



HAL
open science

L'identité de l'IRAM face à l'évaluation des politiques publiques d'aide au développement. Perspectives actuelles

Vanessa Herault

► **To cite this version:**

Vanessa Herault. L'identité de l'IRAM face à l'évaluation des politiques publiques d'aide au développement. Perspectives actuelles. Science politique. 2013. dumas-00987512

HAL Id: dumas-00987512

<https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-00987512>

Submitted on 6 May 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Master 2 Professionnel « Coopération internationale, action humanitaire et politiques de développement »
Université Paris I Panthéon – Sorbonne

Année universitaire 2012-2013

L'identité de l'IRAM face à l'évaluation des politiques
publiques d'aide au développement. Perspectives
actuelles.

Vanessa HERAULT
Mémoire dirigé par Jean-Jacques GABAS

Synthèse

L'Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement (IRAM), créé en 1957, intervient dans le domaine de la coopération internationale. Il est actuellement composée de deux structures : l'une ayant le statut de société anonyme, menant des activités de prestation de services, et l'autre le statut d'association, mène notamment des activités de réflexion et de plaidoyer. Parmi les activités de prestation de services, l'IRAM mène notamment des évaluations de politiques publiques. Il agit alors notamment avec l'objectif d'améliorer les politiques publiques dans le sens de l'intérêt général. En parallèle, l'évaluation des politiques publiques s'est développée à l'échelle internationale, et cet essor a notamment donné lieu à une standardisation de l'exercice d'évaluation, du recrutement de l'évaluateur externe à l'établissement de critères d'évaluation. Ces standards, faisant consensus et auxquels il est fait référence de plus en plus fréquemment, réduisent néanmoins les possibilités pour l'IRAM de faire valoir sa spécificité, qui tient notamment à la volonté de promouvoir les intérêts des bénéficiaires finaux exclus du processus d'élaboration des politiques publiques.

Mots-clés : Aide publique au développement – Efficacité – Evaluation – IRAM – Participation – Pertinence

Abstract

The Institute for Research and Application of development Methods (IRAM), created in 1957, is working in the field of international cooperation. It is currently made of two entities: a company, providing services, and an association, especially lobbying activities, and building on its experiences. Among the services provided, the IRAM particularly evaluates public policies. Then, its aim is to improve public policies towards the community's interest. Meanwhile, public policies evaluation has gained international interest, and this spreading has lead to the standardization of the evaluation, from the recruitment of the evaluator, to the establishment of evaluation criteria. Those standards, although consensual and gaining more and more attention from sleeping partners, reduce the IRAM's possibilities to assert its specifics. The former relies upon the wish to promote final beneficiaries' interests within the public policies elaboration process.

Key words: Aid – Efficacy – Evaluation – Participation – IRAM – Relevance

Sommaire

Synthèse	2
Abstract	2
Sommaire	3
Remerciements	4
Liste des acronymes	5
Introduction	7
I. Définition des concepts utilisés et présentation de l'échantillon d'étude.....	10
II. Formalisation de la sélection de l'évaluateur externe, réduction de possibilité pour l'IRAM de faire valoir son identité	16
III. Normalisation du processus d'évaluation, difficulté pour l'IRAM d'amorcer la construction de l'intérêt général à partir de dynamiques locales	30
Conclusion.....	43
Bibliographie.....	44
Annexes.....	48

Remerciements

Je tiens à remercier mon Directeur de mémoire, Jean-Jacques GABAS, mon tuteur de stage, Olivier JENN-TREYER et plus globalement l'ensemble des salariés de l'IRAM avec lesquels j'ai eu le plaisir de travailler pendant les quatre mois qu'ont duré mon stage. Je remercie également les personnes m'ayant accordé un entretien, et celles m'ayant permis d'en obtenir. Enfin, je tiens à remercier Typhaine, pour sa relecture particulièrement constructive.

L'Université Paris I n'entend donner aucune approbation aux opinions émises dans les mémoires. Ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

Liste des acronymes

ANE	Acteur non étatique
AO	Appel d'offre
APD	Aide publique au développement
BM	Banque mondiale
CAD	Comité d'aide au développement
CAPI	Centre d'appui à l'insertion
CE	Commission européenne
CEDEAO	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CMC	Commission mixte de concertation
CSLP	Cadre stratégique de lutte contre la pauvreté
DDP	Déclaration de Paris
DNPGCA	Dispositif national de prévention et gestion des crises alimentaires
DSRP	Document de stratégie pour la réduction de la pauvreté
FED	Fonds européen de développement
FISONG	Facilité d'innovation sectorielle pour les ONG
IRAM	Institut de recherches et d'applications de méthodes de développement
IRG	Institut de recherche et de débat sur la gouvernance
JE	Journée d'études
MAE	Ministère des affaires étrangères
OCDE	Organisation pour la coopération et le développement économique
ONG	Organisation non gouvernementales
ONU	Organisation des Nations unies
OP	Organisation de producteurs
OPVN	Office des produits vivriers du Niger
OSC	Organisation de la société civile
OT	Offre technique
PAM	Programme alimentaire mondial
PCPA	Programme concerté pluri acteurs
RC	République du Congo
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
SAP	Système d'alerte précoce
SCA	Stratégie de croissance accélérée
SFE	Société française de l'évaluation

TDR	Termes de référence
TEC	Tarif extérieur commun
UE	Union européenne
UPA	Unis pour aider

Introduction

Créé en 1957 au Maroc, à l'initiative de Henryane DE CHAPONAY, qui vivait au Maroc et était liée aux réseaux anticolonialistes et d'Yves GOUSSAULT, qui avait été envoyé au Maroc par Emmaüs International, l'Institut de recherches et d'applications de méthodes de développement (IRAM) visait initialement « la promotion économique, sociale et politique des ruraux dans la construction des nouveaux Etats »¹ dans un contexte postcolonial. Aujourd'hui, le groupe IRAM poursuit les objectifs suivants : « contribuer à la création et à la redistribution des richesses ainsi qu'à un accès plus égalitaire aux ressources, pour l'amélioration du bien-être selon les aspirations des groupes sociaux concernés ; participer à la construction de modes de gouvernance plus démocratiques au niveau local, national et international ; contribuer à l'amélioration des politiques publiques, dans le sens de l'intérêt général. »² Le groupe réunit deux entités : l'une, ayant le statut de société anonyme, fournit des « prestations de service essentiellement dans le champ de la coopération internationale »³ ; l'autre, ayant le statut d'association, a pour but d'effectuer un travail de capitalisation, de construire des partenariats durables avec des acteurs du Sud, et de contribuer à des actions de plaidoyer. Une des autres particularités de la structure de l'IRAM tient à son mode de gouvernance : l'organisation est en effet pilotée collectivement par les salariés depuis le milieu des années 1970, moyen pour l'Institut de « mettre en pratique les valeurs de démocratie et d'équité défendues par l'organisation dans le champ du développement »⁴. Les évaluations de politique publique font partie des prestations de service fournies par la composante « société anonyme » de l'Institut. Les évaluations sont mentionnées pour la première fois de façon explicite parmi les pratiques de l'IRAM pour la période de 1973/74 à 1983/84⁵ ; elles le sont alors à l'échelle de projets.

Les évaluations des politiques publiques d'aide au développement sont apparues dès les années 1960 aux Etats-Unis. Cette discipline a notamment été portée du fait de la présence de cadres anglo-saxons, dont la culture a particulièrement inspiré l'évaluation dans le domaine de l'aide au développement dont il est question ici, dans des institutions importantes dans le champ du développement (et ce dans toutes ses dimensions – économique, sociale, etc.), telles que la Banque mondiale (BM).⁶ Ces évaluations des politiques publiques d'aide au développement ont au fil du temps acquis une importance considérable dans l'ensemble des institutions menant des politiques publiques d'aide au développement : à l'heure actuelle elles peuvent s'inscrire dans le cadre de programmes spécifiques d'évaluation. La discipline a ainsi évolué depuis son apparition ; en particulier, un certain nombre de standards ont été développés en

¹ IRAM, *Notes de synthèse par périodes et par thèmes. IRAM, 50 ans en 2007*, Paris, 2007.

² IRAM, *Charte IRAM. Une expertise indépendante pour un monde plus solidaire*, Paris, 2006. Cf. Annexe 1.

³ IRAM, *Notes de synthèse par périodes et par thèmes. IRAM, 50 ans en 2007, op. cit.*

⁴ <http://www.iram-fr.org/bureau-etudes.php?produit=general>

⁵ IRAM, *Première partie, In « L'IRAM et les évolutions de la coopération internationale, Journées d'Etudes 1996, Dossier préparatoire, p. 1-28 »*, Paris, 1996, p. 13

⁶ Doctorante en évaluation des politiques publiques, entretien réalisé à Paris le 16/10/2013.

la matière, notamment par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'Organisation pour la coopération et le développement économique (OCDE). Ce comité a mené une réflexion à partir de 1986, laquelle a été formalisée au tout début des années 1990, donnant notamment lieu à l'établissement de critères permettant de caractériser une « bonne » évaluation, ainsi que de critères d'évaluation eux-mêmes (durabilité, efficacité, efficience, impact, pertinence). Ces critères ont été depuis largement repris par les bailleurs de fonds, ou ont servi de base à certains d'entre eux : c'est notamment le cas de l'Union européenne (UE), qui demande systématiquement d'interroger en plus de ces critères, ceux de cohérence/complémentarité et de valeur ajoutée communautaire.

En tant que prestataire potentiel des commanditaires des évaluations, l'IRAM s'adapte à un cahier des charges établi par ces commanditaires, lequel est plus ou moins flexible et concerne autant le déroulement de la mission et ses livrables que les ressources humaines mobilisées pour les réaliser. Nous allons ici nous intéresser à la normalisation de l'exercice d'évaluation, en nous attardant sur l'établissement de ce cahier des charges en lui-même et ses implications sur le recrutement de l'évaluateur d'une part, et sur son contenu et ses implications d'autre part.

Par « établissement du cahier des charges et ses implications », nous entendons ici le recours aux Appels d'offre (AO). Cette technique de recrutement, qui s'est généralisée à partir des années 1990, est apparue globalement pour les raisons suivantes :

- i) les évaluations ont été généralisées à des échelles plus vastes (passant d'évaluations et projets et de programmes à des évaluations de politiques). Ceci a ouvert la porte à des exercices tels que des méta-évaluations, pour lesquelles il s'est avéré nécessaire d'avoir des évaluations réalisées sous le même format ;
- ii) la qualité des évaluations devait être ainsi harmonisée (les attentes des commanditaires étant cadrées) et relevait désormais de la responsabilité de l'évaluateur ;
- iii) enfin, cela permet *a priori* l'ouverture à la concurrence.⁷

Quant au contenu de ce cahier des charges et ses implications, ces éléments renvoient à l'apparition des critères d'évaluation établis par le CAD au début des années 1990 que nous avons mentionnés plus haut.

Dans ce mémoire, nous allons nous attacher à montrer que ces contraintes de formalisation du recrutement de l'évaluateur externe, et la normalisation du processus d'évaluation en lui-même, réduisent considérablement les apports que peuvent représenter une structure telle que l'IRAM, et ce à la fois dans les pays commanditaires des évaluations dont il est question dans ce rapport, et dans ceux où sont mises en œuvre les politiques évaluées. L'hypothèse principale ici faite est de considérer l'évaluation d'une politique publique comme faisant partie intégrante du cycle des politiques publiques, lequel est défini de façon idéale par l'enchaînement des étapes suivantes : « mise à l'agenda d'un problème →

⁷ *Ibid.*

programmation → mise en œuvre → effets de la politique⁸ ». Les autres hypothèses se trouvent incluses dans les définitions des concepts utilisés, lesquelles sont présentées en première partie, mais il est important d'insister dès à présent sur le fait qu'une politique publique sera considérée ici comme devant répondre à l'intérêt général des personnes concernées.

Dans un premier temps, il sera question de la spécificité de l'IRAM dans le champ du développement, notamment en faisant référence à la place et la signification de la dimension « association » d'une organisation, et dans la perspective de faire valoir les enjeux et intérêts des populations généralement exclues des processus d'élaboration des politiques publiques. Dans un second temps, nous verrons que la façon dont la construction du référentiel de l'évaluation (phase relevant quasiment du monopole des commanditaires), pourrait permettre une plus grande utilité de celle-ci si elle était effectuée différemment.

Enfin, quant aux apports dans les pays bénéficiaires des politiques d'aide au développement, nous verrons : i) en quoi l'adoption des critères d'évaluation, dont les définitions se sont figées au cours du temps, pousse à répondre aux questions d'évaluation de façon relativement superficielle, entraînant une simplification considérable des dynamiques à l'œuvre dans le champ du développement ; ii) que le peu de ressources allouées aux phases de terrain, associée à la multiplication des évaluations, empêche l'IRAM de faire valoir l'enjeu de son intervention dans ce domaine, à savoir « l'élaboration de politiques publiques concertées répondant à l'intérêt général »⁹.

Ce mémoire est le prolongement du travail de recherche effectué dans le cadre d'un stage de fin d'étude réalisé à l'IRAM entre le 25 avril et le 23 août 2013. Cette recherche a porté sur le lien entre la prise en compte des acteurs dans l'élaboration des politiques publiques, la pertinence de ces politiques et leur efficacité. Elle a été effectuée à partir de l'étude d'un échantillon de six évaluations réalisées par l'IRAM, d'un travail documentaire sur les méthodologies, des réflexions proposées par quelques bailleurs de fonds (tels que l'Agence française de développement (AFD), la Commission européenne (CE) et le Ministère des affaires étrangères (MAE) français), et d'une recherche académique. Pour réaliser ce mémoire, les recherches notamment académiques ont été approfondies, mobilisant des références liées aux sciences politiques, aux sciences humaines et aux sciences sociales, et des entretiens supplémentaires ont été réalisés. Enfin, même si le cahier des charges initial n'appelait pas à restreindre l'étude à des politiques d'aide au développement, de fait, compte tenu de l'expérience de l'IRAM et de l'échantillon étudié, la recherche s'est effectivement restreinte à l'évaluation des politiques d'aide au développement, dont il sera donc exclusivement question dans ce mémoire.

⁸ Katia HORBER-PAPAZIAN, « L'évaluation dans le cycle des politiques publiques », *Journées Sénégalaises de l'Evaluation. Première édition*, Institut de hautes études en administration publique, 2008, p.20.

⁹ <http://www.iram-fr.org/politiques-publiques.php?produit=politiques>

I. Définition des concepts utilisés et présentation de l'échantillon d'étude

Le présent travail de recherche s'appuie sur des concepts (politique publique, acteurs, participation, ...) et un échantillon d'étude, dont les définitions et les objectifs sont présentés dans la présente partie.

A. Définition des concepts utilisés

1. Politique publique

Le Professeur K. HORBER-PAPAZIAN, à l'occasion des Journées sénégalaises de l'évaluation, propose de définir, en adaptant les travaux de P. KNOEPFEL, C. LARRUE et F. VARONE, une politique publique comme « une séquence cohérente de décisions issues d'acteurs publics et d'activités de mise en œuvre d'acteurs publics et privés visant à orienter le comportement d'une population cible, de sorte à ce qu'un problème que la société n'est pas à même de gérer puisse être résolu par un effort collectif, au nom de l'intérêt général. »¹⁰ Alors que d'autres définitions peuvent être trouvées dans la littérature, celle-ci m'a semblé particulièrement complète dans la mesure où elle présente à la fois le type d'acteurs à l'origine des décisions prises dans le cadre d'une politique publique, les types d'acteurs mettant en œuvre ces décisions, la raison d'être d'une prise de décision à un niveau global, les objectifs poursuivis ; elle fait également intervenir la notion d'intérêt général, notion que l'on retrouve dans les objectifs poursuivis par l'IRAM, comme indiqué dans la charte de l'Institut déjà citée.

2. Participation

La participation des acteurs peut renvoyer à une information, à une consultation, à une concertation ou encore à une négociation. Ces modes de prise en compte des différents acteurs ont respectivement pour but d'informer d'une décision, de demander un avis, de projeter avec ces acteurs, ou encore de décider avec eux.

3. Acteurs

La façon dont on définit les acteurs correspond à l'un des enjeux sous-tendus par la problématique générale de ce mémoire, notamment compte tenu de la définition adoptée des politiques publiques : en effet, dans la mesure où celles-ci sont censées être conçues au nom de l'intérêt général, cela amène à interroger comment et à partir de quels acteurs cet intérêt général peut être considéré. La catégorisation des acteurs sera approfondie dans les sections suivantes ; pour l'instant, mentionnons que :

¹⁰ Katia HORBER-PAPAZIAN, « L'évaluation dans le cycle des politiques publiques », *Journées Sénégalaises de l'Evaluation. Première édition, op. cit.*, p. 2.

- les acteurs sont par définition des personnes ou groupes de personnes (institutionnalisés ou non) agissant, au sein du cycle des politiques publiques tel que défini plus haut, de façon consciente ou inconsciente, volontaire ou involontaire, explicite ou implicite ;
- de façon objective, les principaux acteurs mentionnés sont les gouvernements des pays partenaires et leurs diverses institutions (ministères, Présidence, etc., autrement dit les « bénéficiaires directs »), les bailleurs de fonds intervenant dans ces pays, les organisations de la société civile, et ceux que l'on appelle généralement les bénéficiaires finaux des politiques.

4. Evaluation des politiques publiques, pertinence et efficacité

La définition de l'évaluation des politiques publiques et celle des notions d'efficacité et de pertinence sont étroitement liées, ces dernières étant des critères d'évaluation classiques. L'évaluation des politiques publiques sera ici définie en termes d'objectifs : son but sera entendu comme étant de formuler un jugement de valeur sur la dite politique, vis-à-vis d'un certain nombre de critères dont la définition peut faire partie intégrante du processus d'évaluation lui-même, comme nous le verrons par la suite.

La pertinence peut être définie comme « le bien-fondé de l'action au regard des objectifs et enjeux déterminés au départ »¹¹. Cette définition peut se décliner selon trois dimensions : la concordance avec les besoins des gouvernements des pays partenaires ; la concordance vis-à-vis des besoins de ceux que l'on appelle les « bénéficiaires finaux » ; enfin, la concordance avec la stratégie globale du bailleur de fonds que la politique d'aide au développement évaluée concerne.¹²

La notion d'efficacité est définie comme permettant de savoir « dans quelle mesure les objectifs de l'action de développement [ont] été atteints, ou [sont] en train de l'être, compte tenu de leur importance relative »¹³. Toutefois, cette définition peut être élargie à d'autres dimensions : efficacité en termes de résolution de problème ; en termes d'atteinte des objectifs ; efficacité dite « comportementale », qui s'intéresse aux changements de comportement des acteurs visés par le programme ; dite « de processus », qui s'intéresse à la mise en œuvre du programme et aux instruments mis en place ; efficacité dite « constitutive », caractérisée par la mise en exergue d'une pratique sociale (processus de revue par les pairs par exemple, ou processus d'apprentissage, etc.) et censée pouvoir induire une meilleure résolution du problème en jeu ; efficacité dite « évaluative », axée sur l'efficacité, l'équité, la durabilité ou la robustesse des résultats. Cette révision de la définition habituelle de l'efficacité, proposée par l'AFD permet d'adopter un angle de vue plus large que la vision axée sur les résultats dans laquelle s'inscrit la question de l'efficacité définie en termes d'atteinte des objectifs. Au-delà du risque de rationalisation extrême induit par cette vision restrictive, et sur lequel nous reviendrons, cette prise d'un autre angle de vue s'inscrit dans le cadre d'un élargissement du référentiel de l'évaluation. L'explicitation de ce

¹¹ DGCID, *Guide de l'évaluation 2007. Nouvelle édition complétée et révisée*, Ministère des affaires étrangères, Paris, 2007, p. 24.

¹² *Ibid.*, p. 24.

¹³ CE, *Méthodologie de l'évaluation de l'aide extérieure de la Commission européenne, Bases méthodologiques d'évaluation*, Volume 1, 2006, p. 50.

référentiel est « un élément essentiel lors du cadrage de l'évaluation »¹⁴ : elle amène notamment à se demander s'il faut considérer les objectifs d'un programme comme un fait établi ou les questionner, et de savoir si l'on envisage l'évaluation en termes de résolution de problème (par rapport à un objectif fixé) ou en termes d'amélioration (par rapport à une situation initiale ou contrefactuelle). « Traditionnellement et couramment, l'évaluation de l'efficacité endosse les objectifs du programme »¹⁵. Cependant, il est possible de profiter de l'évaluation pour adopter un référentiel de valeur plus large.

Trois raisons sont évoquées comme pouvant motiver une évaluation qui prendrait une certaine distance avec la logique du programme et qui serait réalisée sans *a priori* sur les objectifs à atteindre : i) une volonté de se référer aux effets réels, tangibles, plutôt qu'aux effets présumés ; ii) éviter un problème classique rencontré par les évaluateurs, qui est de se trouver confronté à des objectifs manquant de clarté et équivoques ; iii) une volonté de ne pas accepter la réduction de la complexité opérée par les programmes. Cette non-acceptation de la réduction de la complexité est également présente dans les « évaluations centrées sur les « *effets secondaires* » [...] (Vedung, 2005) » ; bien que ces évaluations soient souvent très critiques à l'égard de l'objet à évaluer, et donc difficiles à assumer pour l'évaluateur, celles-ci sont présentées comme ayant l'intérêt de mettre en contexte l'objet évalué « et de le resituer dans des enjeux plus larges que ses propres objectifs. [Ainsi, ces évaluations] permettent d'associer implicitement une évaluation de la pertinence et de la cohérence externe à une évaluation de l'efficacité. »¹⁶

B. Présentation de l'échantillon d'étude

L'échantillon des évaluations de politique publique étudiées dans le cadre de ce mémoire a été initialement bâti à partir des entretiens réalisés initialement avec des salariés de l'IRAM, pendant lesquels un certain nombre d'évaluations réalisées par l'Institut ont été citées comme marquantes pour celui-ci, que ce soit au niveau de l'ampleur de ces évaluations, de la force des conclusions qu'elles ont permis de tirer, des enseignements méthodologiques ou conceptuels auxquels elles ont conduit, etc. L'échantillon est composé des évaluations listées ci-dessous (dans l'ordre chronologique de réalisation) :

- deux évaluations réalisées sur la coopération entre la CE et la République du Congo (RC) entre 2000 et 2009, et entre la CE et le Sénégal d'une part, et l'Espagne et le Sénégal d'autre part entre 1996 et 2008;
- l'évaluation du Dispositif de prévention et gestion des crises alimentaires au Niger (DNP-GCA) réalisée en 2006 ;
- l'évaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale » de la coopération belge menée en 2006 ;

¹⁴ Karine BELNA, Tiphaine LEMENAGER, Laurent MERMET, « Evaluer l'efficacité de politiques et programmes environnementaux : quel cadrage méthodologique proposer ? Le cas du Fonds de partenariat pour le carbone forestier », *Ex-Post*, n°5, août 2012, p. 28.

