

LE CADDRE LOGIQUE

INTRODUCTION

Le cadre logique encore appelé matrice du cadre logique, logical framework ou logframe, est un outil important de planification, d'exécution et de suivi-évaluation des projets de développement reconnu par toutes les institutions et tous les spécialistes du développement.

Elle aide à l'élaboration des projets bien conçus en ne couvrant que les éléments essentiels qu'il résume en un tableau ou matrice.

Son objectif principal demeure l'amélioration de la qualité des interventions dans le domaine du développement. Pour ce faire, elle permet d'établir le lien entre les ressources du projet, son objectif global (but), son objectif spécifique ainsi que les résultats escomptés tout en tenant compte des hypothèses, risques ou suppositions qui sont des facteurs externes au projets mais qui peuvent influencer l'échec ou la réussite des actions.

L'élaboration du cadre logique suit une procédure avec des règles bien élaborées qu'on appelle l'approche du cadre logique (ACL) ou logical framework approach (LFA) qu'il ne faudrait pas confondre avec le cadre logique qui, est le produit de cette approche.

Malgré sa popularité et le fait qu'il soit de plus en plus exigé par les bailleurs de fonds, le cadre logique a connu pendant les trois décennies d'application, des critiques de la part de certaines institutions et spécialistes du développement qui l'ont remodelé pour l'adapter à leurs exigences. C'est le cas par exemple de la GTZ, de l'UE, de l'ACDI...

I - HISTORIQUE DE LA MATRICE DU CADRE LOGIQUE

1 - Origine du cadre logique

Bien que les récits concernant l'origine du cadre logique se heurtent quelques fois à des légères différences, aucun d'entre d'eux n'a contesté son origine américaine.

Selon le PCM GROUP (2002), les origines du cadre logique remontent aux sciences mathématiques et tout particulièrement dans la science appelée « Operation Research ». Des textes font allusion au cadre logique dans le contexte de techniques de planification adoptées par l'armée américaine dans les années 50. L'agence américaine, l'USAID a introduit le cadre logique dans les années 60, comme outil de planification de ses activités de développement.

Selon l'ACDI (2002), la méthode du cadre logique (MCL) fut tout d'abord élaborée en 1969 par Practical Concepts Inc., pour le compte de la U.S. Agency for International Development (USAID). Par la suite, la communauté internationale donatrice l'a adoptée et adaptée partout dans le monde. Elle est en effet maintenant utilisée sur une base participative pour planifier des projets, et comme outil d'analyse aux fins d'approbation de projets ou comme cadre de suivi et d'évaluation. Au fil des ans, la MCL a été utilisée à des fins diverses, ce qui constitue un témoignage de sa valeur en tant qu'outil de gestion.

Nul ne peut nier en effet que depuis ces 4 décennies d'invention par les américains, le cadre logique a été adopté par une large gamme d'organismes internationaux de développement. Parmi les adeptes on peut citer l'USAID lui même, l'ACDI, l'UE, la GTZ, l'ONU (UNICEF, OIT, PNUD...), la NORAD, la DANIDA et plus récemment la banque mondiale en 1997.

2 - L'évolution du cadre logique

Depuis son invention en 1969, le cadre logique a connu plusieurs mutations qu'il nous a semblé nécessaire de mentionner dans ce travail. La plupart des organismes qui l'on adopté, ont investi dans une méthodologie plus élaborée et plus élargie aboutissant logiquement à

la mise en place du cadre logique en fonction de leurs exigences respectives.

C'est ainsi qu'au début des années 80 (fin 70), l'agence allemande de développement GTZ, consciente des faiblesses fondamentales de l'outil, lui ajoute la phase d'analyse et y introduit la technique visuelle (panneaux muraux et cartons de couleurs, colle etc.) appelée metaplan (PCM GROUP 2002).

Cette méthode appelée ZOPP en allemand (Ziel-Orientierte Projekt-Planung), GOPP en anglais (Goal Oriented Project Planning) et PPO ou PIPO en français (respectivement Planification des Projets par Objectifs ou Planification des Interventions par Objectifs), est une combinaison de cadre logique, de techniques de communication et de planification participative ainsi qu'une étude plus systématisée des données (cf. chapitre II).

