

Etude de cas

Transition des territoires : atténuation et adaptation au changement climatique

Sébastien Galéa, centre de ressources EVAL, 2020/2024

Partie 1 : présentation et déroulé de l'étude de cas

Présentation

• Les enjeux : en quoi consiste cette étude de cas ?	3
• Pour qui : à qui est destinée cette étude de cas ?	4
• Pour quoi : comment améliorer la réponse au changement climatique ?	5
• Un cas réel : le programme de subvention	6
• Chiffres clés : dates	7
• Chiffres clés : budget prévisionnel global	8
• Chiffres clés : budget fonction suivi évaluation redevabilité apprentissage	9
• indicateurs clés : temporalité	10
• Principes et cadre contractuel en matière de suivi évaluation redevabilité apprentissage	11
• L'inclusion du suivi évaluation apprentissage dans le cycle d'intervention	12
• Les flux financiers : une longue chaîne d'opérateurs	13

Déroulé

• Les questions évaluatives	14
• Présentation du jeu de rôles	15
• Proposition de déroulé	16
• Fiche de synthèse	17

Les enjeux

En quoi consiste cette étude de cas ?

- A l'heure d'un bouleversement climatique bien engagé, les programmes dédiés à la transition des territoires, dotés de moyens conséquents pour apporter des réponses pragmatiques, combinant adaptation et atténuation sont rares et à surveiller comme le lait sur le feu - à minima à des fins d'apprentissage
 - Apprendre à aller plus vite, apprendre pour faire mieux la prochaine fois, apprendre pour les territoires dont les initiatives sont encore en gestation
 - Vous trouverez dans les pages suivantes une étude de cas, sous forme de témoignage, vécu à travers une expérience de responsable suivi, évaluation, redevabilité et apprentissage sur un programme réel démarré officiellement en 2019 :
- **ce programme a pour objet l'attribution de subventions à des projets d'adaptation et atténuation du changement climatique, à l'échelle d'un territoire**

Pour qui ?

A qui est destinée cette étude de cas ?

- **Etudiants et chercheurs** : parcours en développement et environnement, gestion des ressources naturelles, droit de l'environnement, adaptation au changement climatique, ingénierie écologique, aménagement des territoires...
- **Techniciens et professionnels** : gestion de projets de l'environnement, responsable de programme, chargé de suivi, évaluation et apprentissage, responsable suivi évaluation apprentissage,...
- **Elus et décideurs** : échelon local, régional, national, supra-national, élaboration de politiques publiques, comités de sélection de projets ou bénéficiaires de subventions,...

Pour quoi ?

Que doit-on changer dans les procédures actuelles ?

- Appréhender des dysfonctionnements à partir d'indicateurs clés basiques, peu importe la complexité de la thématique abordée
- Matérialiser les chaines de responsabilité
- Garder une trace des dysfonctionnements à des fins de redevabilité
- Comprendre comment des modes de management favorisent l'opacité ou la dissimulation des dysfonctionnements
- Accélérer les réponses aux effets des changements climatiques

Un cas réel

Programme de subvention 2019-2023

- **Objectif : « appuyer les efforts nationaux de développement humain durable »**
- Financement : bailleur de fonds/Union Européenne/11ème FED
- Mise en oeuvre : agence française d'expertise technique internationale
- Zone géographique : caraïbes
- Budget initial : 40 millions d'euros
- 3 volets : résilience, biodiversité marine, efficacité énergétique

Chiffres clés

Dates

- février 2015 : conférence régionale, décision d'accorder 40 millions d'euros pour la création d'un programme de subvention dédié à la résilience des territoires
- octobre 2018 : signature du contrat entre le bailleur de fond et l'opérateur de mise en oeuvre
- 1er trimestre 2022 : versement de la première subvention

Chiffres clés

Budget initial (période 2019-2023)

- accroître le taux d'efficacité énergétique des infrastructures : 3,5 millions d'euros
- renforcer la protection de la biodiversité marine régionale : 16,5 millions d'euros
- renforcer la résilience face aux catastrophes naturelles : 16,7 millions d'euros
- dont enveloppe dédiée aux subventions : 20 millions d'euros

Chiffres clés

Budget pour la fonction Suivi Evaluation Redevabilité Apprentissage

Le budget prévisionnel global alloué à la fonction SERA (suivi évaluation redevabilité apprentissage) est de 875 000€ sur la durée du programme :

- ▶ Expertise : 325 000€
- ▶ Outils : 280 000€
- ▶ Evènements : 70 000€
- ▶ ...

