



## L'évaluation pour prendre des décisions et en rendre compte

« L'homme seulement, pour se conserver, mit dans les choses des valeurs, - pour les choses créa un sens, un sens humain! Pour quoi il se donne nom « d'homme », c'est-à-dire d'évaluateur. Evaluer, c'est créer ... Par l'évaluer seulement il est valeur; et sans l'évaluer creuse serait la noix de l'existence. »

(F. Nietzsche, *Ainsi parlait Zarathoustra*)

Evaluer, c'est émettre un jugement en termes de valeur, c'est se prononcer sur le sens de ce que l'on observe et c'est tenter d'y contribuer, précisément par cette action. S'il s'agit là d'une activité qui définit l'homme de manière fondamentale, c'est l'entrée de l'évaluation dans le domaine des politiques publiques, et plus spécifiquement son lien complexe avec la décision dans les politiques publiques qui retient ici notre attention. C'est précisément en raison de ce lien que, dès sa création, ADE se spécialise dans cette activité qui, au fil du temps, devient une discipline à part entière.

### Des origines multiples

La pratique de l'évaluation est sans doute aussi vieille que l'organisation publique de la société. En Egypte, il y a plus de 4000 ans, un corps de fonctionnaires et de scribes sont en charge de l'estimation des récoltes, de la constitution de stocks de céréales et, en cas de famine, de la distribution à partir des greniers publics. Tout est déjà là : le paysan qui travaille dur, l'autorité qui décide, l'évaluateur qui évalue et même des rapports écrits en hiéroglyphes accessibles aux seuls initiés !

Plus proche de nous, au 20<sup>e</sup> siècle, une rumeur situe l'origine de l'évaluation dans la volonté des Etats-Unis à reprendre le *leadership* dans la course à l'espace, suite au traumatisme causé par le lancement du premier satellite autour de la terre en 1957 par l'URSS.

Plus sérieusement, l'évaluation se développe de manière structurée dans les années soixante. La plupart des auteurs s'accordent à reconnaître deux facteurs déterminants à l'origine de l'évaluation : la rationalisation des choix budgétaires et l'aide au développement.

### La rationalisation des choix budgétaires

La naissance de l'évaluation est liée au lancement par l'administration américaine du *Program, Planning and Budgeting system* (PPBS). Le PPBS, qui vise à rationaliser l'allocation des ressources publiques, est expérimenté au niveau du ministère de la Défense sous l'autorité de Mac Namara dès 1962. Conçu pour coordonner l'effort de guerre américain au Vietnam, il s'articule autour des points suivants : (I) des objectifs de long terme, (II) l'analyse coût-bénéfice de différents scénarios et (III) la transcription des objectifs en budget et en propositions législatives. Le PPBS est généralisé à tous les départements, mais perd rapidement de son crédit, car il est piégé dans une approche technocratique trop souvent ignorante des agendas et contraintes politiques. Il est finalement abandonné avec l'arrivée au pouvoir de R. Nixon.

Une étape est cependant franchie : non seulement l'évaluation est entrée au cœur des politiques budgétaires, mais elle s'est progressivement répandue dans de nombreux pays. Ainsi, même si certains pays (par exemple la France) abandonnent cette démarche pendant longtemps pour les mêmes raisons que celles évoquées plus haut, d'autres (tels que les Pays-Bas et la Suède) mettent en place des approches plus pragmatiques et flexibles.



Tandis que le PPBS repose sur une analyse *ex ante*, une approche fondée sur l'audit et l'analyse *ex post* est introduite en Angleterre en 1983 sous le gouvernement Thatcher (« National Audit Act 1983 »). L'objectif est d'atteindre un rééquilibrage rapide des finances publiques à l'aide d'une revue systématique des dépenses publiques fondée sur l'estimation des résultats obtenus par rapport aux ressources engagées (*Value for Money*). L'analyse repose sur trois principes-clé appelés les « 3 E »: Economie (*spend less*), Efficience (*spend well*) et Efficacité (*spend wisely*). Même si cette approche est souvent critiquée du fait de la prépondérance qu'elle accorde à la réduction des coûts au détriment des aspects qualitatifs des dépenses, elle donne lieu à une demande croissante de travaux de ce type et inspire des approches similaires dans d'autres pays.

### Les politiques d'aide au développement

Les politiques d'aide au développement font dès le départ appel à l'évaluation et contribuent à son essor.

