

Evaluation des actions publiques

De quoi s'agit-il?
Comment en parler à Luxembourg?

Luc Lefebvre



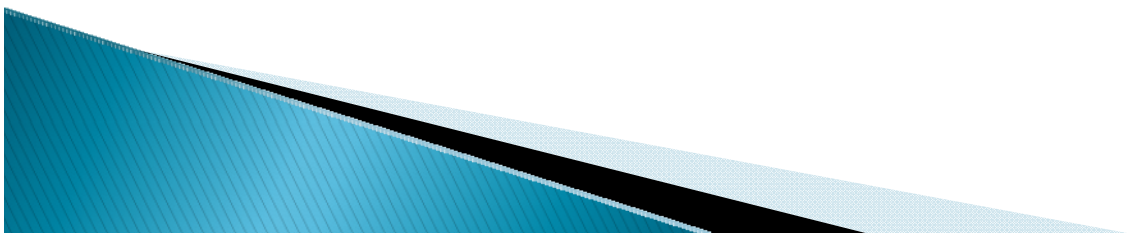
SOLEP

Société Luxembourgeoise de l'Evaluation
et de la Prospective

www.solep.lu

Plan

- ▶ Evaluation des interventions publiques: de quoi s'agit-il? (concepts et principes)
- ▶ Les phases du processus d'évaluation
- ▶ La conduite et la gestion des risques
- ▶ Qualité et utilité de l'évaluation
- ▶ Comment en parler? (réflexion sur les ateliers)



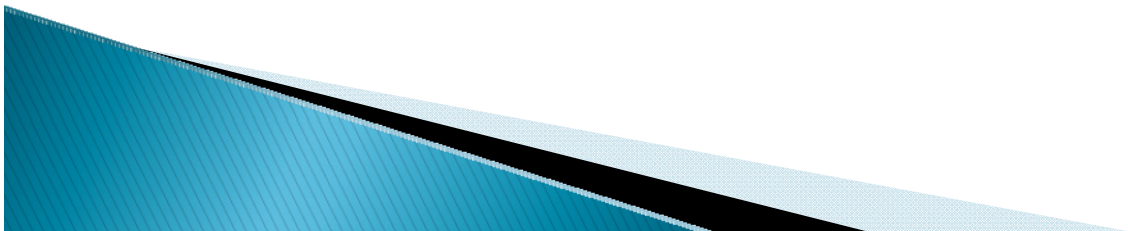
Evaluation des actions publiques

De quoi parlons-nous?

La genèse de l'évaluation

Au commencement Dieu **créa** le ciel et la terre,
puis il créa les plantes, les animaux, l'homme, la
femme...

Le soir du sixième jour, Dieu s'arrêta,
contempla son œuvre et dit:
« Tout ceci **est très bien** ».



La genèse de l'évaluation

Un archange l'entendit et dit à Dieu:

« Très bien ? Très bien **par rapport à quoi** ? »

Sur quels **critères** basez-vous votre jugement ?

Quel **problème** avions-nous
qui méritait un tel investissement ?

Quels étaient vos **objectifs** ?

Comment pouvez-vous dire que vous les
avez **atteints**?

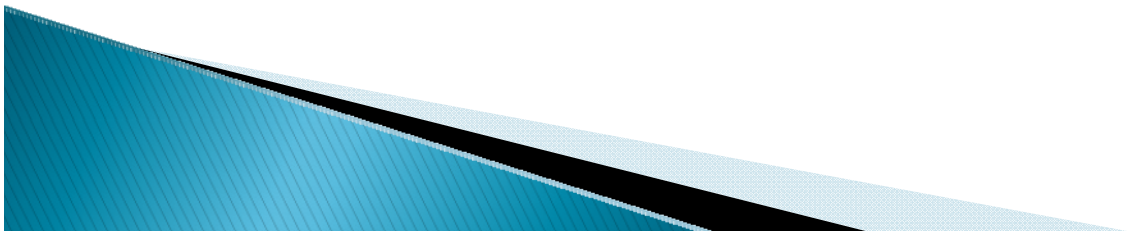


La genèse de l'évaluation

Six jours pour faire cela.

Ce n'est pas un **peu long** pour Dieu tout puissant ?

Enfin, n'êtes vous pas un peu **trop impliqué** dans ce projet pour pouvoir vous prononcer en toute indépendance ?

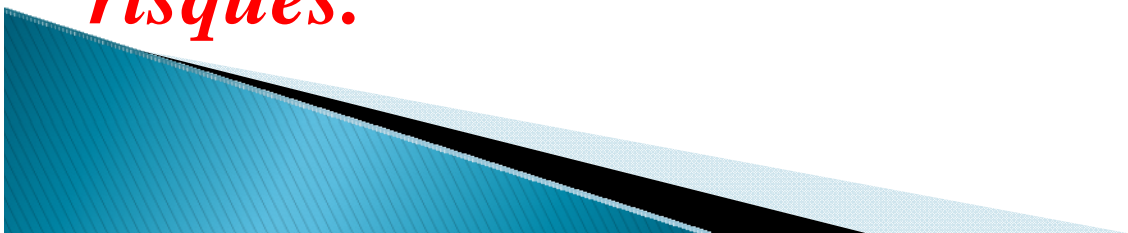


La genèse de l'évaluation

Le septième jour, le repos de Dieu fut gravement **perturbé** par toutes ces questions.

Le huitième jour Dieu appela son archange et lui dit: « **Lucifer, tu iras en enfer !** »

*Lucifer venait d'inventer **l'évaluation** des interventions publiques et d'en découvrir les **risques**.*



Jugement

Action

Critères

Normes

Objectifs/problème

Résultats/objectifs

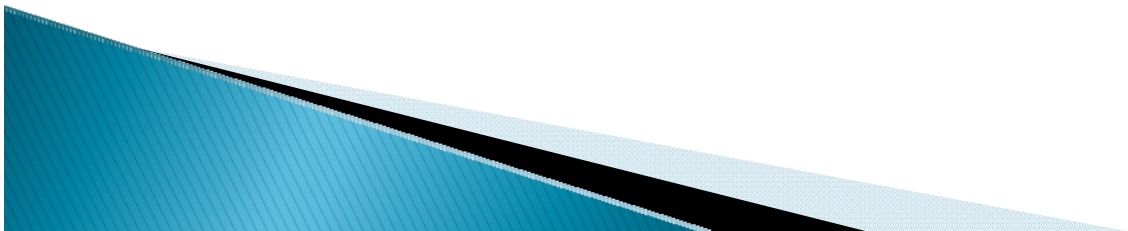
Résultats/coûts

Indépendance

Intrusion/subversion

Risques

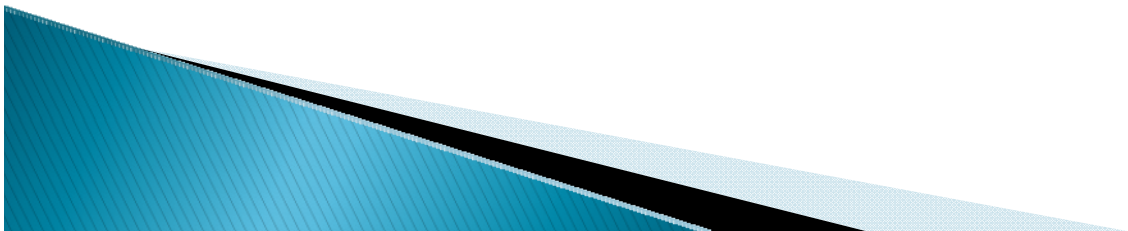
Caractéristiques de l'évaluation...



Evaluation d'une intervention publique: définition

L'évaluation est un **jugement argumenté** portant sur une **action publique** .

Ce jugement porte sur la **logique externe** et la **logique interne** de cette action.



Objet de l'évaluation:

Les types action publique

Projet

Ensemble d'interventions interdépendantes; budget et limites temporelles définis.

=> *Un seul objet d'évaluation*

Programme

Ensemble cohérent d'interventions poursuivant le même objectif; budget et limites temporelles définis.

=> *Un ou plusieurs objets d'évaluation*

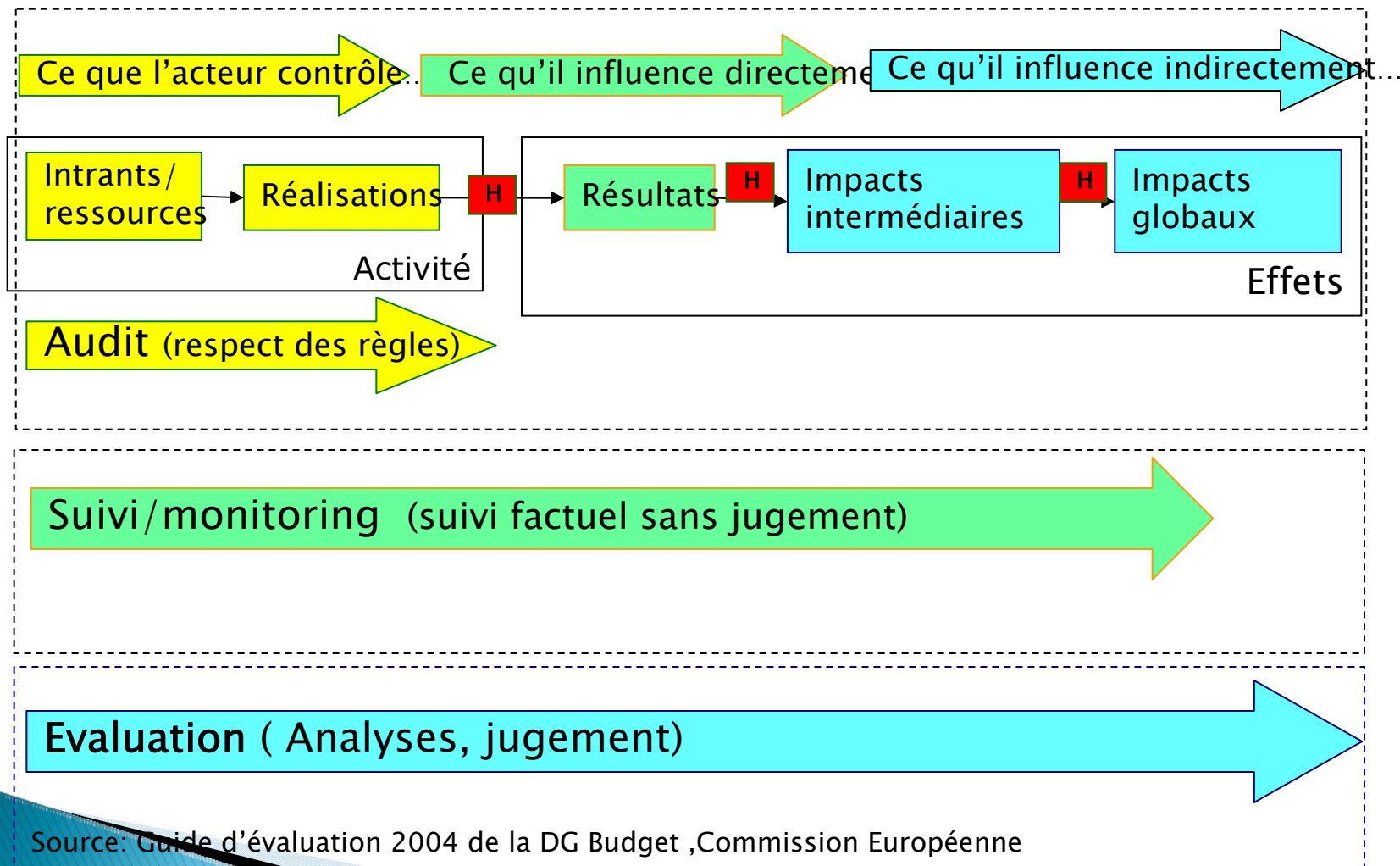
Politique

Ensemble cohérent d'interventions poursuivant le même objectif; budget et limites temporelles non définis.