Indicateurs clés

Temporalité

- Délais pour le versement de la première subvention :
 - **7 ans** (de l'accord régional à la première subvention versée : de date à date)
 - **3 ans** (de la signature du contrat de sous-traitance entre l'UE et l'opérateur de mise en oeuvre à la première subvention versée : de date à date)
- *Les indicateurs rapportés ci-dessus ne sont pas extraits des rapports d'activités du programme (!) mais proposés ici spécifiquement afin d'exposer comme centraux les critères de **temporalité** et de **réactivité** dans un programme d'adaptation au changement climatique*

Principes et cadre légal en terme de SERA

(Suivi Evaluation Redevabilité Apprentissage)

Cadre contractuel et stratégique

- **Cadre contractuel du programme en matière de suivi et évaluation**
 - mettre en place un système de suivi et évaluation
 - réalisation d'une évaluation à mi-parcours et évaluation finale
- **Principes stratégiques du bailleur de fond (UE) :**
 - transfert de connaissances aux pays partenaires
 - auto-évaluation permanente dans le cadre d'une gestion axée sur les résultats
 - transparence, indépendance, éthique, qualité, utilité

Le cycle d'intervention

Intégration du SERA dans le cycle d'intervention

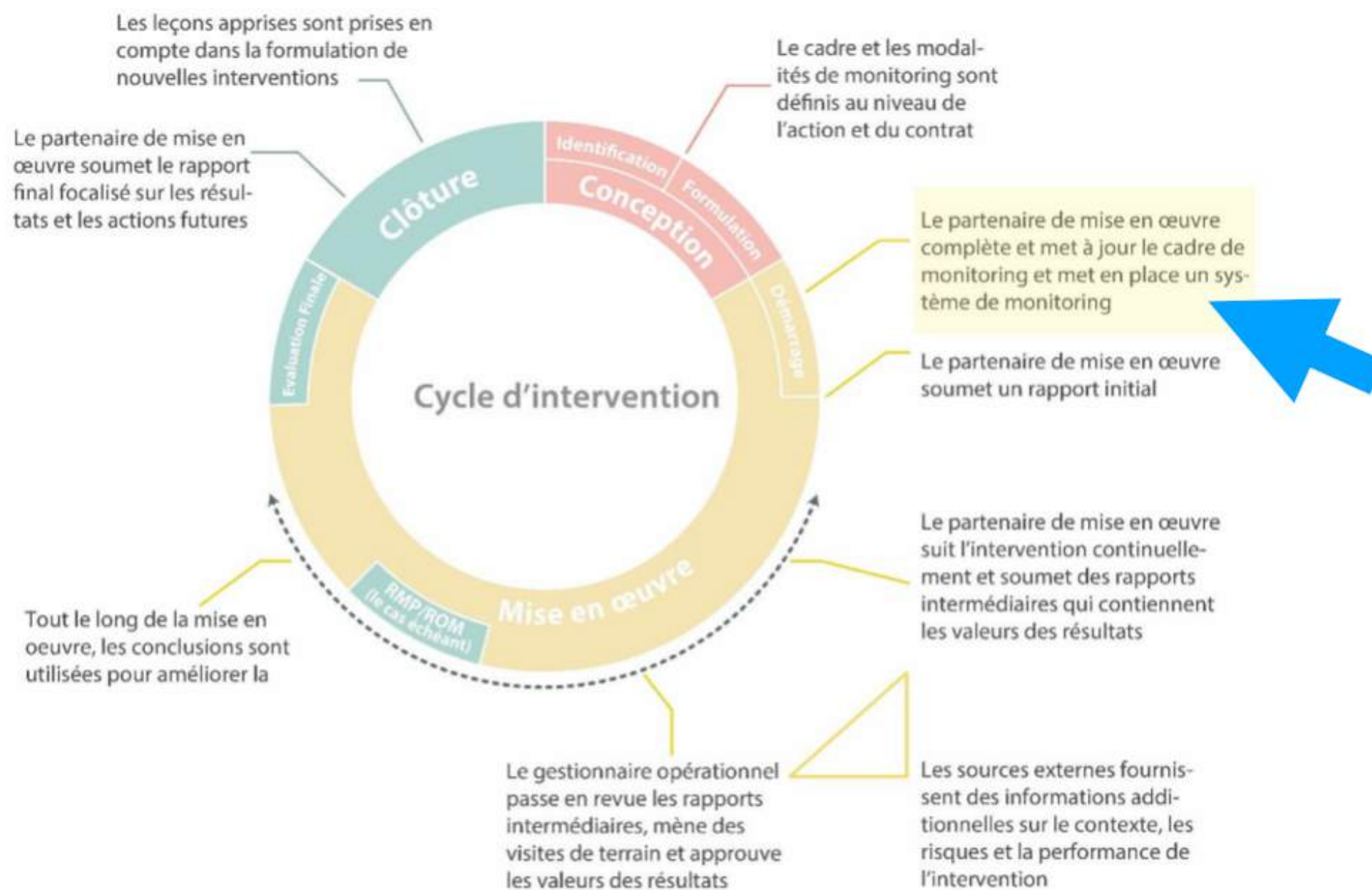
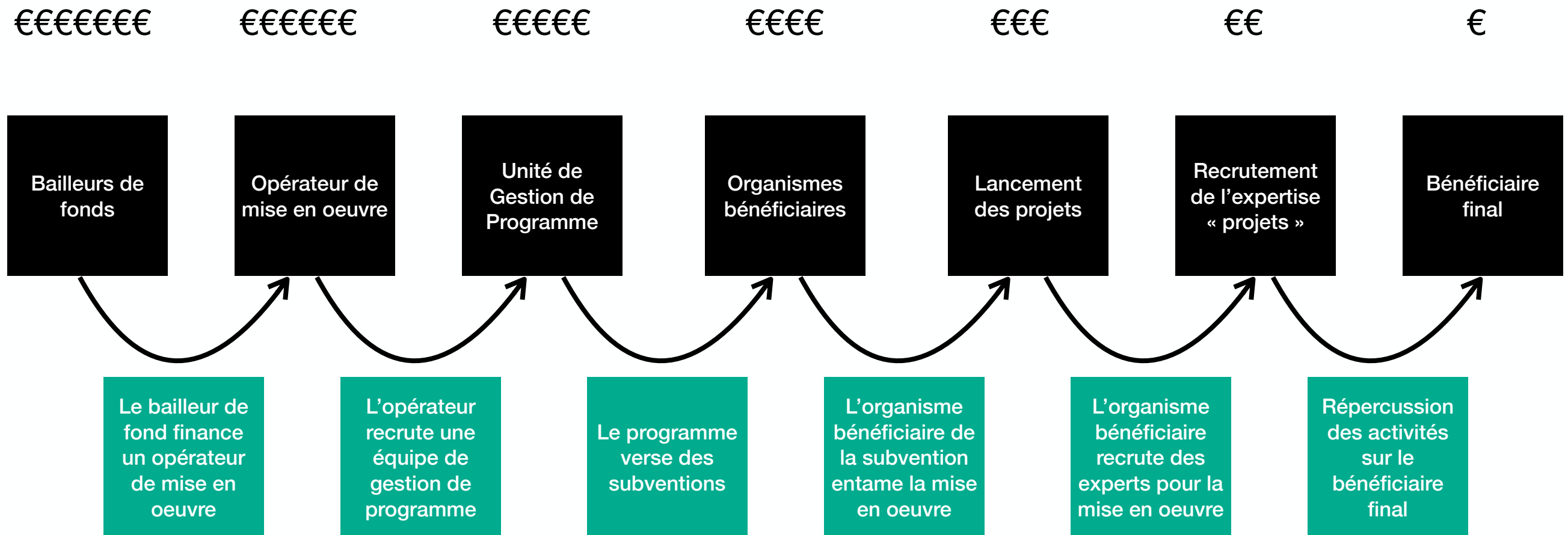