¹⁵ *Ibid.*, p. 28.

¹⁶ *Ibid.*, p. 29.

- l'évaluation intermédiaire du Programme concerté pluri acteurs (PCPA) mené au Cameroun, réalisée en 2008 ;
- l'évaluation réalisée en 2013 à partir de deux projets expérimentaux financés par la Facilité d'innovation sectorielle pour les Organisations non gouvernementales (FISONG) et menés en Mauritanie et au Mozambique.

Initialement, l'échantillon contenait également l'évaluation de la coopération européenne en matière de crédit-épargne rural effectuée en 1996, l'évaluation de la coopération française entre 1995 et 2000 au regard de la lutte contre la pauvreté et les inégalités, ainsi que l'étude *ex ante* d'impact d'une bande de taxation supplémentaire au Tarif extérieur commun (TEC) de la Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO). Ces trois évaluations ont par la suite été écartées : la première suite à un entretien réalisé avec le coordinateur de cette évaluation, Dominique GENTIL, qui a notamment révélé que la CE avait arrêté sa politique de coopération en crédit-épargne rural rapidement après l'évaluation, étant donné ses compétences en la matière relativement limitées. L'étude d'une évaluation ayant contribué à l'arrêt d'une politique publique, que nous avons ici définie de façon cyclique (et donc n'étant *a priori* pas vouée à s'achever, mais à évoluer au fil du temps) représente un intérêt relativement limité ; la seconde car l'objectif donné à l'évaluation par son commanditaire, à savoir « restituer, *a posteriori*, en fonction de l'analyse d'actions, ce qu'elles permettent de dire sur le concept de pauvreté et sur la mise en œuvre par l'aide publique française d'une politique de lutte contre la pauvreté », ne permet pas réellement d'attribuer à cette étude un rôle dans le cycle des politiques publiques, ce qui exclut de fait ladite étude de nos hypothèses de travail. Quant à la troisième, son caractère très technique ne permettait pas d'avoir une réelle approche en termes de prise en compte des acteurs, alors que celle-ci représentait l'un des éléments constituant de la recherche menée initialement.

L'évaluation réalisée sur la coopération européenne et l'évaluation conjointe réalisée sur les coopérations européenne et espagnole ont été toutes deux effectuées dans le cadre de programmes d'évaluation, la première pour un programme approuvé par les Commissaires des relations extérieures et du développement de l'UE, et la deuxième conformément à la Déclaration de Paris (DDP) de 2005 et au Programme d'action d'Accra de 2008. Dans les deux cas, les objectifs de l'évaluation étaient d'une part d'être redevable et de fournir aux services de la CE concernés et à un public plus large une évaluation indépendante et globale des relations passées et présentes de la coopération en question, et d'autre part d'identifier les leçons clés afin d'améliorer les stratégies et les programmes actuels et futurs de la CE en insistant, en ce qui concerne l'évaluation conjointe, sur les complémentarités et les synergies entre les coopérations européenne et espagnole.

L'évaluation du DNP-GCA au Niger a quant à elle été réalisée suite à la situation qu'a connue le pays pendant la période 2004-2005 (dans la suite, le terme « crise » sera employé pour référer à cette

situation, par souci de simplification) : commanditée par l'organe de pilotage du DNP-GCA, l'évaluation avait pour but d' « étudier les capacités du dispositif, en étudier les contraintes et les faiblesses, proposer des améliorations à apporter pour un meilleur service »¹⁷. La nécessité et l'importance de l'évaluation relèvent par ailleurs d'une part de la médiatisation à laquelle la crise a donné lieu, relayant ainsi « une image très pessimiste du développement (et « des développeurs »), qui va bien au-delà du domaine de la politique de prévention et gestion des crises et s'étend à l'ensemble des actions de développement »¹⁸, et d'autre part de la nécessité « de ne pas manquer la gestion de la sortie de crise qui [allait être] de fait elle aussi sous « surveillance » médiatique. »¹⁹

L'évaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale » de la coopération belge menée en 2006 s'inscrivait dans le cadre d'une réflexion menée à plus long terme par la coopération belge ; en effet, l'appui à la décentralisation et la gouvernance locale représentait en 2005 une des préoccupations répondant à « un besoin de stratégie à plus long terme pour une meilleure efficacité et pertinence de l'Aide publique belge »²⁰. Le but de l'évaluation était donc d' « orienter la politique de la Coopération belge dans la perspective d'une meilleure prise en compte des thèmes « décentralisation » et « gouvernance locale » dans les programmes indicatifs de coopération et dans la formulation des programmes de coopération, en stimulant une meilleure maîtrise du thème (théorique et pratique) par les décideurs, les gestionnaires et responsables de la mise en œuvre. »²¹

L'évaluation intermédiaire du PCPA mené au Cameroun, a été réalisée en 2008 suite à une décision collective « par les membres du Comité d'orientation stratégique du PCPA dans un contexte de crise »²². En effet, alors que les objectifs du PCPA étaient de « contribuer à la démocratisation de la vie sociale, économique et politique au Cameroun »²³, une crise ayant principalement touché « le fonctionnement de la gouvernance du programme et sa dimension franco-camerounaise »²⁴, une évaluation portant sur ces deux dimensions a été commanditée dans le but de formuler des « recommandations pour répondre à ces dysfonctionnements et pour reconstruire le programme sur des bases plus saines »²⁵.

¹⁷ Egg Johnny, Michiels Denis, Blein Roger, Alby Flores Vanessa, *Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : Rapport principal*, Juin 2006, p. 15.

¹⁸ IRAM, *Evaluation du Dispositif de prévention et de gestion des crises 2005. Proposition technique*, Octobre 2005, p. 5.

¹⁹ *Ibid.*, p. 5.

²⁰ Extrait des termes de référence annexés au rapport « Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale ». Etape 2 », Avril 2006.

²¹ *Ibid.*

²² IRAM, *Evaluation intermédiaire du PCPA Cameroun*, Octobre 2008.

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.*

²⁵ *Ibid.*

Enfin, l'évaluation du FISONG réalisée en 2013 à partir de deux projets expérimentaux menés en Mauritanie et au Mozambique devait « rendre compte auprès des différentes parties prenantes des résultats et effets des deux dispositifs »²⁶ de ces deux programmes, ainsi que du volet échange/capitalisation dont le programme a été l'objet. Par ailleurs, une attention particulière devait être portée à l'aspect innovation sectorielle du FISONG. Plus précisément, « les éléments d'innovation (en termes d'objectif, de montage, de fonctionnement, d'activités) devaient être identifiés au regard des politiques et services existants dans les pays concernés en matière d'insertion professionnelle, ainsi qu'au regard des objectifs fixés par l'AFD pour la FISONG. »²⁷ Il s'agissait également d'accompagner « les réflexions sur les voies de pérennisation des dispositifs expérimentaux d'insertion socioprofessionnelle des jeunes menés en Mauritanie et au Mozambique, en particulier en termes d'activité et de services fournis, d'ancrage institutionnel et de financements, d'influence sur les politiques publiques d'insertion professionnelle des jeunes des deux pays concernés »²⁸.

²⁶ Youssouf CISSE, Agnès LAMBERT, Cécile PATAT, *Evaluation finale du Programme : Formation professionnelle, accompagnement vers l'emploi et insertion : mise en place de dispositifs de proximité en Mauritanie et au Mozambique*, Janvier 2013, p. 25.

²⁷ *Ibid.*, p. 25.

²⁸ *Ibid.*, p. 25.

II. Formalisation de la sélection de l'évaluateur externe, réduction de possibilité pour l'IRAM de faire valoir son identité

Dans cette partie, nous allons nous concentrer sur les implications d'un recrutement par AO de l'évaluateur externe, et analyser dans quelle mesure elles limitent les possibilités pour l'IRAM de faire valoir sa spécificité dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques d'aide au développement. Nous allons tout d'abord expliciter ce qui constitue cette spécificité de l'IRAM, avant de développer les limites du recrutement de l'évaluateur externe par AO, en abordant notamment la réduction des dynamiques participatives que ce mode de recrutement implique, et en confrontant cette réduction à l'identité de l'IRAM.

A. La spécificité de l'IRAM, engagement associatif au Nord et promotion d'une approche participative au Sud

L'IRAM est composée de deux structures, l'une ayant vocation à fournir des prestations de service, et l'autre menant des activités de réflexion, capitalisation et plaidoyer. Nous allons tout d'abord développer l'importance de la composante associative et ce que celle-ci implique, puis considérer la promotion d'une approche participative menée par l'IRAM à travers les activités de sa société anonyme.

1. La participation comme objectif technique et managérial

Depuis sa création, l'IRAM a attaché une certaine importance à des activités de réflexion, de façon à prendre du recul par rapport aux activités qu'il effectuait par ailleurs. Ceci se retrouve notamment à travers l'organisation des Journées d'études (JE), l'occasion de recueillir un certain nombre de contributions et de mener des débats sur une thématique déterminée au préalable²⁹. Cette volonté réflexive apparaît en particulier dans l'introduction des JE de 1986, dont le thème, « Crise des théories du développement et conséquences pour l'IRAM », avait finalement été retenu malgré les controverses qu'il avait pu susciter : « la réflexion théorique est indispensable »³⁰ dans la mesure où « si on ne prend pas le temps d'avoir un peu de recul, de réfléchir à ce qu'on fait, de construire sa réflexion, on est dans l'empirisme mou et soumis aux idées dominantes. »³¹ L'attachement à la composante associative, moteur de cette réflexion, demeure, comme en témoignent certaines discussions informelles qui peuvent actuellement avoir lieu entre les salariés.

Néanmoins, le temps qu'il est désormais possible d'accorder à la réflexion s'est réduit au sein de la structure par rapport à ce qui pouvait être réalisé par le passé. Par exemple, Dominique GENTIL,

²⁹ Afin de donner un aperçu au lecteur, le programme des JE de 2013 se trouve en annexe n°2.

³⁰ IRAM, *Crise des théories du développement et conséquences pour l'IRAM. Journées d'étude des 12 et 13 septembre 1986*, Paris, 1986, p. 5.

³¹ *Ibid.*, p. 6.

ancien salarié et directeur de l'Institut, déplore « surtout le temps qui était laissé [aux salariés de l'IRAM], entre deux missions et deux écritures de rapport, pour des réflexions collectives, la rédaction d'articles, l'organisation de journées d'études, la participation à des conférences ou à des réseaux »³², précisant qu'à l'heure actuelle, bien que « [ses] collègues de l'IRAM s'efforcent de continuer à mener ces activités comme le montrent les publications, les récentes journées d'étude et le temps de débats organisés en interne, [ceci s'effectue] au prix d'un surtravail considérable »³³. Cette réduction de possibilité de faire preuve d'intelligence collective est attribuée par cet ancien salarié à la « vague libérale »³⁴ qui a notamment conduit à la généralisation des AO.

Un autre aspect de la particularité de l'IRAM est à trouver dans son mode de gouvernance : l'IRAM est piloté collectivement par ses salariés depuis le milieu des années 1970. Au-delà du fait que ce mode d'organisation permet à l'Institut de mettre en pratique les valeurs qu'il défend dans les activités qu'il mène, il apporte également la « preuve s'il en est qu'une entreprise capitaliste, avec sa recherche du profit, ses hiérarchies et ses compétitions internes n'est pas nécessairement le modèle le plus performant. Si elle sait s'adapter et évoluer, l'économie sociale et ses formes diverses permettent de viser d'autres objectifs que la simple rentabilité cependant indispensable pour la survie de l'entreprise, et d'établir des formes de travail en commun et d'intelligence collective, avec des délégations temporaires de responsabilité, dans la transparence et sous le contrôle de tous. »³⁵

Rappeler l'attachement des salariés à un certain nombre de valeurs et au mode d'organisation de la structure dans laquelle ils exercent leur activité professionnelle permet de mettre sur les plans individuel et collectif l'enjeu que représente la possibilité ou non d'exercer effectivement son activité selon les valeurs et le mode d'organisation souhaités. Ainsi, si l'on considère une organisation d'un point de vue psychosocial, alors il peut être utile de rappeler que la spécificité des êtres humains tient à leur besoin de s'organiser, d'organiser la société humaine, et que la nécessaire définition d'un système social tient également à la reconnaissance de la pluralité des êtres humains.³⁶ De plus, il existe diverses façons de considérer l'activité dans une entreprise, qui ne font pas nécessairement « appel à l'ensemble de 'l'humanité' du travailleur » dans la mesure où une activité peut ne mobiliser qu'une certaine capacité de travail en lieu et place d'un réel savoir-faire.³⁷ De la même façon, « à l'échelle des organisations, on observe une grande variété dans la façon dont les tâches sont découpées, dont le pouvoir est distribué. Certains travailleurs participent véritablement à l'action organisatrice (dans les coopératives, par exemple) d'autres subissent des choix sur lesquels ils n'ont pas leur mot à dire et ils ne peuvent pas

³² Dominique GENTIL, *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoires d'un praticien*, Paris, Karthala, 2013, p. 121.

³³ *Ibid.*, p. 121.

³⁴ *Ibid.*, p. 121.

³⁵ *Ibid.*, p. 112.

³⁶ Philippe SARNIN, *Psychologie du travail et des organisations*, Bruxelles, De Boeck, 2007.

³⁷ *Ibid.*, p. 14.

échanger avec leurs collègues sur les meilleurs moyens d'agir. On comprendra aisément qu'il est plus difficile de se sentir, et d'être reconnu, « humain » dans ce dernier cas. »³⁸

A une échelle plus microscopique encore, la psychologie du travail nous permet de savoir que « s'approprier son travail, le faire sien, en avoir la maîtrise constituent des processus qui augmentent l'implication, en donnant la possibilité de se réaliser dans son travail, activité qui devient alors un lieu de construction de sa personne et de son identité. »³⁹ Par ailleurs, « les moyens [de mieux vivre son travail] sont relativement connus, même s'ils ne sont pas souvent mis en œuvre. Ils dépendent notamment du mode d'organisation du travail qui permet ou non de renforcer la motivation intrinsèque et l'intérêt du travail. Le fait de pouvoir s'approprier son travail et sa façon d'agir, d'avoir un peu plus d'autonomie sans devenir seul responsable de toutes les difficultés, de connaître les objectifs et l'utilité sociale de son activité sont des facteurs qui rendent le travail intéressant et qui contribuent au développement des personnes. »⁴⁰ Ainsi, sans aucun doute, l'apport d'une entreprise structurée comme l'est l'IRAM s'inscrit dans le cadre de cette contribution au développement des personnes dont il est question.

Jusqu'ici, le principal élément constitutif de l'identité de l'IRAM est donc l'attachement que ses salariés portent à la valeur associative incluse dans cette structure, ses domaines d'activité et sa signification ; malgré la difficulté de plus en plus grande, d'un point de vue de l'investissement personnel des salariés, que représente le respect de ces valeurs, nous avons vu que celui-ci était important d'un point de vue du respect des identités personnelles constituant les organisations.

2. Volonté inflexible de porter les voix inaudibles, enjeux et implications

La volonté première des créateurs de l'IRAM était de promouvoir les populations rurales sur les plans économique, social et politique dans la construction des nouveaux Etats. Cet aspect a toujours opéré comme un fil conducteur de l'Institut et de ses activités, également du point de vue de sa composante associative.

De fait, c'est plus largement au cours de son histoire que l'Institut fait valoir dans l'élaboration des politiques publiques les intérêts et enjeux de certaines populations habituellement omises du « cycle des politiques publiques »⁴¹. En effet, même si depuis une trentaine d'années, les populations bénéficiaires de l'aide se regroupent dans un certain nombre d'organisations, et ce aux niveaux local, national, régional et international, afin de peser sur les décisions politiques dans un certain nombre de domaines, ces populations ne sont que rarement associées spontanément aux décisions les concernant en

³⁸ *Ibid.*, p. 14.

³⁹ Claude LEMOINE, *Psychologie dans le travail et les organisations. Relations humaines et entreprises*, Paris, Dunod, 2003, p. 29.

⁴⁰ *Ibid.*, p. 71.

⁴¹ Cette formulation est encore une fois utilisée par souci de simplification, et renvoie à l'ensemble des processus relatifs à l'élaboration et à l'évolution d'une politique publique.

dépit du discours participationniste dominant.⁴² Or, en tant qu'acteur se retrouvant dans le champ de la coopération, « leur insertion dans [ce] champ devrait être l'enjeu principal, de la conception à l'évaluation, des interventions, avec une réelle responsabilité dans les prises de décision »⁴³ selon les propos d'un ancien salarié et directeur de l'Institut.

L'intérêt porté au contexte local constitue par ailleurs un réel engagement, qui se retrouve dans la charte de l'Institut : ainsi, les objectifs de celui-ci visent à améliorer le bien-être « selon les aspirations des groupes sociaux concernés »⁴⁴, à construire des « modes de gouvernance plus démocratiques au niveau local et international »⁴⁵, ainsi qu'à améliorer les politiques publiques « dans le sens de l'intérêt général »⁴⁶. Afin de parvenir à ces engagements, l'IRAM fait notamment en sorte que « les groupes sociaux exclus ou dominés participent aux décisions et pèsent effectivement dans les évolutions »⁴⁷. Plus largement, l'IRAM entend prendre en compte « la nature des rapports sociaux et économiques mondiaux et utiliser cette compréhension pour contribuer à les rendre moins inégalitaires et plus équitables »⁴⁸, et nous reviendrons sur ce deuxième aspect par la suite.

L'objectif ici énoncé a été poursuivi par l'IRAM de diverses façons au cours de son histoire : dans l'approche « recherche-développement » qui a fait l'objet des JE de 1984, alors que l'usage de l'analyse de la situation existante et de l'établissement d'un diagnostic sont des pratiques classiques dans toute approche du développement, l'élément fondamental apporté est que ce diagnostic et cette analyse doivent être effectués par les paysans (au sens d'habitants d'un pays) eux-mêmes.⁴⁹ A la fin des années 1980, étaient encouragées des réflexions sur « les réactions des différents types de paysans aux politiques agricoles nationales », « les comportements des acteurs » ou encore sur les financements extérieurs « avec le souci que ceux-ci ne soient pas imposés [...], mais que les cadres nationaux et les paysans puissent être associés réellement dès la phase de conception »⁵⁰, l'on passe dès 1990 à un besoin de structuration du milieu paysan ou des acteurs locaux débouchant sur une vision des acteurs sous une perspective de rapport de pouvoir ; ce besoin intervient toujours dans le cadre des objectifs spécifiques de l'IRAM dans la mesure où les années 1990 correspondent à une période de désengagement de l'Etat, pendant laquelle les producteurs ruraux sont de plus en plus intégrés au marché. C'est dans ce contexte d'augmentation de la concurrence entre producteurs aux niveaux local, régional et international, que la volonté de l'IRAM est d'appuyer « l'émergence d'espaces de concertation entre les organisations paysannes, d'autres organisations de la société civile, l'Etat, et le secteur privé »⁵¹, dans le but de « renforcer les capacités d'intervention des organisations paysannes dans les débats sur les politiques agricoles, nationales ou

⁴² Dominique GENTIL, *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoires d'un praticien*, op. cit., p. 186.

⁴³ *Ibid.*, p. 185.

⁴⁴ Charte IRAM. Une expertise indépendante pour un monde plus solidaire, IRAM, 2006.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

⁴⁹ IRAM, *Recherche-Développement. Journées d'Etude des 12 et 13 septembre 1984*, Paris, 1984, p. 7.

⁵⁰ IRAM, *Quelques aspects de politiques agricoles. Journées d'études IRAM, 16 et 17 septembre 1988*, p. 105.

⁵¹ IRAM, *Notes de synthèse par périodes et par thèmes. IRAM, 50 ans en 2007*, Paris, 2007, p. 21.

régionales »⁵². Dans cette perspective, la première modification dans le positionnement de l'IRAM a été en premier lieu motivée par l'évolution « des rapports Etat-paysannerie au détriment de la participation paysanne. »⁵³

Si l'on revient sur la version de la charte de l'IRAM de 2006, deux éléments ressortent de ce document fondamental : d'une part, la participation des « groupes sociaux exclus » est un objectif de l'IRAM sur le plan opérationnel ; d'autre part, la caractérisation de ces groupes comme « exclus » fait elle-même l'objet d'une réflexion. Alors que nous venons de nous attarder sur le premier point, nous allons à présent nous concentrer sur des sujets et des modes de réflexion que cet objectif implique.

