



Faut-il réévaluer l'évaluation ?

Jacqueline Liénard*

Photo : neoluck
Matrice tirée de la réunion KM4dev2008

« La pratique évaluative deviendra effective lorsque les incantations répétées se substitueront à des réalisations effectives permettant un apprentissage tant méthodologique que pratique à l'ensemble des acteurs associés à la conduite de l'action publique. »¹

Depuis quelques décennies, notre société est prise d'une frénésie évaluative. L'évaluation s'impose dans toutes les sphères économiques, politiques et sociales. A l'école comme au travail, dans les organisations publiques et privées, dans les agences de développement, au Nord comme au Sud, l'évaluation se fait de plus en plus pressante.

Les politiques publiques n'échappent pas à cette règle. L'impact de la récession se faisant ressentir dans le portefeuille de chaque contribuable, l'interrogation sur la légitimité des dépenses publiques va croissante. Dans un contexte de crise économique, l'évaluation des individus ou

de l'action publique se justifie de plus en plus pour des raisons de rentabilité. Il s'agit alors de mesurer le rapport entre le coût et le bénéfice, entre la dépense et le résultat obtenu ou prévu.

L'obsession de l'évaluation

Les politiques d'aide au développement, dont les citoyens du Nord ne voient que peu de bénéfice pour leur propre situation, sont particulièrement soumises à cette pression. Ces dernières années, l'agenda de la coopération au développement a accordé de plus en plus d'attention et d'importance à la responsabilité de rendre des comptes aux citoyens.

Ainsi, lors du 4ème Forum de haut niveau sur l'efficacité de l'aide qui s'est tenu à Busan (Corée du Sud) en 2011, des représentants de gouvernements des pays donateurs et partenaires, d'organisations multilatérales, d'organisations de la société civile, d'économies émergentes et du secteur privé, de même que des parlementaires, se sont mis d'accord sur la nécessité de « recentrer le programme d'action pour le déve-

1. Citation de l'article de Steve Jacob, « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Belgique: entre balbutiements et incantations » (<http://bit.ly/19SUCCO>).

loppement sur les résultats, en mettant davantage l'accent sur le rendement réel par rapport aux résultats de développement escomptés ou aux résultats à long terme, et non pas seulement sur les intrants et les extrants »².

Un cercle vertueux est ainsi établi (ou supposé) entre redevabilité et efficacité de l'aide. Dans ce cadre, la fonction principale de l'évaluation devient celle de rendre (des) compte(s) et de justifier le bon usage des deniers publics (« value for money »).

L'évaluation dévaluée

Considérée sous cet angle, l'évaluation se distingue peu de l'audit financier ou de la mesure de la performance. Il n'est pas étonnant dès lors qu'elle fasse l'objet de nombreuses résistances et critiques. Certains auteurs³ la stigmatisent comme un instrument au service de la pensée unique, elle-même déterminée par l'économie ultra-libérale. L'évaluation est alors perçue comme participant à une logique normative qui vise à faire de la « performance » et de l'« efficacité » les principes suprêmes de l'activité. D'autres vont jusqu'à parler de la « tyrannie de l'évaluation »⁴. Au nom de la rétribution au mérite, ces types d'évaluation risquent de dénier les compétences véritables et d'engendrer un climat délétère de concurrence et de sauve-qui-peut.

Dans le domaine de la coopération au développement, certaines organisations de la société civile⁵ regrettent que la mise en place par les bailleurs de fonds de mécanismes de suivi et d'évaluation, dans un souci justifié de transparence et de redevabilité, aboutissent en fait à l'effet inverse en diminuant l'efficacité réelle des

interventions de développement.

André Natsios, ancien collaborateur de USAID, voit dans l'obsession de la redevabilité financière un « trouble obsessionnel de la mesure » ('obsessive measurement disorder')⁶. Natsios critique un système d'aide - qu'il qualifie de contre-bureaucratique - au sein duquel les règles et les exigences de rapportage créeraient des incitants pervers qui nuiraient à l'innovation et la créativité. L'obsession de la redevabilité financière et comptable risque ainsi de pervertir l'ensemble des procédures, au détriment du contenu et de l'impact à long terme. Selon Natsios, elle peut même conduire de nombreuses agences d'aide à concentrer leurs efforts sur la mise en place des activités et la production d'extrants (outputs) quantifiables à court terme et donc plus facilement mesurables. Par la même occasion, ces agences limitent leur responsabilité à une obligation de moyens. Le système de suivi d'évaluation est alors de fait axé sur les activités et les outputs.

Réévaluer l'évaluation

En réalité, ces auteurs sous-estiment une dimension tout aussi importante de l'évaluation : celle de l'apprentissage. L'autoévaluation, l'évaluation d'une intervention en cours, l'évaluation ex ante ou ex post, peuvent contribuer à améliorer les pratiques et les prises de décisions. Pour ce faire, l'évaluation ne doit pas être motivée uniquement par des obligations légales ou utilisée comme un instrument rigide de contrôle des dépenses. Porter un regard critique sur l'action et surtout sur ses effets et résultats permet de la modifier. On peut difficilement évoluer sans prendre conscience de ses succès et/ou de ses échecs. Idéalement les deux fonctions de l'évaluation, sommative et formative, ne sont pas incompatibles. Rendre compte des résultats peut également alimenter les processus de prise de décisions. Pour peu que les acteurs concernés soient prêt à se remettre en cause.