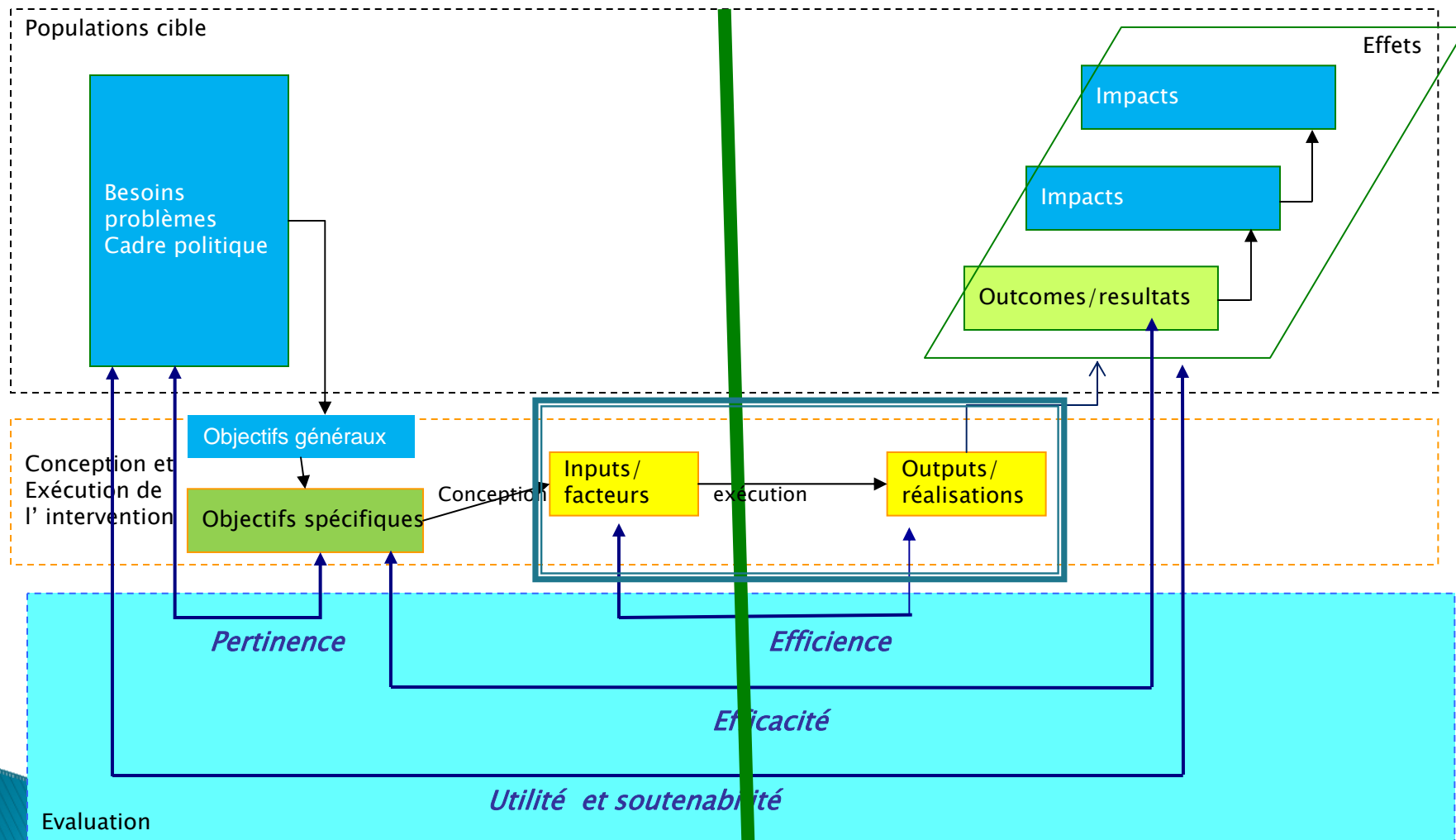
=> *Un ou plusieurs objets d'évaluation*

Intervention: investissement,
règlement, réforme institutionnelle...

L'action publique et ses effets



Critères d'évaluation



Source: Guide d'évaluation 2007 de la DG Budget, Commission Européenne

Diagramme d'objectifs

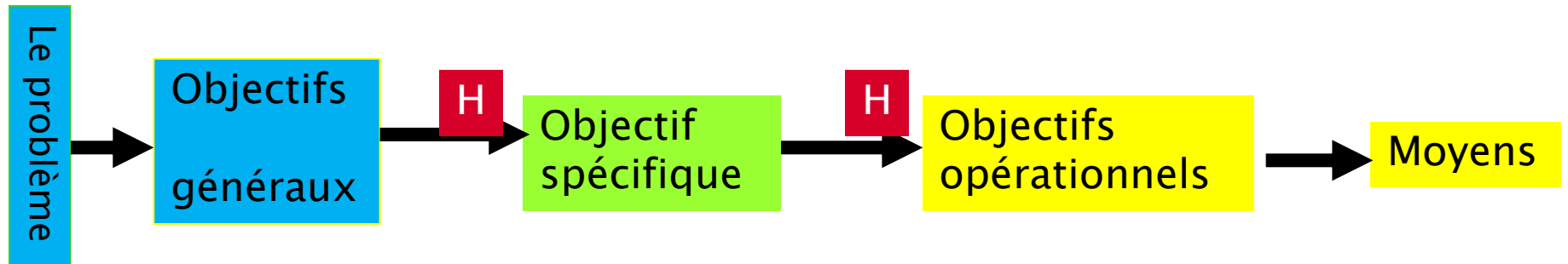
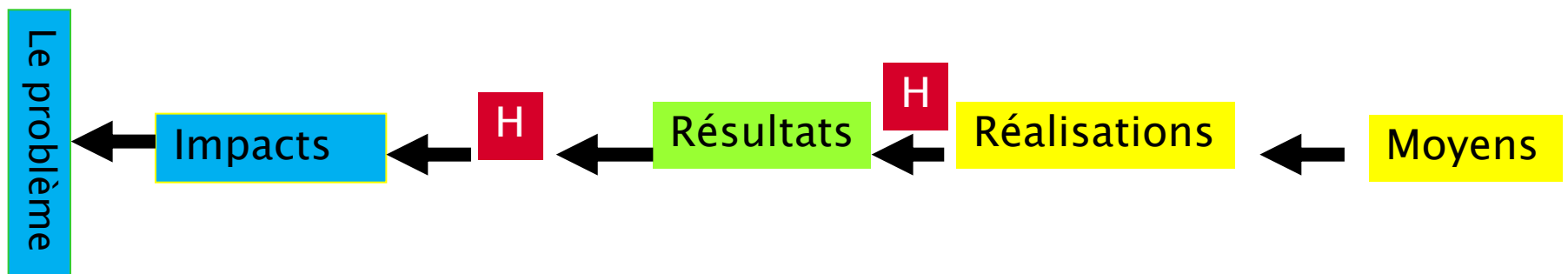
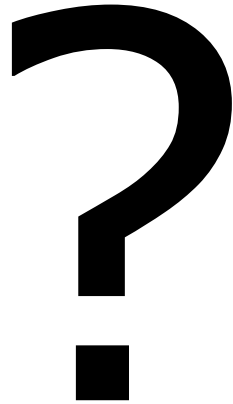


Diagramme d'impacts



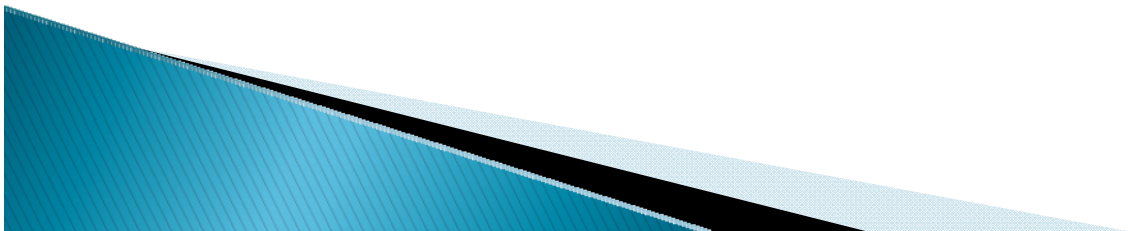


Questions?



Réactions!

Un lien avec votre expérience?