Dès les années septante, les différents bailleurs de fonds prennent de nombreuses initiatives pour rationaliser l'approche et le cycle d'intervention. Ces initiatives reposent sur deux notions clés: la théorie de l'action et le cycle du projet. Même si les appellations varient, l'objectif reste le même : la théorie de l'action place un projet dans un cadre structuré qui précise les liens entre les actions et les objectifs poursuivis, tandis que le cycle du projet définit les différentes étapes d'un projet depuis sa conception jusqu'à sa clôture, y inclus la phase d'évaluation.

#### 1994 : république du Congo : Évaluation à mi-parcours d'un programme de développement rural

##### Exemple d'une évaluation programme menée par ADE à ses débuts

Le programme évalué consistait en l'organisation des populations villageoises de deux régions (le Pool et la Cuvette) autour d'actions concrètes de développement telles que la réhabilitation de pistes, d'écoles, de dispensaires et en l'appui aux initiatives de production et de commercialisation en vue d'amener les populations à l'autogestion de leur propre développement.

L'évaluation a porté sur les réalisations du programme et sur la méthodologie novatrice en matière d'approche villageoise, avec une attention particulière sur la décentralisation administrative et la collaboration institutionnelle.

Au niveau institutionnel, les bailleurs de fonds mettent sur pied des services spécialisés en évaluation. La Banque mondiale est précurseur dans l'institutionnalisation de la démarche. En 1973, Mac Namara (encore lui !) prend la direction de la Banque et met très rapidement en place une unité en charge de l'évaluation. Il est intéressant de noter que ce service deviendra, dès 1975, une entité indépendante se référant directement au conseil d'administration. Il s'agit là de l'un des rares exemples d'un bailleur de fonds qui place cette fonction dans une entité totalement indépendante des services opérationnels se référant directement au plus haut niveau de la décision.

La croissance de l'aide dans les années septante et quatre-vingt entraîne une augmentation importante de la demande pour l'évaluation, et, dans son sillage, un dédoublement des efforts de standardisation et d'amélioration des méthodologies.

A la fin des années quatre-vingt, l'évaluation, jusqu'alors essentiellement centrée sur les projets, élargit son champ et se positionne davantage au niveau des politiques ou des stratégies d'intervention par pays. L'accent est de plus en plus

mis sur la redevabilité (*accountability*). En ce sens, l'étude conduite par la Banque mondiale en 1988 *Does aid work ?* constitue un document révélateur de l'évolution des attentes concernant l'évaluation en termes de stratégies et politiques.

Le poids de la dimension « *accountability* » dans les politiques d'aide au développement s'explique par la nature même des institutions en charge de mettre en œuvre l'aide : celles-ci sont des agences d'exécution d'une politique définie par d'autres instances qui fixent les objectifs et les ressources. Dans ce contexte, il est logique que la priorité soit de rendre des comptes sur la bonne utilisation des fonds, le lien avec la décision restant en général relativement indirect

### **Par rapport à une demande croissante, l'offre s'organise**

Dans les années quatre-vingt-dix, parallèlement à une demande d'évaluation croissante, l'offre s'organise: des communautés d'acteurs concernés par l'évaluation se constituent, et des normes et des standards sont mis en place. Un nouveau métier naît : celui d'évaluateur. Si, au départ, les évaluations sont faites par des spécialistes ayant des compétences techniques dans les domaines à couvrir, un savoir-faire spécifique à l'évaluation se construit progressivement. Même si les compétences techniques thématiques restent un élément-clé de l'exercice, la maîtrise de la méthodologie et de la démarche devient progressivement déterminante. Il y a dix ans, il était impensable qu'un chef d'équipe ne présente pas de compétences techniques pointues dans le domaine couvert par l'évaluation ; aujourd'hui, les équipes sont la plupart du temps dirigées par des évaluateurs professionnels eux-mêmes appuyés par des experts techniques.

Le développement des marchés conduit à largement externaliser les prestations, et certaines entreprises de services se spécialisent en évaluation. ADE est l'une d'entre elles. S'étant donné pour mission d'appuyer la décision dans les politiques publiques, le développement de l'évaluation en tant qu'outil d'aide à la décision s'impose de manière presque naturelle. *Presque*, car évaluer, c'est aussi prendre des risques, notamment lorsqu'une conclusion (quels que soient sa pertinence et son bien-fondé) n'est pas en ligne avec un agenda de décision politique. ADE en a fait quelquefois l'expérience. C'est sans doute l'une des raisons pour laquelle le nombre de sociétés spécialisées dans le domaine reste étonnamment peu élevé par rapport à la demande.

