

Conférence « Les évaluations de projets internationaux de formation »

- Exigence d'évaluations et exigences de l'évaluation -

René MABIT

*Inspecteur général de l'agriculture,
président de la commission permanente «évaluation» de l'Inspection générale,
responsable du groupe de rédaction de Pour une bonne pratique de l'évaluation¹.*

Le programme de ces journées d'études, dans son texte introductif intitulé « Problématique », pose comme hypothèse que « *la prise en compte* » de diverses évaluations « *de projet, de contexte, d'effets* » est « *une exigence* » pour le développement des activités d'ingénierie de formation.

Cette hypothèse me semble d'abord mériter un exposé des motifs. *D'où vient cette exigence d'évaluations ? Quelle est sa légitimité ? Comment y répond-t-on, en France ?*

Mais il ne suffit pas que les experts, consultants ou praticiens s'approprient cette demande d'évaluations. Quel que soit son domaine d'application, la démarche évaluative est en elle-même porteuse d'exigences auxquelles ils devront satisfaire.

Avant d'arriver à ce stade opérationnel de maîtrise des méthodes de l'évaluation et de construction de compétences individuelles et collectives, il aura fallu inévitablement se poser les questions : *Qu'est-ce que l'évaluation ? Quelles sont ses finalités ?*

L'EXIGENCE D'ÉVALUATIONS : UNE DEMANDE CROISSANTE

Ce sont dans les pays où les principes de responsabilité et de transparence sont très prégnants que la demande d'évaluation est à la fois la plus forte et la plus naturelle. Il y a là une tradition de vérification de l'atteinte des objectifs annoncés et du coût des actions conduites. Les pays de culture anglo-saxonne ont ainsi développé une pratique dite « *value for money* ». Destinée à apprécier un projet ou un programme (en particulier lorsqu'il est financé par des fonds publics), elle vise à mesurer le rapport entre son coût et ses résultats.

Une conception voisine a vu le jour en France dans les années 1960-70 sous l'appellation « *rationalisation des choix budgétaires* » (RCB). Elle fut abandonnée faute d'une mise en œuvre probante et d'une véritable appropriation tant par les administrations publiques que par les citoyens.

Les années 1980-90 ont vu se développer, de façon très forte, la demande d'évaluations de diverses natures, dans des domaines variés et à l'initiative de différents demandeurs. L'énumération qui suit, non exhaustive, illustre cette « irruption » de l'évaluation en France :

- nombre d'actions «territorialisées» sont cofinancées par des fonds venant de l'Union Européenne (fonds structurels, FEOGA-garantie..). Cette contribution est accompagnée d'une obligation communautaire d'évaluation qui se renforce et s'élargit régulièrement ;
- la décentralisation faite en France a provoqué un partage de compétences entre l'Etat et les régions mais aussi l'apparition de nombreuses politiques ou programmes contractualisés. Dans les deux cas une obligation d'évaluation a été introduite soit par le Parlement (cas des programmes régionaux de formation professionnelle) soit par les co-financeurs (cas des contrats de plan Etat- région) ;
- des dispositifs spécifiques ont été créés par le gouvernement français, dans les années 1990, dans le but d'évaluer par exemple les Universités, le revenu minimum d'insertion (RMI), des

¹ publié en juillet 2001 par le Comité de coordination des inspections du ministère de l'Agriculture et de la Pêche

politiques publiques à caractère interministériel (les premiers projets étaient : l'informatisation de l'administration, la lutte contre la drogue et les toxicomanies, la gestion et l'aménagement des zones humides, l'aménagement des rythmes scolaires et des temps des enfants...);

- depuis 1998, l'obligation des études d'impact a été généralisée à l'ensemble des lois et décrets. L'obligation d'évaluation s'est étendue à toutes les procédures contractuelles d'organisation de l'action publique conduite conjointement par l'Etat français et les collectivités territoriales.

Ces exemples montrent une évolution notable de l'importance donnée à l'évaluation. Ils révèlent que des besoins d'évaluation se sont fait plus ou moins confusément entendre. Les causes et les manifestations en sont multiples. Elles agissent aux plans institutionnel et culturel.

Les relations entre les pouvoirs et les personnes se modifient. Cette évolution sociale (sociétale) ne se fait pas sans contradictions. Les individus sont d'une part, de plus en plus attentifs au respect des règles de droit et de l'égalité de traitement. Et, d'autre part, en leur qualité d'usagers, de contribuables, de bénéficiaires potentiels de la prestation, les mêmes individus sont exigeants sur la spécificité et la qualité de cette prestation. Ils demandent des comptes, ils veulent avoir leur mot à dire. Cette tendance s'affirme de plus en plus, les domaines les plus sensibles étant ceux qui relèvent de la santé publique, de la sécurité, de l'alimentation, des transports.