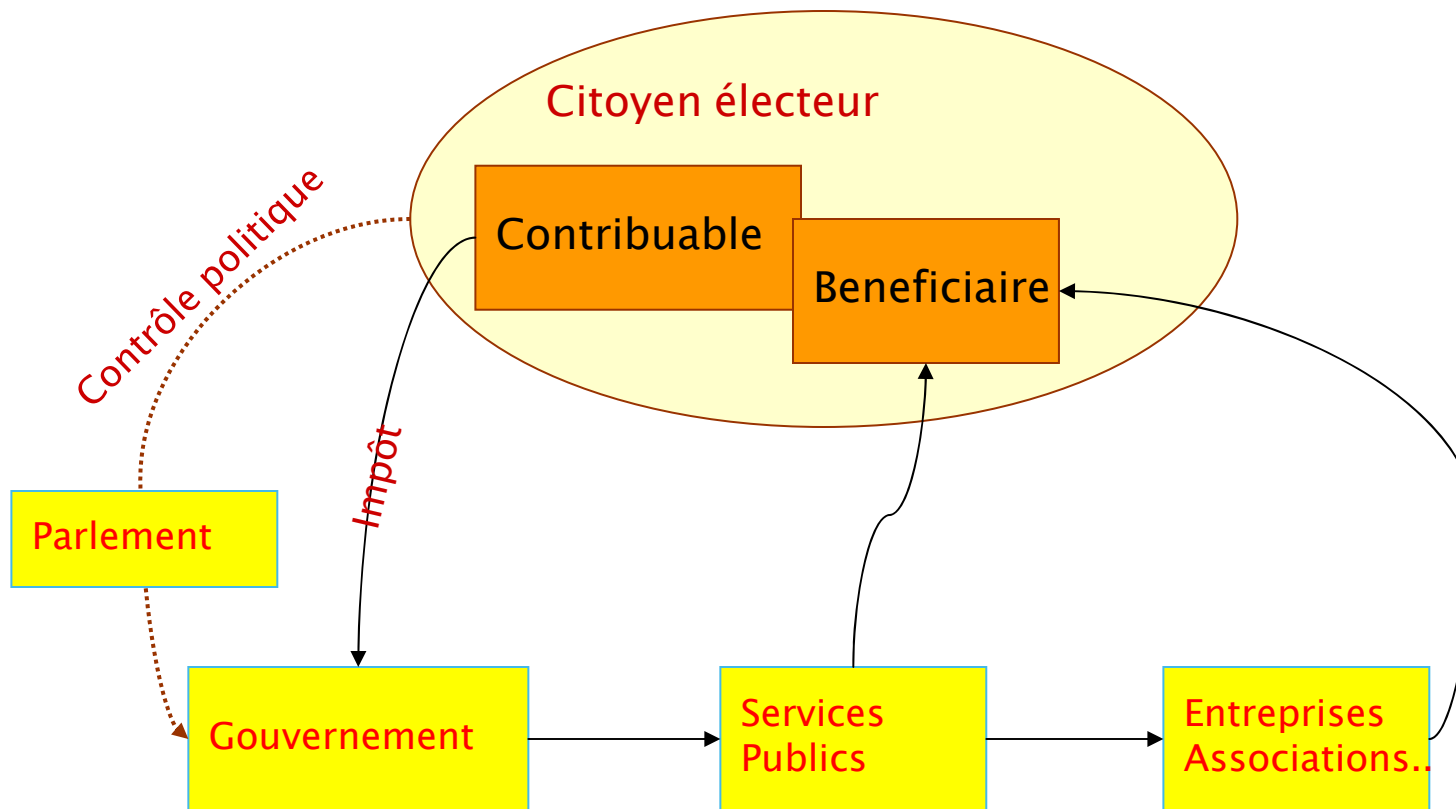


Evaluer: pourquoi et pour qui?

Deux types de contextes institutionnels

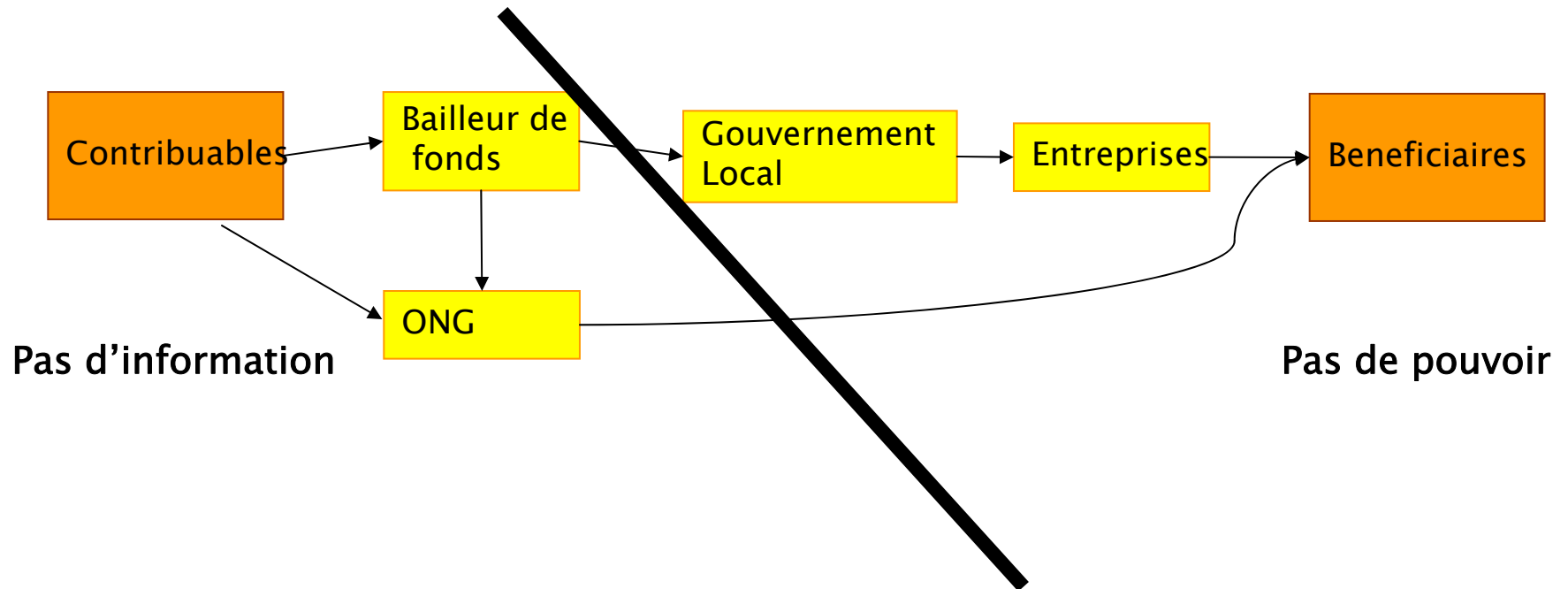
Cadre institutionnel de l'action publique

