

## **PARTENARIAT ET EVALUATION**

*Intervenantes : Cécile DELESALLE (\*)*

*Claude VOLLKRINGER (\*\*)*

(\*) *VERES consultants*

(\*\*) *Centre Alain Savary*

### *Intervention de Cécile Delesalle*

*Le titre de cet atelier, "Partenariat et Évaluation", recouvre en fait deux champs distincts : celui du partenariat comme objet d'évaluation et celui de l'évaluation comme objet du partenariat. Nous nous poserons donc les deux questions : qu'est-ce qu'une évaluation de partenariat ? Qu'est-ce qu'évaluer en partenariat ?*

### **L'évaluation en matière de politiques publiques partenariales**

Dans une démarche d'évaluation de partenariat, l'objectif est triple :

#### **1 - Un objectif de connaissance et de compréhension**

On tente d'identifier, de spécifier et, le cas échéant de mesurer, les effets et les différents impacts du partenariat. Et l'on cherche ensuite à accéder au niveau explicatif, car l'objectif de l'évaluation, en matière de politique publique, n'est pas seulement de connaître et de mesurer ; l'évaluation doit aussi permettre de mieux suivre et piloter les dispositifs et d'améliorer l'efficacité des actions.

Il faut donc se demander : pourquoi tel effet, ou pourquoi pas d'effet ? À quoi tel impact est-il attribuable ? Et aussi : quels effets non recherchés observe-t-on ?

Tout cela suppose que l'on se penche de façon approfondie non seulement sur les résultats obtenus grâce au partenariat, mais aussi sur la façon dont ces résultats ont été obtenus, sur les interactions qui se sont produites entre les acteurs, etc.

Il faudra analyser des corrélations entre différents paramètres (quantitatifs et qualitatifs), élaborer des interprétations de processus, de jeux d'acteurs, chercher à mettre à jour des éléments systémiques, des modes de faire transférables, etc.

#### **2 - Un objectif d'appropriation de ces résultats par les acteurs (porteurs, opérateurs, bénéficiaires)**

L'on vise aussi leur compréhension à eux, dans leurs cadres de références propres.

Il est en effet important, pour que l'évaluation soit utile, que chacun puisse avoir une vision globale et une visibilité précise sur l'action en cours, sur ses objectifs, sur son pilotage, sur son devenir... L'évaluation est donc une construction de sens pour chacun, selon ses enjeux propres, et doit déboucher sur la possibilité de traduire les résultats en principes pour l'action.

Notons que l'évaluation ainsi conçue permet un rééquilibrage entre le niveau national - ou départemental - et le niveau local. Elle permet d'aller au-delà des critères et des indicateurs prédéfinis par l'instance qui a conçu le dispositif. Et elle remet sur le devant de la scène la problématique des acteurs du terrain qui sont les opérateurs des actions partenariales.

#### **3 - Un objectif de développement de procédures de suivi, c'est à dire d'outils pour agir en continu**

L'évaluation doit contribuer à l'élaboration d'outils permettant d'identifier les interventions pertinentes, de repérer les éventuels freins ou dysfonctionnements, de proposer les améliorations et les réajustements nécessaires à l'amélioration de l'action ou du programme d'actions.

Elle doit aussi se pencher sur la question de la transférabilité des méthodes, des modes de faire, des processus.

Il est important de rappeler que **l'évaluation se situe dans un contexte institutionnel** qui délimite la démarche et introduit des enjeux. En principe, les textes réglementaires imposent d'introduire la démarche d'évaluation en amont : une évaluation ne peut être rigoureuse et réellement opératoire que si elle est conçue et mise en place en même temps que le programme ou le dispositif qu'elle doit évaluer. Les outils conceptuels et matériels doivent exister au moment du démarrage, faute de quoi on reste dans le cadre des bilans a posteriori.