Quant à la nécessité d'adaptation à des circonstances particulières, le droit a suivi cette demande, amplifiée par la nécessité de gérer les tensions entre le global et le local. La rigidité de la norme réglementaire nationale est désormais souvent assouplie par le recours aux contrats. L'hybridation du contrat ou de la convention, avec la loi et le règlement est aujourd'hui pratiquée en France à un point tel qu'on a pu parler de « *contractualisation de la société* ». En fait le contrat est souvent utilisé lorsqu'il s'agit de mettre en œuvre un projet ou un programme d'actions sur un territoire identifié (agglomération, ville, pays, communauté de communes, voire terroir dans le cas du contrat territorial d'exploitation agricole collectif). Il s'ensuit que les responsables, les partenaires et les opérateurs de ces projets ont besoin de nouveaux moyens d'information sur les actions réalisées et sur leurs effets. Un de ces moyens est l'évaluation.

Les collectivités locales, les services déconcentrés de l'Etat, les organismes ou opérateurs liés à des commanditaires ou des tutelles par des conventions d'objectifs, ont progressivement découvert cette voie de l'évaluation. Mais, en dépit des opérations appelées « *renouveau du service public* » (Michel ROCARD, 1990) ou « *modernisation de l'Etat* » (Lionel JOSPIN, 1998), l'acculturation des administrations et des dirigeants à l'évaluation est loin d'être accomplie. Malgré la tendance à un usage abondant du mot évaluation, souvent chez les décideurs et les opérateurs, la logique de l'action liée aux effets de mode l'emportent sur la logique des effets liés aux modes d'action. Et bien souvent on utilise le terme évaluation sans souci d'en professionnaliser la pratique voire même sans savoir ce que l'évaluation est ou n'est pas.

L'ÉVALUATION : DE QUOI PARLE-T-ON ?

- **Le mot évaluation**, comme le mot ingénierie, est, dans la langue française, un mot attrape-tout. On y accroche des objets divers qui peuvent relever de la pratique pédagogique, de la gestion, de l'organisation de micro- ou macro-systèmes, de la construction de dispositifs ou de programmes... On peut ainsi « évaluer un élève », « évaluer un risque », « évaluer un projet », etc.
- **Evaluation** est également un mot spongieux qui, dans son usage courant, peut absorber indifféremment le contrôle, le diagnostic, l'étude d'impact, le suivi, la prospective... Evaluer peut être considéré comme un acte de vérification dans la mesure où on examine si les actions menées dans le cadre d'un programme correspondent aux objectifs annoncés. C'est une activité de conseil dans la mesure où l'évaluation vise à éclairer la stratégie et à aider à la décision. Ce peut être aussi une façon de rendre compte de l'action conduite et de la mettre en débat.
- **Acquérir une culture de l'évaluation**, et a fortiori se doter d'une expertise individuelle ou collective en matière d'évaluation, suppose que l'on partage une définition de l'évaluation et que l'on en connaisse la ou les finalités.

UN NECESSAIRE TRAVAIL DE DEFINITION DE L'ÉVALUATION

L'examen de la situation de l'évaluation en France et sa comparaison avec celles d'autres pays ou d'instances internationales (Commission européenne, OCDE, associations internationales d'audit ou d'évaluation) permet de distinguer les diverses conceptions et de cerner les caractéristiques sur lesquels s'accordent les praticiens de l'évaluation :

- les fonctions d'évaluation ne doivent pas être confondues avec celles d'inspection, de contrôle, d'audit ou de conseil. **La propriété caractéristique de l'évaluation est qu'elle s'intéresse avant tout aux effets produits** par l'action menée dans le cadre d'un projet, d'un programme, d'une politique...Elle cherche non seulement à identifier et décrire ces effets mais à en analyser les causes. Elle tente d'expliquer les écarts entre les effets réels constatés et les effets prévus ou espérés.
- les fonctions premières de l'évaluation sont de **comprendre et de porter un jugement de valeur**, alors que celles du contrôle, du suivi, de l'inspection ou de l'audit sont principalement de vérifier, de surveiller, d'observer, de conseiller.
- cette analyse et l'appréciation qui en est tirée ne sont pas faites en référence à des normes prédéterminées ni à un référentiel standard. Chaque exercice d'évaluation comprend la construction d'un référentiel ad hoc et ouvert.

