

Journée nationale d'évaluation du 31 janvier 2017

De la commande à la communication des résultats : comment rendre le processus d'évaluation plus efficace, pertinent, agile, voire subversif ?

Propos introductif de la journée : François LECOUTURIER

Bonjour à toutes et à tous,

Je me réjouis de constater que la proposition de cette journée a finalement rencontré un intérêt. Hélène CLOT (métropole de Grenoble), Michel Le PENNEC (Département du Gard) et moi-même, avons préparé cette journée avec l'appui des salariés et des membres de la SFE, nous espérons que vous y trouverez des éléments stimulants pour votre réflexion et utiles à votre pratique.

Nous sommes ici environ 50, sur ce total, plus de la moitié représente des institutions commanditaires d'évaluation, le reste se partageant entre des prestataires, des chercheurs, des associations... Le sujet intéresse donc une diversité d'acteurs. Je vais, par ces propos introductifs, tenter de vous éclairer sur les éléments de contexte et de réflexion qui ont abouti à la construction de cette journée d'études. Le terme de journée d'étude est d'ailleurs à notre sens un peu trop académique, car ce que nous souhaitons avant tout, c'est de proposer des espaces d'échanges, nourris par la pratique des uns et des autres.

Donc...

En France comme dans de nombreux pays, la pratique de l'évaluation des politiques publiques est croissante, depuis plusieurs décennies. Je ne vous apprends rien !

Cette pratique est considérée comme un facteur de bonne gouvernance démocratique, ainsi qu'en attestait la décision des Nations Unies de déclarer 2015 « année internationale de l'évaluation », faisant suite à l'adoption, fin 2014, d'une résolution visant à renforcer les capacités des états en matière d'évaluation.

En France, cette progression de la pratique et de l'intérêt porté à l'évaluation se traduit diversement :

- Adoption récente par (sept 2015) par le CESE d'un rapport intitulé « Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques » qui atteste du développement de cette pratique et de la reconnaissance de son intérêt. Pour mémoire, ce rapport invitait à « Accroître la crédibilité et la légitimité de l'évaluation des politiques publiques », mais également à en « améliorer l'exercice » (gestion des temps, accès à l'information, robustesse des travaux, formation des praticiens).
- Poursuite régulière des travaux de la Commission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale, avec à son actif plus de 20 évaluations réalisées ou en cours, pour certaines avec l'appui de la Cour des Comptes.

- Installation récente, issue de la Loi NOTRE, de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale, qui n'est pas sans lien avec la pratique de l'évaluation.
- Conduite, en cours, d'une méta évaluation des quelques 80 évaluations lancées ou initiées par le SGMAP depuis 2012, et dont Thomas Delahaye nous dira quelques mots cet après-midi.
- Publication, en septembre 2016 d'un guide à l'usage des décideurs et des praticiens par France Stratégie
- Etc...

Au-delà de ce versant institutionnel, on constate qu'outre les services de l'Etat et des collectivités, un nombre croissant d'organismes publics ou paritaires, voire associatifs, s'engage peu à peu dans cette pratique, ce qui se traduit également par une diversification des thématiques traitées.

Je vous renvoie ici aux travaux du baromètre de l'EPP, réalisé par la SFE. La deuxième édition, réalisée en 2016, vient ici conforter la visibilité de ces évolutions.

Les institutions qui pratiquent l'évaluation s'appuient sur un potentiel de plus en plus significatif de professionnels formés à cette pratique, soit en formation initiale (de nombreux Master spécialisés ou intégrant cette dimension ont vu le jour), soit en formation continue, soit par leurs pairs.

La réalisation même des travaux évaluatifs, qui repose dans 2/3 des cas sur des prestataires privés, constitue un marché estimé par le CESE à plus d'un milliard d'euros en 2011. Cette proportion a toutefois tendance à s'infléchir pour tendre vers un équilibre des deux formes.

Voilà pour le paysage, tel qu'on peut le résumer...

Dans le même temps, dans la pratique, et notamment lorsqu'il s'agit de recourir à des prestataires, on est passé progressivement à des formes plus structurées de prestations, du fait de la normalisation juridique de l'achat de prestations intellectuelles, et en raison du développement des méthodes évaluatives, partagée par un nombre toujours plus grand de praticiens.