Dans cet environnement très dynamique du début des années quatre-vingt-dix, les évaluateurs et leurs commanditaires cherchent à se rencontrer, et des communautés d'acteurs sont créées. Avant 1990, il n'existait que trois sociétés d'évaluation. Aujourd'hui, on en dénombre 75. Le staff ADE participe activement à cette dynamique en s'associant par exemple à la création de la Société européenne d'évaluation (SEE) en 1995 et à celle de la Société wallonne de l'évaluation (SWEPE) en 2001. Dans le domaine de l'aide au développement, le réseau d'experts établi dans le cadre du Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE joue un rôle déterminant dans la définition de normes et de standards, ainsi que dans l'innovation et l'échange d'expériences. Par exemple, en 1992, les « principes du CAD pour l'aide au développement » proposent les principaux critères d'évaluation, encore unanimement acceptés aujourd'hui.

Des initiatives en matière de formation sont également mises sur pied. En 2001, par exemple, un ensemble de bailleurs de fonds crée l'*International Program for Development Evaluation Training* (IPDET) afin de développer les compétences des acteurs dans ce domaine.



## Le cas particulier de la Commission européenne

La Commission européenne est un acteur particulier dans la dynamique de l'évolution de l'évaluation pour plusieurs raisons. Tout d'abord, elle a un rôle prépondérant dans la diffusion des pratiques au niveau des politiques régionales (fonds structurels) : celles-ci font l'objet, depuis 1988, de revues systématiques menées conjointement avec les autorités locales dans chaque région bénéficiaire de fonds européens. Par ailleurs, elle joue un rôle important pour la promotion de l'évaluation dans le domaine de l'aide au développement. Enfin, même si, compte tenu de ses spécificités, la Commission développe assez tardivement une approche évaluative dans la gestion budgétaire, lorsqu'elle l'instaure au milieu des années quatre-vingt-dix, cette approche contribue à développer sensiblement la culture de l'évaluation à l'intérieur de l'institution.

### Les fonds structurels

Depuis la première génération des fonds structurels en 1988, le principe de l'évaluation systématique et conjointe est inscrit dans les règlements. Les résultats de cette première expérience sont cependant plutôt mitigés : les rapports ne sont pas produits de façon systématique ou sont de qualité très inégale. Cependant, force est de reconnaître que la dynamique est lancée et que l'exercice se développe et s'améliore progressivement en bénéficiant de l'expérience acquise.

L'évolution est perceptible à tous les niveaux. Les bénéficiaires reconnaissent de plus en plus l'utilité de l'exercice et le perçoivent de moins en moins comme un contrôle menaçant. Les évaluateurs, en se spécialisant peu à peu, gagnent en compétence et en expérience. Les institutions européennes et régionales améliorent l'encadrement des travaux en précisant leurs attentes et en mettant en place des dispositifs d'appui. Le principal et le plus spectaculaire des résultats réside dans le fait qu'il y ait aujourd'hui dans chaque région européenne (271 régions depuis le dernier élargissement) une communauté d'évaluateurs et de services prescripteurs partageant un langage commun et des méthodologies similaires.

Les travaux d'évaluation dans les fonds structurels présentent des caractéristiques particulières liées aux modalités spécifiques de fonctionnement de ces financements. Il s'agit en effet d'interventions cofinancées par la Commission européenne et la région bénéficiaire. Dans ce contexte, les travaux visent à répondre à deux objectifs : l'un est de bâtir un jugement sur un programme donné, l'autre est de fournir, au niveau européen, les informations de base pour une synthèse globale à l'échelle européenne. Si les deux objectifs ne sont pas contradictoires, ils ne sont pas totalement juxtaposables. Par exemple, si au niveau régional les analyses se concentrent surtout sur les aspects de mise en œuvre, au niveau européen, l'accent est davantage mis sur les impacts globaux, même lorsque les programmes viennent à peine de commencer. Il en résulte souvent une certaine incompréhension entre le niveau européen et le niveau régional.