De l'examen des cultures et pratiques, on peut retenir la définition suivante :

L'évaluation consiste, à partir de faits appuyés sur des données fiables, à mettre en évidence tous les effets attribuables à l'objet évalué (projet, programme, politique), à les confronter aux objectifs fixés et aux moyens mis en œuvre, et à en tirer un jugement sur cet objet.

La question est souvent posée d'une conception spécifiquement française de l'évaluation. Les pratiques mises en œuvre, les outils utilisés ne mettent pas en évidence un modèle français de l'évaluation qui s'opposerait au modèle dominant au niveau international, d'origine anglo-saxonne. Des questions de vocabulaire et de traduction brouillent parfois la comparaison. Ainsi par exemple les français ont tendance à appeler «évaluation du risque» ce qui n'est pas une évaluation mais une appréciation statistique de l'importance relative d'un risque (*risk assesment*). Aux Etats-Unis «*policy analysis*» est ce que l'on nomme en France «évaluation des politiques» et on utilisera plutôt l'expression «*program evaluation*» pour désigner l'évaluation des effets d'un ensemble d'actions et de moyens identifiés au sein d'un projet ou d'une politique.

Cependant l'histoire et le contexte de l'évaluation ont, en France, de réelles particularités². Dans l'administration française l'évaluation de l'action publique ou d'actions financées sur fonds publics est relativement récente. Elle a été officiellement instituée sous l'appellation «évaluation des politiques publiques» par un décret en janvier 1990 suite à un rapport au Premier ministre établi par Patrick VIVERET. Un dispositif lourd a alors été monté : Comité interministériel de l'évaluation, Conseil scientifique de l'évaluation garant de la validité des travaux, Commissariat général du plan responsable administratif de la mise en œuvre, instances d'évaluation en principe partenariales, passant commande à des organismes chargés de réaliser les travaux d'évaluation. Cette approche est donc très institutionnelle, idéologique, ambitieuse par le choix des objets à évaluer (souvent des politiques interministérielles qui étaient des ensembles complexes de programmes) et paradoxalement peu outillée.

Les premières expériences d'évaluation ont été en conséquences longues, compliquées et souvent peu probantes car il est difficile de porter un jugement global sur les effets d'une politique nationale complexe. En revanche, ces expériences ainsi que l'émergence de l'évaluation à des échelons territoriaux plus restreints (politiques régionalisées, politiques ou en fait programmes appliqués à des quartiers..) ont permis de progresser dans la conception même de l'évaluation, de son rôle et de ses méthodes. Si bien qu'en 1998, une relance des démarches d'évaluation a pu être faite dans l'ensemble dans l'appareil d'Etat (décret du 18 novembre, circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998) et que s'est progressivement répandu un souci de «professionnalité» dans ce domaine³.

Sans que l'on puisse parler de modèle français de l'évaluation, il existe désormais une conception française de l'évaluation. Celle-ci met l'accent sur la participation des acteurs ou au moins sur leur accès aux résultats de l'évaluation, ainsi que sur le débat et le compromis. Elle fait ainsi sienne l'hypothèse que l'amélioration d'un programme dépend au moins autant, sinon plus, des logiques d'action face aux problèmes à résoudre que de la relation entre objectifs et moyens. «L'école française» de l'évaluation met aussi, plus que d'autres, l'accent sur le fait que les actions conduites, avec des fonds publics, le sont au nom de l'intérêt général ou en réponse à une demande sociale. En conséquence l'évaluation doit s'attacher aux effets durables (impacts) plus qu'aux effets immédiats, à la valeur sociale (sociétale) des actions menées plus qu'aux réalisations. Par ailleurs, l'«école française» de l'évaluation insiste sur les finalités auxquelles l'évaluation doit répondre.

LES FINALITES DE L'EVALUATION

La demande d'évaluation peut être fondée sur diverses finalités. Dans la réalité la finalité d'une évaluation est rarement explicite. Ce sont plutôt les objectifs opérationnels qui sont annoncés. Ou même ce n'est qu'en constatant ensuite quel usage il a été fait de cette évaluation que l'on peut lui affecter un rôle voire une finalité. Il est possible de faire de cette manière une typologie des évaluations.⁴

² cf. *Le contexte français de l'évaluation : approche comparative*, par Bernard PERRET, in Rapport annuel du Conseil scientifique de l'évaluation, 1992, La Documentation française, Paris.

³ En 1999 a été créée la Société Française de l'Evaluation (SFE) qui vise à regrouper des personnes directement concernées par l'évaluation dans leur activité professionnelle, à titre d'évaluateur, de chercheur, de formateur, de commanditaire ou d'utilisateur. Le président actuel de la SFE est le professeur Maurice BASLE, Université de Rennes 1. De nombreux pays ont de telles associations professionnelles. Il existe aussi une Société européenne.