Espace national

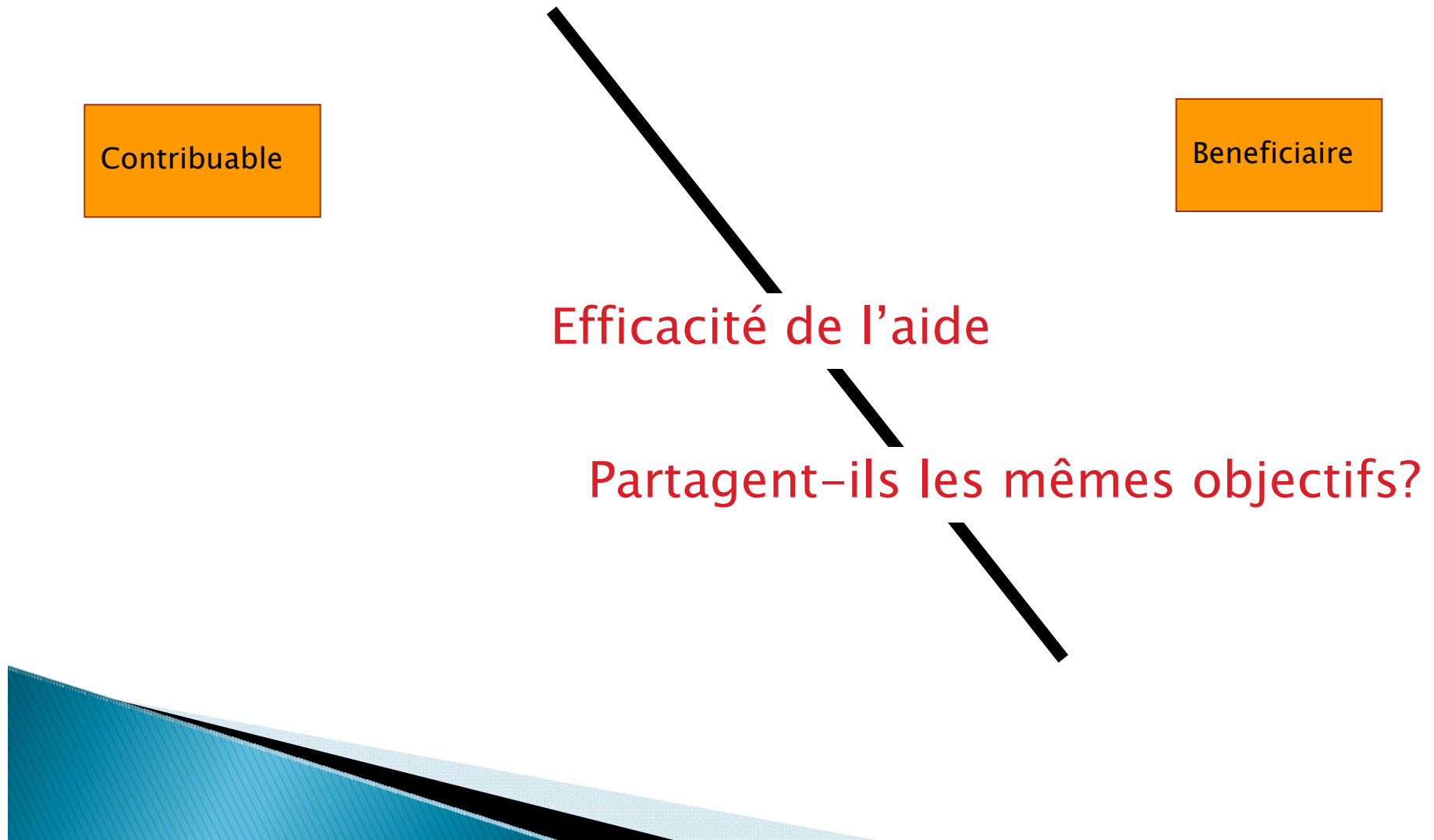


Cadre institutionnel de l'action publique

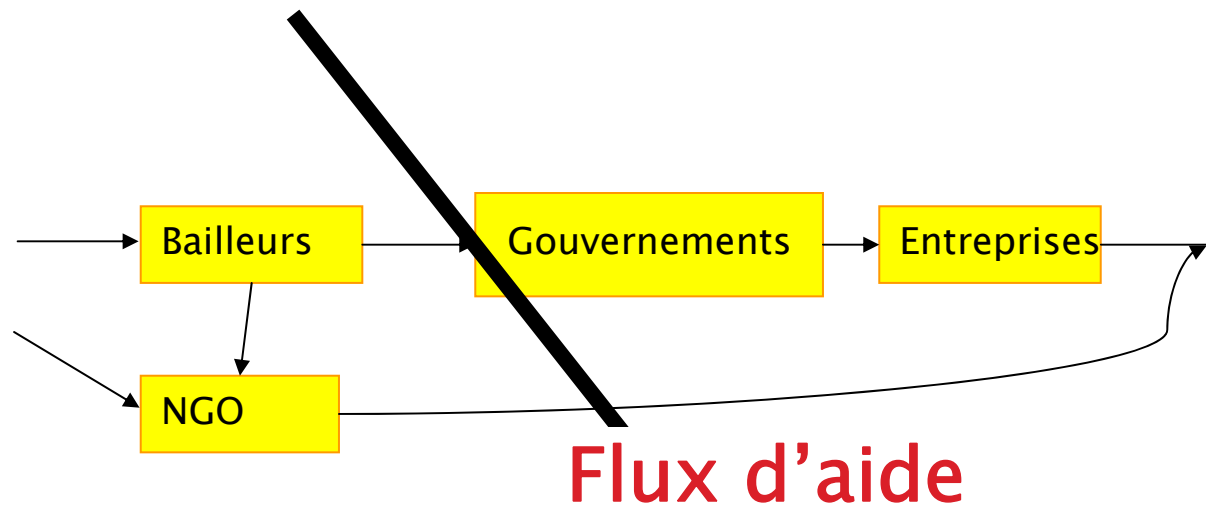
Aide au développement



Cadre institutionnel de l'aide



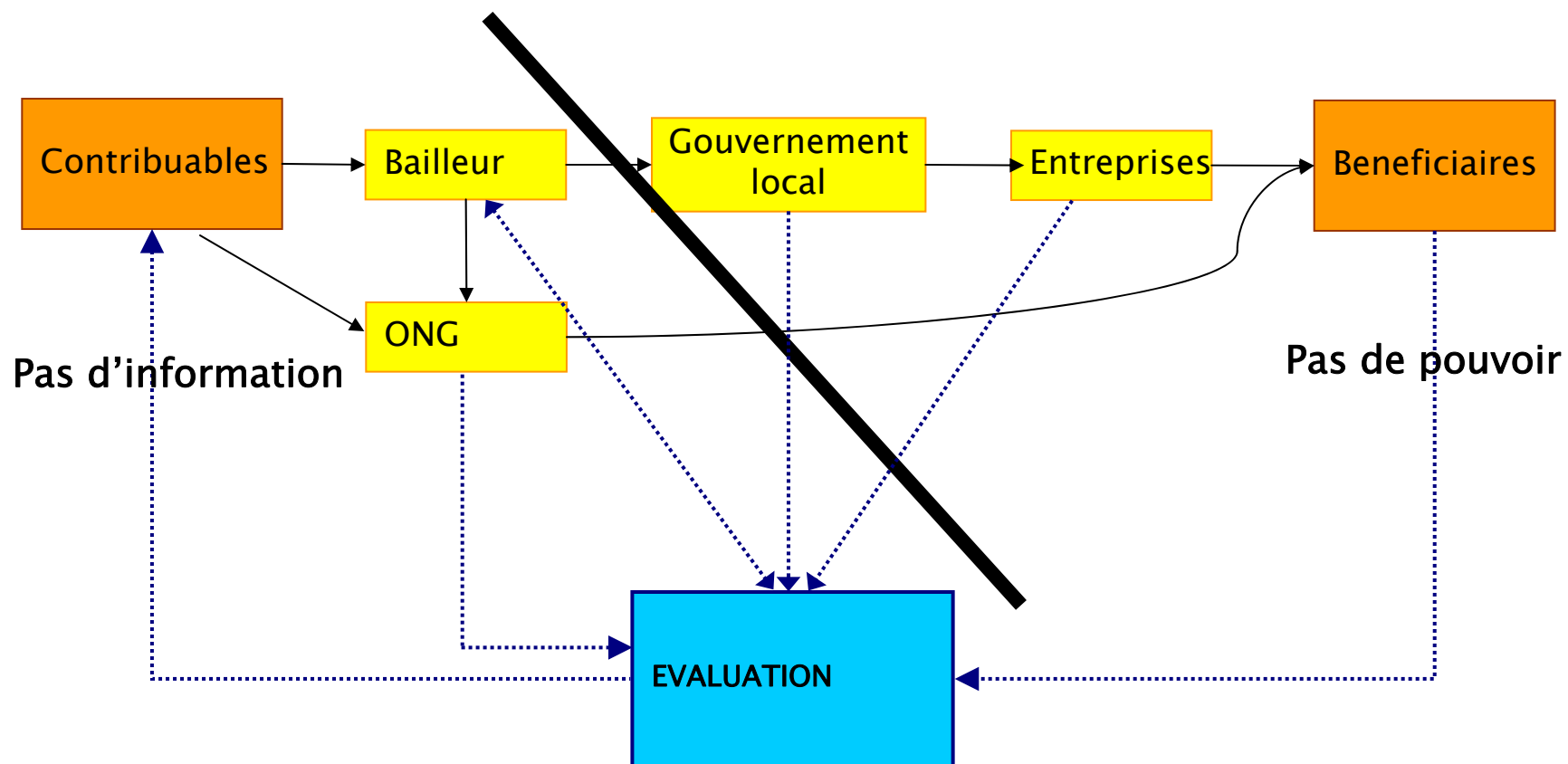
Cadre institutionnel de l'aide



- Maximisation du flux d'aide
- Focus sur la gestion des ressources

Martens B et al., The Institutional Economics of Foreign Aid, Cambridge University Press, 2003

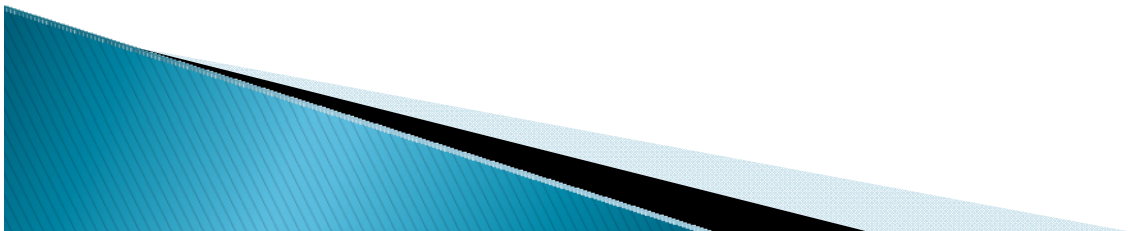
Cadre institutionnel de l'aide



Le rôle de l'évaluation dans ce contexte

On évalue pour:

- ❑ *Fermer la boucle*: rendre compte, contrôle démocratique, accumulation des connaissances: « évaluation sommative ou récapitulative »
- ❑ *Améliorer la décision* : tirer les leçons conception et gestion: « évaluation formative »



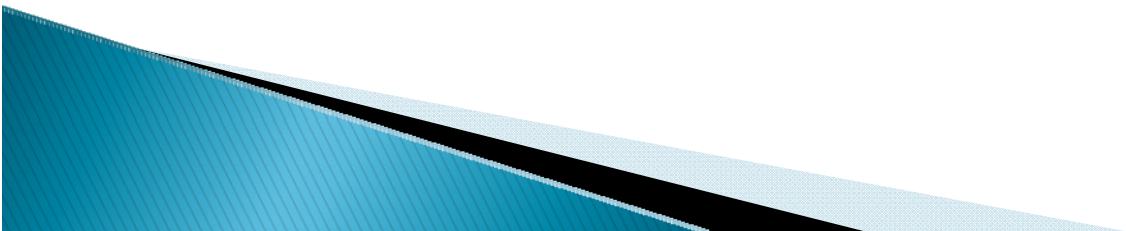
?

Questions?

!

Réactions!

Un lien avec votre expérience?



II Les phases de l'évaluation

Les phases de l'évaluation

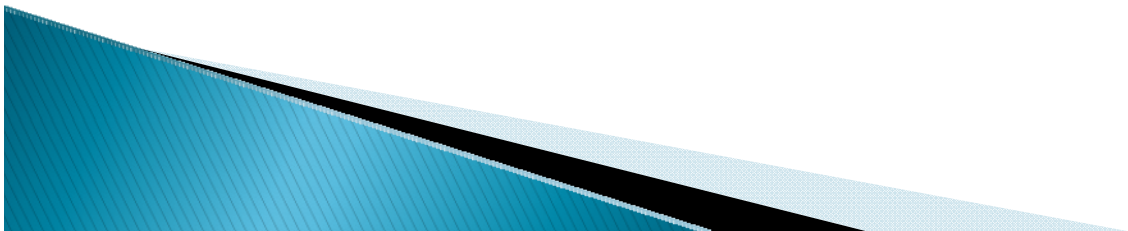
- La commande (conception)
- La structuration
- Les constats
- L'analyse
- Les conclusions et recommandations



La commande

Objet et objectifs de l'évaluation

- Que veut-on évaluer?
- Pourquoi veut-on évaluer?
 - Sommative
 - Formative
 - Evaluation suscitée par:
 - Un débat précis?
 - Clause réglementaire?



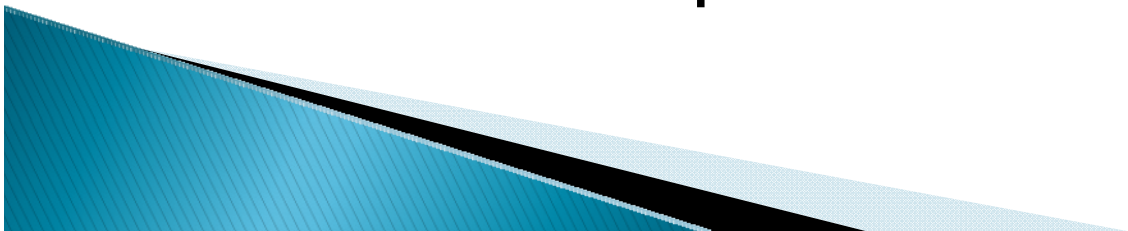
La commande

Les dimensions du champ

- Limites de l'intervention à évaluer
 - Nature des interventions
 - Espace géographique
 - Durée d'intervention
 - Critères d'évaluation

Homogénéité du champ?

- Ebauche de questions évaluatives



La commande

Les partenaires de l'évaluation

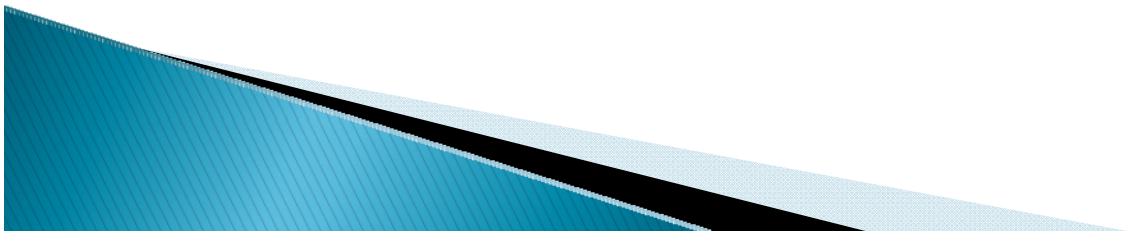
- Le donneur d'ordre
- L'évaluateur: Le Martien ou le copain?
Indépendance ou compétence?
Maximiser la crédibilité
- Les acteurs de l'intervention
- Les « destinataires » de l'intervention
- Les autres parties prenantes
(indirectes)

Comité de suivi (acteurs?)