**2009 : évaluation *ex-post* des programmes de la politique de cohésion financée par le Fonds européen de développement régional (FEDER) dans les régions Objectif 1 et Objectif 2. Volet environnement et changement climatique.**

L'objectif de cette évaluation était d'analyser la contribution du FEDER (objectifs 1 et 2) à la mise en œuvre de stratégies environnementales dans l'Union européenne. Cette étude couvrait les interventions du FEDER dans le secteur environnemental ainsi que les interventions qui visaient à réduire les impacts du changement climatique. L'étude portait

sur 14 Etats membres (Espagne, Italie, Allemagne, Grèce, Portugal, France, Pologne, Irlande, Grande-Bretagne, République tchèque, Slovaquie, Hongrie, Lettonie et Finlande) et leurs programmes au cours de la période 2000-2006. Ceux-ci représentaient plus de 90% des investissements totaux en environnement à travers les fonds structurels sur cette période.

### La politique de développement au sein de la Commission européenne

Comme les autres bailleurs de fonds, la Commission européenne évalue depuis très longtemps ses interventions d'aide dans les pays en voie de développement. Au début des années quatre-vingt dix, elle met l'accent sur une politique d'intervention orientée vers les résultats. Ainsi, elle adopte et généralise l'approche du cadre logique (*logframe*) et du cycle de projets en 1991 : toute intervention doit obligatoirement être structurée selon cette approche. Un effort de formation très important est entrepris pour développer les compétences de toutes les personnes en charge de la formulation et de la mise en œuvre de ces projets. Les études, jusqu'alors très largement centrées sur l'analyse économique et financière, s'orientent davantage sur l'appréciation des résultats par rapport à une théorie de l'action.

Parallèlement à cette évolution, les services de la Commission se lancent dans des revues de politique sectorielle ou de stratégie pays. L'un des premiers exercices de ce type est réalisé en 1993 par ADE : l'évaluation des interventions menées dans le secteur de l'agriculture et du développement rural dans le cadre des conventions Lomé I, II et III.

### 1994 : évaluation de l'aide alimentaire européenne et de sa contribution à la sécurité alimentaire

La stratégie de la CE en matière d'aide alimentaire a changé durant ces deux dernières décennies. Après 1982, elle a commencé à se découpler de la politique agricole pour devenir un instrument de politique de développement. Les nouveaux objectifs incluent la promotion de la sécurité alimentaire, l'aide d'urgence et une contribution à la stabilisation de l'économie et au développement social des pays bénéficiaires.

La nouvelle politique d'aide alimentaire a fait l'objet d'une évaluation globale qui avait pour objectifs: (I) analyser la performance et la contribution de l'aide alimentaire de la CE sur la sécurité alimentaire à différents niveaux (international, régional, national, local et domestique) et (II) estimer le degré de complémentarité et d'intégration atteint par l'aide alimentaire avec les autres types d'intervention développés par la CE dans le cadre de sa stratégie d'aide au développement.

Cette évaluation a permis de fournir des éléments-clés en vue d'animer une discussion au sein des services de la Commission, qui visait à formuler de nouvelles lignes directrices pour la réalisation des opérations d'aide alimentaire.

Selon les statistiques de la direction générale Budget, une trentaine d'évaluations des actions extérieures de la CE sont produites chaque année depuis 1996 (voir tableau ci-après). Si ce chiffre peut paraître assez faible compte tenu de l'importance de l'aide de la Commission européenne, il s'explique sans doute en partie par la décentralisation des travaux, à présent intégrés au niveau des interventions. Ainsi, dans un projet de développement, l'évaluation est prévue dans la convention de financement et lancée à l'initiative des délégations ; elle n'est donc pas reprise dans les statistiques de la DG Budget.



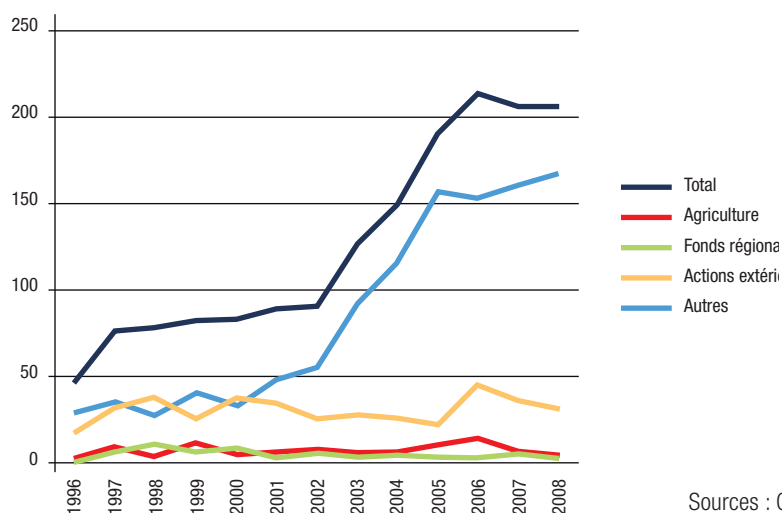
### La programmation budgétaire et son suivi