⁴ Dans la publication *Ingénierie des dispositifs de formation à l'international*, (dir. A. MARAGNANI, Educagri, mai 2000), la présentation de l'évaluation d'un projet de coopération internationale faite par Jean-Pierre LAFON montre bien qu'une évaluation peut relever de registres différents : management, modernisation de la gestion, compte-rendu, médiation, apprentissage, consultation, etc...

S'agissant des finalités d'un exercice dont l'aboutissement est un jugement de valeur, il est cependant nécessaire de s'interroger sur le sens et éventuellement les valeurs qui sous-tendent la démarche d'évaluation. Cette interrogation appliquée au cas des politiques, projets, programmes et actions relevant de la sphère publique, nous a conduit à identifier et à retenir trois finalités possibles. Et dans la pratique de l'évaluation, tant du côté du commanditaire, que du côté de l'évaluateur, il sera souhaitable d'en occulter aucune.

Il s'agit de :

1. **la finalité mobilisatrice** : l'évaluation fournit des informations sur les effets d'un programme ou d'une politique et donc renseigne sur la mise en œuvre et son efficacité. Elle fournit donc aux opérateurs des renseignements sur leurs pratiques. De ce fait, et pour le moins, l'évaluation mobilise leur attention. Elle les conduit inévitablement à réagir.
Cette capacité mobilisatrice peut avoir plusieurs types d'effets sur la structure qui met en œuvre le programme ou qui le pilote : clarification des objectifs, amélioration de l'organisation du travail, responsabilisation des acteurs, motivation des opérateurs. Il y a là une finalité mobilisatrice qui fait alors de l'évaluation à la fois un outil pour améliorer la gestion publique et une méthode de management.
2. **la finalité stratégique** : l'évaluation met en évidence des éléments qui ne sont pas nécessairement perçus dans l'action quotidienne. Elle met en perspective les orientations et les résultats. Elle interroge sur la pertinence des objectifs et la cohérence entre ceux-ci et les moyens mobilisés. Elle aide à penser le moyen- long terme et le complexe tout en capitalisant l'expérience. Elle évite de réinventer régulièrement des orientations et des objectifs sans avoir tiré le bilan des actions précédentes. L'évaluation est alors une aide à la prise de décision et un outil de gestion qui permet aux responsables d'une programme d'adapter, infléchir ou abandonner leur stratégie.
3. **la finalité démocratique** : l'évaluation, par les analyses qu'elle produit et par l'appréciation qu'elle porte sur l'objet évalué, contribue à l'information, et peut répondre à l'exigence de transparence à l'égard de l'utilisation qui est faite des «biens publics». Au sein de l'Union européenne par exemple, il est désormais établi que la Commission et tous les Etats membres sont redevables d'une information des citoyens sur les programmes mis en œuvre, sur leurs financements et sur leurs impacts. Des lignes directrices et des questions évaluatives sont systématiquement imposées dès le lancement des nouveaux programmes, par exemple les plans de développement rural pour 2000-2006.
Dans toutes les démocraties contemporaines, la demande d'une évaluation ayant cette finalité de transparence et d'aide au débat sur l'action publique, se fait de plus en plus pressante. La demande vient des citoyens, des associations, des agents économiques, des élus eux-mêmes.⁵
Cette finalité démocratique de l'évaluation peut indisposer les décideurs ou les gestionnaires. Pour les évaluateurs elle est exigeante. Elle est aussi l'affirmation que les résultats d'une évaluation ont vocation à être diffusés et à nourrir le débat sur l'objet évalué.

LES EXIGENCES DE L'EVALUATION

Contrairement à l'idée répandue que l'évaluation est, comme la prose, une pratique innée que chacun exerce, sans le savoir ou le faire savoir, l'évaluation de programmes, d'actions, de projets, d'organismes... demande des compétences construites, exige une démarche rigoureuse, suppose une attitude spécifique.

Pour autant la pratique de l'évaluation n'a aucune raison d'être le monopole de quelques rares «grands experts» ou de «grands corps». Il y a simplement comme, dans d'autres domaines, à mobiliser les connaissances et compétences dont on dispose, à s'approprier la culture spécifique de cette fonction, à respecter des standards de qualité, à se doter d'une déontologie solide.

L'exercice d'évaluation pourra alors être abordé comme il se doit : de la manière la plus professionnelle possible. Mais ce «métier» d'évaluateur a la particularité de devoir conjuguer la rigueur méthodique et le souci permanent des finalités.