La commande

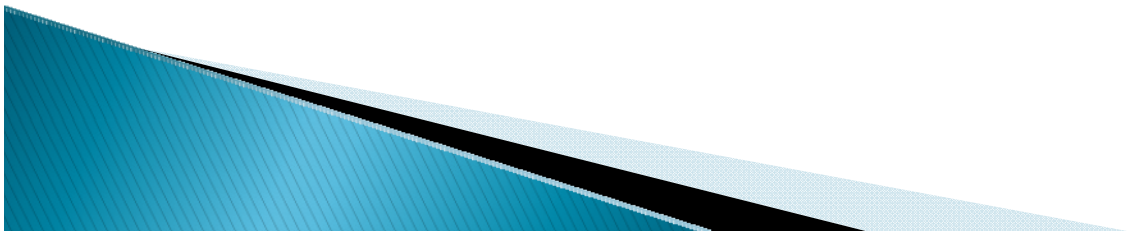
Les termes de référence

- Contexte de l'évaluation
- Objet et champ
- Objectifs
- (Méthodes et outils)?
- Expertise demandée
- Délais
- Budget
- Critères d'appréciation des offres



Les phases de l'évaluation

- La conception
- **La structuration**
 - **Reconstituer la logique d'intervention**
 - **Des questions aux sources**
 - **Plan d'action**
- Les constats
- Analyse
- Conclusions et recommandations



Structuration

Reconstituer la logique d'intervention

Diagramme d'objectifs

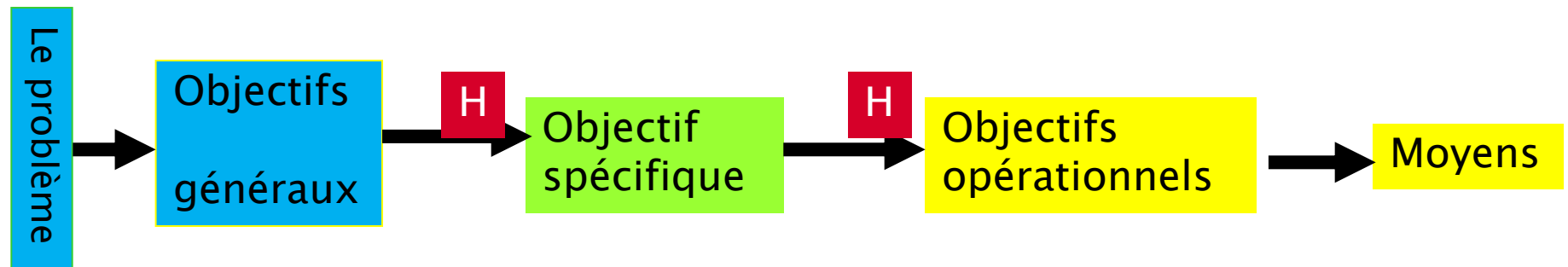
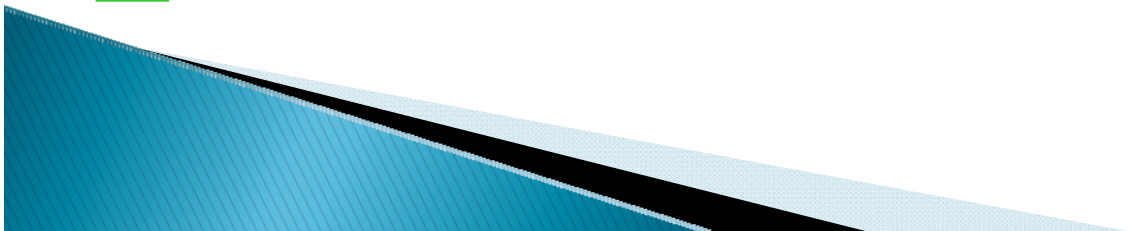
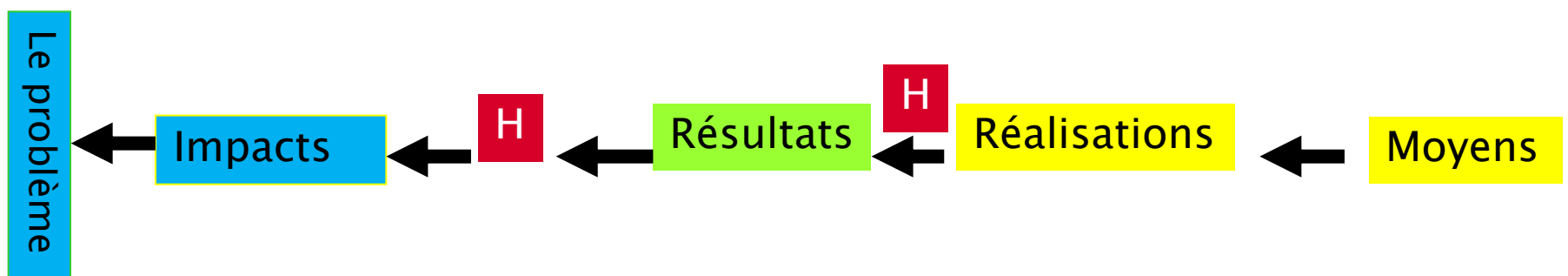
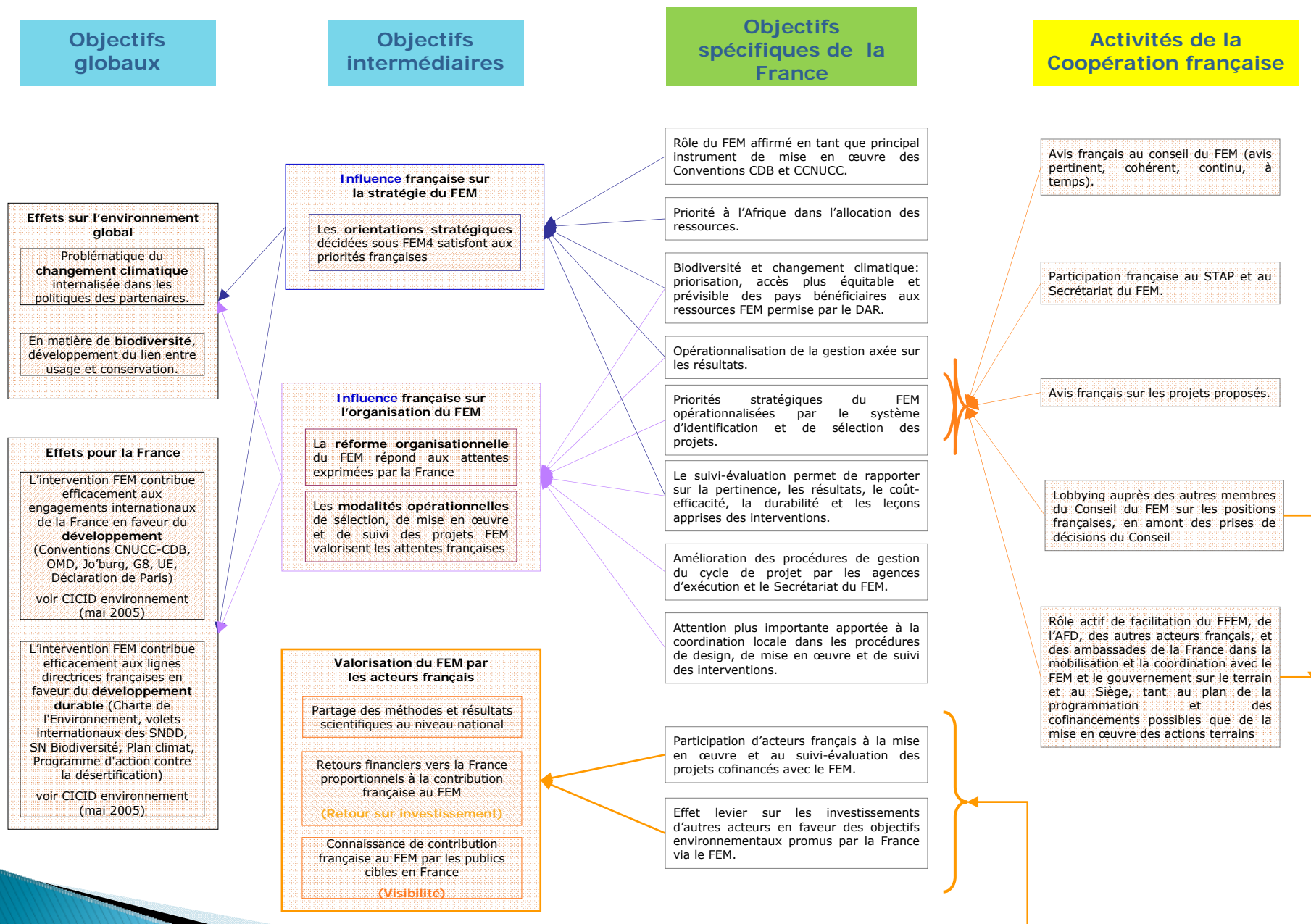


Diagramme d'impacts

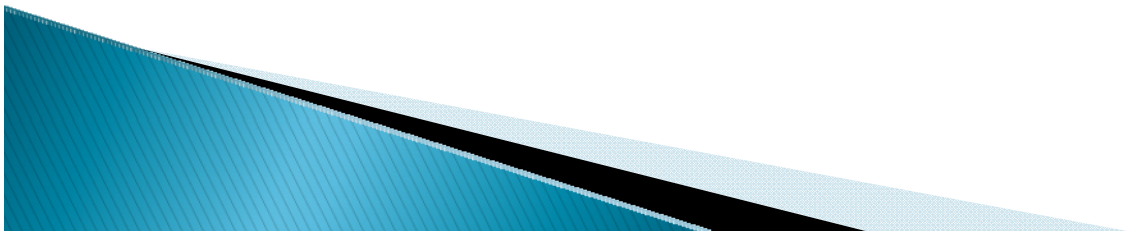




Structuration

Des questions aux sources.....

- Question
 - Pourquoi cette question?
 - Critère de jugement
 - Indicateur
 - Source



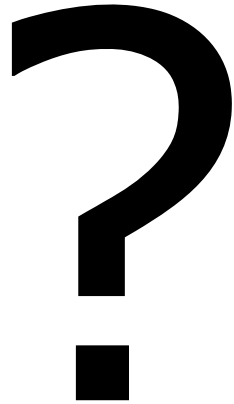
Exemple Burundi

Bonne gouvernance

Q-6. Dans quelle mesure l'appui institutionnel de la CE a-t-il encouragé les structures burundaises mettre en pratique les principes de bonne gouvernance et d'Etat de droit?

Justification: dans un contexte post-conflit, la bonne gouvernance constituait une priorité du Gouvernement de Transition : elle était appréciée comme un élément déclencheur du processus de paix, lui-même nécessaire à la croissance et au développement. Pour cette même raison, la bonne gouvernance constitue un des deux secteurs prioritaires du 9^{ème} FED (15% de l'enveloppe A) et reste une priorité sous le 10^{ème} FED (5% de l'enveloppe A). l'appui communautaire se veut cohérent avec le pilier « bonne gouvernance » du CSLP, qui met la priorité sur les droits humains, la lutte contre la corruption et le système judiciaire. En outre, les deux DSP mettent un accent particulier sur la décentralisation.