Si la Commission propose le budget, celui-ci est négocié avec le Parlement et le Conseil des ministres. Ensuite, la Commission est chargée de mettre en œuvre les différentes politiques dont elle est responsable, et ce dans les limites des ressources financières allouées. La Commission n'arbitre cependant pas entre l'une ou l'autre politique. Dans ce contexte, la priorité est principalement mise sur la bonne utilisation des fonds (budget des dépenses) et la réalisation des objectifs assignés.

Au milieu des années nonante, le Parlement et la Cour des comptes incitent la Commission à mieux rendre compte de ses dépenses. Pour répondre à ces préoccupations, la Commission se lance dans un programme de réformes des procédures de gestion financière et de contrôle. Ce programme, connu sous le nom de *SEM 2000 Sound and Efficient Management*, présente plusieurs composantes qui visent à améliorer d'une part la gestion financière et d'autre part la relation avec les Etats membres. Il prévoit également un recours systématique à l'évaluation. L'approche retenue est de laisser à chaque direction générale opérationnelle la responsabilité de définir et de mettre en place les procédures nécessaires pour assurer l'évaluation des programmes dont elle est en charge.

La direction générale du Budget (DG Budget) assure l'assistance, la supervision et le contrôle de qualité du dispositif. Chaque direction met en place une unité spécialisée et propose sur une base pluriannuelle un programme de travail. Le dispositif est régulièrement revu et adapté, et conduit à un développement important de l'activité tel que l'indique le graphique ci-dessous. Le nombre total d'évaluations répertoriées passe ainsi d'une quarantaine en 1996 à plus de 200 en 2006. L'augmentation du nombre d'évaluations se produit essentiellement en dehors des directions en charge de l'agriculture, de l'aide extérieure et des fonds structurels (régionaux). Ceci peut surprendre dans la mesure où ces directions ont une expérience solide en évaluation depuis 1996, mais s'explique par le fait que le développement de l'évaluation s'est surtout fait au niveau des bénéficiaires et que ces travaux ne sont pas repris dans les statistiques de la DG budget.

Commission européenne - Nombre d'évaluations finalisées par secteur d'activité. 1996-2007



Sources : Calcul ADE et DG budget

En termes qualitatifs, la Commission produit depuis le démarrage du SEM plusieurs documents de méthode qui favorisent l'harmonisation des concepts et des approches. Le document de référence le plus connu est la série *Means*. Cette collection de guides méthodologiques est actualisée en 2003 (*The Guide*). En outre, les directions en charge de l'agriculture, des fonds structurels et de l'aide extérieure développent à leur niveau des approches spécifiques et des guides qui précisent le cadre dans lequel s'inscrivent les évaluations et le processus à suivre étape par étape.

### Contrats-cadres avec l'unité Evaluation des directions générales Développement, Relations extérieures et EuropeAid de la Commission européenne

ADE, en consortium avec plusieurs bureaux d'étude européens, est attributaire de contrats cadres d'évaluation pour l'unité d'évaluation conjointe aux DG RELEX, DEV et EuropeAid. Dans le cadre de ces contrats, ADE a réalisé ces six dernières années plus de vingt évaluations de politiques publiques de la Commission européenne en matière de coopération au développement. Plus précisément, ces évaluations couvrent les stratégies de la Commission (I) dans des secteurs ou thématiques particuliers tels que le développement du secteur privé, le développement rural, l'énergie ou le développement des capacités dans le domaine du commerce, (II) dans des régions ou pays particuliers tels la région Méditerranéenne, le Mali, le Ghana, la Bolivie, le Guyana, l'Arménie, (III) concernant des instruments ou « canaux » spécifiques, comme les microprojets ou l'aide de la Commission via les Banques de développement et la BEI ou via les Nations unies. ADE a également participé à la conception de guides méthodologiques pour ce type d'évaluation.