Pour Michael Patton, l'évaluation doit être

2. <http://www.oecd.org/fr/cad/efficacite/quatriemeforumdehautniveausurlefficacitedelaide.htm>

3. Néolibéralisme : de la rationalité globale à la transversalité des résistances, par Christian Laval.

4. Angélique Del Rey, La tyrannie de l'évaluation, Paris, La Découverte, coll. « Cahiers libres », 2013.

5. L'efficacité des projets de développement et les procédures des bailleurs (06/02/2013) - par Coordination Sud : <http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/aide-au-developpement-et/assises-du-developpement-et-de-la/les-cinq-grands-chantiers/comment-assurer-une-aide/contributions-21811/article/l-efficacite-des-projets-de-developpement>

6. <http://devpolicy.org/usaids-obsessive-measurement-disorder/>

conçue et appliquée de façon à contribuer effectivement à l'amélioration des programmes et des décisions. L'auteur met en avant la nécessité d'axer chaque étape de l'évaluation vers son utilisation, d'identifier précisément les principaux utilisateurs de manière officielle. De plus, il souligne l'utilité du processus d'évaluation lui-même, notamment dans le contexte d'une évaluation participative. Le principe de base, c'est l'utilisation de l'évaluation, c'est pourquoi l'auteur a baptisé son approche d'« évaluation axée sur l'utilisation »⁷.

Pour que le processus évaluatif soit utile, il doit refléter une « culture de l'évaluation » et faire partie d'un cercle vertueux plus large qui englobe le suivi, l'évaluation, la prise de décision et la mise en œuvre. « Le suivi et l'évaluation peuvent et doivent être manifestes pendant tout le cycle de vie d'un projet, d'un programme ou d'une politique, tout comme lorsqu'ils prennent fin. Le suivi et l'évaluation – avec sa succession ininterrompue de données et de réactions – a enrichi chacune des étapes, de la conception à la mise en œuvre et à l'impact »⁸.

L'évaluation dépasse largement le contrôle des dépenses et l'examen de la mise en œuvre des activités au profit de l'atteinte des résultats. En posant des questions plus complexes, l'évaluation permet de porter une réflexion critique, non seulement sur l'efficacité et l'efficience d'une intervention ou d'une stratégie, mais également sur sa pertinence, en interpellant le contexte et les acteurs. On ne s'interroge plus simplement sur le « Combien » et le « Comment » mais aussi sur le « Et alors ? » et le « Pourquoi ? ».

L'évaluation sous-évaluée ?

Qu'en est-il en Belgique ? La coopération belge utilise-t-elle les recommandations de ses évaluations pour mieux faire ? Les évaluations sont-elles valorisées et utilisées par les décideurs

politiques ? Cet article ne peut pas se prononcer pour l'ensemble des acteurs de la coopération belge mais uniquement pour le Service public fédéral belge Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement (SPF AE) dont le service de l'Évaluateur Spécial constitue une entité « indépendante ».

En 2010, un examen par les pairs de la fonction d'évaluation du SPF AE concluait que les critères d'utilité de la fonction d'évaluation ne sont que partiellement rencontrés, du fait de la faiblesse de la culture d'évaluation au sein et en dehors du Service public fédéral Affaires étrangères, Commerce extérieur et Coopération au développement⁹.

« Les évaluations produites par les deux services sont sous-utilisées au niveau de l'élaboration des politiques, du développement des stratégies et du processus décisionnel opérationnel. La contribution des évaluations à l'apprentissage interne est limitée du fait de l'absence d'une stratégie commune de gestion des connaissances bien définie. »¹⁰

En février 2010, un Arrêté Royal consacre la création du Service de l'Évaluation spécial en y intégrant le service de l'évaluation de la Direction de la coopération au développement (DGD) du SPF AE. L'objectif avoué est de réaliser des économies d'échelle en fusionnant les deux équipes tout en renforçant le travail d'évaluation au sein du SPF AE.

Force est de constater que cet objectif n'a pas été atteint. La fonction d'évaluation est toujours sous-évaluée et sous-utilisée au sein de la DGD. L'évaluation du rapportage des résultats de la DGD constate que le processus évaluatif joue un rôle limité dans le rapportage sur les résultats dans la mesure où depuis 2010 les directions de la DGD n'ont plus la responsabilité ni la capacité d'organiser des évaluations. Les partenaires de mise en œuvre réalisent eux-mêmes des évalua-

7. "Utilization-focused evaluation". Michael Patton. http://www.pol.ulaval.ca/perfeval/upload/publication_195.pdf

8. « Vers une culture du résultat. Dix étapes pour mettre en place un système de suivi et d'évaluation axé sur les résultats. » Jody Zal Ray C. Kusek et Rist, 2001.

