

Institutionnalisation de l'évaluation : nature et défis



Auteur : Benoît Gauthier (RFE - Canada) et Thiery Tsou
Fematouo (RFE/CaDEA - Cameroun)

Éditeur : Réseau Francophone de l'Évaluation

Date : Octobre 2021

Institutionnalisation de l'évaluation : nature et défis

Introduction

L'évaluation des politiques et des programmes est une activité administrative, politique, organisationnelle, démocratique ou transformative qui peut contribuer à la réflexion sur les actions passées, à la décision sur des actions futures, à la connaissance des dynamiques sociales, économiques, démographiques, écologiques ou autres, à la reddition de comptes, à la participation citoyenne et à la remise en question des connaissances établies. Elle décrit, analyse et porte un jugement.

L'évaluation se déroule évidemment dans un contexte : un contexte organisationnel dans la mesure où l'intervention évaluée est portée par une organisation ; un contexte national, régional ou local ; un contexte international là où l'intervention transcende les frontières de pays, ce qui est souvent le cas en évaluation du développement. L'évaluation est un des éléments de ce contexte, tout en affectant, circulairement, le contexte. La nature et le degré d'institutionnalisation de l'évaluation est une façon de décrire l'ancrage national de l'évaluation. Ce texte décrit ce qu'est l'institutionnalisation de l'évaluation et la situe dans la dynamique de son contexte.

L'institutionnalisation de l'évaluation est un thème de travail du Réseau francophone de l'évaluation, tête de pont de vingt-quatre pays francophones d'Afrique saharienne et subsaharienne, d'Europe et d'Amérique du Nord.

Définition

Qu'est-ce que l'institutionnalisation de l'évaluation ? Il y a plusieurs perspectives dans la littérature¹ mais, à la recherche d'un terrain commun, nous

¹ Jan-Eric FURUBO, Ray C. RIST et Rolf SANDAHL (2002) *International Atlas of Evaluation*, London Transaction Publishers; Steve JACOB et Frédéric VARONE (2004a) « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique », *Revue Internationale de Politique Comparée*, 11(2); Steve JACOB et Frédéric VARONE (2004b) « Cheminement institutionnel de l'évaluation des politiques publiques en France, en Suisse et aux Pays-Bas (1970-2003) », *Politiques et management public*, 22(2); Steve JACOB (2004) « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Belgique: entre balbutiements et incantations », *Res Publica*, 4; Steve JACOB (2005) « La volonté des acteurs et le poids des structures dans l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques (France, Belgique, Suisse et Pays-Bas) », *Revue Française de Science Politique*, 55(5/6); Pol FYALKOWSKI et David AUBIN (2013) « L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en Wallonie : une réponse propre à des influences externes », *Reflets et perspectives de la vie économique*, lvi(1); Steve JACOB, Sandra SPEER et Jan-Eric FURUBO (2015) « The institutionalization of evaluation matters: Updating the International Atlas of Evaluation 10 years later », *Evaluation*, 21(1); Marion BAUD-LAVIGNE (2020) *Institutionnalisation de l'évaluation des pays de l'espace francophone : Etat des lieux, défis et perspectives*, Synthèses du Réseau francophone de l'évaluation #05; Reinhard STOCKMANN, Wolfgang MEYER et Lena TAUBE (2020) « The Institutionalisation of Evaluation Theoretical Background, Analytical Concept and Methods », *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*, Palgrave MacMillan; Reinhard STOCKMANN, Wolfgang MEYER et Lena TAUBE (2020) « The Institutionalisation of Evaluation in Europe: A Synthesis », *The Institutionalisation of Evaluation in Europe*, Palgrave MacMillan.

proposons de concevoir l'institutionnalisation de l'évaluation comme le « **degré d'ancrage organisationnel et procédural de l'évaluation** », ou comme un « **cadre réglementaire du comportement** » d'évaluation.

Le mot « institutionnalisation » découle du mot « institution ». Une institution est une **organisation** formelle fondée sur un pouvoir et des **règles de procédure** qui clarifient les relations avec les autres institutions et qui rendent prévisible le comportement des unes et des autres.

Organisation. En évaluation, les institutions pertinentes sont d'abord les structures parlementaires, administratives et juridiques. Pour qualifier l'institutionnalisation de l'évaluation, on s'intéressera donc à l'existence des instances, à leur centralité et à leur permanence : quelles sont les instances qui ont un rôle en évaluation ? Où se situent-elles par rapport au pouvoir réel de changer les choses ? Ont-elles une existence pérenne ou sont-elles temporaires ou transitoires ? S'ajoutent les institutions qui se situent hors des cadres politiques, administratifs et juridiques, comme les organisations professionnelles et celles de la société civile. On pensera sûrement aux associations nationales d'évaluation, aux instituts de recherche et de formation, aux organisations sans but lucratif et aux médias. Le rôle de ces organisations non détentrices de pouvoir formel est très variable d'un contexte à l'autre : ici, elles pourront n'avoir aucune voix ; là, elles pourront contribuer à la professionnalisation de la pratique évaluative.

