lecteurs de cette note... qui donc, peuvent passer directement au chapitre suivant.

1.1 Evidemment, un accord initial sur les règles du jeu

Qui ?

Le travail va se dérouler par étapes successives en suivant une démarche logique, mieux vaut donc éviter les groupes à géométrie variable. Les personnes qui participent à la préparation de l'évaluation doivent donc s'engager « vraiment » à suivre le travail du groupe jusqu'à son terme. On ne peut leur demander sans leur préciser dès le départ la durée et le rythme du travail qui va leur être demandé. Et adapter l'organisation du travail à leurs contraintes.

Mieux vaut, en règle générale, associer à la préparation d'une évaluation les institutions et les personnes qui seront directement concernées par sa réalisation et par ses conclusions. Cette association n'est pas évidente lorsqu'il s'agit de personnes éloignées géographiquement ou culturellement des centres de décisions. Elle implique un minimum de méthodes.

Mieux vaut, en règle générale, associer des personnes proches du terrain à la préparation de l'évaluation des projets. Or, souvent ce sont les « sièges » qui dominent cette préparation.

Quand ?

La préparation d'un texte collectif, dans un contexte non dénué d'enjeu, demande en général du temps. Il faut donc s'y prendre suffisamment à l'avance.

Le déroulement de l'exercice doit être programmé. Un calendrier précis est souvent indispensable pour mobiliser sur la durée des personnes très occupées dans des domaines d'activité différents.

Comment ?

Chaque « institution » a ses propres règles. Cette note ne propose qu'une méthode générale. Mais il importe de bien fixer au départ « les règles du jeu » : Quel est l'objectif ? Quelle doit être la composition du groupe et pourquoi ? Qui fera quoi ? Quelles seront les grandes étapes ? Comment se prendront les décisions ?

1.2 Souvent, une organisation en trois cercles

Le premier cercle « moteur » organise et tient la plume

La rédaction de textes cohérents à plusieurs mains est un exercice très difficile. Mieux vaut limiter le nombre de personnes qui tiendront la plume, et travailler par contributions, synthèses, critiques et validation.

De même les personnes chargées de l'organisation des réunions et de la circulation de l'information au sein du groupe doivent être peu nombreuses.

Le pilotage de la préparation et l'écriture des textes collectifs doivent reposer sur un « premier cercle » de deux ou trois personnes. Elles doivent réunir au moins trois qualités : une grande disponibilité, une connaissance minimum de l'objet évalué, une compétence certaine en évaluation.

Le deuxième cercle « proche » du siège se réunit

Rien ne remplace le débat et la réflexion collective. Mais l'exercice a ses contraintes. Au-delà d'une dizaine de participants l'animation du groupe devient exigeante. Sauf si l'enjeu de l'évaluation est exceptionnel, l'institution et les personnes concernées n'ont ni les moyens ni le temps de réunir des personnes géographiquement trop éloignées. Mieux vaut en l'occurrence être réaliste et privilégier la faisabilité de la démarche au détriment de la perfection démocratique et méthodologique.

Les personnes du premier cercle doivent participer aux réunions du second. Celui-ci doit impérativement compter parmi ses membres un responsable du commanditaire ayant l'autorité nécessaire pour trancher les questions qui ne feront pas l'objet d'un consensus.

Le troisième cercle lit et réagit

Le fax et le courrier électronique permettent désormais d'associer à un travail d'écriture collective des personnes éloignées les unes des autres. Elles peuvent y participer en réagissant par écrit à des textes et en proposant des contributions écrites. Cette participation demande un minimum d'organisation et le respect des règles énoncées ci-dessus, la permanence de leur participation sur toute la durée du travail, un calendrier clair et précis, des règles du jeu fixées à l'avance.

Le fonctionnement du « troisième cercle » dépend du travail du premier : personne ne s'astreint dans la durée à la discipline de la lecture et de l'écriture à distance si ses contributions écrites restent sans réponses et si elles ne sont pas un minimum prise en compte.

Une infinité de variante possible

L'organisation en trois cercles présentée ci-dessus est bien adaptée aux évaluations importantes, pilotées par un « siège », qui concernent plusieurs terrains. Elle peut connaître autant de variantes qu'on peut en imaginer. La localisation des cercles peut être inversée, les deux premiers peuvent être « sur le terrain » et le troisième au siège, s'il y a une réelle délégation de responsabilité de l'un à l'autre sur la préparation de l'évaluation. Le « troisième cercle » peut être composé de personnes isolées qui communiquent entre elles par mail, ou de groupes qui eux aussi se réunissent régulièrement pour donner leur avis.

1.3 Toujours un enjeu important, la productivité des réunions

Les membres actifs des Ong, en général férus de techniques d'animation et de méthodes participatives, connaissent mieux les règles d'animation de groupe que l'auteur de ces lignes. Elles savent qu'un groupe ne fonctionne pas dans la durée s'il ne parvient pas à un minimum d'efficacité et que cette dernière tient aussi au respect de certaines règles.