L' UE, à son tour initiait au début des années 90 par l'intermédiaire de sa division EVALUATION de la DG VIII, une série de travaux qui aboutissaient plus tard en 1993 au modèle GCP ou PCM. Cette méthode a pour objectif d'instaurer en matière de planification et d'évaluation des projets, un cadre qui approfondirait le concept de la LFA (approche du cadre logique) et de sa dérivée le ZOPP. EGGERS (1997) affirme à ce propos que « La GCP vise à aller plus loin que le concept de la LFA dont elle est née, et qui reste l'une de ses principales composantes ».

L'ACDI quant à elle a adopté au milieu des années 90 la méthode de la gestion axée sur les résultats (GAR) ou MdR en Anglais (managing développement result), comme outil principal de gestion pour accroître l'impact de ses résultats grâce à une efficacité accrue. Cette méthode pertinente se fonde sur une approche participative qui s'applique à orienter les efforts d'une organisation ou d'un projet vers les résultats attendus. Elle contribue par ailleurs à une meilleure évaluation des retombées de l'aide et permet à l'ACDI de procurer des informations justes et pertinentes à la population canadienne quant à l'utilisation des fonds publiques.

Toutes ces méthodologies ont pour fondement le cadre logique dont elles sont nées et c'est ainsi qu'au fil des ans, la MCL se répandait et se faisait utiliser à des fins diverses, ce qui constitue un témoignage de sa valeur en tant qu'outil de gestion malgré les quelques faiblesses qui ont fait l'objet de critiques.

II - APPROCHE DU CADRE LOGIQUE

L'approche du cadre logique (ACL) ou logical framework approach (LFA) est souvent confondue à la matrice du cadre logique qui n'est que l'aboutissement de cette approche. Il s'avère alors nécessaire de lever l'équivoque sur ces deux concepts distincts avant de continuer notre étude du cadre logique.

Selon l'UE (2002), les termes « approche du cadre logique » ou « analyse du cadre logique » se réfèrent à la fois aux phases d'analyse et de planification.

Si le cadre logique est un outil, l'ACL est une technique efficace permettant aux parties prenantes d'identifier et d'analyser les problèmes, puis de définir les objectifs à atteindre ainsi que les activités à entreprendre à cet effet. Elle sert aux planificateurs à tester la conception d'une ébauche de projets pour s'assurer de sa pertinence, de sa faisabilité et de sa viabilité. L'ACL aboutit toujours à la réalisation de la matrice du cadre logique.

Outre son utilité dans la préparation des programmes et des projets, l'ACL constitue aussi un outil de gestion essentiel pour la mise en œuvre et l'évaluation. Elle sous-tend la préparation des programmes d'action et la mise en place d'un système de suivi durant la mise en œuvre, et offre un cadre d'évaluation (CE, 2001).

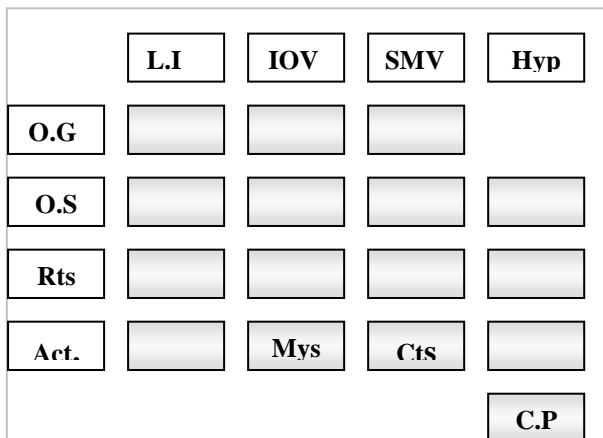
III - DESCRIPTION DU CADRE LOGIQUE

1 - présentation du cadre logique

Le cadre logique se présente comme une matrice généralement constituée de quatre rangées et de quatre colonnes. Les rangées correspondent aux différents niveaux des objectifs du projet. Il s'agit respectivement **des activités, des résultats, de l'objectif spécifique et des objectifs généraux**. Ils sont supposés avoir un lien

logique par lequel l'accomplissement de ce qui est prévu à un niveau donné conduit tout naturellement au niveau suivant.