Il en résulte certaines évolutions que l'on peut s'accorder à considérer comme plutôt positives :

1. **Une moralisation de l'achat de prestations**, en premier lieu : le risque de favoritisme est éloigné, même s'il ne disparaît jamais complètement, et la diversité des offres est la règle.
2. **Une précision de la commande**, qui ne se construit plus sur un coin de table ou au fil de l'eau, mais en amont, dans un cahier des charges qui traduit l'expression du besoin. L'évaluateur sait précisément ce qui est attendu et son offre, si elle est retenue, s'inscrit dans une logique contractuelle.
3. **Une plus grande robustesse des travaux** (lorsque les conditions s'y prêtent) fondée sur la mobilisation d'un outillage méthodologique éprouvé et reconnu : questions

évaluatives et référentiel, indicateurs et descripteurs, diversification et confrontations des sources, recours croissant à des formes d'interrogation des usagers / bénéficiaires,... parfois dans des formes participatives.

Au final, on voit que l'institutionnalisation de l'EPP est concomitante à sa professionnalisation sans nécessairement que l'on puisse d'ailleurs établir un lien direct entre les deux évolutions.

Pour autant, ces évolutions positives ne doivent pas occulter les difficultés ou les limites observées dans la pratique, susceptibles d'alimenter la défiance vis à vis de l'évaluation, la déception, voire le renoncement de certaines collectivités ou institutions. Sans que ces limites aient un caractère systématique, bien entendu, voici néanmoins celles que l'on peut repérer :

- Un exercice évaluatif qui met en lumière l'imprécision des objectifs de l'action, du programme,... semant avant tout le trouble chez le commanditaire, parfois avant même que l'exercice ne commence (en réalité, il a déjà commencé !)
- Des systèmes d'information et de suivi des réalisations, insuffisants ou mal adaptés à la production de connaissances, qui ne permettent pas une analyse correcte des réalisations,
- Une pratique évaluative qui reste parfois trop à distance des dimensions budgétaires de l'action publique, lesquelles constituent néanmoins une préoccupation forte des décideurs, même si cette dimension est de plus en plus présente dans les termes de la commande,
- Des conclusions parfois en deçà des attentes, car toutes les questions évaluatives ne trouvent pas réponse ... ou trouvent des réponses en demi-teinte,
- Des recommandations de faible opérationnalité ou peu ambitieuses, par auto censure des évaluateurs, ou du fait d'écarts de posture ou de compétence entre l'évaluation et le conseil,... mais aussi de faible prise en compte dans les recommandations des leurs enjeux de ressources humaines (réorganisations, réflexion sur les compétences... nécessaires pour accompagner le changement).
- Au final, un impact qui reste limité sur la décision publique, car les ressorts de cette décision, sur lesquels nous éclairent les recherches en sciences politiques, reposent souvent sur une rationalité qui n'est pas celle de l'évaluation (mise à l'agenda des sujets en fonction de rapports de force, de jeux d'alliance ou d'évènements ...). L'évaluation, de son côté, révèle la complexité des sujets : or affronter cette complexité nécessite un temps et un courage politique qui, parfois, font défaut.

Quel que soit le côté où l'on se place, la situation idéale est celle où la commande est claire et précise : référence à des objectifs explicites de l'action, questions évaluatives à la fois claires et ciblées, finalités de la démarche explicites, sources d'informations accessibles et fiables, volonté effective de changement et moyens suffisants pour la réaliser.

Ce cas de figure arrive, bien sûr, mais parfois le tableau est moins favorable. Face à des commandes « mal praticables », se trouvent des évaluateurs qui, malgré leur professionnalisme, sont contraints par des difficultés de positionnement en interne à l'institution, des enjeux économiques, des interrogations sur ce qui est attendu d'eux, sur leurs marges de manœuvre,... et ont parfois le sentiment d'un apport limité à l'amélioration de l'action publique.

Idéalement encore, dans un cadre de commande publique, prestataires et commanditaires se parlent pour clarifier ce qui doit l'être et mettre en place des conditions plus favorables, soit en amont de l'étude (négociation ou mise au point du marché), soit en phase de cadrage, soit en cours de mission. En réalité ces ajustements ne sont pas toujours aisés :

- parce que le travail de préparation du commanditaire a pu être long, voire difficile et qu'il est intellectuellement difficile à ce stade de le remettre en cause
- mais aussi parce que le cadre formel de la commande ne s'y prête guère, du moins dans une approche prudente des marchés publics.