Critères de jugement	Indicateurs	Sources
J-6.1. Les autorités centrales ont renforcé leurs capacités à exercer leurs prérogatives	<ul style="list-style-type: none"> - Au niveau central : - Niveau de réalisation des actions prévues par le gouvernement dans le domaine pour 2007-2013 (pilier gouvernance du CSLP pour 2007-2013: finances publiques, droits de la personne humaine et droits fondamentaux, maîtrise de la corruption, appareil judiciaire et système répressif) - Statut du projet de Code Foncier - Niveau d'exhaustivité du recensement national (financé à 80% par le FED) - 	<ul style="list-style-type: none"> - Documents de suivi de la mise en œuvre du pilier gouvernance du CSLP (voir matrice en annexe au PIN 2007-2013). - Interviews et analyse documentaire du Programme Gutwara Neza
J-6.2. Les mécanismes de contrôle de l'Etat ont été renforcés	<ul style="list-style-type: none"> - Existence d'une stratégie de développement à moyen terme pour les institutions suivantes : Cour des comptes, Cour anticorruption, Inspection générale de l'État, Inspection générale de la police - Eléments de renforcement en matériel et en ressources humaines eu sein des institutions précitées - Nombre de tribunaux de résidence actifs + nombre de cas traités - Evidance d'usage effectif des études financées par le FED en faveur du Ministère de la Justice 	<ul style="list-style-type: none"> - Interview d'autres bailleurs impliqués dans le Programme Gutwara Neza (dont Banque Mondiale) - Revue des documents d'analyse du recensement national

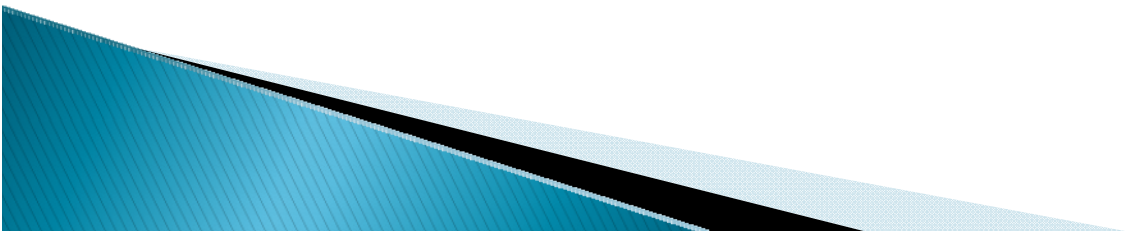


Questions?



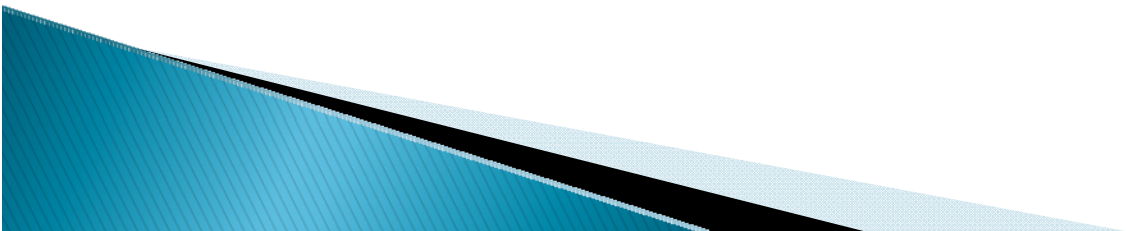
Réactions!

Un lien avec votre expérience?



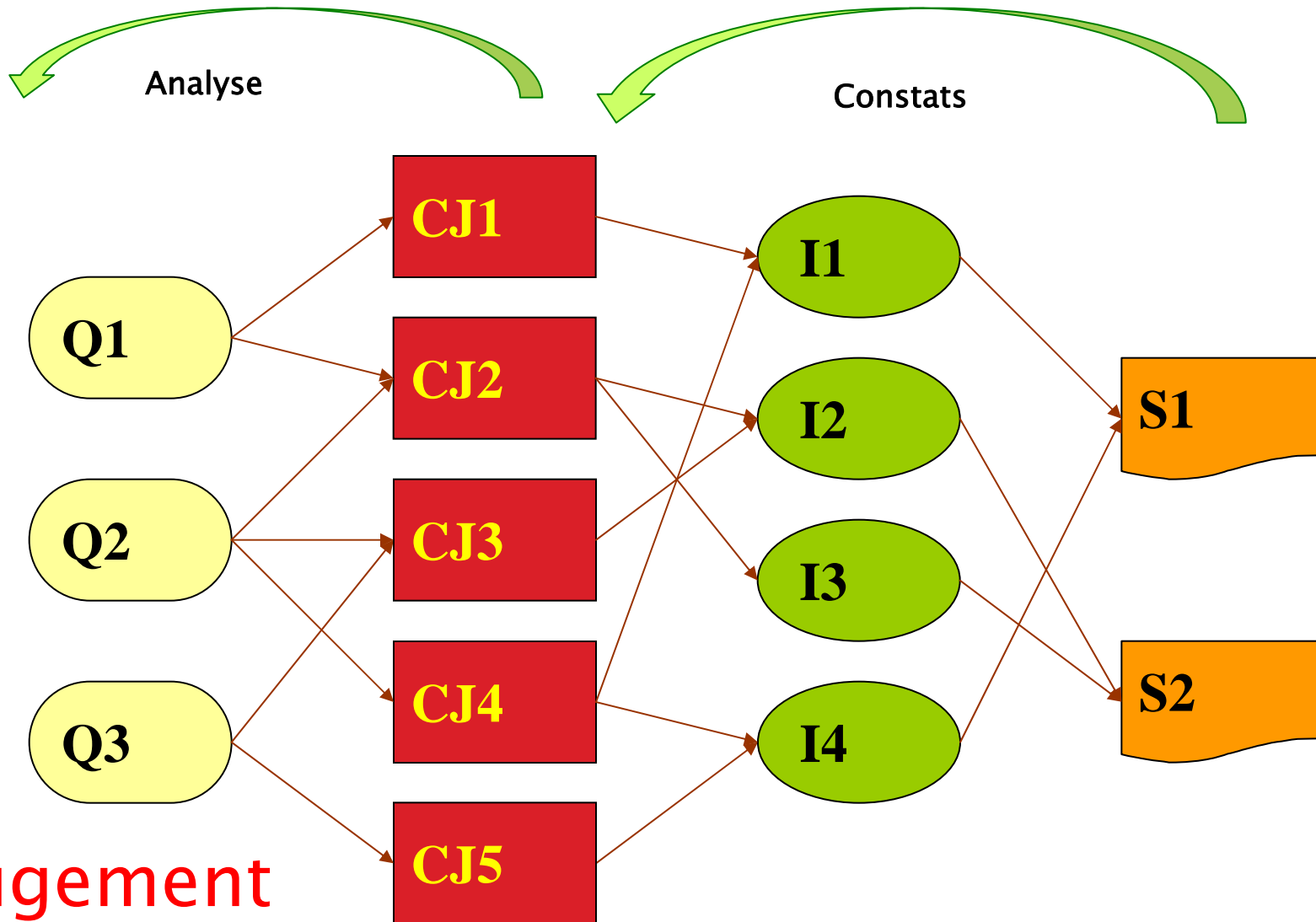
Les phases de l'évaluation

- La conception
- La structuration
- **Les constats**
- **L'analyse**
- Les Conclusions et recommandations



Constats

Des sources aux questions



Le constat.

Décrire la “réalité”



René Magritte

La course aux données coûte cher

- Efficience de la phase des constats détermine l'efficience de l'évaluation
- Structuration soignée => Collecte d'info efficiente
- Itération entre constats et analyse souhaitable dans la démarche, pas nécessairement dans la présentation
- Adapter les méthodes de collecte à l'objet de l'évaluation, sa nature et son budget.
- Outils de collecte multiples => **triangulation**



La réalité?

Question de
point de
vue!

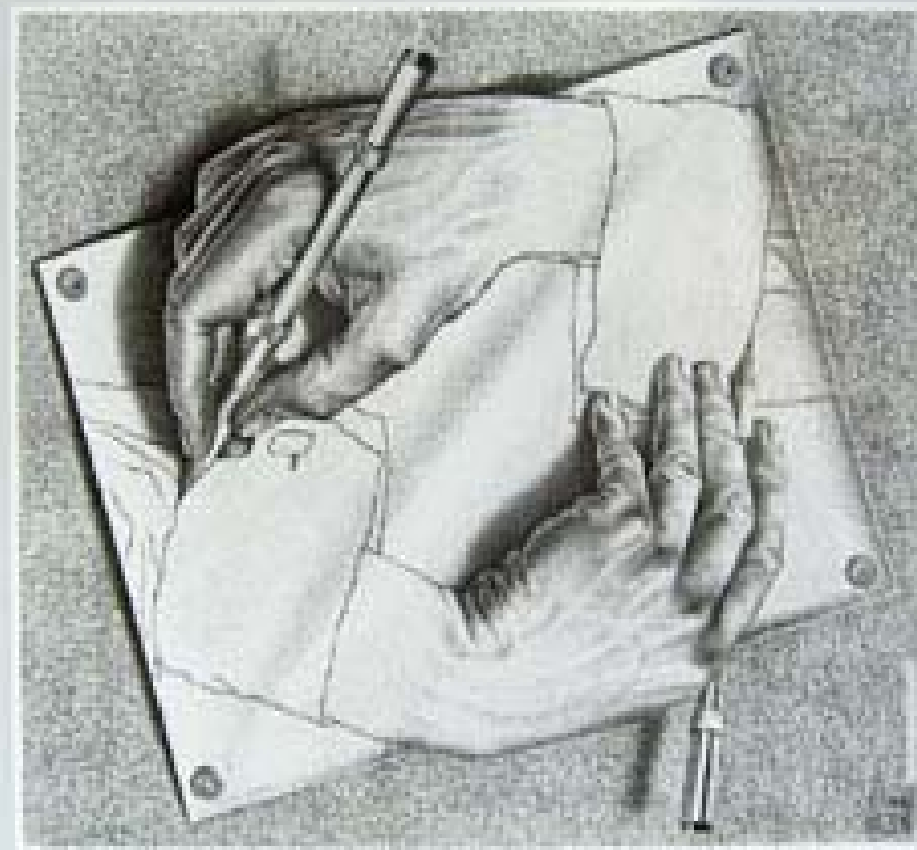


La réalité?

La réalité que l'on voit
La réalité que l'on croit
La réalité que l'on crée

Problème,
action,
résultat,
sont-ils
aussi
distincts?

Rôle de l'acteur
dans la définition du "problème?"