Au cours des années 1980, ont eu lieu au sein de l'IRAM des débats internes au cours desquels les salariés insistaient sur « la nécessité d'un lien entre trois fonctions, un triangle magique : les interventions dans le milieu rural, [l'activité] principale [de l'Institut], mais qui devait s'appuyer et alimenter une fonction de capitalisation d'expériences et de recherche et servir de support à des actions de formation/enseignement. Pour [l'IRAM], les interventions adaptées devaient s'appuyer sur une bonne connaissance des structures et des logiques paysannes, souvent disponibles dans les travaux de chercheurs en sciences sociales, mais aussi sur l'observation/évaluation des réactions des paysans aux diverses formes de projets. »⁵⁴

En ce qui concerne la « bonne connaissance des structures et des logiques paysannes, le rapport « Quelle politique agricole pour Haïti ? », rédigé en 1990 et fondé sur trois années d'expérience en matière agricole dans ce pays, a donné lieu en 1992 à une analyse des points forts et points faibles de ce document et de son processus de rédaction, qui avaient contribué à sa prise en compte (ou sa non prise en compte) par les autorités publiques nationales. Parmi les points faibles, a été cité le fait que la prépondérance de l'approche économique a conduit à trop négliger les facteurs socioculturels du fonctionnement de l'agriculture haïtienne. Ainsi, l'on met ici en avant certes la prise en compte du contexte local, mais en prenant garde d'y intégrer un maximum d'angles de vue différents, c'est-à-dire de le considérer dans son ensemble.

Ainsi, les objectifs poursuivis par l'IRAM semblent impliquer une étude approfondie du contexte local, autrement dit de prendre en compte un maximum de critères sur l'échelle étudiée. C'est également une conclusion que semble faire ressortir l'évaluation du DNP-GCA suite à la crise alimentaire rencontrée au Niger en 2004-2005. Cette nécessité d'examen approfondi peut être notée à deux niveaux.

- i) D'une part, au niveau des conclusions du rapport d'évaluation lui-même, celui-ci pointant par exemple l'importance du rôle des missions conjointes dans la perception de l'insécurité alimentaire, qui apportent « des analyses à la fois plus détaillées car ciblées sur les zones

⁵² *Ibid.*, p. 21.

⁵³ *Ibid.*, p. 4.

⁵⁴ Dominique GENTIL, *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoires d'un praticien*, op. cit., p. 179.

vulnérables et plus globales en traitant l'ensemble des facteurs conditionnant la sécurité alimentaire des ménages »⁵⁵. En effet, les résultats de ces missions se sont trouvés de fait largement exploités dans les demandes d'aide effectuées par le gouvernement ou des partenaires à l'échelle internationale (Programme alimentaire mondial (PAM), Organisation des Nations unies (ONU)). Par ailleurs, alors que le Système d'alerte précoce (SAP, l'une des structures constituant le Dispositif) avait su évoluer pour modifier sa conception de l'analyse de la vulnérabilité, l'évaluation le considère comme demeurant imparfait compte tenu de son incapacité à, entre autres, couvrir une palette plus large de variables. Enfin, toujours en ce qui concerne les conclusions de l'évaluation, l'un des principaux défauts du ciblage de l'aide qui a été effectué réside dans le fait que celui-ci a été fait sur une base principalement géographique « alors que, s'agissant d'une crise d'accessibilité la vulnérabilité est moins géographique que socio-économique »⁵⁶.

- ii) D'autre part, les enquêtes menées dans les régions de Maradi et Zinder ont eu une importance considérable dans la compréhension de ce qui a été rapidement dénommé « crise », et ont par conséquent permis d'effectuer des recommandations d'autant plus pertinentes pour l'avenir du Dispositif. Or, celles-ci ont été menées avec pour objectif notamment d'améliorer la compréhension de la crise, et ces enquêtes, davantage qualitatives que quantitatives, ont représenté une part réellement importante dans le cadre de cette évaluation donnant lieu à un rapport spécifiquement dédié à leur présentation. Ceci bien que les moyens alloués à leur réalisation aient poussé les évaluateurs à se concentrer sur ces deux régions, rendant donc ces enquêtes illustratives et non représentatives⁵⁷.

Enfin, l'approche « recherche-développement » de l'IRAM considérait également l'évolution de la situation au cours du temps, comme importante à prendre en compte.⁵⁸

Nous avons donc vu qu'un autre élément constitutif de l'identité de l'IRAM est la volonté de porter les intérêts des populations habituellement exclues du cycle de politiques publiques. Par ailleurs, nous avons pu faire ressortir ce qu'impliquaient les objectifs de l'IRAM et son attachement à une certaine prise de recul et à des activités de réflexion.

⁵⁵ Vanessa ALBY FLORES, Roger BLEIN, Johny EGG, Denis MICHIELS, *Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : Rapport principal, op. cit.*, p. 130.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 179.

⁵⁷ Denis MICHIELS, consultant indépendant ayant participé à l'évaluation du Dispositif, entretien téléphonique réalisé le 8 août 2013.

⁵⁸ IRAM, *Recherche-Développement. Journées d'Etude des 12 et 13 septembre 1984, op. cit.*, p. 7.

B. Omission de la construction nécessairement participative du référentiel de l'évaluation, réduction de l'utilité de celle-ci

Ces études précises et approfondies des dynamiques locales se déclinent à plusieurs stades du processus d'évaluation d'une politique publique d'aide au développement. Nous allons ici nous intéresser spécifiquement à la construction du référentiel de l'évaluation, que nous avons évoquée dans la première partie de ce document, et qui pourrait idéalement intervenir lors de la phase de recrutement de l'évaluateur externe. En particulier, nous allons voir que les AO réduisent la possibilité de dialogue entre le commanditaire et l'évaluateur, dialogue pourtant cher à l'IRAM ; nous verrons également en quoi la construction actuelle du référentiel de l'évaluation implique une perte de sens de l'évaluation.

1. Le recours aux appels d'offre, réduction de possibilités pour l'évaluateur externe de faire preuve d'originalité

Les AO ont été systématisés au sein d'un certain nombre de bailleurs de fonds avec l'avancée de la libéralisation. Même si cela « peut tout à fait se comprendre pour des interventions relativement lourdes, comme un projet sur cinq ans »⁵⁹, il n'en demeure pas moins qu'il faut « se mouler dans un cadre prédéterminé et ne pas faire preuve de trop d'originalité si [l'évaluateur potentiel] veut être retenu »⁶⁰. Ainsi, malgré le « succès de certains appels d'offre [de l'IRAM] auprès de la Banque Ouest-Africaine de Développement (BOAD), de l'Union Européenne ou du ministère de la Coopération, [un ancien directeur de l'IRAM] regrette le temps où il y avait la possibilité de négociations directes des termes de référence avec les bailleurs, où on pouvait discuter de ce qui ne pouvait pas être écrit et de ce qui était réellement faisable. »⁶¹ Ainsi, outre le caractère intellectuellement limité et chronophage de l'exercice général de réponse aux AO⁶², se conformer au cadre imposé et proposer une méthodologie conforme au cahier des charges imposé restreignent la possibilité de mettre en œuvre les résultats éventuels d'une réflexion que l'IRAM a continuellement menée au cours de son histoire sur le positionnement à adopter vis-à-vis des courants de pensée dominants dans le champ de la coopération internationale et du développement. A titre d'exemple, au cours des années 1970, l'IRAM s'efforçait de « définir des alternatives au sein de grands projets de développement, de défendre des approches plus participatives et d'en élaborer les outils méthodologiques [...] »⁶³ Or, si l'un des objectifs du recours aux AO était de favoriser la concurrence, celle-ci semble relever bien plus de critères économiques, que de critères permettant de promouvoir des approches variées des sujets traités. Par exemple, les commentaires effectués lors des réponses aux AO, bien qu'autorisés, ne sont de fait que marginaux comparés à l'évaluation globale⁶⁴.

⁵⁹ Dominique GENTIL, *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoires d'un praticien*, op. cit., p. 121.

⁶⁰ *Ibid.*, p. 121.

⁶¹ *Ibid.*, p. 121.

⁶² *Ibid.*, p. 121.

⁶³ IRAM, *Notes de synthèse par périodes et par thèmes. IRAM, 50 ans en 2007*, op. cit., p. 6.

⁶⁴ Doctorante en évaluation des politiques publiques, entretien réalisé à Paris le 16/10/2013.

Pourtant, comme nous l'avons évoqué dans la partie relative aux définitions des concepts utilisés dans ce document, la définition du référentiel de l'évaluation peut être considérée comme faisant partie intégrante de l'évaluation elle-même. Cette définition inclut notamment de déterminer les objectifs à attribuer à l'évaluation. Or, s'il est nécessaire de définir un référentiel spécifique à l'évaluation, avec les objectifs propres de celle-ci, il faut alors se demander qui est légitime pour préciser ce nouveau référentiel, ces nouveaux objectifs. Plusieurs approches sont proposées par l'AFD⁶⁵ : i) selon certaines, le référentiel de l'évaluation doit refléter des préoccupations sociétales qui dépassent le cadre du programme. Cela pourrait sous-entendre qu'il existe un certain nombre de principes et de critères largement reconnus par l'ensemble des acteurs constituant la société ou participant au programme, ou plutôt en l'occurrence à la politique évaluée. ii) Dans des domaines où les divergences parmi les parties prenantes sont élevées, il est possible de se référer plutôt à des travaux académiques, ou encore iii) des engagements plus généraux, tels que des engagements pris sur la scène internationale. Quoiqu'il en soit, cette question de la définition du référentiel de l'évaluation implique un questionnement autour des acteurs qu'il est pertinent de mobiliser pour la participation à la définition de ce référentiel ; nous reviendrons sur cette participation dans la suite. Pour l'instant, nous allons voir qu'en pratique, les méthodologies de certains bailleurs dont il est question dans l'échantillon d'étude ne permettent pas une réflexion approfondie autour des enjeux de l'évaluation telle que proposée dans les lignes précédentes.

Par exemple, en ce qui concerne les méthodologies prônées par le MAE français, un premier élément à noter est que la dernière version disponible a été revue⁶⁶ dans le but de le rendre plus abordable, celui de 2007 n'étant pas nécessairement compréhensible pour les personnes n'ayant pas vraiment de connaissances en termes d'évaluation.⁶⁷ Ainsi, la réflexion pour l'évolution du guide méthodologique n'a pas porté sur les concepts, mais a cherché à pouvoir être mis en application le plus facilement possible, et ce par des ressources humaines ne connaissant pas forcément la discipline ; ceci ne laisse raisonnablement pas supposer un accroissement de la flexibilité des termes de référence. Par ailleurs, le guide de 2007 stipulait déjà que même si « les TDR [(Termes de référence)] ne sont pas un cahier des charges à respecter stricto sensu [...], l'appréciation des propositions [avancées par les consultants] portera sur la description des méthodes d'enquête »⁶⁸, ce qui laisse de fait une faible marge de manœuvre à l'évaluateur externe. Un autre exemple relatif à la réduction des marges de manœuvre de l'évaluateur externe peut être trouvé, tel que celui de l'AFD, où on reconnaît que les marges de manœuvre du consultant se sont réduites depuis un an ou deux : auparavant, l'Agence tâtonnait sur les méthodes à employer, et attendait beaucoup des propositions des évaluateurs externes. Mais cette attitude avait mené à un certain nombre d'écueils, et l'Agence est désormais beaucoup plus précise dans ses demandes et sur les profils d'experts

⁶⁵ Karine BELNA, Tiphaine LEMENAGER, Laurent MERMET, « Evaluer l'efficacité de politiques et programmes environnementaux : quel cadrage méthodologique proposer ? Le cas du Fonds de partenariat pour le carbone forestier », *op. cit.*, pp. 29-30.

⁶⁶ La dernière version dont il est question date de 2007 ; le produit de sa révision était toujours en attente de publication le 19 juillet 2013.

⁶⁷ Membre du pôle Evaluation du Ministère des affaires étrangères, MAE, entretien réalisé à Paris le 19/07/2013.

⁶⁸ DGCID, *Guide de l'évaluation 2007. Nouvelle édition complétée et révisée*, *op. cit.*, p. 23.

à réunir ; ainsi, en parallèle de la réduction des marges de manœuvre de l'évaluateur, un travail plus approfondi sur la préparation de l'évaluation est effectué en interne.⁶⁹ A noter que là encore, en ce qui concerne les contributions attendues des évaluateurs, seuls les aspects méthodologiques sont mentionnés. Qui plus est, il y a une certaine similitude entre la volonté de l'IRAM de combiner ses interventions avec une fonction de capitalisation d'expériences et de recherche, et les propos recueillis selon lesquels l'évaluation était considérée à l'AFD comme un outil de production de connaissances, un domaine de recherche au sens classique du terme. Cette restriction de dialogue entre les deux structures, ou plus largement entre l'Agence et les évaluateurs externes qu'elle mobilise, va pourtant à l'encontre de la similitude des visions décrites. Par ailleurs, l'utilité d'un tel processus est également à remettre en question au sein de cette structure vis-à-vis des critères de sélection de l'expert : en effet, alors que l'une des motivations pour la généralisation des AO était la mise en concurrence des différents bureaux d'études, de fait après qu'un certain nombre d'AO ont été remportés par une même structure, des relations de confiance s'établissent⁷⁰, biaisant ainsi les éventuels effets positifs d'une telle démarche. Et en ce qui concerne le cas de l'IRAM, sa sélection serait pour l'Agence à la fois gage de qualité, et l'assurance que les critères du CAD seront bel et bien respectés.⁷¹

Dans des cas extrêmes, les objectifs de l'évaluation, en plus de ne pas donner lieu à une réflexion conjointe entre le commanditaire et l'évaluateur, ne sont pas strictement définis par le commanditaire lui-même ou les commanditaires eux-mêmes. Ce fut par exemple le cas pour l'évaluation du FISONG par exemple, « les attentes et les enjeux de l'évaluation étaient différents [pour chacune des ONG du consortium] et appelaient à un exercice d'évaluation distinct », si bien que « au lieu de l'analyse globale d'un programme, il s'est donc agi de réaliser trois exercices d'évaluation : deux dispositifs pays, riches et complexes, et un dispositif transversal »⁷².

2. Construction du référentiel de l'évaluation, nécessité sans laquelle l'évaluation perd son sens

A l'opposé de cette restriction du dialogue en amont des phases habituelles de l'évaluation (documentaire, dite de terrain, de synthèse, etc.), nous allons à présent considérer la plus-value qu'apporterait un réel dialogue relatif au référentiel de l'évaluation, et la dimension participative que ce dialogue impliquerait.

⁶⁹ Membre de la Division Evaluation et Capitalisation du Département de la Recherche, AFD, entretien réalisé à Paris le 22/10/2013.

⁷⁰ Doctorante en évaluation des politiques publiques, entretien réalisé à Paris le 16/10/2013.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² Youssouf CISSE, Agnès LAMBERT, Cécile PATAT, *Evaluation finale du Programme : Formation professionnelle, accompagnement vers l'emploi et insertion : mise en place de dispositifs de proximité en Mauritanie et au Mozambique, op. cit.*, p. 29.

Notre principale hypothèse de travail est que l'évaluation des politiques publiques est considérée comme faisant partie intégrante du cycle de politiques publiques : l'évaluation d'une politique publique doit avoir un réel impact sur les décisions relatives à cette politique (réorientation des objectifs, ajustement des moyens de mise en œuvre, etc.), ou encore, cette évaluation doit avoir une certaine utilité pour l'institution qui la commande.

Selon une synthèse de différentes typologies des modes d'utilisation de la recherche dans la prise de décision politique, trois modèles principaux peuvent être mis en évidence⁷³ :

- Un modèle « dit 'instrumental' ou 'rationnel', qui se manifeste par une influence directe d'un résultat de recherche sur une décision politique », soit parce qu'un résultat d'une recherche influe spontanément une décision, soit parce que des décideurs ont commandé une recherche spécifique en vue de répondre à un problème ;
- Un modèle « dit 'conceptuel' ou 'incrémental' », dans la mesure où la recherche peut apporter « une connaissance qui modifie la façon dont les décideurs considèrent un problème et envisagent ses solutions » ;
- Un modèle « dit 'tactique' ou 'symbolique' dans lequel les décideurs utilisent, commandent ou sélectionnent des résultats de recherche pour défendre des politiques existantes ou supporter des décisions déjà prises et des changements souhaités. »

La construction participative du référentiel de l'évaluation, permettant de définir les objectifs de celle-ci, implique de situer cet exercice vis-à-vis des modèles décrits précédemment. En particulier, la construction de ce référentiel avec l'évaluateur externe, et donc indépendant des décisions éventuellement déjà prises dans le cadre du modèle appelé tactique ou symbolique, permet de ne pas inscrire l'évaluation dans une telle démarche, et par conséquent de lui rendre son sens en respectant réellement, et non de façon factice, l'hypothèse d'appartenance de l'évaluation au cycle de politique publique. Par ailleurs, « la pertinence des sujets traités » est « un facteur déterminant de l'utilité »⁷⁴ de l'évaluation. Or, nous avons défini ici la pertinence de façon générale comme « le bien-fondé de l'action au regard des objectifs et enjeux déterminés au départ »⁷⁵. Dans l'optique d'une construction du référentiel de l'évaluation, il s'agit donc de déterminer la pertinence de tel ou tel référentiel vis-à-vis de la place accordée à l'évaluation. Or, faire l'hypothèse que l'évaluation est partie intégrante du cycle de politique publique, et définir une politique publique comme devant être conçue au nom de l'intérêt général, impliquent de considérer que l'évaluation doit permettre d'orienter ou de réorienter la politique évaluée vers cette réponse à l'intérêt général, en l'occurrence des populations concernées par la politique d'aide au développement. De la spécificité de l'IRAM, donc de la volonté de promouvoir les intérêts et enjeux de certaines populations locales dans la conception des politiques publiques, il ressort que l'absence, ou en tout cas la forte réduction de dialogue entre les commanditaires des évaluations et l'IRAM en amont des phases

⁷³ Jocelyne DELARUE, Jean-David NAUDET, Véronique SAUVAT, *Les évaluations sont-elles utiles ? Revue de littérature sur « connaissances et décisions »*, Ex-post, Paris, n°3, janvier 2009, p. 6.

⁷⁴ *Ibid*, p. 7.

⁷⁵ DGCID, *Guide de l'évaluation 2007. Nouvelle édition complétée et révisée*, op. cit., p. 24.

documentaires, de terrain, de synthèse etc. est donc un facteur de réduction des possibilités pour l'Institut de mettre en application sa spécificité. Cette position est parfois assumée par les commanditaires : ainsi, l'AFD reconnaît que malgré le principe d'externalisation de l'évaluation, l'Agence peut restée impliquée, avec un degré variable. Lorsque les évaluations sont faites à la demande des deux ministères de tutelle de l'Agence, celle-ci intervient très peu ; si l'objectif de l'évaluation est avant tout un apprentissage interne, alors il y a une plus forte implication. Et dans certains cas (les études d'impact notamment), l'évaluation peut s'effectuer en interne.⁷⁶ Plus généralement, ce même bailleur admet volontiers que les objectifs de l'évaluation ne sont pas forcément partagés avec le bénéficiaire (à entendre ici au sens de bénéficiaire direct, soit le gouvernement du pays partenaire) ; l'Agence ne se prive donc pas de réaliser des évaluations selon ses objectifs propres, qui peuvent être de stratégie, d'influence, etc.⁷⁷ Dans une telle situation, considérer l'évaluation sous une perspective constructiviste plutôt que positiviste accroît les chances que l'évaluation ait effectivement une influence dans le cycle des politiques publiques. Ces deux perspectives étant définies partiellement comme suit : i) les auteurs constructivistes considèrent l'évaluation « comme une série d'arguments destinés à pénétrer dans la sphère où s'élaborent les décisions, puis à y être débattus, acceptés ou réfutés au même titre que d'autres arguments émanant de différents registres (idéologies, intérêts, normes institutionnelles, etc.) »⁷⁸; ii) « la position positiviste s'appuie sur trois revendications : (i) ce sont les résultats qui comptent, le reste est subordonné ; (ii) l'objectivité tient à la qualité scientifique des mesures effectuées ; et (iii) la généralisation et la « découverte » de lois sociales va de pair avec un traitement rigoureux de la question de la causalité »⁷⁹. Qui plus est, le fait que « les organisations, en tant que génératrices d'action, sont plus souvent dans un processus d'invention à la volée ou de raccrochage aux idéologies ou discours circulants, que dans un processus d'épuration et d'élaboration objective de connaissances »⁸⁰, ne va pas dans le sens d'une réelle influence d'une approche positiviste. Néanmoins, une approche constructiviste ne saurait se réduire dans la pratique à, par exemple, établir « un compte-rendu de l'opinion spontanée des acteurs ou des bénéficiaires sur le déroulement et l'efficacité d'un programme, destiné à informer rapidement les décideurs. »⁸¹ En effet, en considérant que l'évaluation possède une double nature « comme recherche appliquée d'une part, et comme jugement argumenté à l'usage des politiques d'autre part »⁸², une participation des acteurs cités ci-dessus réduite à un compte-rendu de leur opinion spontanée est insuffisant. D'autant plus que la participation des bénéficiaires des politiques d'aide au développement

⁷⁶ Membre de la Division Evaluation et Capitalisation du Département de la Recherche, AFD, entretien réalisé à Paris le 22/10/2013.

⁷⁷ *Ibid.*

⁷⁸ Jocelyne DELARUE, Jean-David NAUDET, Véronique SAUVAT, *Les évaluations sont-elles utiles ? Revue de littérature sur « connaissances et décisions »*, op. cit., p. 18.

⁷⁹ *Ibid.*, p. 26.

⁸⁰ Philippe BAUMARD, « Géo-économie et stratégie des entreprises », *La Revue française de géo-économie*, vol. 21, n° 2, juin 2002, cité par Jocelyne DELARUE, Jean-David NAUDET, Véronique SAUVAT, *Les évaluations sont-elles utiles ? Revue de littérature sur « connaissances et décisions »*, op. cit., p. 15.

⁸¹ Jocelyne DELARUE, Jean-David NAUDET, Véronique SAUVAT, *Les évaluations sont-elles utiles ? Revue de littérature sur « connaissances et décisions »*, op. cit., p. 19.