Disant tout cela, j'ai conscience de dresser ici un tableau bien sombre de la pratique évaluative, (je vois dans la salle des jeunes professionnels et je m'en voudrais de les décourager), mais vous aurez compris que je force le trait pour les besoins de la démonstration !

Quoiqu'il en soit, les praticiens s'interrogent régulièrement sur ce qui serait de nature à améliorer la pratique, et par conséquent à la conforter. Lors des JFE de juin 2015 à Montpellier, un atelier participatif avait porté sur la question de l'évolution de la commande évaluative, son encadrement juridique, l'acculturation des acteurs, les risques de « normalisation » des cahiers des charges et d'homogénéisation des pratiques,... et les effets de ces évolutions sur « la valeur d'usage » des évaluations produites, autrement dit de leur efficacité et qualité. De nombreuses pistes avaient été exprimées à cette occasion, dépassant le strict cadre de « la commande » pour interroger l'ensemble du processus évaluatif (qu'il soit internalisé ou externalisé). C'est le succès de cet atelier et la richesse de ses contenus qui ont incité à la proposition de cette journée d'étude dont l'objet, plus large, porte par conséquent sur les conditions à rechercher pour des évaluations plus satisfaisantes pour les parties prenantes et, in fine pour l'efficacité de l'action publique.

Toutefois, ce terme de « plus satisfaisantes » peut recouvrir des ambitions très diverses :

- S'agit-il, pour les prestataires, de disposer d'un confort de travail optimal : l'évaluation rêvée, renvoyant à cet idéal évoqué précédemment ?
- S'agit-il, pour les commanditaires, d'avoir la garantie d'une prestation en tous points conforme au cahier des charges, et dont la réalisation ne souffrira d'aucun aléa ?

Pour autant, même si on peut s'employer à améliorer les conditions de réalisation des évaluations, peut-on se satisfaire de démarches qui auraient pour principale vertu celle d'être sur des rails, autrement dit, et pour reprendre le vocabulaire du « marché », des évaluations « réalisées selon les règles de l'art et menées à bonne fin ? ».

De telles conditions, à supposer d'ailleurs que l'on puisse les définir avec précision (même s'il existe des travaux sur les standards de qualité), suffiraient-elles à faire des évaluations des démarches réflexives et apprenantes pour les parties prenantes et véritablement profitables à l'action publique ?

Sans doute non et c'est la raison pour laquelle nous avons choisi d'introduire dans les échanges auxquels nous nous invitons aujourd'hui quelques concepts, présent dans l'intitulé de la journée, plus ou moins familiers de la démarche évaluative.

L'intitulé de cette journée, « **De la commande à la communication des résultats : comment rendre le processus d'évaluation plus efficace, pertinent, agile, voire subversif ?** », mérite par conséquent quelques éclairages :

- L'**efficacité** renvoie ici aux modalités du processus évaluatif qui permettent à celui-ci de se dérouler avec fluidité, à l'écart d'obstacles politiques ou techniques qui viendraient en altérer le bon déroulement. L'idée n'est pas ici de dénier au politique son rôle dans l'évaluation, bien au contraire, mais les obstacles auxquels nous faisons référence ici sont ceux qui peuvent résulter, notamment, d'ambiguïtés dans l'intention évaluative ou ses attendus, et qui se traduisent par une commande « instable », insuffisamment partagée, laissant la porte ouverte à différentes interprétations qui sont à l'origine d'autant de frustrations potentielles. Mais également d'obstacles de nature technique liés à l'accès à l'information, à la mobilisation et l'adhésion des parties prenantes à la démarche, au manque de pédagogie des évaluateurs (trop experts)...
- La **pertinence** indique pour sa part la nécessité d'une démarche dont l'opportunité et les résultats sont parfaitement en phase avec la situation motivant celle-ci, et de nature à répondre aux besoins de l'institution; Toute action publique peut faire l'objet d'une évaluation, répète-t-on dans les formations à l'évaluation,... mais à certaines conditions : est-ce le bon moment ? Va-t-on pouvoir se saisir des résultats ? Le contexte est-il suffisamment stable ? La réflexion sur les finalités de l'évaluation a-t-elle été poussée jusqu'à son terme ? Y a-t-il d'autres outils d'ingénierie d'action publique (prospective, audit, design...) qui pourraient être plus judicieux, ou combinés avec l'évaluation ?
- Le concept **d'agilité** renvoie ici à certains des principes qui en fondent la théorisation : on parle d'intelligence collective, de configuration continue des processus, mais également de recours intensif aux NTIC. Dans le business, on évoque la nécessaire interactivité entre fournisseur et client, ici transposable aux relations prestataire / commanditaire, on parle d'adaptabilité, ici transposable à l'idée de souplesse dans la réalisation, mais qui peut être perçue comme contradictoire avec la rigueur des marchés publics. « *Le point sur lequel toutes ces idées d'agilité se rejoignent à peu près c'est la référence qu'elles font à la capacité d'une organisation d'adresser avec aisance les événements non prévus. Il est souvent accompagné du constat que la complexité du monde dans le XXIème siècle engendre l'incertitude, la fragilité des prévisions et donc la nécessité de devoir s'adapter rapidement.* »¹. Une évaluation « agile » reposerait ainsi sur une forte capacité collective (intelligence partagée)