L'ensemble de ces évaluations sont conduites à un niveau stratégique, celui des politiques publiques de la Commission européenne, et non au niveau d'interventions spécifiques. Ces évaluations permettent par là-même de positionner la réflexion à un niveau qui permet, d'une part, de réellement rendre compte des politiques publiques qui sont menées (quels sont leurs effets et impacts ?), et d'autre part, d'aider à la décision, notamment par le biais de la formulation de conclusions et de recommandations visant soit à consolider des bonnes pratiques ou à réorienter les stratégies. Dans certains cas, les évaluations menées par ADE ont amené à des changements dans les règlements de la Commission ou à des changements de cap dans les axes d'orientations des stratégies de coopération de la Commission.

Les différents rapports d'évaluation, ainsi que les guides méthodologiques, sont systématiquement mis en ligne par la Commission.

### Enjeux pour les années futures

L'évaluation continue à se développer ces dernières années à la fois sur les aspects qualitatifs et quantitatifs, et couvre aujourd'hui largement les différents domaines de l'action publique. Elle est devenue un outil précieux pour rendre des comptes et aider à la décision. Dès le départ, elle s'est inscrite dans une logique de réponse à des besoins décisionnels précis : il s'agit du caractère « formatif » de toute évaluation. Par ailleurs, lorsqu'elle vise à « rendre des comptes », son lien avec la décision demeure fort. En effet, les rapports d'évaluation centrés sur l'*accountability* ont un effet significatif sur la décision. ADE a pu en faire l'expérience : une bonne analyse *ex-post* peut, sans être articulée directement sur une décision à court terme, changer la perception d'une situation par les décideurs et induire des changements, parfois plus fondamentaux que lorsqu'il s'agit de résoudre un problème précis et bien délimité. On ne s'en étonnera pas, car « rendre des comptes », c'est précisément s'adresser à celui qui détient, en dernière instance, le pouvoir de toute décision de politique publique, qu'il s'agisse de l'élu ou, plus loin, du contribuable.

L'évaluation a encore des défis à relever. Nous en pointons quatre qui sont au cœur du lien entre évaluation et décision.



## L'utilité de l'évaluation pour prendre des décisions

Alors que l'évaluation naît de l'action pour en améliorer l'efficacité, son succès risque assez curieusement de l'éloigner de la décision et de l'action. Plusieurs raisons pourraient y contribuer. Une première raison tient à son institutionnalisation : la création de services spécialisés contribue à améliorer la qualité des travaux et à garantir l'indépendance, mais éloigne, de manière inévitable, les évaluateurs des décideurs. Ces derniers pourraient montrer une certaine méfiance vis-à-vis d'exercices dont ils ne perçoivent pas toujours l'utilité par rapport à des préoccupations immédiates. Une deuxième difficulté réside dans ce que l'on pourrait appeler un « effet de dilution ». Afin de rendre des comptes, l'évaluation doit se prononcer sur des matières complexes, et non résoudre une question particulière. Les messages-clés risquent d'être voilés par cette complexité. Ce risque de dilution est bien entendu renforcé par l'augmentation continue du nombre d'évaluations. Un troisième élément concerne le risque lié à un « rendement marginal décroissant ». Si les premières évaluations apportent un regard neuf sur la pertinence et la cohérence des interventions et sur l'appréciation des résultats, la valeur ajoutée des études ultérieures tend à diminuer.

Pour rapprocher l'évaluation de la décision, de nombreuses voies ont été et sont encore explorées. Celles-ci ne changent pas fondamentalement les concepts de base, mais placent l'exercice dans d'autres perspectives. Par exemple, dans les fonds structurels européens, il est proposé de développer une approche in itinere qui permet d'accompagner l'action et de valoriser l'interaction entre les évaluateurs et les équipes opérationnelles afin de rendre l'exercice plus proche des préoccupations directes de ces derniers. Pour des raisons similaires, des évaluations participatives et des exercices d'autoévaluation sont encouragés dans de nombreux projets de développement. On citera encore le « système de suivi axé sur les résultats », exercice proche de l'évaluation qui vise à mesurer, à intervalles réguliers, le chemin parcouru par un projet particulier par rapport aux objectifs visés. Un autre exemple intéressant est le développement et le succès des évaluations d'impact menés par la Commission européenne. Leur nom peut être trompeur : il ne s'agit en effet pas de mesures d'impact ex post – tel que c'est le cas dans d'autres institutions – mais bien d'études réalisées avant l'action pour en estimer les impacts potentiels attendus, afin d'alimenter dès le départ les décisions d'orientation des politiques ou programmes.