9. L'article de Dominique de Crombrughe "Les examens par les pairs du CAD-OCDE", publié dans les ECHOS du COTA de mars 2013 (n°138), aborde aussi les conclusions de cet examen.

10. <http://www.oecd.org/derec/netherlands/44920026.pdf>

tions, mais la communication à la DGD des informations relatives à ces évaluations et le volume d'informations pouvant être effectivement traitées par la DGD, sont limités.

Une méta-évaluation des programmes des acteurs non gouvernementaux finalisée en mai 2013¹¹ par ADE pour le compte de l'Évaluateur spécial, confirme ce constat. L'étude démontre une absence de politique d'évaluation au sein de la DGD fixant des objectifs, définissant des modalités et prévoyant les ressources nécessaires. La responsabilité de l'évaluation est déléguée aux acteurs non gouvernementaux eux-mêmes.

« La DGD n'a dès lors que peu pu utiliser le potentiel de l'évaluation pour ses propres besoins, que ce soit pour rendre compte des résultats auprès des contribuables et des destinataires, pour aider à sa prise de décision, ou pour capitaliser et partager les leçons tirées des programmes. Elle ne disposait par exemple pas d'une part significative des évaluations, suite au fait que le cadre réglementaire ne prévoyait pas que les ANG dussent les lui transmettre. »¹²

Conclusions

Le Service public fédéral Affaires étrangères n'est pas le seul à négliger l'évaluation comme outil de gestion et d'amélioration des politiques publiques. Steve Jacob, professeur au département de Science politique à l'Université de Laval, Québec, soulignait en 2004 les retards enregistrés en Belgique en matière de pratiques évaluatives. Dans son article intitulé « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Belgique : entre balbutiements et incantations »¹³, l'auteur se penche sur cette situation et présente les dispositifs institutionnels au niveau fédéral. Il en ressort que le besoin de transparence de la population à l'égard de la gestion publique prend rarement la forme d'une évalua-

tion et que le recours à cette pratique demeure exceptionnel malgré le fait que la rhétorique politique mobilise souvent le concept. Pour expliquer ce développement tardif en Belgique, Steve Jacob se concentre sur trois caractéristiques du système politico administratif belge : la domination de la participatie, la faiblesse du parlement vis-à-vis de l'exécutif ainsi que la fragmentation et la faible autonomie de l'administration. La conclusion finale de l'article nous semble toujours d'actualité.

« Sur la base des exemples observés, nous constatons que l'évaluation privilégie les finalités de contrôle plutôt que celles d'apprentissage et d'amélioration des politiques publiques. Dans ce contexte, il est normal que les acteurs de mise en œuvre éprouvent une certaine appréhension à l'égard de cet instrument d'autant plus que, pour certains d'entre eux, il apparaît comme un effet de mode passager dont l'utilité reste à démontrer. Pour surmonter ce constat, il nous semble nécessaire d'envisager un plan global du développement de l'évaluation qui associerait un grand nombre d'acteurs concernés par l'amélioration de la gestion publique. Comme le démontre le paradoxe que nous avons mis en évidence au début de notre exposé, l'incantation administrative existe également. En effet, l'écart entre la situation observée sur la base de la comparaison internationale et la pratique déclarée semble attester une survalorisation des exercices entrepris au sein des administrations. Dans ce cas, les répondants déclarent réaliser des évaluations en considérant toute pratique réflexive comme étant de l'évaluation. En agissant de la sorte, ces gestionnaires souhaitent apparaître modernes. Il serait donc intéressant de s'interroger sur l'image véhiculée par cette pratique dans les politiques de modernisation administrative où elle semble être régulièrement convoquée sans nécessairement induire les effets espérés. Pour cela, il est nécessaire d'évaluer les politiques de modernisation administrative et de s'interroger sur la pertinence, l'efficacité, l'efficience des instruments mobilisés dans cet exercice. Il serait pour le moins cocasse qu'une évaluation de ce type mette en évidence la faible utilité de l'évaluation des politiques. Cependant, cet enseigne-

11. Bientôt disponible sur le site web de la DGD : <http://bit.ly/14BpinU>

12. http://diplomatie.belgium.be/fr/binaries/evaluation_rapportage_resultats_dgd_rapport_final_fr_tcm313-214079.pdf

13. Cf. note 1.

ment serait d'un intérêt considérable pour les gestionnaires publics. En conclusion, la pratique évaluative deviendra effective lorsque les incantations répétées se substitueront à des réalisations effectives permettant un apprentissage tant méthodologique que pratique à l'ensemble des acteurs associés à la conduite de l'action publique. »

* Service de l'Évaluation Spéciale de la Coopération internationale. Ce service est chargé d'assurer l'évaluation stratégique des activités de l'Etat fédéral belge reconnues comme aide publique au développement. Ses objectifs : rendre des comptes sur l'utilisation des fonds publics et produire des enseignements en vue d'améliorer l'efficacité de l'aide belge au développement

http://diplomatie.belgium.be/fr/politique/cooperation_au_developpement/evaluation/