Quant aux colonnes, la première décrit les niveaux d'objectifs du projet en termes très généraux. La seconde et la troisième précisent comment mesurer le degré de réalisation des objectifs et rechercher des indicateurs à cette fin. La dernière décrit des facteurs externes au projet mais susceptibles d'en influencer le déroulement ; c'est les hypothèses, risques ou supposition. Le schéma suivant donne une idée plus nette de la configuration du cadre.



Act. : Activités

Cts : Coût

C.P. : Conditions préalables

Hyp. : Hypothèses

IOV : indicateurs objectivement vérifiables

L.I : Logique d'intervention

Mys : Moyens

O.G : Objectif global

O.S : Objectif spécifique

Rts. : Résultats

SCHEMA 1 : Présentation du cadre logique

2 - Les différentes parties du cadre logique

Les quatre colonnes et rangées qui constituent le cadre logique s'organisent comme suite :

2.1 - 1^{ère} Colonne : Logique d'intervention et les quatre niveaux d'objectifs

La première colonne du cadre logique est la logique d'intervention. Elle est composée de quatre rangées (quatre niveaux d'objectif) qui indiquent la stratégie d'intervention de base du projet en définissant :

- Les activités et les moyens physiques et non physiques à mobiliser
- Les résultats à atteindre avec ces activités ;
- Ces résultats mènent à la réalisation de l'objectif spécifique ;

- L'objectif spécifique contribue à la réalisation des objectifs globaux.
- **Les objectifs globaux** décrivent la perspective dans laquelle l'intervention sera exécutée. D'autres projets contribuent également à la réalisation de cet objectif global.
- **Les objectifs spécifiques** sont les objectifs à atteindre durant l'intervention.
- **Les résultats** sont les produits des activités entreprises qui réaliseront ensemble l'objectif spécifique.
- **Les activités** sont les travaux nécessaires à entreprendre pour atteindre les résultats

2.2 - Les autres colonnes : Les IOV, les SMV et les Hypothèses

Dans les trois autres colonnes qui constituent le cadre logique, sont représentés respectivement : les IOV (indicateurs objectivement vérifiables), les SMV (sources et moyens de vérification) et les Hypothèses.

2.2.1 - Les indicateurs objectivement vérifiables (IOV)

Ils permettent une description des objectifs et des résultats en termes de qualité, quantité, durée, et localisation possible. L'UE (2001) les définit comme des descripteurs mesurables qui montrent si les objectifs ont été atteints aux trois plus hauts niveaux du cadre logique (c'est-à-dire au niveau des O.G, des O.S et des résultats). Ils servent de point de départ à la mise en place d'un système de suivi approprié. Un bon indicateur doit être spécifique, mesurable, disponible, pertinent et avoir une échéance.

- **Les moyens** qui sont les intrants (ressources humaines, physiques et financières) nécessaires pour exécuter les activités planifiées, occupent la dernière rangée de la colonne des IOV.

2.2.2 - Les sources et moyens de vérification (SMV)

Elles figurent dans la troisième colonne du cadre logique. Elles précisent l'origine (lieu), l'auteur, la régularité et le format sous lequel sont disponibles les informations sur la réalisation des

objectifs globaux, de l'objectif spécifique et des résultats traduits en IOV.

- **Les coûts** et sources de financement doivent être placés dans la rangée la plus basse (celle des activités) de la colonne des SMV.

Les moyens et les coûts ne sont donc pas précisés pour les activités dans le cadre logique.

Ils sont souvent identifiés lors de la préparation du calendrier des activités et doivent indiquer la contribution de toutes les parties (groupes cibles, bénéficiaires, bailleurs...).