Au-delà d'une certaine taille, quatre fonctions à assumer.

Une réunion de plus d'une dizaine de personne n'est productive que si les quatre fonctions suivantes sont bien assurées, et donc attribuées avant le début de la réunion à des personnes capables de les assurer correctement.

- La répartition de la parole
- L'animation du débat
- L'arbitrage et la synthèse des décisions
- La rédaction des comptes rendus

Un petit groupe homogène peut se contenter de confier les trois premières à un président et la dernière à un secrétaire. Mais au-delà d'une certaine taille, les trois deviennent incompatibles entre elles.

La fonction d'arbitrage ne peut être assurée que par une personne qui a l'autorité et les capacités pour le faire. Son rôle est déterminant. Un arbitrage « trop mou » aboutit à des termes de références « additions » peu cohérents qui conduiront presque inévitablement à une évaluation décevante. Une animation trop directive limite l'intérêt des débats et décourage en général les participants.

Et quatre règles de base

- La stricte limitation de l'usage de la marche arrière : Il faut éviter qu'une réunion ne revienne sur des décisions antérieures. C'est souvent bien difficile. Cela implique que les décisions soient prises de façon assez formelle.
- La permanence du groupe : Le travail d'un groupe ne progresse pas si ses participants changent à chaque réunion. Cette évidence est plus difficile à faire respecter qu'on ne le croit.
- Bien commencer : C'est le B A BA de la conduite de réunion (Le rappel des objectifs, de l'organisation et des échéances du travail du groupe, celui des épisodes précédents, l'approbation des textes produits lors de la réunion précédente, la présentation de l'objectif de la séance, le déroulement prévu, la désignation des personnes chargées d'assurer les quatre fonctions ci-dessus...).
- Et bien finir : idem (le relevé des décisions prises, la date et le lieu de la prochaine réunion, éventuellement, ce qui est attendu des membres dans l'intervalle.)

2. Les quatre grandes étapes

2.1 Installer des références communes

Il est difficile d'aboutir à un consensus au sein d'un groupe de travail, si ses membres ne disposent pas d'une information minimum commune sur le sujet dont ils débattent. Or il peut arriver que les membres d'un comité de pilotage d'une évaluation aient des points de vue extrêmement fragmentaires sur ce qu'est une évaluation et sur le projet à évaluer. Il n'est alors pas inutile de consacrer la première réunion de ce comité à une information sur ces deux sujets.

Quelques bases sur l'évaluation

Deux heures et quelques transparents suffisent pour informer des « novices » sur les principes et les méthodes de l'évaluation, présenter la diversité des démarches possibles, et mettre en évidence les enjeux de sa préparation. L'exercice permet en général de corriger quelques idées reçues. Le groupe peut s'accorder rapidement sur sa propre compréhension de l'évaluation. Le rapide débat qui suit cette présentation fait parfois apparaître des désaccords sur la conception même de l'évaluation, ou des préjugés sur l'exercice. Mieux vaut que ces remarques s'expriment très en amont du travail du groupe.

Une connaissance minimum de l'objet à évaluer

On gagne souvent beaucoup de temps en permettant à un groupe chargé de préparer des termes de référence de partager la même perception synthétique du projet. En deux heures d'une séance bien préparée un groupe peut prendre connaissance, commenter et s'approprier six ou sept fiches de présentation conçues à l'avance. Au total le volume de cette présentation ne devrait pas dépasser une dizaine de feuille A4 ou de feuille de paper-board.

Ces fiches pourront être utilement « recyclées » lors de la rédaction finale des termes de références. A priori sept fiches permettent de présenter rapidement un projet. Selon la nature du projet, certaines tiennent en deux lignes et d'autres méritent d'être dédoublées.

- La présentation synthétique du contexte
- Son « tableau logique »
- Son histoire
- Sa géographie
- Les principaux acteurs
- Son dispositif (le montage, l'équipe, les partenariats essentiels)
- Les principales activités, les principaux résultats
- Les grandes lignes de son budget
- Eventuellement les informations déjà disponibles via le suivi du projet et les études ponctuelles dont il a déjà fait l'objet

2.2 Commencer par s'accorder sur les objectifs et les contraintes

Les attentes

Les différents acteurs associés à la préparation de l'évaluation d'un projet peuvent avoir des attentes très différentes à son égard : un éclairage particulier sur un sujet technique ou méthodologique qui les intéresse, des éléments pour arrêter des choix stratégiques ou des options opérationnelles pour la poursuite de l'action, la « simple » production d'informations objectives pour en rendre compte, une mise à plat des partenariats pour une redéfinition des responsabilités et des rôles...

Toutes ces attentes peuvent être légitimes. Mais une évaluation ne peut satisfaire des attentes trop nombreuses et trop disparates. Sa cohérence et donc son efficacité reposent donc sur un compromis qui doit aboutir au choix de priorités clairement définies à partir des souhaits initiaux des différentes parties prenantes. Ce choix doit intervenir dès le départ. Il servira de référence pour la suite. Il constitue donc l'objectif des premiers échanges organisés pour préparer l'évaluation.