Figure 2. Monitoring tout au long du cycle de l'intervention

Les flux financiers

La longue chaîne des opérateurs



Questions évaluatives

Programme de subvention 2019-2023

- Pourquoi 7 années ont été nécessaires pour le versement d'une première subvention (de l'accord régional au 1er versement à destination d'un projet bénéficiaire) ?
- Pourquoi 3 années ont été nécessaires pour le versement d'une première subvention (du contrat de sous-traitance au 1er versement à destination d'un projet bénéficiaire) ?
- Pourquoi la cartographie des acteurs du territoire (ONG environnementales, laboratoires de recherche...) n'a-t-elle pas été effectuée au démarrage du programme comme contractuellement établi ?
- Pourquoi le système de suivi et évaluation n'est-il pas opérationnel lorsque le programme arrive à mi-parcours (juillet 2021) ?
- A quel point ces questions basiques mais centrales ont-elles été abordées dans les évaluations externes contractuelles à mi-parcours et finale ? Quelles suites ou quels apprentissages pour les autres interventions en cours ?

Jeux de rôle

Présentation générale

Une fragmentation des responsabilités

- Scénario : alors que le programme arrive à mi-parcours, vous (participants et participantes à ce jeu de rôle) êtes confrontés aux questions de la dispositif précédente. Proposer 3 mesures simples permettant de les aborder, en fonction de votre périmètre de responsabilité :

1. bailleur de fonds institutionnel

- siège : responsable de zone géographique
- terrain : responsable de bureau régional

2. opérateur de mise en oeuvre

- siège : chargé de projet, responsable de pôle
- terrain : direction du programme, responsable SERA

3. pays partenaires

- comité de pilotage stratégique
- comité de pilotage opérationnel

Déroulé du jeu de rôle

Proposition de déroulé dans le cadre de travaux dirigés : 2 séances en TD et 4 heures de travail individuel entre chaque séance - le format est tout à fait modulable en fonction du temps imparti ou du nombre d'étudiants.

1. Prise de connaissance du cas pratique (*30 minutes*)
2. Attribution des rôles (*15 minutes*)
3. Etude documentaire complémentaire (travail individuel, 3 heures)
 - *Formuler 5 indicateurs de suivi clés que devrait posséder tout programme de subvention*
4. Plan d'action :
 - *En une page maximum et en fonction de votre rôle, formuler une brève analyse de la situation et proposer 3 actions immédiates (1 heure)*
5. Restitution par chaque partie prenante (10 minutes par acteur)
6. Elaboration d'un plan d'action commun (20 minutes à l'oral)
7. Retour sur apprentissage

Jeux de rôle (fiche de synthèse)

Exercice : formuler 3 actions/mesures immédiates à mi-parcours

- **Attribution des rôles** (le groupe de travail se répartit les périmètres de responsabilité : chacun endosse une casquette => responsable de programme, bailleur de fond, responsable suivi et évaluation, pays partenaires,...)
- **Mesure 1 :** _____
- **Mesure 2 :** _____
- **Mesure 3 :** _____
- **Restitution** (mise en commun des travaux de chaque groupe)
- **Plan d'action partagé** (à l'issue de la restitution envisagé un plan d'action commun)

Partie 2 : éléments de réponses

• Indicateurs clés pour un programme de subvention.....	19
• Solutions et mesures d'urgence à mi-parcours.....	20
• Dysfonctionnements au niveau du programme.....	21
• Dysfonctionnements au niveau de l'opérateur.....	22
• Dysfonctionnements au niveau du bailleur de fonds.....	23
• Les leçons à tirer.....	24
• Construire des espaces pour exposer les choix stratégiques.....	25
• Un environnement favorable à l'évaluation ?.....	26
• Les leviers : toute une gouvernance à mobiliser.....	27
• L'institutionnalisation de l'évaluation.....	28
• Compléments de réponse : conformité et apprentissage.....	29
• Références.....	30