Règles de procédure. Les règles de procédure incluent les missions, mandats, pouvoirs et prérogatives de chaque partie qui possède des responsabilités par rapport à l'évaluation. Ces règles de procédures sont souvent enchâssées dans une politique nationale d'évaluation – dont l'existence ne se traduit pas nécessairement par une activité d'évaluation accrue comme nous le verrons plus

loin. Elles incluent aussi les lignes directrices en matières d'éthique, les normes professionnelles de qualité, les formations universitaires et les certifications professionnelles qui sont typiquement du ressort des instituts d'enseignement et des associations professionnelles. Collectivement, ces règles de procédure constituent l'**encadrement** de l'activité d'évaluation; cet encadrement peut être faible (p.ex., peu d'attentes, de structures, de ressources) ou solide (p.ex., exigences d'évaluation, attentes signifiées, référentiel de compétences, formations universitaires), ou peut prendre quelque position intermédiaire.

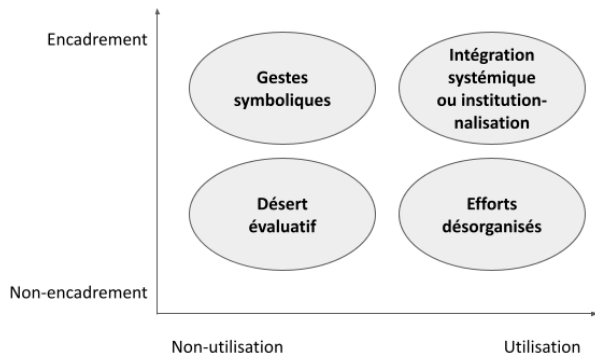
Le portrait de l'institutionnalisation ne peut pas se suffire de la formalisation des pouvoirs et des règles. Le deuxième aspect crucial est le profil de l'**utilisation de l'évaluation**. L'utilisation peut être qualifiée de nombreuses manières² (par sa transparence, ses motifs, la participation, etc.) mais nous nous en tiendrons simplement à l'intensité de l'utilisation dans la formulation, la mise en œuvre, l'ajustement ou l'élimination de politiques publiques – qui pourrait être mesurée indirectement par le nombre d'évaluation et méta-évaluations menées ou la proportion de budget alloué à l'évaluation. Les questions sont donc : des évaluations sont-elles produites et celles qui le sont sont-elles utilisées par les pouvoirs en place ?

A partir des deux dimensions que sont l'**encadrement** et l'**utilisation**, on peut entrevoir, dans leur plus simple expression, **quatre types de configurations d'institutionnalisation**. Notez que l'on pourrait envisager d'autres configurations en utilisant les autres dimensions de l'institutionnalisation comme un type fondé sur des institutions temporaires plutôt que permanentes, un type dont

² Natalie KISHCHUK et Benoît GAUTHIER (2021) « L'évaluation utile : facteurs déterminants et stratégies gagnantes » dans Anne-Marie TOUGAS, Annie BÉRUBÉ et Natalie KISHCHUK (dir), *Évaluation de programme : de la réflexion à l'action*. Presses de l'Université du Québec.

les règles de procédure sont axées sur le professionnalisme plutôt que sur les relations de pouvoir, etc.

Figure 1. Configurations d'institutionnalisation



Lorsqu'il n'existe ni encadrement de l'activité d'évaluation, ni production et utilisation d'évaluation, on se trouve devant un désert évaluatif – un contexte où une intervention de premier niveau sur les attentes et les ressources serait nécessaire pour déclencher une étincelle de vie évaluative.

Lorsque l'on observe de l'activité d'évaluation et de l'utilisation d'information évaluative sans encadrement institutionnel ou procédurier, on fait face à une situation où l'évaluation est le fait de quelques personnes bien intentionnées ou à la mise en évidence de pressions extérieures à la production d'évaluations – comme ce que l'on peut parfois observer dans la relation entre les partenaires techniques et financiers et les ministères nationaux de mise en oeuvre où l'utilisation peut être symbolique ou à sens unique, ne servant qu'une des parties présentes.

Certain·e·s auront peut-être en tête des exemples de situations où un encadrement national de l'activité d'évaluation existe (peut-être formalisé dans une politique nationale de l'évaluation) mais où peu d'évaluations sont produites ou utilisées. On

dira alors que le système d'évaluation est formé de gestes symboliques.

Finalement, lorsque l'activité d'évaluation est formalisée par des règles et présentée sous forme de produits d'évaluation utilisés dans la discussion nationale et dans les prises de décision, on se retrouve devant une réelle intégration systémique de l'évaluation – ce sont les caractéristiques d'une réelle institutionnalisation de l'évaluation.

Conditions

Qu'est-ce qui facilite l'institutionnalisation ou la limite ? En comprenant mieux les facilitateurs de l'institutionnalisation, nous pourrions mieux envisager les leviers disponibles pour provoquer ce mouvement.