La démarche n'est évidemment pas la même selon le moment où prend place l'évaluation par rapport au cycle de vie du programme. On distingue quatre situations différentes :

- **Evaluation ex ante** (à priori) : faite avant l'adoption définitive et la mise en œuvre du programme, cette démarche n'a pas véritablement les caractéristiques d'une évaluation. Il s'agit d'une étude faite par des personnes autres que les gestionnaires du programme, qui s'assure de sa pertinence par rapport aux orientations et au contexte. Elle explicite les effets prévus (étude d'impact). Elle veille à la cohérence du dispositif et à la faisabilité des actions. Elle vérifie l'existence d'objectifs opérationnels et d'outils de suivi du programme (indicateurs, tableau de bord ...).

⁵ Cette finalité de l'évaluation s'inscrit dans le droit fil de l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen selon lequel «*la Société a le droit de demander compte à tout Agent public, de son administration*».

- **Evaluation ex post** (à posteriori) : faite après la fin du programme, elle rend compte des réalisations effectuées, des objectifs atteints mais, dans la mesure du possible, de tous les effets observables imputables au programme, attendus et imprévus, positifs et négatifs. Elle donne donc une large place au questionnement (enquêtes, entretiens) près des différentes catégories d'acteurs du programme et aux études sur le «terrain». Elle propose, à partir de cet ensemble de données une analyse de l'impact global du programme. En fonction de la commande initiale ou du cahier des charges de l'évaluation, le jugement porté sur le programme sera à la fois global et spécifié de tel ou tel point de vue : de l'utilité, de la pérennité, de l'efficacité, de l'efficience...
- **Evaluation à mi-parcours** (intermédiaire) : pratiquée dans le cas de programmes relativement longs, cette forme d'évaluation permet de prendre en compte un contexte qui a évolué, de réexaminer la pertinence des orientations et objectifs de départ par rapport à celui-ci, de repérer et analyser les éventuels écarts entre la mise en œuvre effective et les intentions initiales ainsi que les premiers effets du programme.
- **Evaluation concomitante** (chemin faisant) : cette pratique relève pour une part du suivi de l'état d'avancement du programme et non de l'évaluation. S'y ajoute une analyse du contexte évolutif. Ce type d'évaluation continue permet dans le cas de programmes discutés ou délicats ainsi que dans le cas d'opérations pilotes ou expérimentales, de favoriser la transparence et la participation dans le droit fil de la finalité mobilisatrice de l'évaluation.

En conclusion :

Il n'existe pas de modèle universel d'évaluation ni de référentiel externe comme il en existe dans les fonctions de contrôle. Chaque évaluation nécessite que les évaluateurs construisent sur mesure l'appareillage nécessaire. A partir des finalités, orientations et objectifs du programme, tels qu'ils sont écrits, ils commenceront par s'entretenir avec le ou les responsables de ce programme pour se faire expliciter les enjeux. Prenant en compte le contexte, les évaluateurs construiront le questionnement qui leur paraît pertinent pour approcher les effets du programme. Mais pour cela, il leur faut examiner quelle est la série cohérente d'indicateurs accessibles, statistiquement validés, «non manipulables » qui pourrait leur permettre de repérer et de mesurer les réalisations et les effets du programme.

L'évaluation demande un temps préalable, déterminant pour la suite, de définition précise de l'objet à évaluer, des critères à utiliser, de choix des questions à poser, des données à rassembler, de sélection des indicateurs, et des personnes à associer ou à consulter.

La bonne réalisation d'un tel référentiel sur mesure et plus généralement la qualité d'une évaluation nécessite une expertise et une inventivité qui est plus collective qu'individuelle.

Des règles de production et des standards de qualité sont à respecter tout au long du processus. L'évaluation doit en effet être fidèle à la lettre de commande et au cahier des charges. Elle doit être fiable, transparente, compréhensible.

Mais le «métier» d'évaluateur impose aussi des exigences au plan déontologique, que l'on peut résumer en 4 points :

1. tout évaluateur doit être indépendant par rapport au commanditaire, au responsable et aux gestionnaires du programme et pouvoir exercer pleinement sa liberté de jugement ;
2. tout évaluateur est dans une attitude d'écoute des personnes, sans a priori et en respectant chacune ;
3. pour être utile et utilisable l'évaluation doit être partagée ; les évaluateurs doivent donc dans la démarche suivie construire ce partage en travaillant en équipe, en privilégiant les approches pluralistes, en favorisant les échanges internes et externes ;
4. les évaluateurs de programme public formulent leur jugement en référence à l'intérêt général et en s'efforçant d'avoir, tout au long du processus, l'intelligence des finalités...