Les indicateurs clés

5 indicateurs basiques pour tout programme de subvention

1. Délai de versement de la subvention
2. Montant des subventions versées/bénéficiaire
3. Nombre de demandes de subvention/nombre de subventions versées
4. Taux de satisfaction des organismes financés sur le processus de distribution
5. Taux de satisfaction des bénéficiaires finaux

Solutions et mesures immédiates

3 mesures immédiates à mi-parcours du programme

► 1ère mesure : responsabilité → équipe programme

- appeler une réunion d'urgence et mettre en place un cadre de concertation et de collaboration : programmation d'un premier séminaire Suivi Evaluation Apprentissage

► 2ème mesure : responsabilité → siège (direction, opération, service SERA, contrôle interne, équipe programme)

- déclancher une mission interne sur les volets redevabilité et apprentissage
 - étude de conformité : contrôle interne
 - étude de cas : équipe suivi évaluation redevabilité apprentissage

► 3ème mesure : responsabilité → bailleur de fonds

□ convocation du prestataire de mise en oeuvre

- pourquoi le SERA n'a pas pas été intégré dans le cycle de programme ?
- orientation des critères de l'évaluation à mi-parcours : réactivité, adaptabilité, management

Les dysfonctionnements

Au niveau du programme

- selon la direction du programme lors de la 2ème année de mise en oeuvre « **la mise en place du système de suivi et évaluation n'est pas une priorité** »
- la direction de programme comme une seigneurie locale, susceptible de s'extraire du cadre normatif en terme d'évaluation
- aucun séminaire d'apprentissage, de concertation, de mise en commun n'a été programmé sur les premiers **35 mois** du programme
- une priorité accordée à la communication : le poids du story telling et de l'auto-promotion est démesuré par rapport à celui de l'évaluation - seules les données mettant en valeur le programme sont partagées
- le suivi évaluation compris comme un outil de contrôle des projets subventionnés - toute la charge du reporting se répercute sur les structures subventionnées
- le premier comité de pilotage a lieu **20 mois** après la signature du contrat de démarrage

Les dysfonctionnements

Au niveau de l'opérateur de mise en oeuvre

- L'agence de mise en oeuvre ne dispose pas d'unité d'évaluation indépendante
- Décalage entre la théorie et la pratique : même si une politique d'évaluation est validée, aucun processus ne se déclenche en cas d'écarts avec les normes et principes d'évaluation
- L'unité de suivi et évaluation est trop réduite pour permettre l'accompagnement des multiples projets déployés sur le terrain
- Aucun suivi formalisé des experts mandatés par l'agence d'expertise technique n'est proposé : pas de suivi d'une mission à l'autre, pas de rapport de fin de mission sollicité, pas de suivi des parcours professionnels,...
- L'agence de mise en oeuvre ne dispose pas d'unité de contrôle de conformité, de mécanisme de saisine, de comité éthique et de déontologie

Les dysfonctionnements

Au niveau du bailleur de fonds

- Une relation à teneur contractuelle plus que partenariale
- Une absence d'accompagnement : les programmes d'un cycle à l'autre font faces à des difficultés récurrentes et réinventent la roue en permanence (manuels de procédures,...) sans visibilité sur les apprentissages développés par leurs prédesseurs ni mise en réseau avec des programmes similaires faisant face aux mêmes contraintes au même moment...
- Des termes contractuels cependant trop souples en matière de SE ou de simple reporting, permettant de « passer entre les gouttes » : ne pas disposer de système SE à mi-parcours ou encore produire un premier rapport d'activités 22 mois après la signature du contrat sans que cela ne déclenche de mesures correctrices (***minimum accountability requirements***)
- Pour autant les fonds existent avec un budget SE suffisamment conséquent, une analyse de conformité aurait du être déclenchée