Une évaluation de politique publique doit également respecter le principe de la séparation entre l'évaluation et la décision ; il s'agit là d'une condition sine qua non de la démarche d'évaluation. En France, en général, l'instance d'évaluation n'est indépendante qu'en théorie, car elle est souvent une émanation directe de l'institution à évaluer. La distinction entre évaluation et décision devient donc surtout une question de position intellectuelle. La condition essentielle devient alors celle de la nécessité d'avoir un portage clair de l'évaluation, distinct du pilotage de l'action, même si les acteurs sont les mêmes : l'instance d'évaluation doit pouvoir être en situation de neutralité, même temporaire, par rapport à l'action. Sinon, tant les objectifs que les méthodes ne seront que le reflet des préoccupations du pilote, du décideur ou du financeur principal.

Cette question de la légitimité et du mandat de l'évaluateur est centrale car on voit sur le terrain que l'évaluation peut facilement devenir un enjeu de pouvoir dans les négociations autour d'une action partenariale. Par exemple, une ville maître d'œuvre d'un dispositif aura tendance à mener une démarche de type enquête de satisfaction. Ou bien une administration évaluera en interne, n'intégrant que ses propres critères... Parfois, l'on assiste à une véritable "guerre des sondages", à l'utilisation de certains résultats dans un conflit, etc.

### **L'évaluation de politiques publiques se définit aussi par la nature de sa problématique.**

Tout d'abord, c'est une évaluation qui est en lien avec la décision et l'action, c'est pourquoi on parle parfois d'évaluation stratégique.

Par ailleurs elle développe une approche de la complexité, ce qui signifie qu'elle ne peut se limiter à une approche linéaire de comparaison entre objectifs et résultats mais qu'elle doit prendre toujours en compte la multiplicité des acteurs concernés, la diversité de leurs logiques, de leurs intérêts, de leurs enjeux et de leurs objectifs propres, tous éléments qui interagissent avec le dispositif partenariat lui-même.

C'est donc aussi une approche de type systémique qui cherche à mettre à jour des interactions, à comprendre les voies par lesquelles se déterminent les acteurs et à confronter les différentes analyses, les bilans et les évaluations que chaque acteur fait du déroulement des actions (explicitement ou implicitement) en fonction de ses propres objectifs et de sa logique.

### **L'évaluation en partenariat**

En matière d'évaluation de politiques publiques, une **démarche d'évaluation participative** (c'est à dire faisant participer les "usagers") et **pluraliste** (c'est à dire portée par une pluralité d'acteurs) est hautement souhaitable pour deux raisons :

- C'est la condition de la crédibilité et de la légitimité de la démarche évaluative : en effet, le problème crucial est toujours celui du passage des résultats de l'évaluation à leur utilisation dans l'action. Si plusieurs partenaires sont parties prenantes de l'évaluation, une dynamique plus vigoureuse pourra se développer. En outre, les participants pourront mieux s'approprier les résultats et en faire une utilisation conforme à leurs propres objectifs. Dès lors, la méthodologie utilisée pour les évaluations représentera pour eux un investissement qui sera "rentable" pour la suite. C'est aussi un moment important de capitalisation des savoirs et des savoir-faire, qui servira pour la gestion du dispositif, pour le suivi, pour l'évaluation sommative, pour les comparaisons avant/après, etc.

- La dimension participative, comme le montre Eric Monnier, "améliore la pertinence du système décisionnel et du système d'action lui-même." Il précise : "En se basant sur un mode de gestion négocié, l'évaluation peut réduire le risque d'actions inconsidérées ou ayant des effets négatifs irréversibles." (E. Monnier, *Évaluation de l'action des pouvoirs publics*, Economica, 1992, p. 123).

Sur le terrain, on recueille toujours de nombreuses attentes par rapport à l'évaluation partenariale. Les acteurs en effet regrettent souvent que l'évaluation soit menée de façon plus ou moins secrète et qu'ils n'en soient pas informés avant la présentation officielle des résultats. Des rumeurs circulent, on a le sentiment d'être tenu à l'écart, observé, etc., toutes choses qui sont contraires à l'objectif d'évaluation, qui est au contraire d'introduire de la connaissance et de la transparence dans un système d'action.