### Evaluation du programme d'initiative communautaire (PIC) EQUAL Belgique (2000-2006)

L'évaluation du in itinere du programme d'initiative communautaire EQUAL s'est déroulée sur une période de 5 ans (2002-2007). Elle a analysé la manière dont EQUAL a réussi à réaliser son objectif d'expérimenter et transférer de nouveaux moyens de mise en œuvre des politiques de l'emploi au travers des partenariats de Développement mis en place et couvrant 5 thèmes: accès au marché de l'emploi, création d'entreprise, formation continue, égalité des chances hommes-femmes et enfin problématique des demandeurs d'asile.

Le processus d'évaluation s'est déroulé en plusieurs phases:

- analyse des objectifs du programme et de la logique d'intervention, des indicateurs de ressources /résultats et de leur système de suivi;
- élaboration d'un guide d'autoévaluation;
- mise en place du guide et organisation d'ateliers de formation/réflexion.
- ateliers de formation/réflexion pour le PDD sélectionnés dans le cadre du 2<sup>ème</sup> appel.
- évaluation et bilan finaux

### Complexité croissante

L'évaluation doit s'adapter à la complexité croissante des champs couverts. Pour ne citer que quelques exemples, on pense aux manières d'évaluer des programmes d'appui budgétaire (quelles questions formuler, quels critères de jugement choisir, quels effets propres attribuer?) aux façons d'évaluer une politique de prévention des conflits, et enfin aux méthodes pour évaluer les programmes et les politiques par rapport à leur impact environnemental. La complexité vient aussi de l'évolution des relations entre les acteurs. Dans un contexte où la déclaration de Paris encourage l'harmonisation des pratiques entre bailleurs et la complémentarité des interventions de ces derniers, un certain nombre d'autres questions prennent une dimension importante : par exemple (i) comment et dans quel contexte mener des évaluations conjointes dont l'utilité et l'intérêt devraient dépasser le simple fait qu'elles soient conjointes ? ou (ii) comment évaluer la valeur ajoutée de transférer des ressources financières d'une institution à une autre pour mettre en œuvre des programmes d'aide ?



### Evaluation de l'aide de la Commission européenne par les banques de développement et la BEI

L'évaluation a consisté à analyser dans quelle mesure la coopération financière de la Commission européenne au cours de la période 1999-2006, au travers de sa participation à des initiatives gérées par des banques de développement (essentiellement la Banque mondiale) et par la BEI, a été pertinente, efficiente, efficace et visible, et quel a été son impact sur le développement durable.

Cette évaluation a été menée en parallèle avec une autre évaluation sur le même thème qui concernait l'aide de la Commission via les agences des Nations unies.

La Commission a en effet délivré une partie croissante de son aide, ces dernières années, à travers d'autres institutions avec, pour objectifs principaux, le renforcement de la gouvernance et de l'aide globale ainsi que l'amélioration de l'efficacité et l'efficacité de l'aide. La complexité de l'évaluation a résidé dans le fait que celle-ci portait sur une modalité d'acheminement de l'aide plutôt que sur une politique publique ou intervention particulière.

Après la construction d'un solide inventaire qui a permis d'identifier les montants et les types de fonds transférés aux banques, l'équipe d'évaluation a procédé à la reconstruction de la logique d'intervention et à la définition et à la structuration des questions d'évaluation. Sur cette base, une analyse documentaire a été conduite. Celle-ci a été suivie de quatre missions dans une sélection de pays d'intervention. Des entretiens ont été par ailleurs réalisés aux sièges respectifs de la Banque mondiale et de la BEI. Après remise et acceptation du rapport final, un séminaire de dissémination a clôturé l'évaluation.

Cette évaluation, ainsi que l'évaluation de l'aide européenne au travers des agences des Nations unies, ont été unanimement appréciées et jugées d'excellente qualité par l'unité d'évaluation en charge de les accompagner.