⁸² *Ibid.*, p. 18.

dans le processus d'évaluation est promue depuis les années 1980 déjà. Cependant : « la participation est devenue dans le langage des développeurs, une exhortation complètement creuse. On fait semblant de recueillir les besoins des populations, de les consulter, de les 'responsabiliser'. Sans perdre trop de temps, les enquêtes avant-projet ou les évaluations doivent être 'rapides et participatives'. »⁸³ On constate effectivement que les bénéficiaires ne sont associés qu'à la phase de collecte des données⁸⁴, et on est donc loin de ce qu'entend défendre l'IRAM en termes de promotion des intérêts et enjeux des populations bénéficiaires : c'est au bout de trois ans qu'un service soutenu par des experts de l'IRAM, avait réussi à créer un climat de confiance avec les paysans et à modifier progressivement les rapports entre les cadres et la population, climat qui contraste avec les sentiments de supériorité véhiculés entre autres par les coopérant nigériens en 1965.⁸⁵

La participation fait donc partie des débats relatifs à l'évaluation des politiques publiques depuis plusieurs décennies ; qu'elle soit promue dans le cadre d'évaluations dites conjointes ou partenariales, elle est censée amener notamment à une appropriation de l'évaluation par les pays partenaires, un renforcement de capacité, afin que ces pays puissent *in fine* évaluer eux-mêmes les politiques de développement les concernant. C'est en tout cas l'objectif poursuivi entre autres par l'AFD et le MAE français.⁸⁶ Comme l'indique Philippe LAVIGNE-DELVILLE en s'appuyant sur une étude du cas nigérien vis-à-vis de la mise en œuvre de la DDP, « la notion d' 'ownership' [...] est ambiguë : il ne s'agit pas tant de reconnaître une autonomie aux Etats dans le choix de leurs politiques que de tenter (une nouvelle fois, pourrait-on dire) de leur faire adopter les 'bonnes' politiques. »⁸⁷ Ce constat, dressé pour les politiques publiques elles-mêmes, fait tout à fait sens pour leur évaluation dans la mesure où, là aussi, la discipline est exportée avec ses standards.

Du point de vue de l'IRAM, aux débuts de l'histoire de l'Institut, la participation était considérée comme permettant à la fois la libre expression et une forme de contrôle démocratique des paysans. Cette même participation étant par ailleurs considérée comme permettant d'expérimenter d'autres voies de développement, et le suivi-évaluation étant également cité parmi les outils permettant par la suite (dans les années 1970) de construire des alternatives⁸⁸, l'exportation du modèle standardisé de l'évaluation ne correspond clairement pas à la vision de l'IRAM.

Un autre impact négatif du recours aux AO sur les capacités de l'IRAM à faire valoir sa spécificité, rencontré au moins dans certains pays d'Afrique de l'Ouest, est que « la multiplication des consultations et expertises financées par les institutions de développement est paradoxalement un des

⁸³ Dominique GENTIL, *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoires d'un praticien*, op. cit., p. 48.

⁸⁴ Doctorante en évaluation des politiques publiques, entretien réalisé à Paris le 16/10/2013.

⁸⁵ Dominique GENTIL, *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoires d'un praticien*, op. cit., p. 48.

⁸⁶ Selon les propos recueillis lors de l'entretien réalisé avec un membre du pôle Evaluation du Ministère des affaires étrangères.

⁸⁷ Philippe LAVIGNE-DELVILLE, « Déclaration de Paris et dépendance à l'aide : éclairages nigériens », *Politique africaine*, 2013/1.

⁸⁸ IRAM, *Notes de synthèse par périodes et par thèmes. IRAM, 50 ans en 2007*, Paris, 2007.

principaux obstacles à la constitution de capacités de recherche en sciences sociales. »⁸⁹ En effet, la promotion, de la part des commanditaires, d'une certaine implication de la part d'organisations des pays partenaires dans les évaluations, ajoutée à l'expertise technique requise par les AO, incite à la création de structures d'expertise ou de consultance dans les pays partenaires, au détriment de structures potentiellement destinées à devenir de véritables pôles de recherche en sciences sociales. Ceci s'oppose encore une fois à la valorisation de la spécificité de l'IRAM, et ce à deux niveaux. i) D'une part, cela prive toute organisation désirant avoir recours à des travaux de recherche menés dans ces pays de ressources potentielles. Or, de telles ressources seraient sans aucun doute importantes pour une structure accordant une attention particulière à des activités de réflexion, telle que l'IRAM. ii) D'autre part, les étudiants qui pourraient alimenter ces centres de recherche se trouvent face à une réduction d'opportunités en termes professionnels, ayant donc bien souvent le choix entre s'expatrier dans des centres de recherche reconnus, ou intégrer des cabinets de consultance au niveau local. Ceci entre donc là aussi en contradiction avec une vision participative de l'insertion professionnelle, qui voudrait que les intérêts des étudiants concernés soient entendus. Car comme le rappelle Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, la différence sur le plan intellectuel entre une activité de consultance et une activité de recherche est de taille, que ce soit sur l'imposition ou non d'une méthodologie, la durée allouée à l'exercice, la place des enquêtes de terrain dans le processus, le type de recherche bibliographique effectuée, etc.⁹⁰ Dans la même veine, même si « la plupart des chercheurs considèrent l'IRAM avec condescendance ('ce ne sont que des praticiens un peu naïfs et manquant de recul, qui ne font pas de la vraie recherche') et les universitaires [l']utilisent comme des pourvoyeurs de 'connaissances pratiques', pour des étudiants spécialisés »⁹¹, il n'en demeure pas moins que l'Institut est attaché à la conservation d'une qualité de réflexion rappelant celle de la recherche qui, si elle ne se retrouve pas dans les prestations de service, n'est pas soutenable. Or, dans ce contexte de standardisation et d'appel à la consultance, pour mener des activités de recherche, « la bataille pour la qualité doit être incessante, il faut une vigilance permanente pour ne pas baisser peu à peu le niveau d'exigence scientifique »⁹².

Le dernier élément permettant de questionner la légitimité des commanditaires de l'évaluation à construire le référentiel de celle-ci de façon quasi exclusive, est l'impartialité et l'objectivité supposées de l'évaluation. En effet, selon le guide récapitulatif des normes et standards de référence pour l'évaluation du CAD, « le processus d'évaluation en tant que fonction devrait être impartial et être indépendant des mécanismes mis en place pour l'élaboration des politiques, l'acheminement et la gestion des concours

⁸⁹ Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « Promouvoir la recherche face à la consultance. Autour de l'expérience du LASDEL (Niger-Bénin) », *Cahiers d'études africaines*, n°202-203, 2011/2, p. 512.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 517.

⁹¹ Dominique GENTIL, *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoires d'un praticien*, *op. cit.*, p. 187.

⁹² Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « Promouvoir la recherche face à la consultance. Autour de l'expérience du LASDEL (Niger-Bénin) », *op. cit.*, p. 523.

d'aide au développement. »⁹³ Or, le fait d'attribuer à l'évaluation des objectifs *a priori* revient, dans le cas où l'évaluation n'est pas commanditée suite à l'observation d'une situation particulièrement anormale (cf. évaluations du DNP-GCA au Niger et du PCPA au Cameroun), à effectuer des hypothèses sur les points forts ou faibles potentiels de la politique évaluée, et ainsi biaiser l'exercice d'évaluation. Associer un évaluateur jugé indépendant et objectif à la construction du référentiel de l'évaluation serait donc également un moyen de limiter ce biais possible. Ce point rejoint un défaut important de la méthode de Rationalisation des choix budgétaires (RCB) relevé par Lucien SFEZ, notamment Professeur de science politique : « les spécialistes ne proposent aucun cadrage méthodologique pour la recherche en matière d'objectifs. Ce problème est esquivé : on considère le plus souvent que les objectifs sont posés hors système. Ainsi le PPBS-RCB [()] devient un moyen plus sophistiqué d'allocation des ressources. Le système est cherché, construit, mais imparfait puisque toutes les interactions horizontales sont permises, mais l'interaction verticale fin-moyens avec remise en cause possible des fins est pratiquement écartée. »⁹⁴

⁹³ Réseau du CAD sur l'évaluation en matière de développement, *Evaluer la coopération pour le développement. Récapitulatif des normes et standards de référence. Deuxième édition*, OCDE, Bruxelles, Février 2010, p. 8.

⁹⁴ Lucien SFEZ, *Critique de la décision*, PUF, Paris, 1973, cité dans Patrick VIVERET, *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier ministre*, La documentation française, Collection des rapports officiels, Paris, Juin 1989, p. 46.

III. Normalisation du processus d'évaluation, difficulté pour l'IRAM d'amorcer la construction de l'intérêt général à partir de dynamiques locales

Nous étudions dans la présente partie la normalisation des critères de l'évaluation tels que décrits dans l'introduction (durabilité, efficacité, efficience, impact, pertinence), ainsi que les moyens accordés aux enquêtes de terrain lors des évaluations. Nous allons étudier plus particulièrement les critères de pertinence et d'efficacité :

- i) nous avons défini la pertinence comme le bien-fondé de l'action au regard des objectifs et enjeux déterminés au départ. Déterminer les enjeux d'une action implique de connaître ceux des populations concernées par cette action. De la même façon, construire une politique publique au nom de l'intérêt général implique de s'interroger sur la construction de cet intérêt général, et les différents intérêts à partir desquels elle peut s'effectuer. La volonté de l'IRAM d'accroître la participation de certaines catégories de population aux processus décisionnels publics renvoie bien à ces questions d'enjeux et d'intérêts. Le critère de pertinence est donc particulièrement adapté pour étudier la place laissée à la spécificité de l'IRAM dans l'évaluation des politiques publiques.
- ii) L'efficacité définie comme la mesure dans laquelle les objectifs sont atteints ou en train de l'être, est l'objet d'une attention particulière de la part des bailleurs de fonds comme le montrent le processus ayant donné naissance à la DDP en 2005, et au Programme d'Accra en 2008. Il s'agit donc dans ce cas de s'interroger sur les implications d'un tel engouement au niveau international.

Nous allons donc voir d'une part dans quelle mesure l'étude du critère de pertinence permet d'aborder effectivement les questions des enjeux et intérêts des différents acteurs concernés, autrement dit dans quelle mesure elle permet à l'IRAM de poursuivre ses objectifs ; nous approfondirons également le fait que la définition partielle de l'efficacité occulte d'autres dimensions de l'efficacité (dimensions que nous avons abordées dans la partie faisant état des définitions des concepts utilisés), et que ceci se retrouve dans les évaluations qui constituent le champ d'étude. D'autre part, nous confronterons les moyens alloués aux enquêtes terrain menées au cours des évaluations, à la dimension évolutive des enjeux et intérêts.

A. Définitions partielles des critères d'évaluation, simplification et rationalisation du contexte dans lequel s'inscrit une politique publique

Les critères d'évaluation établis par le CAD, et largement repris par les bailleurs de fonds, ont été établis de façon à conserver une certaine flexibilité, qui ne s'est pas révélée effective.⁹⁵ Leur production a été issue d'un travail de groupes contenant des experts du développement, mais également des experts universitaires, selon la logique du consensus.⁹⁶ Néanmoins, en ce qui concerne la pertinence et l'efficacité, le résultat est que les définitions telles que comprises à l'heure actuelle ne correspondent pas à celles qu'il conviendrait d'adopter si l'IRAM était réellement en mesure de faire valoir sa spécificité.

1. Les différentes dimensions de la pertinence face aux intérêts en jeu

La définition de la pertinence se décline en trois dimensions : la concordance avec les besoins des gouvernements des pays partenaires ; la concordance vis-à-vis des besoins des bénéficiaires finaux ; enfin, la concordance avec la stratégie globale du bailleur de fonds.⁹⁷ Alors que les bailleurs n'établissent pas nécessairement de priorité hiérarchique entre ces différentes dimensions, l'IRAM considère les deux premières comme primordiales : dès 1984, dans un rapport des Journées d'étude sur la Recherche-développement, l'Institut mentionne, dans le cadre d'une comparaison avec la R&D du secteur industriel, que « la diversité des situations rencontrées liée à l'écosystème, l'organisation sociale, l'intégration régionale, etc. est probablement l'élément majeur de différenciation entre l'industrie et le développement rural »⁹⁸. Plus particulièrement, en 1988, lors des journées d'études sur « quelques aspects de politique agricole », en mentionnant sa volonté de promouvoir la prise au sérieux du local ou des paysans dans les politiques nationales, l'IRAM annonçait vouloir s'appuyer sur des expériences locales pour fonder une politique nationale, dans la mesure où cela permettrait de favoriser les échanges d'expérience tout en respectant les diversités, sans généraliser une solution uniforme. Ainsi, dans le cadre des politiques de développement, l'accent est sur l'attention aux besoins des populations de façon à accroître la pertinence des politiques nationales.

Cela contraste avec les problématiques rencontrées par un certain nombre de bailleurs de fonds et commanditaires d'évaluations. En particulier, selon un membre de la division *Evaluation et capitalisation* de l'AFD, la prise de recul qu'induit notamment la prise en compte du critère de pertinence débouche sur une problématique propre aux politiques de développement financées par un bailleur extérieur, à savoir qu'il est délicat pour celui-ci de savoir jusqu'où il faut aller ou jusqu'où il est possible d'aller dans la remise en question des politiques nationales. Ces questionnements devraient, toujours selon la personne interrogée, provenir des pays partenaires eux-mêmes. Quant au positionnement du MAE français, celui-ci

⁹⁵ Propos de Hans LUNDGREN, Responsable du Réseau sur l'évaluation au sein du CAD, rapportés par une doctorante en évaluation des politiques publiques, lors d'un entretien réalisé à Paris le 16/10/2013.

⁹⁶ Membre de la Division Evaluation et Capitalisation du Département de la Recherche, AFD, entretien réalisé à Paris le 22/10/2013.

⁹⁷ DGCID, *Guide de l'évaluation 2007. Nouvelle édition complétée et révisée*, op. cit., p. 24.

⁹⁸ IRAM, *Recherche-Développement. Journées d'Etude des 12 et 13 septembre 1984*, Paris, 1984, p. 2.

est plus tranché : il n'est pas à l'ordre du jour de questionner les politiques nationales des pays partenaires.⁹⁹

Dans le même temps, dans certains cas les documents utilisés dans le cadre des critères de jugement pour déterminer de la concordance ou non d'une politique avec les préoccupations des pays partenaires, sont les Documents de stratégie pour la réduction de la pauvreté (DSRP), les Cadres stratégique de lutte contre la pauvreté (CSLP), etc., autrement dit des documents dont certains bailleurs reconnaissent qu'ils sont coécrits avec des organisations extérieures aux pays concernés. Dans le cas des DSRP, ils avaient été demandés à l'origine par la BM. Par exemple, dans le cas de l'évaluation de la politique de coopération de la CE avec la République du Congo, le deuxième critère de jugement, à savoir « les stratégies de coopération Commission - RC reflètent les priorités exprimées par le Gouvernement dans ses différents documents de politique publique (DSRP et politiques sectorielles) »¹⁰⁰ donne un résultat « moyen »¹⁰¹ : « les objectifs et stratégies généraux sont bien repris dans la programmation de la Commission, sur la base des documents validés par le gouvernement et de ses engagements »¹⁰², les stratégies des 9^e et 10^e Fonds européens de développement (FED) faisant référence aux différents axes du DSRP. « Néanmoins, la référence aux objectifs et stratégies nationaux se limite très souvent à des engagements du gouvernement et à un diagnostic de développement du pays sur la base de constats généraux »¹⁰³. Le second critère de jugement utilisé, soit « les stratégies de coopération Commission - RC reflètent les besoins des bénéficiaires »¹⁰⁴, et qui amène les évaluateurs à estimer que les stratégies programmées par la CE correspondent peu aux besoins des bénéficiaires¹⁰⁵, vient appuyer cette nuance. Ce manque de concordance est en effet notamment attribué à la faible qualité des systèmes de statistique nationaux : « le DSRP reconnaît à plusieurs reprises le manque de données fiables »¹⁰⁶, et « le Rapport National sur les OMD fait, lui aussi, un constat sévère sur l'état des statistiques congolaises »¹⁰⁷. C'est ainsi que « les différents documents d'interventions de la Commission [...] donnent l'impression de se faire sur des grandes tendances [...], sur des constats généraux [...] et/ou des données parcellaires. »¹⁰⁸ En ce qui concerne l'évaluation des politiques de coopération européenne et espagnole avec le Sénégal, la

⁹⁹ Membre du Pôle évaluation du Ministère des affaires étrangères, MAE, entretien réalisé à Paris le 19/07/2013.

¹⁰⁰ ECO-Consult, AGE, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation de la coopération de la Commission de l'Union européenne avec la République du Congo. Evaluation de niveau national. Volume 2 : Annexes*, Allemagne, 2012, p. 43.

¹⁰¹ ECO-Consult, AGE, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation de la coopération de la Commission de l'Union européenne avec la République du Congo. Evaluation de niveau national. Rapport principal*, Allemagne, 2012, p. 54.

¹⁰² ECO-Consult, AGE, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation de la coopération de la Commission de l'Union européenne avec la République du Congo. Evaluation de niveau national. Volume 2 : Annexes, op. cit.*, p. 43.

¹⁰³ *Ibid.*, p. 43.

¹⁰⁴ *Ibid.*, p. 49.

¹⁰⁵ ECO-Consult, AGE, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation de la coopération de la Commission de l'Union européenne avec la République du Congo. Evaluation de niveau national. Rapport principal, op. cit.*, p. 54.

¹⁰⁶ ECO-Consult, AGE, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation de la coopération de la Commission de l'Union européenne avec la République du Congo. Evaluation de niveau national. Volume 2 : Annexes, op. cit.*, p. 49.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 49.

¹⁰⁸ *Ibid.*, p. 49.

concordance vis-à-vis des stratégies nationales est également considérée *via* « le document du 10^{ème} FED [qui] rend compte dans sa première partie des références mobilisées en matière de politiques macro-économiques (DSRP 1 & 2, SCA [(Stratégie de croissance accélérée)]) »¹⁰⁹, ainsi que *via* les instruments mis en place dans le cadre de ces coopérations (aide programme, appui budgétaire). Quant à l'analyse de la concordance des stratégies européenne et espagnole vis-à-vis des besoins des populations, celle-ci fait l'objet, dans le corps du rapport, de quelques lignes énonçant l'existence de démarches de concertation pour la coopération européenne, et de changements « en matière de consultation des cadres locaux [...], notamment dans le cadre des approches de développement local »¹¹⁰ pour la coopération espagnole. Par ailleurs, l'existence d'études sur les besoins des populations et de démarches de consultation et/ou d'approches participatives auprès de la population, ainsi que la mobilisation de leurs résultats dans le diagnostic préalable aux différentes stratégies s'effectue très majoritairement à partir d'une lecture de documents officiels de coopération, et ne donnant visiblement pas nécessairement lieu à une réflexion approfondie. Ces constats font en outre écho à l'analyse effectuée sur le renforcement des Acteurs non étatiques (ANE) : à ce sujet « il y a eu une contreperformance de la participation à l'occasion du 10^{ème} FED avec un réel conflit d'agenda. Les exigences de la participation n'ont pu être prises en compte par l'agenda et les procédures de l'UE. Pour l'Espagne le problème reste entier. Les programmes de la coopération espagnole ne sont pas ouverts aux ANE qui n'ont aucune connaissance de la stratégie de coopération de l'Espagne. »¹¹¹ Il ressort donc ici que l'étude du critère de pertinence ne permet pas de mener une réelle étude sur la concordance de la politique de coopération européenne avec les besoins des populations, lesquels devraient pour ce faire être étudiés. De la même façon, dans les recommandations de ces deux évaluations, la prise en compte des besoins des populations ainsi que la participation de celles-ci ne peut aller plus loin, compte tenu de la largesse des sujets traités, que des aspects très généraux, tels la recommandation d'un « renforcement des capacités des acteurs (OSC [(Organisations de la société civile)], autorités locales, institutions publiques) »¹¹², « la promotion de la gouvernance locale, à travers le soutien des autorités locales et des ANE intervenant au niveau local »¹¹³. En ce qui concerne le Sénégal, il est recommandé pour le secteur routier, d'« améliorer la prise en compte des questions transversales, en assurant une meilleure réalisation du volet environnemental et sociale des études préalables et en prévoyant la consultation des populations locales »¹¹⁴.

¹⁰⁹ ECO-Consult, AGEF, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation conjointe de la coopération de la Commission européenne et de la coopération de l'Espagne avec le Sénégal. Evaluation de niveau national. Rapport principal*, Allemagne, 2010, p. 36.

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 36.

¹¹¹ ECO-Consult, AGEF, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation conjointe de la coopération de la Commission européenne et de la coopération de l'Espagne avec le Sénégal. Evaluation de niveau national. Volume 2. Annexes Tome 1*, Allemagne, 2010, p. 139.

¹¹² ECO-Consult, AGEF, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation de la coopération de la Commission de l'Union européenne avec la République du Congo. Evaluation de niveau national. Rapport principal, op. cit.*, p. 121.

¹¹³ *Ibid.*, p. 121.

¹¹⁴ ECO-Consult, AGEF, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation conjointe de la coopération de la Commission européenne et de la coopération de l'Espagne avec le Sénégal. Evaluation de niveau national. Rapport principal, op. cit.*, p. 99.