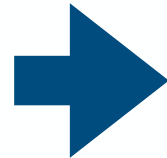
Les leçons

- pour pouvoir apprendre, il faut être en mesure d'afficher et de détecter les failles, pas de les camoufler
- la longue chaîne des opérateurs (voir diapo 12) permet à de nombreux acteurs de vivre du système, ce qui fragilise l'émission de critiques et permet au système de se régénérer sans remise en question
- le fonctionnement en mode projet avec une visibilité sur un seul cycle est inefficace : l'installation des équipes (recrutement de l'unité de gestion de projet, location d'un local puis achat de l'équipement,...) est toujours bien plus longue que prévue, les projets clôturent au moment où les équipes sont finalement pleinement opérationnelles...
- le management doit être sain pour un programme sain : la tolérance de dysfonctionnements récurrents mais surtout l'absence de volonté de documentation de ces dysfonctionnements jettent l'opprobre sur l'ensemble de l'industrie du développement et de la coopération
- aucun mécanisme existant n'a permis d'engager la responsabilité du management : le système de suivi et évaluation doit opérer en complémentarité avec des mécanismes de contrôle interne

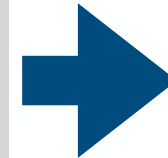
La nécessité de construire des espaces pour exposer et suivre les choix stratégiques

Stratégie mise en place dans le cadre du programme

Communiquer sur un dispositif de subvention



Mise en place d'un processus lourd basé sur la conformité

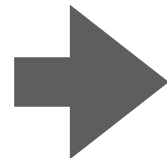


Attribution des subventions dans des délais où les besoins de départ ont évolué

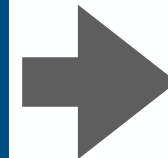
Versus

Stratégie alternative

Identification des forces vives (agents de changements, acteurs clés, OSC)



Cultiver une relation basée sur la confiance et la connaissance mutuelle



Soutien rapide aux partenaires basé sur les besoins actuels

Un environnement favorable à l'évaluation

L'évaluation de programme/projet ne se suffit pas à elle-même

1. l'évaluation de programmes et projets n'est pas suffisante, il faut analyser le cadre plus vaste dans lequel s'insère cette évaluation :
 - ▶ **management** : chefferie ? individualisme ? toxicité ?
 - ▶ **les effets et répercussion du mode de management** sur les équipes : stress ? anxiété ? désengagement ?
 - ▶ **département suivi évaluation** : MEAL washing ? complaisance ? autosatisfaction ? équipes trop restreintes ?
 - ▶ **gouvernance institutionnelle** : anomie ? opacité des modes de prise de décision ? permissivité ?
 - ▶ **contexte global** : corruption ? conflits d'intérêt ? lobbies ?

Les leviers

Toute la gouvernance à mobiliser et à remettre en perspective

- ▶ quelle formation continue en suivi, évaluation, apprentissage ?
- ▶ quels espaces systématiques de discussions ?
- ▶ quelles évaluations stratégiques (pas uniquement cantonnées aux projets) ?
- ▶ quelle culture de l'évaluation et pensée évaluative ?
- ▶ quels mécanismes de gouvernance de l'évaluation ?
- ▶ quel cadre normatif de l'évaluation (plan stratégique, comité éthique,...)
- ▶ quelles ressources durables et prévisibles pour l'évaluation ?
- ▶ quels outils activer si les dysfonctionnements dépassent le cadre strict de l'évaluation : médiation, saisine, alerte, sanctions (service RH, juridique,...)

Institutionnalisation de l'évaluation

Un cadre national ou international au-delà des institutions qui portent l'action

Quels préalables et conditions ?

- ▶ mise en place d'un cadre législatif
- ▶ indépendance des instances d'évaluation
- ▶ applicabilité des lois d'institutionnalisation de l'évaluation
- ▶ appropriation des lois d'institutionnalisation de l'évaluation
- ▶ responsabilisation des parties prenantes
- ▶ ...