2.2.3 - Les risques et hypothèses

On définit communément les hypothèses comme étant des facteurs externes au projet mais qui sont susceptibles d'influer de manière significative sur sa réussite. On les appelle hypothèses dans le cadre logique parce que ce sont les risques formulés de façon positive. Elles doivent être identifiées à tous les niveaux, ceux des activités, des résultats et de l'objectif spécifique.

A côté des hypothèses, on a les **hypothèses fatales** qui sont des hypothèses qui sont très importantes pour la réussite du projet mais dont la réalisation apparaît improbable. En cas d'hypothèse fatale, il faut abandonner le projet ou le modifier.

- **Les risques** représentent les facteurs négatifs qui peuvent entraver ou conduire le projet à l'échec. Selon le PCM group (2002), l'analyse des risques a pour but de générer des activités supplémentaires minimisant ou évitant les conséquences des risques identifiés.

- **Les conditions préalables** occupent la dernière rangée de la colonne des hypothèses ; elles regroupent l'ensemble des conditions qui doivent être remplies pour que les activités puissent être engagées.

3 - la logique verticale et horizontale

Parmi les conditions indispensables à la réalisation d'un cadre logique réaliste, figurent les logiques verticales et horizontales. Celles - ci doivent être complètes et correctes.

3.1 - La logique verticale

La logique verticale du cadre logique définit les relations qui doivent exister entre les différents niveaux des colonnes 1 et 4, pour que les objectifs du projet soient atteints. Elle met en évidence les liens de causalité (relation entre les différents niveaux d'objectifs) et précise les hypothèses importantes.

3.2 - La logique horizontale

La logique horizontale veille à ce qu'il y ait une cohérence entre les effets du projet, les ressources qu'il utilise, les caractéristiques des indicateurs de mesure clés et les sources de vérification des mesures prévues.

IV - AVANTAGE DU CADRE LOGIQUE

Au fil des ans, la MCL a été utilisée à des fins diverses, ce qui constitue un témoignage de sa valeur en tant qu'outil de gestion. Les avantages que procure le cadre logique dans la planification et le suivi des projets de développement ne fait plus aucun doute dans le sens où la quasi-totalité des agences et institutions de développement l'ont adopté comme outil de base de leur méthodologie d'intervention.

Parmi les nombreuses raisons qui expliquent cet engouement pour le cadre logique, figurent principalement les points suivants.

- Le cadre logique facilite, simplifie et rend compréhensible, la conception des projets de développement par :

- La hiérarchisation des différents niveaux d'objectifs.
- L'analyse systématique des rapports de causalité entre les différents niveaux d'objectifs. En effet le cadre logique fournit un moyen de vérifier la logique interne de l'avant-projet et de veiller à ce que les activités, les résultats et les objectifs soient liés entre eux.

- Le souci à assurer pendant la phase d'identification la pertinence des idées de projet et à garantir la faisabilité et la viabilité pendant la phase d'instruction (CE, 2002).
 - La récapitulation dans un seul document de l'ensemble des informations. Il est en effet une feuille de travail qui résume le schéma de conception du projet, qui autrement serait trop complexe.
- Le cadre logique offre un peu plus de chance aux gestionnaires de projets de réussir leurs actions grâce aux points suivants :**
- Il est un véritable moteur de la participation des populations. Gasper (1999) affirme à ce propos que le cadre logique est particulièrement pratique pour les hauts responsables fort occupés, car il leur facilite les échanges de vues entre tous les intervenants d'un projet à condition que ceux-ci soient ouverts à un véritable processus de consultation et de négociation.
 - Le cadre logique peut être utile comme outil servant à promouvoir la communication et à renforcer la responsabilité tant au sein des organismes donateurs et des institutions publiques qu'au niveau du projet.
 - Il force les planificateurs à identifier les hypothèses et les risques essentiels susceptibles d'affecter la faisabilité du projet.
 - Il contribue à améliorer la qualité du suivi et de l'évaluation en contraignant dès le début les planificateurs de spécifier des indicateurs objectivement vérifiables et des moyens de contrôler l'état d'avancement.
- Le cadre logique organise mieux la mise en œuvre du projet ainsi que le processus de suivi-évaluation à travers les points suivants :**
- La clarification des tâches à entreprendre, les ressources nécessaires ainsi que les différentes responsabilités ;
 - La détermination des coûts et des conditions préalables ainsi que les IOV inhérents au projet ;

- La précision des sources d'informations disponibles permettant de vérifier le déroulement de projet ainsi que les effets engendrés sur les populations bénéficiaires.