Pourtant, une étude de la concordance d'une politique avec les enjeux déterminés au départ exigerait un travail approfondi pour peu que l'on s'intéresse aux enjeux des populations. C'est notamment l'enseignement que nous permet de tirer l'évaluation du DNP-GCA, dans la mesure où « la gestion de la crise montre que les populations ne peuvent plus être considérées comme des bénéficiaires passifs de l'aide »¹¹⁵, et où en conséquence « l'intermédiation dans l'attribution des aides [...] doit accorder une place plus marquée aux organisations représentant les populations rurales »¹¹⁶, et où enfin, « la prise en compte des stratégies des populations et la prise en considération des acteurs locaux (communes et élus) s'avèrent nécessaires pour rendre l'aide plus prévisible et parvenir à mieux intégrer les appuis dans les dynamiques de développement et d'aménagement de l'espace sur les territoires communaux. »¹¹⁷

En ce qui concerne plus spécifiquement le système d'information, ses faiblesses ont résidé entre autres dans « la non différenciation socio-économique dans les zones agro-écologiques homogènes, [...] les ménages très vulnérables [n'ayant] pas vécu la même situation alimentaire que les ménages plus favorisés [au sein d'une même zone] »¹¹⁸ et le fait que « le cadre d'analyse simplifie les comportements économiques (procède à une analyse des systèmes de production en auto-consommation) et reflète insuffisamment les comportements réels (ventes de la production à la récolte et dépendance du marché en cours d'année) »¹¹⁹. On perçoit bien, dans ce cas précis, la nécessité de comprendre les enjeux des personnes concernées afin de concevoir des systèmes d'information appropriés visant à élaborer une action publique répondant au mieux aux besoins, ainsi que la nécessité, pour comprendre ces enjeux, de mener une investigation approfondie qu'une étude imposée suivant un trop grand nombre de critères ne permettrait pas. Il est d'ailleurs intéressant de noter que le chapitre du rapport final de l'évaluation du DNP-GCA consacré à la synthèse des forces et faiblesses du Dispositif et aux enseignements de la crise alimentaire de 2005 conclut l'analyse menée dans les trois chapitres qui précèdent « à l'aide des critères habituels d'évaluation (pertinence, cohérence, efficacité, efficience et viabilité) »¹²⁰. Ainsi, cette évaluation précise, qui a permis, notamment grâce à des enquêtes approfondies menées dans deux régions du Niger, de dresser un diagnostic des causes de la crise rencontrée et des forces et faiblesses du Dispositif évalué, n'a pas été réalisée à partir de ces critères d'évaluation, mais a simplement utilisé ceux-ci pour synthétiser le diagnostic en question.

Avant d'aller plus loin dans la nécessité de s'intéresser à la concordance vis-à-vis des populations, voyons dans quel cadre la participation a fait l'objet d'une réflexion à l'IRAM. La démarche participative s'est imposée à la majorité des agences d'aide au développement, « du fait de l'incapacité des administrations centrales ou déconcentrées à améliorer durablement les conditions de vie des

¹¹⁵ Vanessa ALBY FLORES, Roger BLEIN, Johny EGG, Denis MICHIELS, *Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : Rapport principal*, op. cit., p. 29.

¹¹⁶ *Ibid.*, p. 29.

¹¹⁷ *Ibid.*, p. 29.

¹¹⁸ *Ibid.*, p. 127.

¹¹⁹ *Ibid.*, p. 127.

¹²⁰ *Ibid.*, p. 185.

populations, à gérer de manière équitable et durable les ressources naturelles et à lutter contre la pauvreté. »¹²¹ Ainsi, « la notion de participation [étant] devenue [dans les années 2000] un « effet de mode » [...] »¹²², c'est le risque de s'enfermer dans cet effet qui a conduit l'IRAM à développer « des méthodes d'analyse centrées sur la prise en compte des acteurs et leurs stratégies en les replaçant dans le contexte des interventions de développement. »¹²³ Plus précisément, et bien avant l'apparition de cet « effet de mode » à l'échelle internationale, la création de « nouveaux rapports entre Etat et population »¹²⁴ était la raison d'être de la promotion de la participation par l'IRAM au moment des indépendances des colonies françaises. Quelques années plus tard, cette question de rapport entre Etat et population se retrouvait toujours, et plus largement, dans la vision de l'IRAM : le rapport des journées d'études de 1988 mentionnait en effet qu'il fallait « toujours décrypter les rapports entre les groupes sociaux, leurs réactions aux mesures [...], la nature et le rôle de l'Etat, les stratégies internationales. »¹²⁵ Le lien entre participation des acteurs et pertinence apparaît également assez clairement dans le rapport de l'évaluation de l'instrument FISONG, celui-ci mentionnant que la pertinence est questionnée vis-à-vis de ce dispositif car celui-ci n'implique pas « une co-construction entre organisations de la société civile et pouvoirs publics dès le départ, même si les ONG s'engagent à travailler avec les acteurs publics. »¹²⁶

Nous allons maintenant nous intéresser au critère d'efficacité. Outre l'engouement international autour de celui-ci, visible notamment à travers la DDP et le Programme d'Accra, l'IRAM s'est interrogé depuis sa création sur la façon de « construire, à partir d'une pratique localisée, des outils et des méthodes permettant d'améliorer l'efficacité et l'impact des instruments et des politiques de développement. »¹²⁷ C'est d'ailleurs notamment au nom de l'efficacité que l'intérêt porté au contexte local dans son ensemble se retrouve parmi les engagements acquis dès la création de la structure et sur lequel l'IRAM ne transige pas.

2. Adoption d'une définition de l'efficacité centrée sur les objectifs, rationalisation extrême du sens des politiques publiques

L'efficacité est usuellement définie en termes d'atteinte des objectifs. Cette définition s'inscrit dans un cadre plus large de gestion des actions axée sur les résultats, laquelle a notamment donné lieu à l'émergence d'une réflexion sur le critère d'impact et les méthodologies utilisées pour juger l'action selon ce critère. Cette approche débouche néanmoins sur un excès de rationalisation de l'action publique : les

¹²¹ IRAM, *Notes de synthèse par périodes et par thèmes. IRAM, 50 ans en 2007, op.cit.*, p. 15.

¹²² *Ibid.*, p. 27.

¹²³ *Ibid.*, p. 27.

¹²⁴ *Ibid.*, p. 27.

¹²⁵ IRAM, *Quelques aspects de politiques agricoles. Journées d'études IRAM, 16 et 17 septembre 1988, op. cit.*, p.101.

¹²⁶ Youssouf CISSE, Agnès LAMBERT, Cécile PATAT, *Evaluation finale du Programme : Formation professionnelle, accompagnement vers l'emploi et insertion : mise en place de dispositifs de proximité en Mauritanie et au Mozambique, op. cit.*, p. 30.

¹²⁷ IRAM, *Notes de synthèse par périodes et par thèmes. IRAM, 50 ans en 2007, op. cit.*, p. 28.

évaluations ont en effet provoqué un basculement de l'absence totale de rationalisation de l'action publique, à un excès de celle-ci avec des évaluations trop rigides.¹²⁸ Ce constat, effectué sur les évaluations des politiques publiques régionales en France, rejoint des propos entendus concernant l'APD, selon lesquels les débats actuels concernant l'impact se concentrent avant tout sur des questions de méthodes quantitatives.¹²⁹ Pourtant, « la cause majeure des limites rencontrées par une vision exclusivement méthodologique de l'évaluation tient à l'oubli de sa dimension politique. Si les gouvernements et les administrations ont pu croire y trouver un moyen de répondre à la complexité des problèmes de l'action publique et à la crise de légitimité des états, il leur a fallu redécouvrir que la fonction publique échappe à sa réduction technocratique. L'exclusion de fait des acteurs de la société politique [...] et de la société civile, à commencer par les usagers réduits parfois à la situation de cobayes expérimentaux, s'est révélée contre-productive. »¹³⁰ Bien que ce constat soit dressé à propos des politiques nationales françaises (et plus généralement occidentales), celui-ci fait écho à la situation rencontrée pour les politiques d'aide au développement, où « les bailleurs de fonds [...] ont mis en place des procédures de plus en plus lourdes et une normalisation des présentations des dossiers et des différents types d'indicateurs de résultats [...]. Toute la réalité et la complexité des interventions devaient pouvoir rentrer dans un 'cadre logique' »¹³¹. Mais cette concentration sur l'efficacité en termes d'objectifs, notamment du fait de la rationalisation qu'elle implique, « devient contre-productive lorsqu'elle n'est pas inscrite clairement dans une logique démocratique. [...] Une tension dynamique doit donc s'instaurer entre la logique démocratique – dont le but ultime est l'accroissement de la possibilité de débat et d'intervention des citoyens dans le champ des politiques publiques – et la logique d'efficacité décisionnelle qui cherche à optimiser, du point de vue du décideur, l'efficacité de son action. »¹³² En ce qui concerne les politiques publiques d'aide au développement, un déséquilibre entre ces deux logiques semble être observé, notamment compte tenu des débats qui ont eu lieu sur l'efficacité de ces politiques, lesquels ont débouché sur des documents reconnus par les gouvernements des pays « développés » et des pays « en développement », tels la DDP et le Programme d'action d'Accra.

Pourtant, le lien entre participation et efficacité, et autrement dit entre pertinence (selon la façon dont on évalue la pertinence, cf. partie précédente) et efficacité, existe. Il est d'ailleurs considéré comme acquis dans la Déclaration de Paris : le second principe qu'est l'alignement équivaut en effet à ce que « les donateurs font reposer l'ensemble de leur soutien sur les stratégies nationales de développement, les

¹²⁸ C'est le point de vue de la responsable des évaluations de la Région Rhône-Alpes, recueilli lors d'une discussion informelle au cours des Journées françaises de l'évaluation des 6 et 7 juin 2013, organisées par la Société française de l'évaluation (SFE).

¹²⁹ Doctorante en évaluation des politiques publiques, entretien réalisé à Paris le 16/10/2013.

¹³⁰ Patrick VIVERET, *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier ministre, op. cit.*, pp. 46-47.

¹³¹ Dominique GENTIL, *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoires d'un praticien, op. cit.*, p. 121.

¹³² Patrick VIVERET, *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier ministre, op. cit.*, p.27.

institutions et les procédures des pays partenaires »¹³³, ce qui correspond à la dimension de concordance avec les besoins des pays partenaires de la pertinence.

Un autre élément qui limite l'intérêt de la considération de l'efficacité en termes d'objectifs, est que cela implique l'omission d'autres dimensions de l'efficacité (cf. première partie pour l'élargissement de la définition de l'efficacité) : en termes d'atteinte des objectifs, en termes de résolution de problème, comportementale (changement de comportement des acteurs visés par le programme), ou bien de processus (mise en œuvre du programme et instruments mis en place). Pourtant, ces différentes dimensions de l'efficacité font particulièrement sens dans le cadre de politiques publiques. Par exemple, en ce qui concerne le dispositif Centre d'appui à l'insertion (CAPI) évalué dans le cadre de l'instrument FISONG, même si « les résultats attendus étaient très ambitieux en regard de la durée du programme, du contexte, de la complexité des parcours et de la charge de travail des conseillers [...], des effets très positifs ont pu être notés [...] en termes de reconnaissance et de rétablissement de la confiance pour les jeunes. »¹³⁴ La pertinence est ainsi dans ce cas directement liée à une efficacité comportementale.

Enfin, en ce qui concerne l'utilisation de ces critères, la situation ne semble pas évoluer dans le sens d'un assouplissement de leur utilisation de façon générale : ainsi, selon le responsable de la Division *Evaluation et capitalisation* du Département Recherche de l'AFD, la référence à ces standards du CAD est en passe de s'effectuer de façon encore plus explicite au sein de l'Agence pour les évaluations. Or, les motivations pour adopter ces standards étaient initialement les suivantes : i) d'une part, la conviction tout à fait personnelle de la personne susmentionnée ; ii) d'autre part, les recommandations émises dans le cadre de divers rapports (par la Cour des comptes, l'Inspection générale, la revue par les pairs du CAD, ou encore le cabinet Ernst & Young) ; iii) les bénéfices que l'adoption de ces standards représentaient en termes de transparence et de respect des partenaires ; iv) enfin, les besoins exprimés par les deux ministères de tutelle de l'Agence que celle-ci montre clairement la façon dont elle évaluait ses actions.¹³⁵ Ainsi, l'évolution de l'évaluation de l'aide publique au développement française semble être impulsée davantage par le haut et par des organismes de contrôle, que par les consultants et experts qui sont effectivement en charge de mener ces évaluations, et encore moins par les populations qui doivent bénéficier des politiques évaluées.

¹³³ Déclaration de Paris, 2005.

¹³⁴ Youssouf CISSE, Agnès LAMBERT, Cécile PATAT, *Evaluation finale du Programme : Formation professionnelle, accompagnement vers l'emploi et insertion : mise en place de dispositifs de proximité en Mauritanie et au Mozambique*, op. cit., P. 66.

¹³⁵ Membre de la Division Evaluation et Capitalisation du Département de la Recherche, AFD, entretien réalisé à Paris le 22/10/2013.

B. L'évolution des intérêts et enjeux au cours du temps face aux moyens alloués aux enquêtes de terrain

1. La dimension évolutive des enjeux et intérêts, élément à prendre en compte dans la construction de l'action publique

La restriction des définitions des critères de pertinence et d'efficacité telles qu'opérées dans les évaluations de politique d'aide au développement omet de considérer que les enjeux et les intérêts des différents acteurs prenant part à l'élaboration des politiques publiques évoluent au cours du temps. Ceci est renforcé par le fait que les politiques publiques sont portées par des institutions, et que « toute institution n'existe durablement que lorsqu'elle est reliée aux sociétés qu'elle est censée incarner et régir, afin qu'intérêt général ainsi que besoins matériels et symboliques des acteurs se rencontrent ».¹³⁶

Nous avons vu que des trois dimensions de la pertinence, il était nécessaire que la concordance vis-à-vis des besoins des populations soit réellement investiguée. Le contraire équivaudrait en effet à considérer que les besoins et enjeux éventuellement pris en considération au moment de l'élaboration des politiques n'évoluent pas au cours du temps ; cette non flexibilité est citée comme l'une des principales faiblesses du DNP-GCA : « les missions des structures [...] et le calendrier national et régional [...] n'ont pas changé depuis [la fin des années 1980] et donnent l'impression que ce dispositif est figé dans la routine. »¹³⁷ Au-delà de ça, considérer l'évaluation comme partie intégrante du cycle de politique publique devrait impliquer cette prise en compte d'éventuelles fluctuations des intérêts et enjeux des différentes parties concernées, afin d'améliorer, réorienter les politiques publiques en conséquence.

Selon l'Institut de recherche et de débat sur la gouvernance (IRG), les acteurs peuvent mobiliser, selon leurs intérêts à agir, différents systèmes de régulation. « Ces intérêts peuvent être matériels (financier, accès au service de base, etc.) ou symboliques (en référence aux valeurs partagées, représentations, conceptions du monde etc.). Ces systèmes de régulation se composent de trois éléments : les valeurs, les normes et les autorités. »¹³⁸ Ainsi, « l'effectivité des structures, des règles et de l'autorité du pouvoir politique [...] repose sur l'adoption d'une démarche plurielle pour l'action publique, afin de 'prendre en compte les régulations sociales effectives et favoriser leur articulation intégrale pour une gouvernance légitime'. »¹³⁹

L'intérêt général dont il est question dans la définition des politiques publiques doit donc se construire, à partir de l'intérêt et des enjeux d'un certain nombre de parties qui vont participer à

¹³⁶ Séverine BELLINA, « La diversité en quête d'Etat : la gouvernance démocratique légitime en action », in IRG, *La gouvernance en révolution(s)*, op. cit., p. 222.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 125.

¹³⁸ IRG, « Une démarche intellectuelle pour une approche plurielle des constitutions favorisant la gouvernance démocratique légitime », *Fiche d'analyse et de débat – Diversités et gouvernance démocratique légitime*, Novembre 2012, p. 3.

¹³⁹ *Ibid.*, p. 2.

l'élaboration de ces politiques. Ainsi, à travers la participation, il s'agit de déterminer quels sont les enjeux à partir desquels l'intérêt général va être construit.

Il y a donc un double questionnement :

- i) De quels acteurs doit-on considérer les enjeux ?
- ii) Comment s'assurer que ceux-ci sont pris en compte de façon continue au cours du temps ?

A ce titre, les conclusions de l'évaluation menée dans le cadre du PCPA camerounais sont intéressantes dans la mesure où c'est l'accaparement du programme par une catégorie d'acteurs (en l'occurrence les syndicats camerounais), qui a conduit à l'échec de celui-ci. Plus précisément, ces syndicats « ont imposé leur mode de légitimation dans le programme », ne percevant pas les OSC camerounaises « comme des organisations 'très politisées' »¹⁴⁰. L'évaluation incite donc à refonder « la base d'un futur PCPA avec de nouveaux objectifs et un nouveau mode de fonctionnement et de gouvernance qui correspondra à la construction d'une nouvelle légitimité pour les acteurs qui y sont engagés »¹⁴¹, en insistant sur l'existence d'enjeux communs aux sociétés civiles française et camerounaise.

En ce qui concerne l'évaluation du DNP-GCA, qui offre une perspective plus temporelle à la prise en compte des différents intérêts, la phase documentaire a révélé que la composante extérieure de ce Dispositif national nigérien était très présente dès sa création. Cette instance est en effet née des dispositifs de coordination bailleurs-gouvernements « mis en place au Sahel au cours des années 1980 pour accompagner les processus de libéralisation et d'ajustement du secteur céréalier »¹⁴², et a été relancée avec l'appui des donateurs en 1998. L'orientation de ces dispositifs vers des objectifs de prévention et gestion des crises alimentaires s'est effectuée du fait de la récurrence observée de sécheresses et de déficits céréaliers. La présence des bailleurs se retrouve en partie dans la gouvernance du DNP-GCA, l'instance de coordination et de décision du Dispositif étant au moment de l'évaluation la Commission mixte de concertation (CMC) Etat-donateurs. Néanmoins, les structures sur lesquelles s'appuyait cette instance étaient rattachées au cabinet du Premier ministre (pour trois d'entre elles dont une instance ayant un double rôle consultatif et de proposition), ou bien opéraient suivant un contrat avec l'Etat nigérien (c'était le cas de l'Office des produits vivriers du Niger (OPVN)), ou bien faisaient structurellement partie de l'Etat (c'était le cas des ministères techniques faisant partie du Dispositif), ou bien regroupaient entre autres les administrations décentralisées (c'était le cas des comités régionaux et sous-régionaux) ; ceci démontre une certaine appropriation du Dispositif par les institutions nationales. En termes de prise en compte des enjeux, il est ici bon de rappeler que, comme le soulignait la Responsable du pôle de l'évaluation du MAE français, la coopération d'un pays est un instrument de politique publique au service d'une stratégie plus globale¹⁴³ ; il ne s'agit pas ici de s'interroger sur

¹⁴⁰ IRAM, *Evaluation intermédiaire du PCPA Cameroun*, Octobre 2008, p. 99.

¹⁴¹ *Ibid.*, p. 99.

¹⁴² Vanessa ALBY FLORES, Roger BLEIN, Johny EGG, Denis MICHIELS, *Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : Rapport principal*, op. cit., p. 43.

¹⁴³ Membre du pôle Evaluation du Ministère des affaires étrangères français, entretien réalisé à Paris le 19/07/2013.

l'intérêt qu'ont les donateurs à financer un dispositif tel que le DNP-GCA, mais il est intéressant de remarquer que les relations entre les donateurs et d'autres acteurs ont mené à une certaine « dépendance de sentier »¹⁴⁴, laquelle est jugée dans le rapport d'évaluation comme positive (« la conscience de l'utilité de la concertation/coordination dans un pays où les crises alimentaires et l'aide sont une donnée structurelle »¹⁴⁵) ou négative (en ce qui concerne la méfiance des donateurs à l'égard de l'OPVN héritée d'une certaine non transparence observée plus tôt). Par ailleurs, l'autre point négatif cité, soit la tension entre différentes structures du Dispositif, rappelle que les enjeux peuvent diverger entre les acteurs concernés (« le Dispositif étant vu par les Ministères techniques comme un concurrent pour la mise en œuvre des moyens de la politique de sécurité alimentaire »¹⁴⁶), et que cela peut avoir, si ces divergences ne sont pas contenues, un impact négatif sur le fonctionnement de la structure concernée. Les recommandations effectuées dans le cadre de cette évaluation sont relatives à la question de savoir quels acteurs doivent effectivement être pris en compte pour que le Dispositif soit ici pertinent : plus précisément, il est préconisé que le Dispositif soit ouvert en tant qu'espace de concertation à certains acteurs n'en faisant pas partie au moment de l'évaluation : acteurs ruraux (principales organisations faîtières d'Organisations de producteurs (OP) et organisations de la société civile) « pour améliorer la légitimité et le dialogue politique »¹⁴⁷.

Enfin, l'évaluation de la Déclaration de Paris réalisée en 2011 souligne que les principes semblent globalement pertinents pour améliorer la qualité de l'aide et des partenariats nécessaires au bon fonctionnement de l'aide, mais que la mise en œuvre de cette Déclaration a pu mettre à mal cette pertinence dans certains cas¹⁴⁸ ; on retrouve donc également, ici en ce qui concerne en particulier le lien entre pertinence et efficacité, le fait que celui-ci n'existe pas de façon absolue mais est bien à construire (ou à conserver) au fil du temps, de la même façon que la pertinence d'une politique. L'importance du suivi des enjeux des différents acteurs au fil du temps est par ailleurs retrouvée dans la dimension de l'efficacité liée au comportement des acteurs que nous avons mentionnée, et qui est par ailleurs renforcée, dans le cadre du dispositif CAPI, par un comité de suivi qui « a contribué à alimenter la réflexion et l'évolution du dispositif »¹⁴⁹. Ceci permet, une nouvelle fois, de retrouver l'importance du suivi des enjeux des différents acteurs au fil du temps. L'intérêt du suivi est également mentionné dans l'évaluation du dispositif d'Unis pour aider (UPA), dispositif dont les résultats en termes d'efficacité « sont plus

¹⁴⁴ Expression reprise dans le rapport principal d'évaluation du DNP-GCA.

¹⁴⁵ Vanessa ALBY FLORES, Roger BLEIN, Johny EGG, Denis MICHIELS, *Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : Rapport principal, op. cit.*, p. 146.

¹⁴⁶ *Ibid.*, p. 147.

¹⁴⁷ *Ibid.*, p. 211.

¹⁴⁸ Wood Bertrand (sous la direction de), Betts Julia, Etta Florence, Gayfer Julian, Kabell Dorke, Ngwira Naomi, Sagasti Francisco, Samaranayake Mallika, L'évaluation de la Déclaration de Paris, Phase 2. Rapport final, Mai 2011.