¹ Au fond, c'est quoi l'agilité ? lundi 5 janvier 2015, par Jean-Francois Jagodzinski (Coach en entreprise)

d'adaptation aux aléas (configuration continue des processus), et cerise sur le gâteau, sur un usage plus intense des TIC. A voir ... !

- Enfin, le caractère **subversif**, qui ne correspond pas à une finalité habituellement assignée à l'évaluation, entend soulever la question du caractère stimulant de l'évaluation, et sa capacité (ou non) à alimenter des réflexions sortant des cadres habituels, des « sentiers battus » et, le cas échéant à produire une connaissance et des analyses qui aillent au-delà des attendus initiaux, dans une logique volontariste de changement (des cadres de pensée, de l'organisation...) . Peut-on s'autoriser à répondre aux questions évaluatives qui ne sont pas posées ? A décentrer l'analyse ? Doit-on formuler des recommandations réalistes, faisables, inscrites dans le périmètre actuel de l'action évaluée, ou peut-on « casser la baraque », sortir du cadre, sans (trop de) risque politique, managérial, voire commercial ?

In fine, ces questionnements, pour partie provocateurs, soulèvent potentiellement quelques paradoxes dont nous voudrions nous emparer aujourd'hui au fil des échanges. A savoir, pour illustration :

- Le cadre et la précision de la commande, indispensables à l'efficacité des travaux évaluatifs et à la robustesse des résultats, peuvent-ils garantir l'utilité de la démarche, au sens de sa capacité à rétroagir sur le réel ?
- La bonne répartition des rôles, entre prestataire et commanditaire, indispensable à la fluidité des travaux, peut-elle garantir une stimulation intellectuelle réciproque et féconde, une capacité réflexive accrue ?
- L'exigence argumentative qui prévaut concernant la formalisation de recommandations, fait-elle pencher la balance du côté de la raison ou du côté de l'imagination, dans un contexte marqué par l'usure, dénoncée à l'envie, des « vieilles recettes » de l'action publique ?
- La communication des résultats de l'évaluation est-elle l'aboutissement d'un processus, ou sa poursuite dans une autre dimension ?
- L'hybridation des méthodes (émergente avec le design mais plus ancienne avec l'audit, le pilotage...) est-elle un risque pour la robustesse des démarches évaluatives ou une chance de renouvellement, voire d'efficacité ?

C'est avec en tête ces différents qualificatifs et questionnements, que nous interrogerons successivement la manière dont ils peuvent impacter les pratiques aux différents stades du processus :

1. **En amont**, au stade de la définition du besoin (le mandat évaluatif), avec le témoignage de quelques praticiens, puis de la commande formelle et de la bonne utilisation des ressources du code des marchés publics, tel que rénové en 2016, à travers l'éclairage d'un juriste, praticien du droit de la commande publique.

2. **Pendant la réalisation**, à travers la question de la coopération commanditaire / prestataire, traitée par un débat mouvant et par une relation d'expérience d'hybridation des contributions.
3. **En aval**, à travers des témoignages sur des pratiques innovantes de communication des résultats, un éclairage sur ce que l'on peut attendre de la méta évaluation, et finalement une réflexion, portée par la SFE, sur les enjeux de la capitalisation des travaux et pratiques évaluatives.

Je nous souhaite donc de fécondes réflexions.