De nombreux facteurs affectent la **capacité de développer** l'institutionnalisation de l'évaluation, en théorie. En pratique, ces facteurs ne participent pas à cette dynamique de façon systématique ou même prévisible. Une analyse très spécifique et nationale est nécessaire pour déterminer si l'un ou l'autre de ces facteurs entrent en jeu dans une situation particulière :

- la complexification de l'action publique ;
- les difficultés de pilotage et de légitimation de l'action publique ;
- la pratique de la Nouvelle Gestion Publique qui voit le citoyen comme un client et veut rapprocher l'administration publique de l'administration privée ;
- l'indépendance de la Cour des comptes ou autre instance chargée de la surveillance ;
- la régularité du travail des institutions permanentes ;
- la généralisation d'une culture des résultats et de la performance ;

- l'existence de champions institutionnels actifs (demande) ;
- l'expérimentation de l'évaluation au quotidien et l'émergence d'une culture évaluative (routinisation) ;
- une situation fiscale ou économique difficile,
- des transformations politiques, économiques, sociales et culturelles ;
- l'accroissement des exigences de transparence et d'efficacité dans la gestion des politiques publiques ;
- des pressions externes (exigences réglementaires) ;
- des pressions internes par la société civile sur les centres de pouvoir ;
- une coordination claire des rôles entre les acteurs ;
- la professionnalisation de l'analyse des politiques publiques ;
- l'existence d'une communauté d'évaluateur·trice·s.

Conséquences

Quelles sont les conséquences de l'institutionnalisation de l'évaluation ? Que peut-on attendre du déplacement de la configuration nationale d'institutionnalisation vers la zone d'intégration systémique ou d'institutionnalisation formelle ?

- Une meilleure réponse aux besoins de la population.
- Une plus grande confiance envers les institutions politiques, administratives et juridiques.
- Une internalisation de la redevabilité des pouvoirs.
- La coopération entre les autorités, en particulier entre les niveaux de gouvernance.

- L'acceptabilité de la culture évaluative au sein des instances publiques.
- L'existence d'évaluateur·trice·s qualifié·e·s.
- La professionnalisation de l'évaluation.
- La prévisibilité de l'évaluation au stade de la formulation des politiques publiques.
- Le renforcement de valeurs, comme l'éthique, l'équité, la redevabilité, l'efficacité de l'action publique, l'objectivité, la transparence.

Défis

Compte tenu de cette dynamique de l'institutionnalisation, quels sont les défis à son développement ? Nous pouvons les organiser selon les paramètres de la définition de l'institutionnalisation.

En ce qui a trait aux **institutions** nécessaires à la formalisation de l'activité d'évaluation :

- les résistances au changement des détenteurs de pouvoirs ;
- le dialogue entre les instances de pouvoir ;
- l'identification de champion·ne·s de l'évaluation.

En ce qui a trait à la mise en place de **règles de procédures** structurant l'activité d'évaluation :

- le changement de culture administrative, de la gestion des ressources et des activités à la gestion des résultats ;
- les compétences nécessaires à la concrétisation des promesses associées aux règles de procédures ;
- la professionnalisation de la production et de l'utilisation de l'évaluation.

En ce qui a trait à l'**utilisation** réelle des évaluations :

- les ressources financières nécessaires ;
- l'ouverture à l'innovation dans l'administration publique et l'acceptation de la remise en question des modèles établis – conditions préalables à l'utilisation des informations évaluatives ;
- l'accès à l'information via les statistiques nationales, les enquêtes particulières et les évaluations passées.

Conclusion

L'évaluation se déroule dans un contexte caractérisé par un niveau d'encadrement formel et informel de l'activité évaluative et un niveau de production et d'utilisation d'évaluations. Le croisement de ces deux dimensions nous a permis de définir quatre archétypes de modèles d'institutionnalisation qui

vont de l'absence de structures et d'utilisation à une organisation formelle de l'activité et à un apport significatif de l'évaluation à la prise de décision. La pratique de l'évaluation s'inscrit partout dans une combinaison d'éléments de contexte qui facilitent ou rendent difficile la formalisation de la contribution des praticien-ne-s de notre profession. Reconnaissant que l'institutionnalisation de l'évaluation passe par des changements dans les institutions, les règles d'engagement et l'utilisation réelle des évaluations, neuf défis de l'institutionnalisation ont été soulevés ; chacun sous-tend des stratégies d'action.

Auteurs

Benoît Gauthier - RFE - Canada
Thiery Tsou Fematouo - RFE/CaDEA - Cameroun

Comité de lecture

Mamadou Coulibaly - RFE/RISE - Côte d'Ivoire
Claudine Morier - RFE/SEVAL - Suisse



Une publication du Réseau Francophone de l'Évaluation (RFE)

Numéro ISSN : 2534-6466

Retrouver les numéros de **Synthèses RFE** :
www.rfevaluation.org

Nous suivre



21 rue des Grands Champs, 75020 Paris
Courriel : rfe@rfevaluation.org