¹⁴⁹ Youssouf CISSE, Agnès LAMBERT, Cécile PATAT, *Evaluation finale du Programme : Formation professionnelle, accompagnement vers l'emploi et insertion : mise en place de dispositifs de proximité en Mauritanie et au Mozambique, op. cit.*, p. 66.

mitigés [en ce qui concerne la dimension auto-emploi] avec une mauvaise connaissance du secteur informel et des méthodes d'accompagnement et de suivi des effets peu adaptés. »¹⁵⁰

2. La non démocratisation de l'évaluation des politiques publiques

Pour analyser les systèmes de régulation à l'œuvre (se composant des valeurs, normes et autorités), ainsi que l'évolution des intérêts et enjeux devant être considérés par une politique publique, il est nécessaire de mener des enquêtes de terrain suffisamment approfondies. Néanmoins, comme l'indiquait l'IRAM dans les recommandations de l'un de ses rapports d'évaluation adressés à la CE, « les enjeux en matière d'appropriation et l'importance des parties-prenantes locales nécessiteraient un rééquilibrage de priorités entre étude documentaire et étude de terrain dans la définition de la méthode [d'évaluation] à mettre en œuvre. »¹⁵¹ En effet, « la qualité d'une mission reste très liée au temps alloué par les financiers à l'exercice. Jusqu'à la fin des années 1980, il était souvent possible de discuter des termes de référence et de la durée de la mission avec les bailleurs, en montrant par exemple la contradiction entre l'ampleur des tâches demandées et le nombre de jours alloués. Avec la généralisation des appels d'offre, dans les années 1990, la tendance est, de plus en plus, au moins disant et au raccourcissement des durées des missions et donc à la diminution de la qualité des travaux. Si, en 1978, pour évaluer 20 ans de financements européens au Niger, la Commission européenne avait accordé [à l'IRAM] 4 mois dans le pays avec deux experts permanents et deux experts pendant un mois dans des domaines spécialisés, à la même époque (1977), le département des évaluations de la Banque mondiale nous accordait trois semaines à deux experts pour vérifier les évaluations internes et tirer les enseignements de trois projets au Sénégal, au Bénin et au Cameroun. »¹⁵² La question des moyens financiers rejoint la situation rencontrée par l'AFD, où la *Division Evaluation et Capitalisation* ne dispose pas de budgets suffisants pour assurer à des bureaux d'études une visibilité *via* un recrutement systématique sur plusieurs années.¹⁵³ De plus, « il faut 'faire vite', même au risque de fournir une explication plus ou moins approximative, ou de donner une situation non conforme, inopportune. L'urgence et l'acuité des défis auxquels est confrontée l'Afrique deviennent pour ainsi dire, les référentiels paradigmatiques pour la réflexion et l'action »¹⁵⁴ : cette conception s'éloigne du « service de l'Animation soutenu par des experts de l'IRAM, [qui] avait réussi, au bout de trois ans, à créer un climat de confiance avec les paysans et à modifier progressivement les rapports entre les cadres et la population.

¹⁵⁰ *Ibid.*, p. 66.

¹⁵¹ ECO-Consult, AGEF, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation conjointe de la coopération de la Commission européenne et de la coopération de l'Espagne avec le Sénégal. Evaluation de niveau national. Rapport principal*, *op. cit.*, p. 101.

¹⁵² Dominique GENTIL, *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoires d'un praticien*, *op. cit.*, p. 74.

¹⁵³ Membre de la Division Evaluation et Capitalisation du Département de la Recherche, AFD, entretien réalisé à Paris le 22/10/2013.

¹⁵⁴ Niane BOUBACAR, « Experts vs chercheurs dans la fabrication et la circulation des savoirs et sens sociopolitiques au Sénégal », *Cahiers d'études africaines*, N°202-203, 2011/2, p. 550.

Après quelques petites actions dans l'agriculture, la foresterie ou la santé, les responsables de l'animation avaient discuté avec les délégués paysans des prochaines étapes. »¹⁵⁵

L'Offre technique (OT) rédigée en réponse à l'AO concernant l'évaluation des projets CAPI et UPA montre de plus assez clairement le décalage entre les opportunités de l'évaluation et ce que les ressources allouées aux enquêtes terrain permettent de réaliser : dès les premières lignes de cette offre, la question de l'insertion des jeunes est présentée comme ne se limitant pas seulement au développement de « programmes nationaux de formation et d'insertion à l'emploi »¹⁵⁶, mais comme nécessitant de se poser en amont un certain nombre de questions, telles que : « dans quel modèle économique, et dans quel modèle de développement, faut-il aborder la question de l'emploi des jeunes ? Dans quel type de développement des espaces urbains et des territoires faut-il réfléchir à l'insertion sociale et économique des jeunes ? »¹⁵⁷ Il est également rappelé au début de ce même document que l'insertion des jeunes « concerne leur place dans la société et dépasse le domaine de l'emploi avec leur projet de vie, leur mode de vie, leur représentation politique et leur rôle comme acteurs potentiels dans le développement de leur territoire »¹⁵⁸. Or, dans la suite du document il n'est fait référence aux « bénéficiaires » que sous la forme suivante : « un échantillon de bénéficiaires sera rencontré »¹⁵⁹. L'on peut donc noter un certain décalage entre les interrogations qu'il convient de soulever vis-à-vis de la thématique concernée par l'évaluation, et les moyens mis en œuvre pour mener à bien cette évaluation. Ceci s'inscrit dans le cadre plus large des difficultés rencontrées lors de l'évaluation, parmi lesquelles figure le temps « très court » alloué à l'évaluation de chacun des dispositifs.¹⁶⁰

De même, l'un des participants, pour le compte de l'IRAM, à l'évaluation de la coopération européenne avec la RC, estime que la sélection des structures et de leurs représentants qui ont été interrogés lors de l'évaluation n'a pas été satisfaisante : le point de départ de la sélection a été bien souvent les représentants des structures administratives, et le critère a été que les structures devaient être bénéficiaires, opératrices ou gestionnaires d'une partie des fonds. Cependant, la faiblesse des ressources allouées (notamment en termes de temps) n'a pas permis de rentrer dans les détails (en prenant par exemple en compte les questions de genre) ; par ailleurs, la sélection des personnes s'est effectuée soit sur recommandations de la CE, soit à partir des évaluations à mi-parcours réalisées, ce qui est également mentionné comme non satisfaisant, car ne permettant pas de mener des investigations en profondeur.¹⁶¹

¹⁵⁵ Dominique GENTIL, *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoires d'un praticien*, op. cit., p. 48.

¹⁵⁶ IRAM, op. cit., p. 5.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵⁸ *Ibid.*, p. 5.

¹⁵⁹ *Ibid.*, p. 14.

¹⁶⁰ Youssouf CISSE, Agnès LAMBERT, Cécile PATAT, *Évaluation finale du Programme : Formation professionnelle, accompagnement vers l'emploi et insertion : mise en place de dispositifs de proximité en Mauritanie et au Mozambique*, op. cit., p. 29.

¹⁶¹ Salarié de l'IRAM impliqué dans l'évaluation de la coopération européenne avec la République du Congo, entretien téléphonique réalisé le 06/08/2013.

Conclusion

Nous avons donc pu voir que la spécificité de l'IRAM tient, au Nord, à l'importance accordée à sa composante associative, vecteur d'attachement au travail des salariés, et aux activités de réflexion et de prise de recul par rapport aux activités de prestataire de service que cette composante permet. Au Sud, c'est la volonté de porter les intérêts des bénéficiaires finaux des politiques publiques dans le processus de leur élaboration, et de leur évolution, qui prime. Ceci implique notamment de mener des analyses, visant à comprendre les besoins réels de ces bénéficiaires, les rapports de force entre différentes catégories de population faisant face à différents enjeux, les stratégies des divers acteurs à prendre en considération face à une situation donnée. Ces analyses trouvent dans la théorie tout à fait leur place dans les évaluations des politiques publiques d'aide au développement, l'un des domaines d'activité de l'IRAM, pour peu que ces évaluations permettent bel et bien d'améliorer les politiques publiques, de les réorienter, en vue de satisfaire au maximum au besoin des populations concernées.

Néanmoins, l'évaluation des politiques publiques d'aide au développement a connu au fil du temps un essor à l'échelle internationale. Initialement davantage effectuée en interne, l'évaluation a connu une externalisation, laquelle a par la suite été formalisée : désormais, la majorité des évaluateurs externes amenés à travailler sur des politiques d'aide au développement sont recrutés par le biais d'appels d'offre. En parallèle, l'évaluation des politiques publiques a fait l'objet de réflexions, notamment de la part des bailleurs de fonds, qui ont mené en particulier à l'établissement d'un certain nombre de critères d'évaluation. Ce faisant, nous avons pu voir que cette normalisation empêchait l'IRAM de faire valoir sa spécificité. D'une part, le recrutement des évaluateurs par appels d'offre va à l'encontre d'une appropriation de l'évaluation par les gouvernements des pays partenaires, et plus encore des populations concernées, malgré la volonté affichée des bailleurs de fonds de transférer les capacités en matière d'évaluation au Sud. Ce mode de recrutement empêche également une réflexion sur ce qui doit faire l'objet d'une étude, et tend à favoriser le développement, au Sud, de bureaux d'expertise et de consultance, potentiellement au détriment de centres de recherches en sciences sociales. Enfin, le recours aux appels d'offre, en réduisant les possibilités d'interface entre évaluateur et commanditaire, réduit potentiellement l'utilisation de l'évaluation. D'autre part, les définitions des critères d'évaluation, qui se sont relativement figées depuis leur apparition, peuvent être considérées comme réductrices, et ne permettant pas de tirer tous les bénéfices potentiels de l'évaluation des politiques publiques au sens d'exercice permettant de redéfinir l'intérêt général davantage en adéquation avec les besoins, enjeux et intérêts des populations finalement concernées par les politiques en question. C'est notamment le cas de la pertinence et de l'efficacité : la première faisant ressortir le risque de subordonner l'évaluation aux enjeux d'influence éventuellement présents dans les politiques d'aide au développement ; la seconde en rationalisant l'action publique, et simplifiant ainsi l'ensemble des dynamiques à l'œuvre et à considérer lors de l'élaboration et de l'amélioration d'une politique publique.

Bibliographie

Ouvrages

Dominique GENTIL, *Au cœur de la coopération internationale. Trajectoires d'un praticien*, Paris, Karthala, 2013, 197p.

IRG, *La gouvernance en révolution(s)*, Paris, Charles Léopold Mayer, 2012, 390p.

Claude LEMOINE, *Psychologie dans le travail et les organisations. Relations humaines et entreprises*, Paris, Dunod, 2003, 116p.

Sophia MAPPA, dir., *Le lien social du Nord au Sud*, Paris, Karthala, 1999, 380p.

Philippe SARNIN, *Psychologie du travail et des organisations*, Bruxelles, De Boeck, 2007, 220p.

Articles

Niane BOUBACAR, « Experts vs chercheurs dans la fabrication et la circulation des savoirs et sens sociopolitiques au Sénégal », *Cahiers d'études africaines*, N°202-203, 2011/2, p. 549-562.

Jean COPANS, « La recomposition des sciences sociales du développement et de l'humanitaire au XXI^e siècle », *Cahiers d'études africaines*, N°202-203, 2011/2, p. 311-329.

Philippe LAVIGNE-DELVILLE, « Déclaration de Paris et dépendance à l'aide : éclairages nigériens », *Politique africaine*, 2013/1.

Jean-Pierre OLIVIER DE SARDAN, « Promouvoir la recherche face à la consultance. Autour de l'expérience du LASDEL (Niger-Bénin) », *Cahiers d'études africaines*, n°202-203, 2011/2, p. 511-528.

Littérature grise

Vanessa ALBY FLORES, Roger BLEIN, Johny EGG, Denis MICHIELS, *Evaluation du dispositif de prévention et de gestion des crises alimentaires du Niger durant la crise de 2004-2005 : Rapport principal*, Paris, IRAM, Juin 2006, 270p.

Youssef CISSE, Agnès LAMBERT, Cécile PATAT, *Evaluation finale du Programme : Formation professionnelle, accompagnement vers l'emploi et insertion : mise en place de dispositifs de proximité en Mauritanie et au Mozambique*, Paris, IRAM, Janvier 2013, 114p.

CE, *Méthodologie de l'évaluation de l'aide extérieure de la Commission européenne, Bases méthodologiques d'évaluation, Volume I*, Bruxelles, 2006, 103p.

Karine BELNA, Tiphaine LEMENAGER, Laurent MERMET, « Evaluer l'efficacité de politiques et programmes environnementaux : quel cadrage méthodologique proposer ? Le cas du Fonds de partenariat pour le carbone forestier », *Ex-Post*, n°5, août 2012, 98p.

Jocelyne DELARUE, Jean-David NAUDET, Véronique SAUVAT, « Les évaluations sont-elles utiles ? Revue de littérature sur « connaissances et décisions », *Ex-post*, n°3, janvier 2009, 38p.

Katia HORBER-PAPAZIAN, « L'évaluation dans le cycle des politiques publiques », *Journées Sénégalaises de l'Evaluation. Première édition*, Institut de hautes études en administration publique, 2008.

Déclaration de Paris, 2005.

DGCID, *Guide de l'évaluation 2007. Nouvelle édition complétée et révisée*, Ministère des affaires étrangères, Paris, 2007, 109p.

ECO-Consult, AGEF, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation conjointe de la coopération de la Commission européenne et de la coopération de l'Espagne avec le Sénégal. Evaluation de niveau national. Rapport principal*, Allemagne, 2010, 107p.

ECO-Consult, AGEF, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation conjointe de la coopération de la Commission européenne et de la coopération de l'Espagne avec le Sénégal. Evaluation de niveau national. Volume 2. Annexes Tome 1*, Allemagne, 2010, 212p.

ECO-Consult, AGEF, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation conjointe de la coopération de la Commission européenne et de la coopération de l'Espagne avec le Sénégal. Evaluation de niveau national. Volume 2. Annexes Tome 2*, Allemagne, 2010, 366p.

ECO-Consult, AGEF, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation de la coopération de la Commission de l'Union européenne avec la République du Congo. Evaluation de niveau national. Rapport principal*, Allemagne, 2012, 130p.

ECO-Consult, AGEF, APRI, Euronet, IRAM, NCG, *Evaluation de la coopération de la Commission de l'Union européenne avec la République du Congo. Evaluation de niveau national. Volume 2 : Annexes*, Allemagne, 2012, 395p.

IRAM, *Recherche-Développement. Journées d'Etude des 12 et 13 septembre 1984*, Paris, IRAM, 1984, 84p.

IRAM, *Quelques aspects de politiques agricoles. Journées d'études IRAM, 16 et 17 septembre 1988*, Paris, IRAM, 105p.

IRAM, *Première partie*, In « *L'IRAM et les évolutions de la coopération internationale, Journées d'Etudes 1996, Dossier préparatoire, p. 1-28* », Paris, IRAM, 1996, 28p.

IRAM, *Offre technique pour l'évaluation thématique « Appui à la décentralisation et Gouvernance locale » de la coopération belge*, Paris, IRAM, 2005.

IRAM, *Evaluation du Dispositif de prévention et de gestion des crises 2005. Proposition technique*, Paris, IRAM, Octobre 2005, 93p.

IRAM, *Charte IRAM. Une expertise indépendante pour un monde plus solidaire*, Paris, IRAM, 2006.

IRAM, *Evaluation du thème « Appui à la décentralisation et gouvernance locale ». Etape 2, « Annexe 1 : Termes de référence »*, Paris, IRAM, Avril 2006.

IRAM, *Notes de synthèse par périodes et par thèmes. IRAM, 50 ans en 2007*, Paris, IRAM, 2007, 16p.

IRAM, *Evaluation intermédiaire du PCPA Cameroun*, Paris, IRAM, Octobre 2008.

IRAM, *Evaluation finale du Programme « Formation professionnelle, accompagnement vers l'emploi et insertion : mise en place de dispositifs de proximité en Mauritanie et au Mozambique »*. Offre revue le 1^{er} août 2012, Paris, IRAM, 2012, 53p.

IRG, « Une démarche intellectuelle pour une approche plurielle des constitutions favorisant la gouvernance démocratique légitime », *Fiche d'analyse et de débat – Diversités et gouvernance démocratique légitime*, Paris, IRG, Novembre 2012, 4p.

Réseau du CAD sur l'évaluation en matière de développement, *Evaluer la coopération pour le développement. Récapitulatif des normes et standards de référence. Deuxième édition*, OCDE, Bruxelles, Février 2010, 34p.

Patrick VIVERET, *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Rapport au Premier ministre*, La documentation française, Collection des rapports officiels, Paris, Juin 1989, 101p.

Bertrand WOOD, dir., *L'évaluation de la Déclaration de Paris, Phase 2. Rapport final*, Mai 2011.

Sites internet

<http://www.iram-fr.org/bureau-etudes.php?produit=general>

Entretiens

Salarié de l'IRAM impliqué dans l'évaluation de la coopération européenne avec la République du Congo, entretien téléphonique réalisé le 06/08/2013.

Membre de la division Evaluation et Capitalisation, Département de la Recherche, AFD, entretien réalisé à Paris le 22/10/2013.

Doctorante en évaluation des politiques publiques, entretien réalisé à Paris le 16/10/2013.

Membre du pôle Evaluation du Ministère des affaires étrangères, MAE, entretien réalisé à Paris le 19/07/2013.

Annexes

Annexe 1 – Charte IRAM	49
Annexe 2 – Programme JE 2013.....	51
Annexe 3 – Entretien téléphonique avec un salarié de l’IRAM impliqué dans l’évaluation de la coopération européenne avec la République du Congo, réalisé le 06/08/2013	54
Annexe 4 – Entretien avec un membre de la division <i>Evaluation et Capitalisation</i> , Département de la Recherche, AFD, réalisé à Paris le 22/10/2013.....	58
Annexe 5 – Entretien avec une doctorante en évaluation des politiques publiques, réalisé à Paris le 16/10/2013.....	63
Annexe 6 – Entretien avec une membre du pôle Evaluation du Ministère des affaires étrangères, MAE, réalisé à Paris le 19/07/2013.....	66

Annexe 1 – Charte IRAM

Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement

Charte Iram Une Expertise Indépendante Pour Un Monde Plus Solidaire

NOTRE ENGAGEMENT DANS LA SOCIETE

Il s'enracine dans l'histoire de l'Iram, une association née dans les années cinquante dans le contexte de la décolonisation et de l'émergence des pays en développement sur la scène internationale.

Les objectifs de notre engagement sont :

- Contribuer à la création et à la redistribution des richesses ainsi qu'à un accès plus égalitaire aux ressources, pour l'amélioration du bien-être selon les aspirations des groupes sociaux concernés.
- Participer à la construction de modes de gouvernance plus démocratiques au niveau local, national et international
- Contribuer à l'amélioration des politiques publiques, dans le sens de l'intérêt général.

Nous cherchons à les atteindre en :

- prenant en compte la nature des rapports sociaux et économiques mondiaux et utiliser cette compréhension pour contribuer à les rendre moins inégaux et plus équitables ;
- faisant en sorte que les groupes sociaux exclus ou dominés participent aux décisions et pèsent effectivement dans les évolutions ;
- veillant à ne pas contribuer à créer de nouvelles inégalités ou de nouvelles exclusions.

NOTRE ENGAGEMENT DE PROFESSIONALISME

- Nous adoptons une approche globale, par la prise en compte du contexte, de l'histoire et par l'articulation des différentes échelles d'intervention.
- Nous cherchons à élargir la réflexion au delà des demandes initiales techniques ou thématiques exprimées quand cela nous semble nécessaire.
- Nous intégrons nos interventions dans une perspective d'ensemble des dynamiques sociales, politiques, économiques et environnementales dans le respect des diversités.
- Nous développons des solutions adaptées aux situations concrètes en articulant l'analyse des réalités, les références théoriques, et la capitalisation des pratiques.
- Nous nous efforçons d'accompagner les acteurs dans la réalisation de leurs propres projets, tout au long des processus, en réalisant avec eux les analyses, les propositions, et en élargissant leur référentiel, sans occulter nos convictions.
- Nous veillons à la mise en place de dispositifs de suivi-évaluation qui permettent de corriger les erreurs et de faire de nouvelles propositions.
- Nous cherchons à construire des partenariats dans la durée.

NOTRE ENGAGEMENT SUR LA QUALITE DES SERVICES

- Nous garantissons la qualité de nos prestations à travers une équipe pluridisciplinaire d'experts permanents. Nous complétons nos compétences en nous appuyant sur un réseau d'experts proches, que nous associons à notre réflexion dans la durée.
- Nous capitalisons et mutualisons nos pratiques de terrain et incorporons les leçons des expériences de développement dans différentes régions du monde.
- Nous veillons au caractère opérationnel de nos propositions.
- Nous soumettons à l'occasion de Journées d'Etudes nos pratiques au regard critique de nos pairs, en invitant des experts externes à l'Iram et des représentants du Sud.
- Nous refusons toute implication dans des pratiques de corruption.
- Nous veillons à notre autonomie financière, condition nécessaire d'une réflexion indépendante.

Notre mode d'organisation interne est un des facteurs clefs qui garantissent que cette charte ne soit pas seulement une déclaration d'intentions.

Annexe 2 – Programme JE 2013

Programme de la Journée d'études IRAM

L'insertion socio-économique des jeunes ruraux en Afrique : contraintes et perspectives

Paris, 27 juin 2013

Inscriptions dès à présent auprès de l'IRAM, je2013@iram-fr.org

Face aux transformations politiques, socio-économiques et écologiques et aux enjeux de la transition démographique africaine, l'insertion des jeunes connaît un regain d'intérêt auprès des Etats du Sud et de leurs partenaires. Malgré une urbanisation rapide, l'essentiel de la population africaine sera rurale jusqu'en 2035. Il est donc urgent d'apporter une réponse structurée aux préoccupations et besoins des jeunes ruraux tout en prenant en compte les réalités actuelles de ce milieu et leurs évolutions: pressions foncières accrues, vulnérabilité au changement climatique, difficultés de plusieurs grandes cultures de rente, etc.