### **Mener une évaluation partenariale nécessite de respecter quelques principes :**

- Il importe avant tout de s'assurer de la faisabilité et de la légitimité de ce partenariat d'évaluation, ce qui suppose de préciser qui doit participer et comment. Et ceci au niveau du comité de pilotage de l'évaluation et au niveau des évaluateurs mandatés par ce comité de pilotage. Il faut ensuite élucider le rôle et la place de chacun (administrations, municipalité, élus, associations, parents, jeunes, élèves...). Il est important également d'avoir un débat préalable sur les questions de délégation et de représentativité de chaque catégorie de partenaires de l'évaluation. Enfin, il faut faire le point sur les disponibilités et les moyens de chacun : tout le monde n'est pas à égalité devant une situation d'évaluation et des besoins de formation à cette pratique peuvent apparaître.

- Le rôle des évaluateurs comporte plusieurs facettes : L'évaluateur se préoccupe de maintenir à tout moment la dimension participative, les objectifs stratégiques de l'évaluation et la communication entre le commanditaire et la personne ou l'équipe qui réalise l'évaluation. Eric Monnier voit ce dernier comme "maïeuticien, médiateur et méthodologue". Et de souligner : "*Le chargé d'évaluation tente en quelque sorte d'engager les protagonistes dans une démarche collective pour comprendre les événements sociaux : le point de vue de l'évaluateur doit refléter celui de la collectivité si l'on souhaite que ce point de vue transforme la représentation que les acteurs sociaux ont de leur propre pratique.*" (E. Monnier, op. cit., p. 132)

- Qui dit évaluation partenariale dit négociation. On ne peut pas tout évaluer, une négociation sur les objectifs de l'évaluation est nécessaire ; par ailleurs, on doit rechercher la transparence sur les critères de sélection des objectifs. Une dérive souvent observée lorsque le comité de pilotage de l'évaluation est "démocratique" - c'est-à-dire lorsqu'il réunit des représentants de tous les acteurs impliqués - est que chacun formule ses demandes par rapport à l'investigation. Par exemple, si un questionnaire est proposé, chacun cherche à y faire figurer ses propres questions : l'on aboutit alors à un outil qui n'est pas cohérent, qui est ingérable parce que trop lourd. Mieux vaut prendre le temps de bien négocier le choix des axes de l'exploration.

- En outre, il est illusoire de penser qu'il existerait une grille d'évaluation unique qui s'imposerait à tous les acteurs et permettrait de dresser un constat " objectif". Dans les faits, il apparaît impossible de faire fi des grilles d'évaluation des différents acteurs. Et la démarche apparaît moins comme de la notation à partir de critères jugés pertinents ou objectifs par quelques responsables que comme le résultat de la confrontation ou de la négociation entre les diverses appréciations, sur la base des logiques propres à l'ensemble des parties intéressées.

### ***Intervention de Claude Vollkringer***

#### **Une expérience d'évaluation du partenariat**

*Claude Vollkringer, ex-coordonnatrice de ZEP dans l'Essonne, présente une expérience d'évaluation de partenariat, celle des actions santé de la ZEP en 1998-99.*

Le projet de zone de la ZEP comprenait dès 1996 un axe Évaluation. Le fait d'inscrire l'évaluation en tant qu'action du projet de zone a permis d'obtenir des crédits de l'Inspection académique pour, d'une part, rémunérer la première année une évaluatrice des politiques publiques, chargée de former à l'évaluation des enseignants et, d'autre part, de constituer un groupe Évaluation composé d'enseignants de l'élémentaire et du secondaire et de la coordonnatrice. Ce groupe Évaluation s'est réuni la première année hors temps scolaire (les enseignants qui y participaient ont bénéficié d'heures supplémentaires),

puis sur le temps de travail pour le premier degré et en heures supplémentaires pour le second degré. Ce groupe se réunissait le jeudi après-midi, jour fixé dès le départ de façon à ce que chacun puisse organiser son emploi du temps.