"Trouver des problèmes aux solutions,
20 ans d'aide au Sahel"
(JD Naudet) OCDE, 1999

Du constat...à l'analyse

Décrire la “réalité”



....l'interpréter

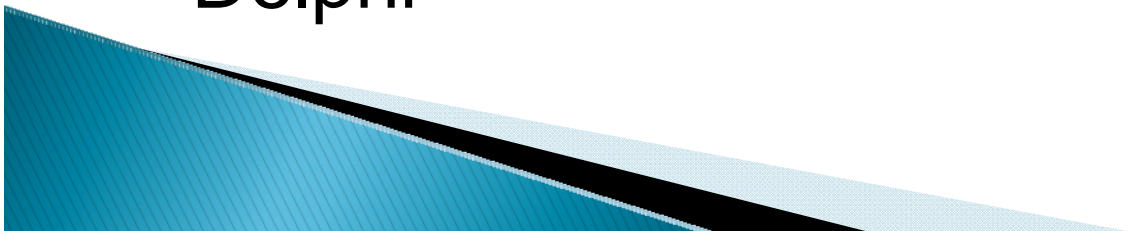


René Magritte

Analyser pour comprendre

Analyser pour convaincre

- ▶ Choisir outils en fonction de ces deux objectifs
- Analyse coût/bénéfice
- Analyse multicritères
- Benchmarking
- Outils statistiques (test d'hypothèse –RCT)
- Modèles économétriques
- Panel d'experts
- Delphi



Etablir l'attribution: le Graal des évaluateurs

*« Dans un chemin montant, sablonneux, malaisé,
Et de tous les côtés au soleil exposé,
Six forts chevaux tiraient un Coche. [.....]
L'attelage suait, soufflait, était rendu.
Une Mouche survient, et des chevaux s'approche ;
Prétend les animer par son bourdonnement ;
Pique l'un, pique l'autre, et pense à tout moment
Qu'elle fait aller la machine,
S'assied sur le timon, sur le nez du Cocher ;
Aussitôt que le char chemine,
Et qu'elle voit les gens marcher,
Elle s'en attribue uniquement la gloire ; »*

Le Coche et la Mouche, Jean de La Fontaine 1621–1695

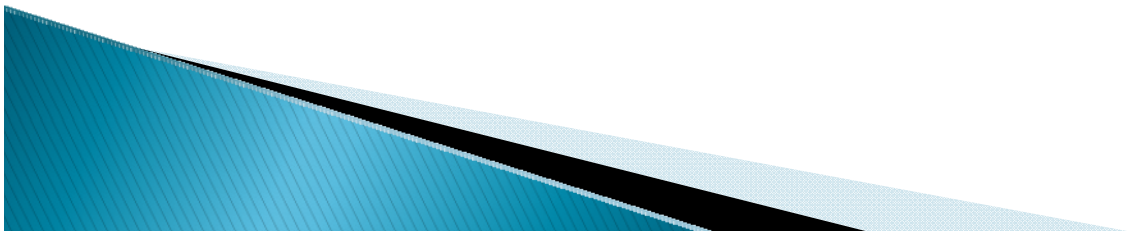
La quête du Graal: Evaluer l'impact

Objectif: établir le lien causal entre
« action » et « impact »:

« Dans quelle mesure la mouche a-t-elle accéléré le franchissement de la côte par le coche? »

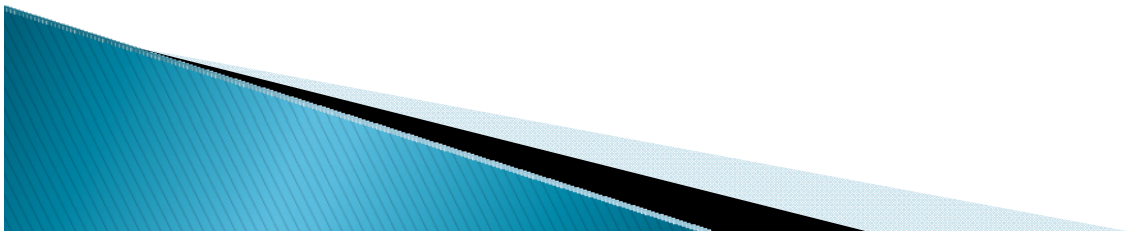
RCT (randomized controlled trials)

Analyse de contribution



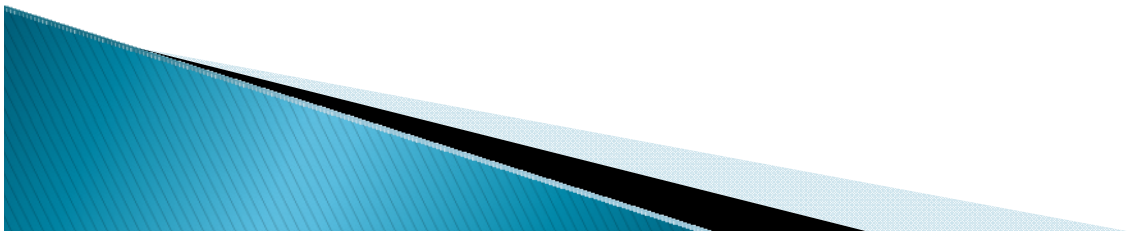
Les phases de l'évaluation

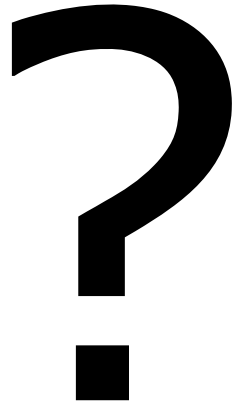
- La conception
- La structuration
- Les constats
- Analyse
- **Conclusions et recommandations**



Conclure et convaincre

- Conclusion: fer de lance de l'évaluation
- Choix du message à faire passer (focaliser sur les points importants)
- Formulation de ce message (hiérarchiser, affiner la formulation)
- Adapter la formulation au public visé
- « Fil rouge » toujours visible.
- **COMMUNIQUER**



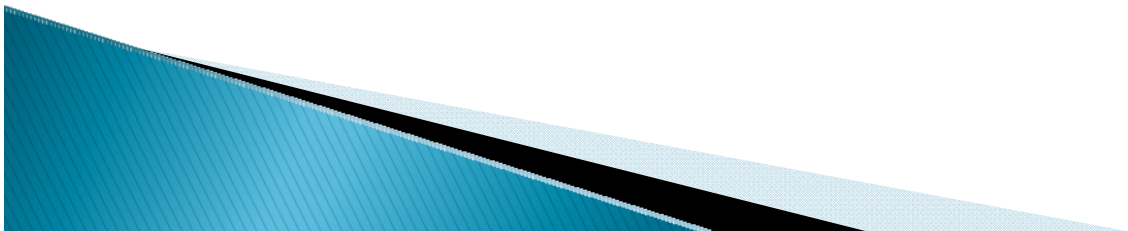


Questions?



Réactions!

Un lien avec votre expérience?

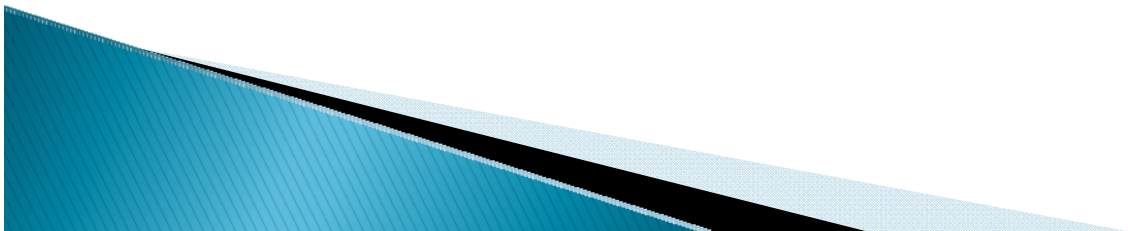


III. La conduite de l'évaluation

Construire la crédibilité

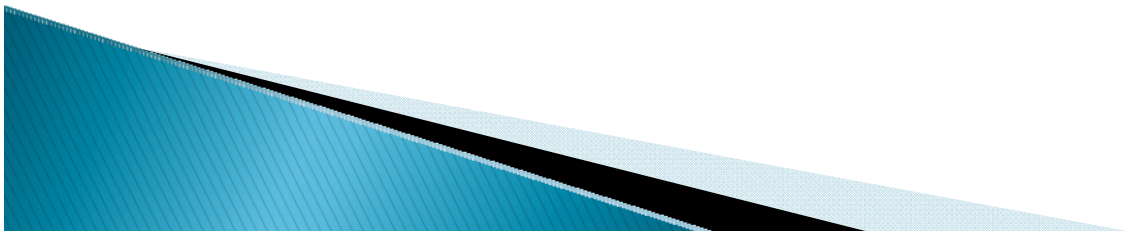
La conduite de l'évaluation

- Objectifs de la conduite
- Risques
- L'enjeu de la confiance
- L'enjeu de la participation



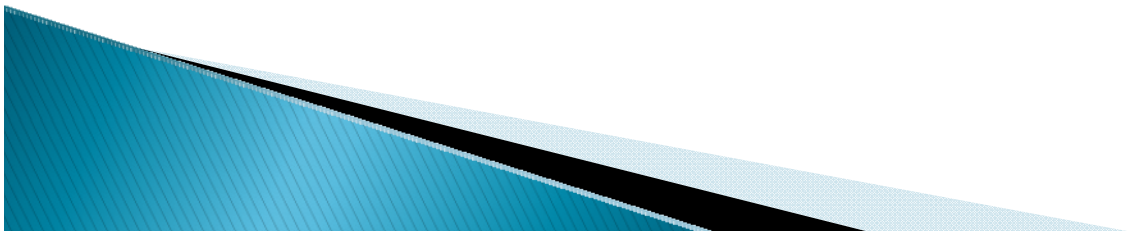
Objectif: crédibilité des conclusions

- La crédibilité des conclusions est fonction de:
 - La Qualité
 - Rigueur de la démarche
 - Rigueur technique
 - Rigueur éthique
 - Contrôles selon critères et standards
 - Confiance
 - Choix de l'évaluateur
 - Gestion de la relation



Risques pour la structure évaluée

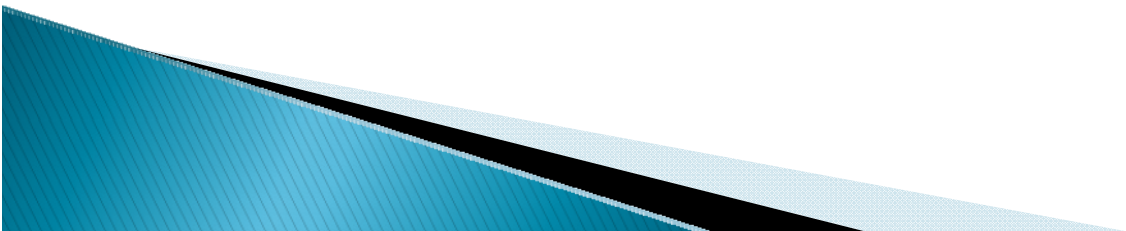
- Jugement imprévisible
 - Reconstitution arbitraire de la logique d'intervention
 - Considération insuffisante pour l'effet du temps et des contraintes non documentées
 - Faible mémoire institutionnelle, perte des justification des actions
- Affaiblissement du pouvoir de négociation
 - Avec bailleurs de fonds
 - Avec partenaires