L'IRAM, de par son expérience dans le domaine du développement rural dans les pays du Sud partage cette préoccupation réaffirmée pour ces thématiques et se propose de dédier sa journée d'études annuelle à l'insertion socio-économique des jeunes ruraux. Notre expérience en matière de formation et d'insertion est ancienne et ancrée dans nos différents domaines d'intervention que sont notamment l'appui aux organisations professionnelles, la mise en place de dispositifs de microfinance, l'appui à différentes catégories d'acteurs dans le développement social et économique de leur territoire, ainsi que, à une autre échelle, l'appui à la définition des politiques sectorielles agricoles ou de sécurité alimentaires. Cette trajectoire nous amène aujourd'hui à renforcer notre implication dans les réflexions en cours sur l'insertion des jeunes, en apportant notre compréhension des systèmes ruraux concernés.

Les modes d'apprentissages traditionnels ne permettent plus de faire face aux enjeux actuels. L'enseignement technique et professionnel est partout en difficulté. La construction de solutions ne saurait se faire sans partir des attentes des jeunes et de leur rôle comme acteurs potentiels de développement de leurs territoires. Ceux-ci doivent être confrontés aux réalités économiques et sociales, et nous aborderons en ce sens les implications de la transformation du monde rural. En amont des dispositifs de formation et d'insertion mis en place, la question de leur articulation aux stratégies et aux politiques de formation et d'insertion et, plus globalement, aux politiques en direction des jeunes, sera posée. Enfin la formation agricole et rurale a une histoire et il apparaît intéressant, de comprendre les évolutions qui ont caractérisé ce secteur au cours des dernières décennies et d'en approfondir les orientations actuelles en croisant les approches disciplinaires (sociologique, économique, politique, historique, etc.).

Par ailleurs, la formation et l'insertion des jeunes impliquent l'activation de nombreux leviers économiques, sociaux, politiques. Ils concernent, dans ce sens, différentes catégories d'acteurs impliqués à divers degrés dans les processus d'insertion: Etats, collectivités territoriales, organisations professionnelles, institutions financières, centres de formations, organisations internationales, acteurs de la société civile, etc. Les tables rondes organisées dans la deuxième partie de journée seront l'occasion de croiser les expériences et regards d'acteurs de différents horizons. 2 sur 3

AGENDA DE LA JOURNEE

8h30 - Accueil des participants

Matinée : Regards croisés sur l'emploi, la formation et l'insertion des jeunes ruraux - (9h-13h)

- **9h00 - Mot d'accueil de Johny Egg, président de l'IRAM, et présentation de la journée.**
- **9h15 - « Portrait de la jeunesse africaine » :** Le profil de la jeunesse évolue. La jeunesse est aujourd'hui mieux formée et a de nouvelles aspirations. Elle est aussi confrontée à de nouveaux défis et contraintes, avec un manque de perspectives accru...

Intervenante : Agnès Lambert (IRAM)

- **9h45 - « L'agriculture et la jeunesse face à la transformation du monde rural » :** Quels sont les modèles de développement de l'agriculture susceptible de générer des emplois ? Quelle place de l'agriculture familiale en matière de création d'emplois, dans le maintien des jeunes dans les zones rurales et plus largement dans la sécurité alimentaire ?

Intervenant : Jérôme Coste (IRAM)

10h15 - Pause-café

- **10h45 - « L'articulation des politiques publiques en faveur des jeunes et des dispositifs de formation et d'insertion » :** Quelles sont les raisons de la rupture entre politiques publiques, stratégie nationale de formation, plan d'actions et dispositifs de formation et d'insertion ? Comment articuler stratégies de l'Etat et programmes d'appui à la formation et l'insertion ?

Intervenant : Jean-Michel Limat (Swiss Contact)

- **11h30 - « Quelles approches pour relever le défi de l'insertion des jeunes ? »** Quelles ont été les évolutions et les pratiques développées en matière de formation et d'insertion ces dernières décennies ?

Intervenants : Etienne Beaudoux (IRAM) et Anne Le Bissonnais (IDEEL)

13h00 - Déjeuner

Après-Midi : Le lien entre jeunes, territoires et acteurs - (14h30-18h)

- **14h30 - Table-ronde « La prise en compte des jeunes dans les stratégies de développement local des collectivités territoriales » :** Comment les collectivités territoriales intègrent-elles les jeunes dans leur stratégie, en particulier au niveau des plans de développement communaux ? Jouent-elles en particulier un rôle dans l'installation des jeunes sur leur territoire ?

Intervenants : Pascale Vincent (CIEDEL), Michèle Cabu (vice-président région Picardie), Sandra Barlet (GRET), Marie-Josèphe Demante (IRAM), Serge Kroichivili (UNML), Latyr Ndiaye (secrétaire général de la Communauté rurale de Dendeye).

15h45 - Pause-café

- **16h00 - Table-ronde « Accompagner l'installation des jeunes ruraux » :** Quels sont les principaux freins à l'installation des jeunes ruraux et quelles réponses à ces freins ont été envisagées ? Comment la question de l'installation des jeunes ruraux est-elle prise en compte au niveau d'acteurs tels que les organismes de formation, les organisations professionnelles ou les institutions de microfinance ?

Intervenants : Pierre Blaise Ango (Réseau FAR), Betty Wampfler (IRC-SUPAGRO), Christophe Bouland (FERT), Pascal Gbénou (CNRB), Valérie Plongastel (MFR).

- **17h15-18h00 - Réactions à la journée.**

Annexe 3 – Entretien téléphonique avec un salarié de l'IRAM impliqué dans l'évaluation de la coopération européenne avec la République du Congo, réalisé le 06/08/2013

Q. Sur l'évaluation du Dispositif de prévention et gestion des crises alimentaires au Niger, qui faisait partie des « assemblées » et des « focus group » ayant permis l'échantillonnage des ménages pour les enquêtes réalisées dans les régions de Maradi et Zinder ?

R. Sur cette évaluation, ma contribution a porté sur la réponse à l'appel d'offre et sur l'appui à la coordination. Si ma mémoire est bonne, c'est Denis MICHIELS qui avait mené l'enquête dans ces régions. Il vaudrait mieux que tu le contactes.

Q. Par qui avaient été décidés les modalités et les critères de distribution des différentes aides ? Des autorités locales ont-elles été impliquées à un moment ou à un autre ?

R. Il s'est principalement agi d'une concertation entre le gouvernement nigérien et les bailleurs de fonds ; de mémoire, il n'y avait pas eu d'implication des autorités locales, mais c'est peut-être à vérifier avec Denis MICHIELS.

Q. Pourquoi les recommandations relatives à la préparation d'un plan alimentaire d'urgence ne mentionnent-elles pas la participation des ménages ou de leurs représentants ?

R. En fait elles le font, *via* les autorités locales. Cette question renvoie à celle très large de la structuration de la société civile. Il s'agissait là d'une évaluation menée suite à une situation de crise, mais pour tirer les meilleurs enseignements possibles, il faudrait plutôt envisager des évaluations *ex post* prenant en compte les avis des bénéficiaires sur les différents dispositifs mis en place. On est plutôt prudents vis-à-vis des mécanismes institutionnalisés, car ceux-ci peuvent être trop facilement détournés par ceux qui ont déjà le pouvoir.

Q. Si l'évaluation était à refaire, est-ce qu'il y aurait des modifications sur le plan méthodologiques que tu intégrerais ?

R. Ca répond un peu à côté de la question, mais il faut garder en tête qu'on est rentré dans cette évaluation par une analyse de réponse à une crise ; or, le point central que j'ai personnellement retenu de cette évaluation, est qu'on était en fait dans une situation de sécurité alimentaire de plus en plus difficile, et qu'il suffisait en fait d'une année particulièrement délicate pour que cela débouche sur une crise. A partir de là, l'idéal serait donc en fait de pouvoir disposer de données fiables et pertinentes à partir

d'enquêtes réalisées tous les deux à trois ans. Ça ne renvoie donc pas tellement à une méthodologie intrinsèque à l'évaluation, mais aux systèmes d'information que l'évaluation pourrait venir appuyer. Autrement, mes souvenirs sont un peu trop lointains pour pouvoir réellement parler de la méthodologie de l'évaluation en tant que tel.

Q. Au sujet de l'évaluation « pays » de la coopération européenne au Congo maintenant, comment les acteurs congolais interviewés ont-elles été sélectionnées, aussi bien au niveau des structures que de leurs représentants ?

R. Au niveau méthodologique, ce point-là n'était pas très satisfaisant à mon sens. Le point de départ était les représentants des structures administratives bien souvent. Le critère était que les structures soient bénéficiaires, opératrices ou gestionnaires d'une partie des fonds. Les ressources étaient assez limitées, et on n'est pas du tout rentré dans les détails (prise en compte des questions de genre, etc.). Au niveau des personnes, la sélection s'est effectuée soit sur recommandations de la Commission européenne, soit à partir d'évaluations à mi-parcours réalisées. Pas vraiment satisfaisant sur ce point car n'a pas permis de creuser

Q. Le fait que vous n'ayez pas pu aller plus en détail est donc dû à un manque de temps ?

R. Oui, effectivement. Qui plus est, il n'y a pas eu de mission préparatoire au Congo, et la personne que nous avions proposée comme étant notre intervenant local a été black-listé par la CE... S'il fallait changer quelque chose, mais là on est plutôt au niveau des recommandations à faire à l'UE pour la conduite de ses évaluations, il faudrait pouvoir passer davantage de temps sur la préparation de la mission terrain. Maintenant, pour ce qui est de savoir si l'IRAM a utilisé toute la marge de manœuvre dont il disposait... sans doute pas. On n'a pas été suiviste dans la manière de procéder à l'évaluation, on a fait attention à beaucoup recouper les informations, notamment pour la partie relative aux organisations de la société civile. En revanche, pour les contacts au niveau administratif, on a effectivement été un peu suiviste.

Q. Dans les conclusions du rapport, la pertinence est jugée élevée alors que la faible efficacité est évaluée comme étant globalement due à un problème de capacité de mise en œuvre par les acteurs congolais : n'y a-t-il pas une contradiction ?

R. Cette question renvoie à ce qui est peut-être une insuffisance dans la définition de la pertinence dans les critères de jugement. On pourrait se situer plus bas, par exemple en se demandant si l'ampleur des changements que la CE se proposait de réaliser était vraiment pertinente. Ça rejoint là question qu'on s'était posés à la dernière réunion, à savoir jusqu'où on doit faire descendre la définition de la pertinence : est-ce que la question de savoir si les objectifs sont bien ou mal calibrés fait partie de la pertinence ? A

mon avis, oui... Cela dit, il faut garder en tête que pour des stratégies de coopération à cinq ans, il y a un gros pari qui est fait sur le cercle vertueux des politiques publiques. Par ailleurs, pour revenir à cette question spécifique, il y avait un message que l'on voulait faire passer aux cadres congolais, étant donné le contexte local, sachant qu'il s'agit d'un pays pétrolier où l'Aide publique au développement ne représente qu'une faible part du PIB du pays.

Q. Pour l'AFD et le MAE, les enjeux actuels concernant l'évaluation tournent plutôt autour de l'analyse d'impact et de la durabilité ; est-ce que cette concentration est ressentie au niveau des évaluations, et est-ce qu'elle s'effectue au détriment de la pertinence ?

R. Il est vrai qu'aujourd'hui, pour formuler une stratégie de coopération qui n'est pas du tout pertinente, il faut le faire exprès. Disons que les conclusions à ce sujet-là doivent *a priori* soulever moins de lièvres. Après, il y a des problèmes de contextes qui vont avoir des impacts négatifs sur l'efficacité, et au-delà sur la durabilité, donc ça ne veut pas dire que la concentration sur la durabilité et l'impact va se faire au détriment de l'analyse de la pertinence. En tout cas je suis assez d'accord avec cette volonté de regarder plus spécifiquement ces deux critères de durabilité et d'impact.

Q. Hormis l'importance d'accorder plus de temps à la préparation de la phase terrain, s'il y avait une plus grande marge de manœuvre en termes de méthodologie et/ou d'objectifs de l'évaluation, est-ce que cela aurait changé selon toi quelque chose à l'évaluation ?

R. Il serait effectivement souhaitable d'accorder plus de temps aux missions terrain ; le travail réalisé par les anthropologues au Niger permet de toucher du doigt les bénéfices d'une prise de durée plus importante. On n'a certes peut-être pas le temps dans le cadre d'une évaluation, mais avoir en contrepoint ce que pensent les acteurs qui sont censés bénéficier des politiques d'aide mises en œuvre pourrait être positif. Dans le cas du Congo, le désintérêt de la part des cadres congolais aurait pu représenter un point d'appui pour la CE. Si les bénéficiaires finaux avaient davantage pu faire entendre leur voix, cela aurait pu être un moyen de faire remonter leurs voix auprès des cadres congolais. Prendre plus de temps pour la phase terrain n'aurait donc sans doute pas changé les conclusions de l'évaluation, mais aurait peut-être permis que celle-ci ait plus d'impact.

Q. Plus généralement, au-delà des évaluations, l'une des hypothèses faites dans mon étude, comme tu l'as dit lors de la dernière réunion, est de considérer l'évaluation comme faisant partie intégrante du cycle de politique publique. Cela implique alors que l'évaluateur est un acteur dans ce cycle ; est-ce que cela ne remet pas en cause d'une certaine façon l'objectivité des évaluations ?

R. Je ne crois pas. Si on reste sur l'exemple du Congo, l'une des demandes de la CE était d'avoir des recommandations concernant le 11^e FED qui était à venir. Il me semble que l'objectivité pourrait être remise en cause si l'IRAM avait également fait l'évaluation de ce 11^e FED. L'UE examine d'ailleurs de très près les CV des évaluateurs et regarde si on n'a pas été trop proches de ce qu'on peut être amené à évaluer. A noter au passage que l'AFD, en tout cas à l'échelle des projets et programmes, est beaucoup moins regardante à ce niveau-là ; pour l'UE, il s'agit de règles clairement établies qui interdisent ce cas de figure. Pour élargir un peu ma réponse, dans un bureau d'études comme l'IRAM, qui est assez spécifique en termes de compétences (celles-ci touchant majoritairement au secteur rural), il y a un risque que certaines personnes aient l'impression que leur domaine d'activité leur appartient. Certes, il ne faut pas se cacher les yeux, à savoir que pour mener une bonne évaluation, il faut être compétent dans le(s) domaine(s) concerné(s) par l'évaluation ; mais il ne faut pas s'en rendre propriétaire pour autant.

Annexe 4 – Entretien avec un membre de la division *Evaluation et Capitalisation*, Département de la Recherche, AFD, réalisé à Paris le 22/10/2013

Q. Dans quelle mesure les travaux menés dans le département recherche en évaluation sont réutilisés par les personnes en charge de gérer les programmes et projets ?

R. Habituellement, chez les bailleurs, l'évaluation est logée dans un département relatif à la « gestion axée sur les résultats », ce qui correspond à l'idée que l'évaluation fait intégralement partie du cycle du projet et permet d'ajuster directement les prises de décision au fil du temps (c'est ce qu'on appelle l'utilisation directe ou instrumentale de l'évaluation). Un autre positionnement, qui est notamment celui du DFID et de l'AFD, consiste à rattacher l'évaluation au département de la recherche. L'idée sous-jacente est que l'évaluation, au même titre que la recherche, produit une connaissance utile aux opérationnels qui vont l'utiliser dans la conception des nouvelles opérations (c'est l'utilisation conceptuelle de l'évaluation). A l'AFD, plus précisément, le département de la recherche est constitué de quatre divisions : i) l'évaluation ; ii) la recherche économique et sociale ; iii) l'analyse macroéconomique et le risque pays ; iv) l'appui à la gestion des connaissances.

Les raisons pour lesquelles l'évaluation a été placée à cet endroit sont les suivantes : i) elle ne pouvait pas relever de la direction des opérations pour garantir son indépendance ; ii) elle est considérée à l'AFD comme un outil de production de connaissance ; iii) elle doit faire appel aux méthodes de sciences sociales et économiques , et le service doit mobiliser ces disciplines pour assurer l'adaptation des méthodes d'évaluation ; iv) elle est un facteur puissant d'attractivité chez les jeunes professionnels.

Cette structuration date de 2005. Avant cette date, et depuis 2002, l'évaluation était une structure autonome rattachée au directeur de la stratégie, avec un risque d'isolement. Avant 2002, l'évaluation était un service du contrôle général, aux côtés de l'audit, et l'évaluation ressemblait alors fortement à cette dernière discipline, comme on peut le voir dans les manuels datant du début des années 2000. L'évaluation était donc alors vue comme une sanction. L'audit ayant ensuite évolué, pour devenir beaucoup plus opérationnel, et étant notamment devenu un outil de performance vérifiant la qualité des opérations mises en œuvre, l'évaluation a pu évoluer en parallèle pour occuper une autre place.

Q. Comment sont apparues et se sont systématisées les évaluations à l'AFD ? Avant que le CAD n'établisse les critères (efficacité, pertinence, durabilité, impact), comment cela fonctionnait-il à l'AFD ? Y avait-il des évaluations ?

R. La première évaluation, alors appelée « analyse ex post » a été réalisée en 1979, deux ans avant la création du service des études sectorielle et l'évaluation. . Nos évaluations font référence aux normes

internationales depuis 2002, mais ce n'est qu'en 2007 que cette référence est devenue officielle, avec la présentation du dispositif d'évaluation au Conseil d'administration au mois d'octobre. Cette note explicite la façon dont l'AFD décline les principes et critères du CAD. Le nouveau document de politique adopté le 17 octobre dernier fait en outre référence aux standards d'évaluation du CAD. Nous faisons également référence aux normes de la Société française d'évaluation. Il y a plusieurs raisons à cette reconnaissance :

- i) ma conviction tout à fait personnelle que ces normes sont bonnes et utiles, mais en conservant l'idée que l'AFD ne doit pas les décliner mécaniquement mais se les approprier. On insiste par exemple notamment sur certains points tels que la soutenabilité environnementale.
- ii) Un certain nombre d'organes de contrôle nous ont rappelé que l'on n'était pas vraiment « au carré » : le rapport d'observations provisoires de la Cour des comptes sur l'APD de mars 2011 (version non publique) relevait notamment un certain biais sur ce qui faisait l'objet des évaluations (il n'y avait par exemple pas d'évaluation des aides budgétaires), et l'absence de système de suivi des recommandations ; un rapport de l'Inspection générale a également observé nos processus et émis un certain nombre de recommandations ; le comité des évaluations a également fait part de recommandations ; la revue par les pairs a pointé l'absence d'un système de suivi des recommandations ; enfin, le récent rapport du cabinet Ernst & Young sur la politique française de coopération a également joué en ce sens.
- iii) Une troisième raison se trouve dans les bénéfices en termes de transparence et de respect des partenaires. C'est également important d'avoir les mêmes normes que les autres bailleurs de fonds pour les évaluations conjointes ;
- iv) enfin, les deux ministères de tutelle de l'AFD avaient besoin de savoir clairement comment nous évaluons nos actions.

Pourtant, il n'y a pas toujours une bonne application de ces critères. Par exemple, le critère de pertinence est étudié bien souvent sous l'angle de l'alignement sur stratégie nationale du pays partenaires et des priorités du bailleur de fonds, mais pas forcément au regard des réels enjeux de développement, des besoins des bénéficiaires.

Par ailleurs, le critère de genre est en train de faire l'objet d'une attention particulière à l'AFD alors qu'il n'apparaît pas très explicitement dans ces normes internationales.

Q. Pour revenir à des questions structurelles, c'est donc la division Evaluation du département Recherche qui lance les appels d'offre ?

R. Un principe à l'AFD est l'externalisation de l'évaluation, avec un degré variable d'implication de la division de l'évaluation. Lorsque les évaluations sont faites à la demande des tutelles, il y a très peu d'intervention de notre part ; si l'objectif de l'évaluation est avant tout un apprentissage interne (comme ce que nous avons fait sur l'intervention de l'AFD dans les Etats fragiles), alors il y a une plus forte implication. Il y a même certains cas (je pense aux études d'impact notamment) où l'évaluation s'effectue en interne. Lorsque l'évaluation est externalisée, l'appel d'offres est lancé soit par les agences locales de l'AFD (pour les évaluations ex post des projets) ou par la division de l'évaluation (pour les autres travaux d'évaluation)

Le processus de décentralisation des évaluations de projets aux agences locales de l'AFD a débuté en 2007 et s'est achevé en 2009. Les évaluations ex post d'évaluations sont menées par les agences locales avec le pays partenaire. Elles sont assez normées, simples, et ce sont les agences elles-mêmes qui conduisent les évaluations, qui sont contrôlées et suivies par la division de l'évaluation. Pour les travaux d'évaluation plus complexes qui portent sur des projets ou qui ont un champ plus large, c'est la division évaluation qui conduit le processus. Aujourd'hui, cela représente une dizaine d'évaluations de projets, dont la moitié est effectuée de façon conjointe avec d'autres bailleurs. Il y a deux critères de choix qui motivent de telles évaluations : les projets doivent être de taille relativement importante, et il doit exister des doutes raisonnables sur l'efficacité du projet sur lequel auront dû être engagés de gros montants. Enfin, à un niveau plus global d'évaluation (par exemple l'ensemble de la stratégie en matière de santé), c'est la division évaluation qui en a la charge.

Q. Comment s'articulent évaluation et décision à l'AFD ? Plus généralement chez les commanditaires des évaluations ?

R. Il y a deux niveaux de réponse. D'une part il y a la prise de décision dite « managériale », qui n'est pas encore réellement organisée car il a été décidé de la mettre en œuvre relativement récemment ; elle consiste en une réponse des services opérationnels aux conclusions et recommandations de l'évaluation, laquelle s'effectue à différents niveaux de responsabilité selon la nature de la recommandation. Par exemple, lorsque l'évaluation de l'hydraulique pastorale menée au Tchad a montré qu'aucune mesure concernant la santé maternelle n'avait été prise, la réponse pouvait venir des équipes techniques en charge des projets d'hydraulique pastorale. Lorsqu'il s'agit de projets dont la pertinence ou les impacts ne seraient pas avérées, la décision relève du Comité exécutif. En revanche, il n'est pas prévu que la division Evaluation effectue directement un suivi des recommandations.