V - FAIBLESSE DU CADRE LOGIQUE

Le cadre logique bénéficie de plus de trente années d'expérience d'utilisation dans le domaine du développement. Les manuels rédigés à son sujet étalent mieux ses avantages tout en omettant généralement d'évoquer les aléas liés à son utilisation au sein de nombreux organismes.

Pourtant le cadre logique est loin d'être parfait comme outil. Parmi les faiblesses qu'il regorge, nous avons dégagé des faiblesses liées à l'outil lui-même et des faiblesses liées à son utilisation ou à son application.

1 - Les faiblesses liées à la matrice

Les faiblesses liées à la matrice sont celles qui expriment le caractère incomplet de la matrice ou qui contestent le fait qu'il soit perçu comme l'outil providentiel.

- L'UE (2001) constate que le cadre logique aussi bon soit-il, ne peut pas, à lui seul, garantir des résultats positifs. La réussite d'un projet dépend de nombreux autres facteurs (cf. SCHEMA N°1), tels que la capacité organisationnelle de l'équipe ou des organismes responsables de la mise en œuvre. Le cadre logique n'est alors n'est qu'un outil pour améliorer la planification et la mise en œuvre ;

- Le Dr EGGER (1998) cité par GASPER (1999) décrit trois points faibles du cadre. Selon lui, au lieu de parler de **cadre logique** on doit plutôt parler de :

- Cadre sans logique ;
- Cadre incomplet ;
- Cadre bloqué.

* **Cadre sans logique** traduit le fait que le cadre logique n'est souvent utilisé que lorsque les donateurs extérieurs l'exigent. Dès lors, la matrice n'est plus une incitation à la réflexion mais un

exercice de description qui survole dangereusement la logique interne qui la caractérise.

* **Cadre incomplet** explique le fait que le cadre logique a tendance à devenir trop simple, même pour décrire les conceptions de projets les plus élémentaires. Des aspects importants sont alors négligés d'où son caractère incomplet.

* **Cadre bloqué** met en évidence le fait qu'une fois rempli, le cadre logique tend à être rigide plutôt que souple pour permettre une mise à jour continue en fonction des exigences du projet.

- Le cadre logique ne décrit pas les effets non intentionnels et imprévus comme :

- Les moyens supplémentaires ;
- Les effets pervers du projet.

- Le cadre logique s'avère totalement insuffisant pour des évaluations qui tentent de définir les processus et les effets des projets ;

- Le cadre logique présente très souvent des risques d'encombrement quand il s'agit de récapituler tout le travail dans un seul tableau (généralement en une page). Cela peut engendrer de l'illogisme par suite de simplification excessive ;

- Le cadre logique ne contient pas de calendrier précis.

2 - Les faiblesses liées à l'utilisation du cadre logique

A côté des faiblesses liées à l'outil même du cadre logique, on a des faiblesses liées à l'utilisation et à l'application. Ces faiblesses méthodologiques peuvent se résumer comme suit :

- Selon WALLACE et al. (1997), le remplissage du cadre logique a tendance à se baser sur l'avis des responsables de projet au détriment des opinions des populations cibles et des personnes de proximité (agents de développement, techniciens etc.)