Risques pour la structure évaluée

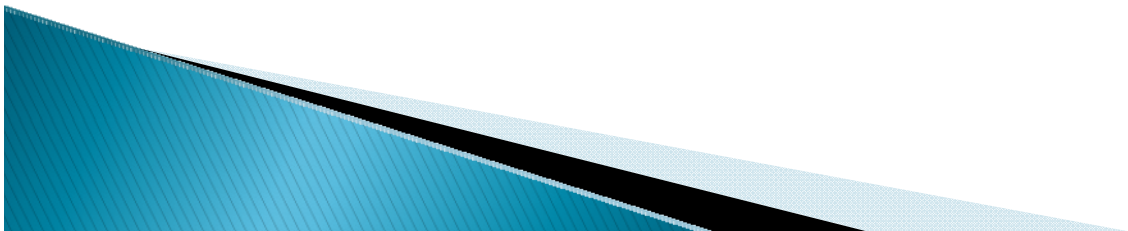
- Risques personnels pour les responsables
 - Utilisation de l'évaluation dans le cadre de compétitions interindividuelles
- Première fois: on ne sait pas ce que l'on montre
 - Peur des questions imprévues
 - « Pudeur institutionnelle » confidentialité

=> Augmentation du risque



Risques pour l'évaluateur

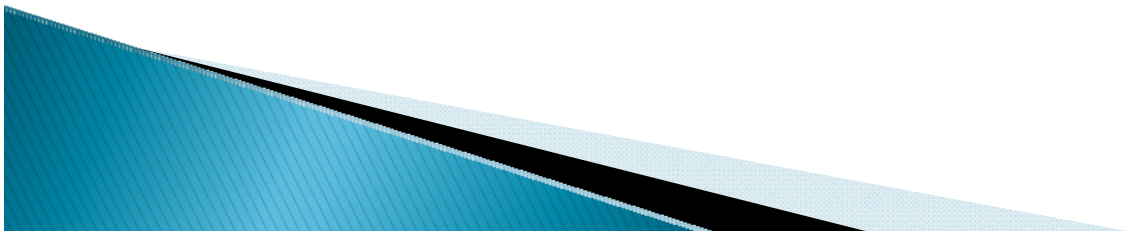
- Données
- Choix des instruments
- Base de jugement (LI)
- Délais
- Budget
- Perte de crédibilité
- Oubli



Risques pour le donneur d'ordre

- Manque de légitimité
- Perte de crédibilité
- Oubli

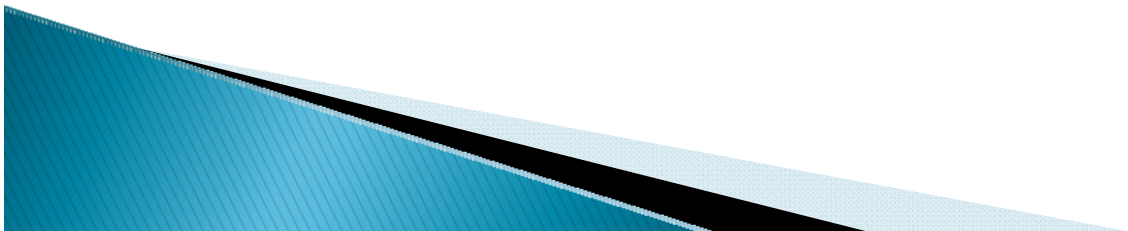
=> Solidarité de fait avec évaluateur



Risques liés aux Comités de Pilotage

- Le Comité peut bloquer le processus d'évaluation
- Pressions directes sur analyses, conclusions recommandations
- Multiplicité de commentaires divergents sans arbitrage

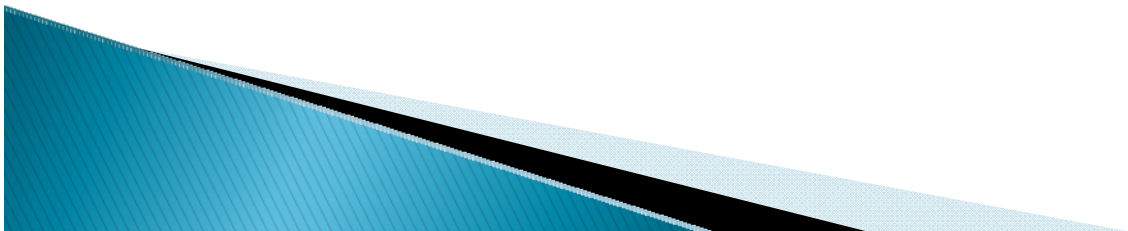
=> Pas de confiance pas de succès



Gestion de la confiance

Construction de la crédibilité

- Mandat
- Relation évaluateur donneur d'ordre
- Relation avec le comité de pilotage
- Relation autres parties prenantes
- Validations

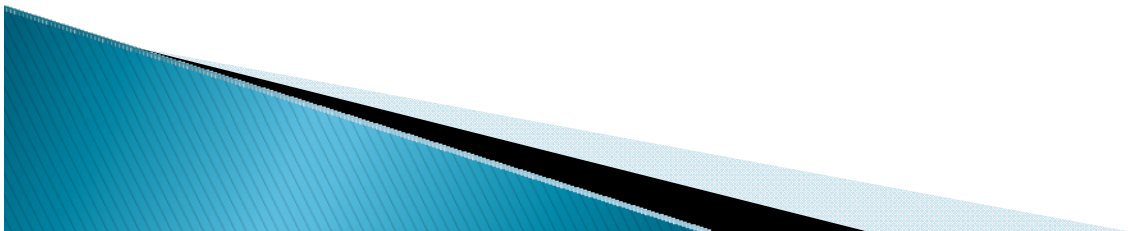


?

Questions?

!

Réactions!



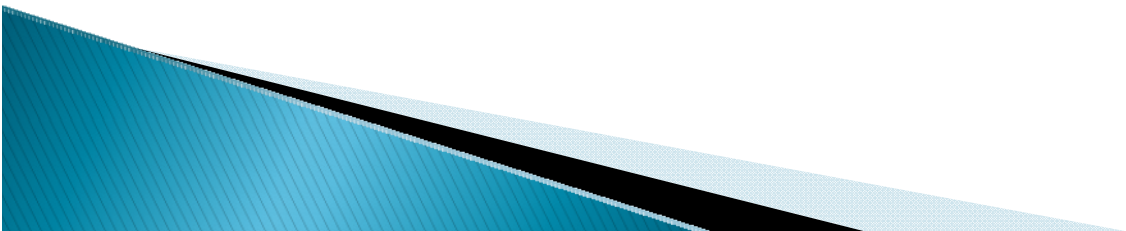
IV. Evaluation et décision

L'enjeu de la culture commune

Qualité de quoi?

- Qualité du processus
- Qualité du produit

Le processus a un effet sur les comportements parfois aussi important que le produit.



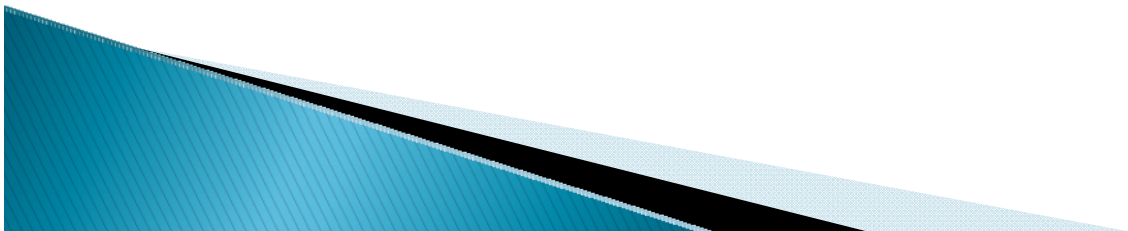
Culture commune

Evaluation => contrat => relation => confiance
Compréhension mutuelle => culture partagée

Culture:

- Langue commune(concepts): formation
- Ethique et normes partagées: standards
 - Dimension technique
 - Dimension éthique
- Expérience commune: ateliers

Rôle des sociétés d'évaluation
Rôle des réseaux: ECG, DAC, UNEG



V. Conduite des ateliers

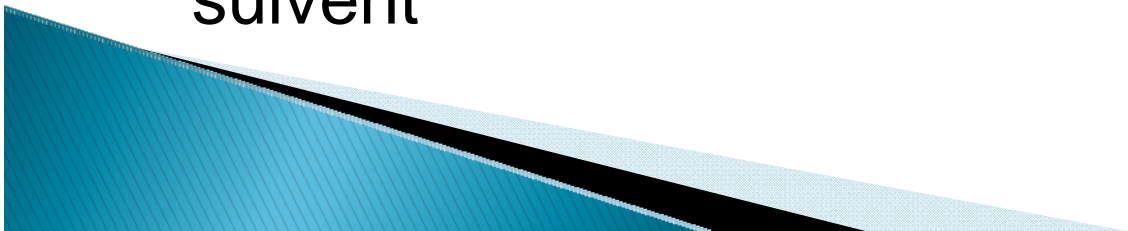
Des constantes, deux modèles

Les constantes

- Hébergement par institutions/entreprises
- Double audience
 - Expérimentés: on vient pour échanger
 - Sans expérience: on vient pour apprendre
- Un exposé
- Des débats (chacun parle à titre personnel)
- Des notes gardent la trace des échanges sans citer les auteurs
- Durée: 3 ou 4 heures

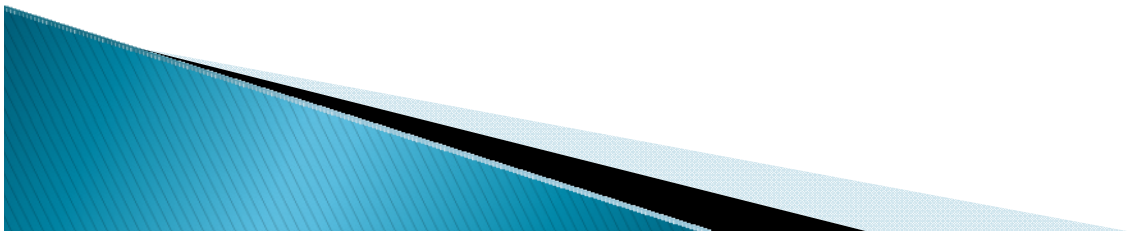
Modèle A: le tour du cycle

- 4 ateliers débats sur les phases de l'évaluation
 - Préparation-structuration
 - Constats-analyse
 - Conclusions-communication
 - Qualité- utilité
- Introduction donnée par un évaluateur, terminée par des questions traitées en plénière ou en groupes sur base d'expériences vécues
- Synthèse des réponses données par 2 rapporteurs
- Rapport transmis par email dans les jours qui suivent



Modèle B

- Un ou deux exposés d'évaluations vécues
 - Insistance sur conduite des étapes
 - Problèmes rencontrés
 - Solutions trouvées
- Débat animé par SOLEP qui tente de centrer sur les enjeux méthodologiques et de conduite de l'évaluation
- Deux rapporteurs volontaires font la synthèse
- Rapport transmis aux participants



?

Questions?

!

Réactions!

Propositions?