D'autre part, il y a la dimension de dissémination, avec notamment des ateliers de restitution des évaluations, des mises en débat des résultats des évaluations ; on attend, de cette phase de dissémination que les divisions techniques s'approprient les résultats de l'évaluation.

Enfin, même si ça ne relève pas directement du processus décisionnel, il faut mentionner que l'évaluation compte aussi sur la pression extérieure *via* la publication de ses travaux : par exemple, lorsqu'on publie une évaluation qui concerne l'action de l'AFD dans le secteur forestier, on s'attend à ce que les ONG qui s'intéressent à l'environnement regardent les résultats, et soient vigilantes sur l'action de l'AFD.

Q. Le recours aux appels d'offre est-il systématisé ? Comment cela pourrait-il fonctionner autrement ? N'y a-t-il pas un décalage entre l'utilisation et la normalisation de ces AO et le contenu notamment d'une note concernant la construction du référentiel de l'évaluation ?

R. Les AO sont effectivement systématisés.. Il y a une exception : les partenariats de recherche : pour des travaux très spécifiques, par exemple pour les évaluations d'impact, nous allons rechercher des

laboratoires de recherche particulièrement compétents en la matière. Ils sont donc choisis selon une procédure de gré à gré. Pour des évaluations de projets « classiques », nous essayons de relayer les AO notamment auprès d'experts locaux, pour appuyer le transfert de capacités. Pour les évaluations lancées à Paris, il est obligatoire de publier les AO au niveau européen dès lors que l'on dépasse un seuil.

En ce qui concerne la construction du référentiel de l'évaluation, nous attendions beaucoup des propositions des évaluateurs externes. Cette attitude ayant mené à un certain nombre d'écueils, nous sommes maintenant beaucoup plus précis dans les demandes et sur les profils d'experts à réunir ; il y a ainsi moins de marges de manœuvre laissées au consultant depuis un an ou deux, et de notre côté nous menons donc un travail plus approfondi sur la préparation de l'évaluation. Les termes de référence sont maintenant relativement bien structurés et assez complets, et nous avons eu là-dessus des retours assez positifs de bureaux d'études. Par ailleurs, ces termes de référence sont préparés avec les équipes opérationnelles et sectorielles, et avant l'envoi des AO, il y a une demande de feedback auprès des membres qui vont participer au comité en charge du pilotage de l'évaluation.

La commission européenne (CE) a une procédure particulière : l'accord cadre. La CE sélectionne sur appel d'offres plusieurs groupements de bureaux auxquels elle va confier des évaluations au cours des prochaines années : elle sait donc par avance avec qui elle va travailler. Cela représente notamment pour les cabinets ou bureaux d'études un avantage certain en termes de prévisibilité, au niveau du recrutement et des ressources budgétaires. L'évaluation à l'AFD n'a de toute façon pas un budget suffisant pour donner cette visibilité aux bureaux d'études.

Q. La participation (évaluations conjointes, partenariales,...) est-elle vraiment en évolution dans les évaluations ? Où en sont les réflexions à l'heure actuelle ?

R. Sur la question de la participation, l'AFD est assez novateur par rapport à la KfW ou la CE par exemple. Il faut, là encore, distinguer les cas selon le niveau de l'évaluation. Tout d'abord, en ce qui concerne les évaluations de projet, il y a une association systématique d'une contrepartie locale à laquelle on demande notamment un avis sur à toutes les phases de l'évaluation ; la volonté de participer dépend des pays, certains considèrent que l'évaluation ne concerne que les bailleurs. Cette année, nous allons essayer de faire évaluer un projet de l'AFD par le bénéficiaire lui-même.

En ce qui concerne les évaluations plus stratégiques menées à Paris, c'est plus compliqué : des groupes locaux sont mis en place pour mener des études de cas pays, mais ce sont là plutôt des groupes consultatifs. Mais il y a quelques exemples réussis d'évaluations de type partenarial où le bénéficiaire conduit l'évaluation sur un pied d'égalité avec le bailleur. L'AFD a néanmoins un discours assez prudent là-dessus. Les objectifs des projets que nous évaluons ne sont pas en effet nécessairement partagés avec le bénéficiaire : on ne se prive pas de mener des évaluations au regard de nos propres objectifs qui peuvent être des objectifs d'influence, de retour sur les entreprises françaises, etc.

Q. Vous parlez donc d'une participation éventuelle des autorités locales ; qu'en est-il des populations ou de la société civile ?

R. Par « bénéficiaire », l'AFD entend « bénéficiaire direct », i.e. les autorités ou les entreprises financées par exemple. Le degré de participation des bénéficiaires finaux est souvent faible, le plus souvent parce que le gouvernement partenaire ne le souhaite pas. La gouvernance des évaluations est par ailleurs assez difficile à organiser : il y a certaines ONG que les autorités ne veulent pas voir par exemple.

Q. Quelles sont les évolutions à l'heure actuelle de l'évaluation au sein de l'AFD ? Vous parliez notamment de l'inclusion du critère « genre » actuellement en cours ; y a-t-il d'autres sujets qui font l'objet de réflexions particulières ?

R. Les préoccupations actuelles concernant la division Evaluation sont : i) un bon équilibre en termes de ressources humaines, une bonne diversité de profils ; on aimerait idéalement avoir la moitié du personnel ayant une expérience opérationnelle avec l'AFD, et l'autre moitié ayant une compétence métier. ii) La mise en place d'un système de suivi des recommandations, qui serait animé par notre division, sans que nous le réalisions nous-mêmes. Il s'agit là d'un chantier important pour 2014, qui devra éviter une bureaucratisation, avec un envoi systématique de courriers pour demander où en étaient les différentes recommandations formulées. iii) Nous nous penchons également sur la question de l'évaluabilité, en essayant de faire entendre le message que si le projet n'est pas bien conçu ou suivi, l'évaluation ne pourra pas être de bonne qualité.

Q. Pour revenir à la façon dont les critères se sont construits au sein du CAD, y a-t-il eu une participation de bailleurs, en particulier l'AFD, dans cette construction ? S'est-elle effectuée de façon interne au CAD ?

R. La production des normes au sein du CAD s'est faite *via* des groupes de travail avec des experts du développement mais aussi des experts universitaires, et toute la construction s'est fondée sur le consensus. Après le travail réalisé par ces groupes, les résultats ont été mis en débat avant un accord obtenu de façon plus ou moins formelle par le réseau Evalnet. Il s'agit du réseau le plus ancien (30 ans) et le plus actif au sein du CAD, bien que son secrétariat ne soit composé que de trois ou quatre personnes basées à l'OCDE. La France n'a jamais été très active dans ces chantiers-là. Les pays influents sont plutôt les pays du Nord Royaume Uni, Hollande, Belgique, pays scandinaves,...) où la culture d'évaluation est plus avancée. La France comme d'autres pays européens comme l'Allemagne l'Espagne, l'Italie ont plutôt tendance à suivre...

Annexe 5 – Entretien avec une doctorante en évaluation des politiques publiques, réalisé à Paris le 16/10/2013

Q. Comment l'évaluation des politiques publiques d'aide au développement est-elle apparue, et s'est-elle normalisée ?

R. L'évaluation des politiques d'aide au développement est apparue dès les années 1960 aux Etats-Unis ; elle était notamment portée du fait d'une part importante d'anglo-saxons parmi le personnel d'institutions telles que la Banque mondiale. Les premiers critères d'évaluation au CAD sont apparus en 1991, la réflexion ayant débuté dès 1986. Par la suite, les agences d'aide s'en sont servies directement. Avant cette date, les cabinets extérieurs travaillant sur l'évaluation étaient relativement rares.

Q. Quels acteurs sont particulièrement intervenus dans la normalisation de cette discipline ? Par exemple, des bureaux d'études pratiquant alors déjà des évaluations ont-ils été impliqués dans la standardisation de la démarche ? Les bailleurs (notamment le CAD, qui a énormément contribué à la standardisation) se sont-ils « inspirés » de certaines pratiques des bailleurs ?

R. Les critères ont été décidés de façon interne au CAD, au sein d'un Comité. Il n'y a pas eu de consultation avec les bénéficiaires, ni même avec les experts ou les consultants privés. Il faut savoir qu'à l'époque, le réseau de la Société française d'évaluation n'existait pas, or sans ce genre de réseaux il est très compliqué pour les petites structures privées de se faire entendre. Par ailleurs, pendant la période de réflexion qui a eu lieu au sein du CAD, les publications sur le sujet étaient surtout américaines. En tout cas, en France il n'y avait pas beaucoup de documents rendus publics.

Q. La formalisation du recrutement des évaluateurs externes (i.e. l'apparition des AO) s'est-elle faite au même moment que la normalisation de l'évaluation elle-même ? Pour quelles raisons s'est-elle faite ?

R. L'externalisation de l'évaluation a été relativement tardive en France en ce qui concerne l'aide publique au développement : jusqu'au début des années 2000, elle était complètement internalisée au sein de l'AFD, et en ce qui concerne le MAE c'était à peu près 50-50. Au passage, il est peut-être à noter que les AO, bien qu'ils soient mondialisés, ne sont quasiment jamais remportés par des cabinets du Sud. Qui plus est, en ce qui concerne l'AFD par exemple, ce sont globalement toujours les mêmes bureaux qui sont mobilisés : par exemple en ce qui concerne l'IRAM, l'Agence sait que leur sélection impliquera un travail de qualité et un respect des critères du CAD, ce qui conduira à une réduction du travail à réaliser *a posteriori*.

Les appels d'offre sont apparus pour les raisons suivantes :

- Il s'agissait d'avoir l'ensemble des évaluations sous le même format. Avant, les évaluations étaient réalisées à l'échelle de projet donc ça n'était pas vraiment nécessaire, mais les évaluations des politiques ont ouvert la porte à des exercices plus importants tels que des méta-évaluations, pour lesquelles il était bien plus pratique d'avoir les évaluations sous le même format
- Cela permettait une harmonisation de la qualité des évaluations, car les attentes étaient cadrées, et si une évaluation venait à être de mauvaise qualité, cela permettait de faire porter la responsabilité sur l'évaluateur
- Enfin, l'un des avantages *a priori* était l'ouverture à la concurrence, et ainsi éviter le clientélisme.

Seulement, le principal problème que cela a généré est le peu de place laissée à l'innovation et à la prise de risque.

Q. Les discussions sur les termes de référence et les AO sont-elles malgré tout possibles ?

R. Les AO sont certes modifiables, mais à la marge. Cela dit, il n'y a pas vraiment de temps alloué à chaque phase, les agences d'aide insistant avant tout sur les méthodes et la forme du rapport final. Au passage, les méthodes sont à l'heure actuelle de plus en plus tournées vers du quantitatif, ce qui constitue, avec les délais de remise des rapports, le principal point des négociations sur les AO. Avant la mise en place des AO, l'absence de cadre impliquait entre autres des évaluations plus longues, et la question des délais était de fait moins problématique.

Si tous les critères du CAD peuvent être abordés dans une même évaluation, ils ne peuvent l'être tous à la fois que de façon superficielle, mais dans les faits, les réponses aux AO collent bel et bien à ces critères. Avant les AO, les évaluateurs potentiels envoient leur manifestation d'intérêt, avant que la réponse à l'AO ne s'effectue réellement. Les critères d'évaluation étaient plus informels avant la Déclaration de Paris. En ce qui concerne l'impact, ce critère est arrivé plus tard, à la fin des années 1990, avec notamment Esther DUFLO.

Q. Est-ce que la discipline évolue au sein du CAD ? Si oui, sur quel(s) aspect(s) ? Est-ce que les définitions des critères font toujours l'objet de réflexions ? J'ai entendu parler d'une concentration sur les questions de durabilité et d'impact à la Commission européenne et à l'AFD ; est-ce le cas du CAD ? Qu'en est-il des réflexions sur la participation des populations / cadres locaux aux évaluations ?

R. La discipline de l'évaluation évolue effectivement au sein du CAD, notamment avec le réseau Evalnet. Elle évolue en ce qui concerne les thématiques concernées par les évaluations (par exemple le genre, la corruption), et l'utilisation des évaluations ; les critères sont très peu discutés.

En ce qui concerne les réflexions actuelles autour de l'impact, tout le monde fait des recherches sur le sujet, mais celles-ci sont peu utiles pour les décisions politiques ; ce sont des recherches qui coûtent relativement cher. L'AFD est assez critique sur les études d'impact, dont l'utilité n'est pas évidente ;

l'importance donnée à ce critère provient surtout des critiques faites à la fin des années 1990 et au début des années 2000 sur l'inutilité de l'APD.

En ce qui concerne les évaluations partenariales et plus généralement le transfert de capacité en évaluation, il s'agit là d'un thème qui court depuis les années 1980. Généralement, les experts du Sud sont impliqués dans la collecte de données, mais pas du tout dans la définition des termes de référence de l'évaluation, et très peu dans la rédaction du rapport. Il n'y a pas de suivi de l'utilité de l'évaluation au niveau des autorités locales, et pas forcément d'intérêt pour l'évaluation là-bas, mais on observe de plus en plus de réseaux nationaux dans les pays du Sud. Pour réaliser des évaluations partenariales, il faut que le pays soit intéressé, que les personnes concernées aient le temps, que le commanditaire veuille un peu en faire un exemple.

Annexe 6 – Entretien avec une membre du pôle Evaluation du Ministère des affaires étrangères, MAE, réalisé à Paris le 19/07/2013

Q. Existe-t-il un guide plus récent que celui de 2007 ?

R. Il y en a eu un fait l'année dernière et qui est depuis en attente de publication. Il n'y a pas d'évolution sur le plan des concepts, il s'agit seulement de faire un guide plus pratico-pratique, car on s'est rendu compte que celui de 2007 n'était pas forcément compréhensible pour les gens qui n'ont pas de connaissances en termes d'évaluation. Il devait être publié le 12 juillet, mais pour l'instant c'est toujours en attente.

Q. Y a-t-il eu des évolutions particulières dans le guide d'évaluation du MAE, notamment en ce qui concerne l'évaluation de la participation des populations à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques d'une part, et plus largement à l'évaluation de la pertinence d'autre part ? Comment le concept/critère de pertinence a-t-il émergé, au sein du MAE et plus globalement peut-être ?

R. Je ne suis là que depuis trois ans, mais de toute façon on se fonde sur les critères établis par le CAD. Au sujet de l'émergence du critère de pertinence, qui semble tout de même relever du bon sens, vous pouvez contacter Joelline BENEFIGE, qui travaille désormais au CAD et qui fait partie du réseau Evalnet.

En tout cas, dans le cadre de la pertinence on essaie vraiment de promouvoir une appropriation de la culture évaluation par le pays partenaire, *via* les évaluations partenariales.

Q. Y a-t-il des cadres méthodologiques pour les évaluations partenariales, qui tendent à associer les bénéficiaires à l'évaluation ? Où en est-on de la réflexion sur le sujet ?

R. C'est en cours de réflexion, il n'y a pas réellement de guide pour l'instant, mais deux évaluations phares sont à noter dans le domaine : l'une sur le site belge du CAD de l'OCDE, qui concerne le Niger, évaluation que le laboratoire local LASDEL avait alimentée grâce à un rapport ; l'autre est l'évaluation du DCP des Comores entre 2006 et 2010, évaluation qui a été réalisée sur 2011-2012. L'appropriation par le pays partenaire s'est faite à deux niveaux :

- D'un point de vue organisationnel :
 - o Le comité de pilotage incluait l'ambassadeur des Comores en France
 - o Le comité de pilotage local était présidé par une comorienne, et un certain nombre de gens de l'ambassade en faisaient partie

- En parallèle, des formations sur l'évaluation ont été proposées aux Comoriens intéressés. Cela a eu un réel impact sur l'utilisation de l'évaluation ; avant même que le rapport final ne soit publié, les travaux réalisés dans le cadre de cette évaluation ont été pris en compte pour l'élaboration du nouveau DCP.

Q. Les personnes ayant participé aux évaluations étaient-elles plutôt des cadres de l'administration, ou y avait-il des membres de la société civile ?

R. Non, il n'y avait que des cadres. Il y avait une quarantaine de participants en comptant les deux formations proposées.

Q. Y a-t-il des débats particuliers concernant l'évaluation de la participation à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ? Plus largement, quels sont les débats actuels concernant l'évaluation des politiques publiques d'aide ?

R. Là-dessus, je rejoindrais ce que vous a dit la personne de l'AFD que vous avez rencontrée, à savoir que les débats se situent effectivement plus en termes de durabilité et d'impact. Mais en termes de pertinence, bien que la Déclaration de Paris semble un peu sortie de nulle part, elle a bel et bien, je crois, renforcé l'importance donnée à ce critère. Mais les plus gros problèmes à mon avis résident dans le cycle de programmation qui est complètement déconnecté des réalités : nos décaissements ont lieu en octobre, et ont demandé aux pays partenaires d'avoir tout dépensé en décembre, ce qui n'est pas très raisonnable compte tenu des capacités d'absorption des pays partenaires. Il ne faut pas s'étonner s'il y a autant de corruption, si l'argent s'évapore autant...

Q. Est-ce que c'est en train de changer à ce niveau-là, des mesures sont-elles prises ?

R. J'espère que cela va faire partie de ce qui va ressortir de la loi de programmation, qui est actuellement en préparation. Elle doit être présentée à l'automne prochain.

Q. En page 3 du guide de 2007, on peut lire : « Les travaux d'évaluation sont encore trop centrés sur les intérêts des donateurs. » L'objectif du bureau de l'évaluation de la DGCID est de mieux prendre en compte le point de vue des bénéficiaires, voire de transférer la conduite des évaluations sous leur responsabilité, « en réfléchissant en particulier à l'élaboration d'une méthodologie d'évaluation déconcentrée et partenariale des DCP. » Est-ce que cela veut dire qu'on laisse tomber la troisième dimension de la pertinence ? Ou est-elle malgré tout liée à l'efficacité dans une certaine mesure ? Si oui, en quoi ? Au passage, qu'entend-on concrètement par « conformité avec les orientations générales du

ministère » (p. 24 du même document) ? Les différentes dimensions de la pertinence sont-elles hiérarchisées ?

R. Les stratégies générales viennent de « plus haut », il ne s'agit pas des stratégies du ministère des affaires étrangères, mais des stratégies françaises. Il n'y a pas de honte à dire que l'on souhaite soutenir les entreprises françaises. Les anglo-saxons n'ont pas ce problème de rapport à l'argent... Si on prend « l'exemple » des chinois, ils n'ont pas vraiment de scrupules : la promotion de leurs entreprises s'effectue même au détriment des entreprises locales...

A mon avis, la concordance vis-à-vis des stratégies des pays partenaires est la dimension la plus importante. Ensuite, viennent les deux autres à égalité.

Q. Existe-t-il des méthodes particulièrement reconnues pour évaluer la participation des citoyens à l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques ? Quelles sont les raisons invoquées pour motiver la participation ? Comment se défaire de l'effet de mode porté par les bailleurs (bonne gouvernance, etc.) ? Quid de la légitimité des acteurs : comment peut-on travailler dessus dans le cadre d'évaluations ?

R. Non, en ce qui concerne la participation on est sûr bien plus qu'un effet de mode à mon avis. Il n'existe pas vraiment de méthode type ; des enquêtes sont réalisées, cela dépend des projets.

Q. Dans le cas des évaluations externes, y a-t-il une certaine marge de manœuvre laissée à l'évaluateur pour définir le référentiel de l'évaluation ?

R. Pas réellement, mais c'est à cela que servent les réunions de comité de pilotage. L'exercice de l'évaluation est réellement un exercice de dialogue.

Table des matières

Synthèse	2
Abstract	2
Sommaire	3
Remerciements	4
Liste des acronymes	5
Introduction	7
I. Définition des concepts utilisés et présentation de l'échantillon d'étude.....	10
A. Définition des concepts utilisés.....	10
1. Politique publique	10
2. Participation	10
3. Acteurs	10
4. Evaluation des politiques publiques, pertinence et efficacité.....	11
B. Présentation de l'échantillon d'étude	12
II. Formalisation de la sélection de l'évaluateur externe, réduction de possibilité pour l'IRAM de faire valoir son identité.....	16
A. La spécificité de l'IRAM, engagement associatif au Nord et promotion d'une approche participative au Sud.....	16
1. La participation comme objectif technique et managérial	16
2. Volonté inflexible de porter les voix inaudibles, enjeux et implications	18
B. Omission de la construction nécessairement participative du référentiel de l'évaluation, réduction de l'utilité de celle-ci.....	22
1. Le recours aux appels d'offre, réduction de possibilités pour l'évaluateur externe de faire preuve d'originalité	22
2. Construction du référentiel de l'évaluation, nécessité sans laquelle l'évaluation perd son sens.....	24
III. Normalisation du processus d'évaluation, difficulté pour l'IRAM d'amorcer la construction de l'intérêt général à partir de dynamiques locales	30
A. Définitions partielles des critères d'évaluation, simplification et rationalisation du contexte dans lequel s'inscrit une politique publique	31
1. Les différentes dimensions de la pertinence face aux intérêts en jeu.....	31
2. Adoption d'une définition de l'efficacité centrée sur les objectifs, rationalisation extrême du sens des politiques publiques	35
B. L'évolution des intérêts et enjeux au cours du temps face aux moyens alloués aux enquêtes de terrain	38

1. La dimension évolutive des enjeux et intérêts, élément à prendre en compte dans la construction de l'action publique.....	38
2. La non démocratisation de l'évaluation des politiques publiques.....	41
Conclusion.....	43
Bibliographie.....	44
Annexes.....	48