Les objectifs

Ces attentes s'expriment en général de façon très globale. Elles ne pourront servir de fil directeur à la démarche que si elles sont traduites en objectifs plus précis, clairement assignés à l'évaluation. La formulation de ces objectifs vient donc juste après le choix des attentes prioritaires qu'elle concrétise. Elle suit les mêmes règles que celles utilisées pour la définition des objectifs d'un projet ou d'un plan d'action : elle aboutit à l'énonciation d'un nombre limité d'objectifs formulés chacun en deux ou trois phrases, au maximum.

L'ordre de grandeur des moyens et les principales contraintes

L'étape suivante, dans la préparation de l'évaluation, consistera à préciser les questions évaluatives auxquelles les évaluateurs devront apporter une réponse, puis à définir des éléments de méthode qu'ils devront respecter. Avant d'entamer cette deuxième étape, mieux vaut connaître l'ordre de grandeur du budget disponible et les principales contraintes de l'évaluation. A défaut l'ampleur des questions posées par les co-rédacteurs des termes de références et leurs exigences méthodologiques ont de grandes chances d'être disproportionnées avec les moyens qu'ils pourront mobiliser. Cette incohérence entre les ambitions et les moyens risque de redonner le pouvoir à l'évaluateur (il fera lui-même son tri parmi le trop grand nombre de questions posées). Ou bien elle doublera le travail du comité de pilotage (il sera obligé de revenir au démarrage de la mission, sur le travail qu'il a effectué pour la préparer).

2.3 Trouver un consensus sur l'architecture de la démarche

Le choix des attentes, la formalisation des objectifs, la définition des moyens et le repérage des contraintes constituent un premier cadre qui permet de poursuivre le dialogue entre les différentes personnes associées à la préparation des termes de références.

Celles-ci ne sont pas des spécialistes de l'évaluation, elles doivent faire valoir les points de vue « politique » des acteurs associés à l'action évaluée.

Les questions évaluatives

Cela implique d'abord qu'elles puissent s'exprimer sur la façon dont elles détailleraient les questions évaluatives (CF. note ci avant : Ces dernières doivent permettre de produire des « jugements » utiles aux objectifs définis en commun). Elles n'ont pas forcément le temps, ou le minimum de pratique nécessaire pour formuler ces questions par écrit. Une séance de brain storming permet de recueillir leurs avis, de les formaliser ensuite, puis, après de leur faire valider cette formulation.

Les principaux éléments de méthodes

Cela implique ensuite qu'elles puissent donner leur avis sur les éléments de méthode qui leur semblent essentiels. Une évaluation d'un projet complexe procède presque toujours par échantillonnage. Elle recourt souvent au recueil et au traitement d'opinions. Les commanditaires d'une évaluation peuvent avoir une opinion sur les modalités de sélection des réalisations, des sites, des partenaires, des interlocuteurs effectivement à observer ou à entendre.

Une évaluation n'est pas une simple mission d'expertise. Selon les objectifs qu'on lui assigne, elle peut aussi, ou essentiellement, être conçue comme l'élément d'un processus de décision collective, un temps fort dans la vie d'une institution, un outil d'apprentissage... Ses choix de méthodes ne se limitent alors pas à ses modes d'investigation. Ils concernent également l'organisation du dialogue en cours et au terme de l'évaluation et ses modalités de pilotage.

Les paramètres essentiels

Un premier travail sur les questions évaluatives et les éléments de méthodes constituent une première base pour définir les principaux paramètres de l'évaluation en cours de préparation : type de mission, durée, principales étapes, nombre et profil des évaluateurs, dispositif de pilotage, éventuellement calendrier....

Ces paramètres doivent évidemment tenir compte des moyens et contraintes qui ont été identifiés préalablement.

2.4 Finaliser le document

Ces paramètres fixés, « l'architecture » de l'évaluation est à peu près définie. Arrivé à ce stade, il ne reste plus, pour l'essentiel qu'un travail de mise en forme et de validation pour aboutir à la version finale des termes de références.

Mettre en forme et détailler

Les idées émises lors des réunions de groupe ne constituent pas forcément un tout cohérent. Elles ne traitent pas spontanément de toutes les questions que les termes de références doivent aborder. Il est donc souvent nécessaire de remettre en forme les documents de travail produits aux étapes précédentes et de détailler plus qu'ils ne l'ont fait les questions évaluatives et éléments de méthodes proposés.

Compléter

Enfin les termes de référence doivent être complétés pour que des candidats évaluateurs puissent les utiliser pour élaborer leur proposition méthodologique. Ils doivent notamment comporter la description du contexte de l'évaluation, celle de l'action évaluée, et éventuellement les règles du processus de désignation de l'évaluateur.

Et faire valider

Ce dernier travail de mise en forme et de finition est à priori plus « technique » que « politique »... Les personnes associées à la conception du contenu des TDR doivent cependant valider la forme de ceux-ci... avant leur publication.