Compléments de réponse

Un double angle de réponse : conformité et apprentissage

- Seul le bailleur de fond ou l'opérateur de mise en oeuvre disposent de l'autorité suffisante pour déclencher et finaliser une étude de cas exhaustive. Sans cette impulsion, une absence de vision globale et concertée ne permet pas de fournir de réponses définitives, mais uniquement des pistes de réflexion.
- Même si certains livrables destinés à la mise en place d'un système de suivi évaluation sont disponibles (manuel de procédures SE, cadre d'indicateurs, budgétisation,...), les délais d'attribution des subventions démontrent l'absence de garde-fou et de vision globale - au contraire, la présence de ces éléments techniques sans une pensée évaluative induit à la confusion en faisant miroiter un dispositif opérationnel
- Une étude de cas exhaustive permettrait d'exposer chaque noeud, chaque ralentissement, de préciser les limites administratives, juridiques, d'exposer les vents contraires, identifier les éventuels lobbies et leurs modes de fonctionnement. Par exemple, de tels délais peuvent-ils s'expliquer uniquement par les freins récurrents déjà identifiés (équipes restreintes, lourdeurs administratives, revanches des contextes*,...) ?
- A partir de septembre 2021, des dizaines de sollicitations pour transformer cette expérience en étude de cas formalisée, sous le contrôle et la responsabilité de l'opérateur de mise en oeuvre, ont été émises par l'expert SERA, demeurées sans suites. Par défaut, une simple réunion de retour d'expérience (RETEX) a finalement été sollicitée en novembre 2022, également restée sans réponse.
- La mission opérationnelle initiale (antérieure à septembre 2021) a généré une facturation de 150 jours d'expertise en SERA auprès de l'opérateur de mise en oeuvre et donc un investissement conséquent. Fermer la porte à tout exercice réflexif d'apprentissage ou à un basique RETEX interroge ainsi de manière plus vaste sur les capacités d'encadrement et la gouvernance institutionnelle.

* Jean-Pierre Olivier de Sardan, *La revanche des contextes. Des mésaventures de l'ingénierie sociale, en Afrique et au-delà*, Paris, Karthala, 2021, 494 p.

Références

- **Programme MEAL system overview**, Sébastien Galéa, july 2021
- **Quel rôle pour le suivi évaluation dans un programme de subvention ?** Proposition d'exercice de capitalisation, note 1, Sébastien Galéa, septembre 2021
- **Quels formats de rapportage pour un projet bénéficiaire de subvention ?** A quel moment formaliser le plan de suivi et évaluation ? Quels enjeux ? proposition d'exercice de capitalisation, note 2, Sébastien Galéa, octobre 2021
- **MEAL inclusion in the decision-making process: from a team level integration to a stakeholder integration - exploring delays in setting up the programme system**, Sébastien Galéa, décembre 2021
- **Note à destination du COPIL S&E - apprentissage et redevabilité à partir d'une expérience programme**, Sébastien Galéa, février 2022
- **Dysfunctional evaluation systems forcing the evaluator identity shift : from neutral observers (back) to evaluation advocates**, Sébastien Galéa, presentation at the European Evaluation Society conference, Copenhague, june 2022
- **Note de synthèse : expertise Suivi Evaluation Redevabilité Apprentissage : les conditions d'un environnement propice à la pratique**, Sébastien Galéa, mai 2023
- **Les conditions d'un environnement propice à l'évaluation**, présentation, Forum International Francophone de l'Evaluation, Sébastien Galéa, Luxembourg, juillet 2023

Références

- **13 reasons why missions fail, Observatory of Public Sector Innovation** - <https://oecd-opsi.org/blog/13-reasons-why-missions-fail/>
- **Setting new standards for better MEL, Lessons for grantees & funders, Megan Colnar, Andrea Azevedo, Courtney Tolmie, and Hannah Caddick, November 2022**, <https://www.betterevaluation.org/sites/default/files/2023-04/Setting%20new%20standards%20for%20better%20MEL.pdf>
- **Small is Beautiful...Grants, That Is (Part 2)** <http://www.how-matters.org/2011/01/13/small-grants-part-2/>
- **Here we go again - a lack of learning in the monitoring and evaluation of agriculture projects, Daniel Ticehurst**, <https://www.evalforward.org/blog/here-we-go-again>
- **Le monde du développement : des conflits d'intérêts à tous les niveaux**, Valéry Ridde and Jean-Pierre Olivier de Sardan, 2022, <https://journals.openedition.org/ried/1530>

Pour toute question ou plus d'informations sur le déroulé du cas pratique : [formulaire de contact](#)