- Le même WALLACE continue en affirmant que les bailleurs optent pour la LFA, non pas par souci d'améliorer les interventions mais pour pallier certaines faiblesses liées à leur méthodologie de travail (comme l'incertitude et la lenteur dans les processus d'évaluation des actions). GASPÉR (1999) confirme ces faits en précisant qu'il arrive trop souvent que les utilisateurs, du côté des pays bénéficiaires en particulier, n'aient aucune possibilité de s'exprimer à propos des méthodes de planification et d'évaluation jugées bonnes pour eux par les niveaux hiérarchiques supérieurs ou par les donateurs.
- Trop souvent, au stade de la conception du projet, on suit la méthode caricaturale consistant à remplir des cases pour compléter la matrice de cadre logique, ce qui débouche sur un projet mal préparé assorti d'objectifs peu clairs que les parties prenantes ne font pas les leurs (CE, 2001).
- L'un des problèmes principaux qu'a toujours créé le cadre logique est la détermination claire des niveaux d'objectifs. C'est-à-dire le moyen de distinguer les différents niveaux hiérarchiques qui sont les activités, les résultats, l'objectif spécifique et les objectifs généraux. Ce constat fait du cadre logique un outil difficile à manipuler quand on n'est pas expert ou spécialiste.

A partir des différents points sus cités, on perçoit aisément que le cadre logique, quels que soient ses bénéfices, même s'il est bien compris et bien appliqué avec professionnalisme ne fournit pas de solution miracle pour identifier ou concevoir de bons projets.

VI - COMMENT AMELIORER L' EFFICACITE DU CADRE LOGIQUE ?

Pour réussir son application, le cadre logique doit prendre nécessairement en compte les points suivants:

- Définir les responsabilités et contributions de chaque intervenant ;
- Faire ressortir un calendrier clair et respecter les différentes étapes ;

- Ne pas se remplir mécaniquement mais de façon réfléchie et objective ;
- Doit être dynamique selon les circonstances du projet ;
- Doit ressortir une planification réaliste et une budgétisation claire et transparente ;
- Doit servir d'instrument au dialogue et à la négociation avec les partenaires ;
- L'équipe chargée de l'encadrement des activités doit faire preuve d'une capacité ;
- Tous les points cités doivent être élaborés de façon participative et en concertation avec les différents intervenants.

Il est évident que le cadre logique ne constitue pas un remède infaillible aux difficultés légendaires de planification. Pour cela :

- Il doit être perçu comme une structure d'appui au travail de planification
- Selon *GASPER* (1999), il pourrait s'accompagner d'une note explicative concernant les points qui ont été exclus et simplifiés parce qu'il ne traite pas de la totalité des aspects importants du projet.
- Le même *GASPER* prétend que pour lutter contre l'immobilisme et la simplicité excessive qu'à tendance à connaître la matrice, il sera peut être possible de faire en sorte que tous les cadres logiques soient datés et signés par ceux qui les rédigent ou les approuvent.
- La *CE* (2001) pense que pour être efficace, l'ACL doit être combinée avec d'autres outils d'analyse technique, économique, sociale et environnementale. Le *FIDA* (2001) soutien ce fait en affirmant que le cadre logique devrait être complété par d'autres outils pour aider utilement les responsables des projets dans la prise de décisions.

Ces différentes remarques sur l'amélioration du cadre logique laisse entrevoir que le processus qui permet d'aboutir au cadre logique est plus utile que le produit lui-même. En effet, les différentes phases

qui précèdent la mise au point du cadre servent d'instrument de dialogue et de négociation avec les partenaires.

CONCLUSION

Suite à cette modeste analyse du cadre logique, il est certain qu'il s'est avéré un outil de programmation et de gestion utile pour la simple raison qu'il fait l'unanimité chez la plupart des grandes institutions de développement comme outil providentiel de planification et de suivi évaluation. Elle facilite par ailleurs la communication et engendre ainsi plus de participation en particulier celle de la population cible.

Mais conjointement à ses nombreux avantages, la mise en évidence de ses diverses faiblesses montre à quel point les efforts actuels d'amélioration et d'adaptation de la matrice sont justifiés.

En effet selon les différents experts du développement, il est théoriquement possible de remédier à ces différentes carences en utilisant le format du cadre logique dès les premiers stades du projet et en établissant les liens entre les moyens et la fin, sur la base d'une analyse préalable et systématique des causes et des effets : c'est la phase d'analyse comme l'exigent d'ailleurs le ZOPP et la GCP que nous expliciterons dans les prochaines pages.