Ce groupe a élaboré un protocole d'évaluation pour la ZEP et a travaillé plus particulièrement la première année sur les actions Lecture. La seconde année, l'axe Santé du projet de zone a été retenu comme particulièrement intéressant à évaluer dans sa dimension partenariale. Il comprenait en effet la mise en place et le déroulement, à la fois, d'actions relevant de la mission de l'Éducation nationale (cours de biologie...), d'actions pour lesquelles l'Éducation nationale avait sollicité des partenaires (un théâtre...), et d'actions dans lesquelles l'Éducation nationale était sollicitée en tant que partenaire (participation des élèves à une action en PMI). En outre, une Semaine Santé avait regroupé tous les acteurs de la commune travaillant sur la santé des jeunes.

Dans une première étape de diagnostic, il avait été décidé de travailler non pas sur les actions mais sur les besoins des élèves dans le domaine de la santé et sur les carences identifiées par les enseignants. Ces besoins et ces carences ont été recensés puis hiérarchisés par niveau scolaire. Ainsi chacun a pu parvenir à un diagnostic global sur le développement d'un élève, de la petite enfance (école maternelle) à l'âge adulte (lycée).

Dans une deuxième étape, le groupe a procédé à une mise en regard de ces besoins avec les résultats de toutes les actions dont les élèves bénéficiaient, qu'elles soient initiées par l'Éducation nationale ou par d'autres acteurs, mais toujours conduites dans le temps scolaire. La lecture du tableau ainsi constitué a permis de constater que certaines évaluations - ou ce qui était mentionné comme tel - étaient très subjectives et/ou incomplètes. On notait par exemple des formules comme "en voie d'amélioration". Cette "métaévaluation" a aussi permis de mettre à jour des actions conduites pour lesquelles les besoins ou carences n'étaient pas clairement énoncés, ainsi que des actions qui faisaient doublon avec d'autres actions existantes.

Dans une troisième étape, une enquête a eu pour but de déterminer l'impact de la Semaine Santé. Un questionnaire a été adressé aux enseignants ayant participé à la Semaine, un autre à leurs élèves, et un troisième aux enseignants n'ayant pas inscrit leur classe dans cette démarche.

A partir de tous ces constats, un ajustement des actions a été possible très facilement et rapidement, ce qui contredit l'idée reçue selon laquelle l'évaluation est "mangeuse de temps". Il faut effectivement du temps pour problématiser et construire une méthodologie, mais, par la suite, on en gagne grâce à cette visualisation et à cette aide à la décision que permettent les outils une fois qu'ils existent. En outre, dans la commune concernée existait aussi un Observatoire de la Jeunesse, outil d'une autre nature qui permettait de confronter deux "photographies" d'un même objet.

### *Débat*

Au cours du débat, des participants soulignent la difficulté pour les acteurs de l'École à se parler, et par ailleurs la difficulté à distinguer l'évaluation comme contrôle et l'évaluation comme aide à la décision. Certains mettent en avant leur difficulté à être à la fois acteur et évaluateur. D'autres s'interrogent sur la possibilité d'une évaluation qui soit vraiment scientifique. Dans le cas des partenariats, en effet, on a à évaluer des processus complexes et l'on se pose la question : qu'est-ce qui est vraiment évaluable ?

Un débat se développe sur la relation entre l'évaluation d'une action et son financement ultérieur. Il est normal que les collectivités qui financent demandent des comptes, mais, soulignent certains, l'évaluation d'une action met en jeu sa reconduction et peut devenir une "évaluation-couperet". D'autres font état au contraire de cas de non-reconduction d'une action alors même que l'évaluation était positive, pour la raison que le financement devait bénéficier à d'autres (par exemple à des artistes résidents d'autres établissements). "Dans un tel contexte, à quoi bon évaluer ?" avancent-ils. Est également posée de façon récurrente la question des moyens de l'évaluation : il semble que rares soient les ZEP ou REP qui disposent de moyens conséquents pour évaluer.

Des participants évoquent aussi les expériences d'évaluation à l'étranger : dans certains pays, on évalue beaucoup plus les partenariats qu'en France, mais il s'agit plus d'analyse des pratiques (auto-évaluation) que d'évaluation impulsée par l'Etat.