### La communication des résultats

Un travail rigoureux et pertinent ne suffit pas, encore faut-il être capable d'en communiquer les résultats. Si l'on souhaite qu'un rapport ait plus de lecteurs que d'auteurs, il doit non seulement fournir une analyse correcte, mais il doit également transmettre des messages clairs et être agréable à lire. Les commanditaires et les évaluateurs en sont de plus en plus conscients. Des pratiques et des outils sont développés dans cette optique. Les rapports sont souvent mis en ligne et

sont accompagnés de résumés concis et de plus en plus clairs, de présentations Powerpoint ou de présentations vidéo le cas échéant. Cette évolution va certainement se poursuivre et s'amplifier. Bien entendu, il faudra aussi savoir en gérer les risques. La communication a un coût financier, et elle ne peut se faire au détriment du temps imparti à l'analyse et à la réflexion. Un autre danger réside dans la simplification des messages pour des raisons de communicabilité avec des conséquences dommageables sur l'éclairage des décisions prises ou à prendre. Dans les deux cas, il en va de la crédibilité de l'évaluation.

### **Evaluation, mesures d'impacts et compréhension des liens de causalité**

Un autre défi consiste à faire progresser la rigueur des évaluations sans toutefois tomber dans le travers de renoncer à l'évaluation lorsqu'elle n'est pas en mesure de se conformer à certaines exigences scientifiques ou quasiscientifiques. L'évaluation vise toujours à se prononcer sur les résultats et les impacts. Mais cette exigence s'applique à des cas très différents. Mesurer les résultats de l'introduction de moustiquaires dans les foyers d'un village particulier n'équivaut pas à mesurer les résultats d'une politique d'aide au développement d'un bailleur au cours des dix dernières années dans un pays donné. Dans le premier cas, des méthodes (quasi) scientifiques (utilisant des groupes de comparaison, etc.) peuvent être utilisées et fournir des données précises et quantitatives en retraçant le lien avec l'aide fournie. Dans ce cas, l'évaluateur peut disposer d'un arsenal solide et difficilement contestable même pour répondre à une question ponctuelle, fût-elle emblématique. Dans le deuxième cas, ces mêmes méthodes ne peuvent pas être utilisées et le lien avec l'aide fournie est beaucoup plus difficile à établir. En d'autres termes, l'évaluateur est confronté à une question vaste et importante, mais l'outillage dont il dispose pour y répondre est bien plus fragile. Est-ce à dire pour autant qu'il faut abandonner l'évaluation dans le deuxième cas ? Certainement pas, pour au moins deux raisons. Tout d'abord, s'interroger sur l'utilité de l'aide fournie au cours d'une période de dix ans dans un pays donné est pertinent car indispensable, tant pour « rendre des comptes » que pour orienter les politiques futures. Ensuite, l'impossibilité de recourir à des méthodes quasiscientifiques ne doit pas être confondue avec un manque de rigueur. Il existe d'autres moyens pour construire une analyse tout à fait défendable en vertu des exigences de la raison. Bien entendu, il s'agit de toujours renforcer la rigueur de l'analyse. Dans cette perspective, l'un des défis majeurs est précisément l'intégration de ces résultats ponctuels basés sur des méthodes scientifiques dans un cadre d'évaluation qui repose sur des méthodes plus fragiles.

### **Pour conclure**

L'évaluation est désormais un outil indispensable pour éclairer des décisions et en rendre compte. Le besoin d'évaluation ne diminuera pas. Dans un monde de plus en plus complexe, la nécessité de rationaliser les décisions et de communiquer sur ces décisions ne risque pas de faiblir. Pour continuer à remplir cette fonction, l'évaluation ne doit pas évoluer vers un exercice rigide répondant à des normes universelles strictes selon une mécanique univoque et contraignante. Cela la tuerait, car une trop grande rigidité la priverait d'une capacité d'adaptation indispensable pour aborder les défis à relever. Au contraire, l'évaluation doit rester une discipline créative qui innove sans cesse pour devenir plus efficace (pertinente ? efficiente ? durable ?) et apporter des réponses constructives aux défis qui lui sont posés. Tout comme la guerre est quelque chose de trop sérieux pour être laissée aux mains uniques des militaires, il n'est pas souhaitable que les politiques publiques soient gérées de manière mécanique et technocratique. Il ne s'agit aucunement de se substituer à la décision, il s'agit avant tout de l'éclairer avant qu'elle soit prise et d'en rendre compte lorsqu'elle l'a été.

