

Préparer l'évaluation d'une action de coopération décentralisée : Comment s'y prendre ?

Compte-rendu de la réunion organisée par RESACOOP, le Club Rhône-Alpes de l'évaluation et le F3E le jeudi 20 janvier 2011

Animation : Rose-Marie Di Donato, RESACOOP et Elise Crovella, club Rhône-Alpes de l'évaluation

- **Rose-Marie Di Donato, RESACOOP : mot d'accueil**

- **Bruno de Reviere, F3E : introduction** (*Cf. power point en annexe*)
 - Les étapes d'une évaluation
 - La préparation d'une évaluation
 - Le contenu des termes de références
 - Les enjeux de la préparation

- **Ivan DEDESSUS-LE-MOUSTIER, Chargé de coopération Afrique sub-saharienne à la Direction de l'Europe, des relations internationales et de la coopération de la Région Rhône-Alpes**

La direction de l'Europe, des relations internationales et de la coopération peut s'appuyer sur différentes directions « support » de la Région dans le cadre de ses travaux d'évaluation, notamment la Direction des affaires juridiques et de la commande publique et la Mission évaluation, prospective et développement durable, ce qui rend certainement le travail plus aisé que dans des collectivités de taille plus petite.

La Région Rhône-Alpes n'a pas évalué sa politique de coopération décentralisée dans sa globalité mais différents objets de cette politique. Plusieurs travaux ont notamment été conduits en ce qui concerne la coopération décentralisée avec les pays africains. Ces études peuvent être thématiques (par exemple sur le champ de la santé).

Deux exemples sont plus spécifiquement évoqués :

- Une étude à caractère prospectif sur la coopération Mali – Tombouctou. Cette étude prospective a impliqué de faire dans un premier temps un bilan / une évaluation.
- L'évaluation de la coopération avec la Région des Hauts Bassins (Burkina Faso) dont les termes de références sont actuellement en cours d'élaboration.

Ces évaluations ne portent généralement pas sur un projet spécifique, la collectivité porte une attention particulière à l'analyse de la **cohérence globale** de son intervention.

Lors de l'élaboration des termes de références, une question majeure est la définition du champ de l'évaluation. Généralement, à la Région, le champ est celui d'une convention de coopération, ce qui implique d'aller regarder plusieurs projets.

Une autre question qui se pose est celle de la décision de procéder à une évaluation : qui décide ?

- Les élus, dans l'idéal avec une discussion entre élus du Nord et du Sud
- Les techniciens peuvent également la suggérer aux élus. En effet, ceux-ci peuvent ressentir la nécessité de conduire une évaluation afin de vérifier que la coopération et la démarche adoptée vont bien dans le bon sens.

Dans l'idéal, l'évaluation est décidée par les deux partenaires. L'exemple de l'évaluation de la coopération avec les Hauts Bassins fait un peu exception puisqu'il s'agit d'une commande de la vice-présidente, commande qui n'a pas été concertée avec la Région des Hauts Bassins. Néanmoins, une discussion avec les partenaires du sud autour des termes de référence va bien avoir lieu. L'évaluation de la coopération avec les Hauts Bassins se justifie notamment par l'arrivée au terme de la convention. C'est ainsi le moment de regarder où la collectivité en est et d'identifier s'il y a matière à faire évoluer cette coopération, sur les thématiques traitées, la démarche adoptée,...

L'évaluation est mentionnée dans les conventions de coopération dans la partie relative aux modalités de suivi.

Quels outils utilisés pour préparer une évaluation ?

Lors de l'élaboration des termes de références, les questions sont formulées de manière à vérifier que les **objectifs fixés dans la convention** ont été atteints.

Plusieurs outils sont alors utilisés :

- Le sociogramme qui permet de visualiser les acteurs impliqués dans la coopération (les parties prenantes) en tant que pilotes, partenaires, bénéficiaires... Le sociogramme va

notamment permettre d'aider l'évaluateur à comprendre le jeu d'acteurs et à trouver les sources d'informations à mobiliser pour répondre aux questions évaluatives¹.

- Le Diagramme Logique d'Impact (DLI) qui permet de lister les réalisations prévues et de les rattacher aux impacts que la convention souhaite atteindre à long terme, en passant par les objectifs de niveaux intermédiaires (à court et moyen termes). Cet outil permet de se poser la question des liens de causalité dans la logique d'intervention. A-t-on une cohérence d'ensemble ?

Généralement, l'évaluation ne demande pas aux évaluateurs de regarder le bout de la chaîne mais les objectifs de niveau intermédiaire.

Christian Biral, de la mission évaluation, prospective et développement durable de la Région, précise que depuis 2005, il existe une démarche généralisée d'évaluation à la Région Rhône-Alpes. Les outils présentés (sociogramme et DLI) sont de plus en plus utilisés par les services de la Région en amont, lors de la conception d'une politique ou programme régional. Le DLI est un outil de programmation, il permet de formaliser les effets espérés.

Lors de l'élaboration des termes de références, il est également nécessaire de réfléchir aux indicateurs qui vont permettre de répondre aux questions évaluatives. Mais c'est généralement aux évaluateurs de proposer des indicateurs. Lors de la phase de négociation avec les consultants, des indicateurs peuvent être suggérés par les services afin de compléter l'offre d'intervention des consultants.

Généralement, l'évaluation s'articule autour **d'une à trois questions** qui précisent le champ de l'évaluation. Certains points de vigilance peuvent également à ce stade être présentés aux évaluateurs.

Généralement, la Région va privilégier, dans le cadre d'évaluations de coopération, une démarche d'évaluation externe réalisée par un binôme nord / sud. La connaissance du contexte est en effet importante.

Un intérêt particulier doit également être porté au dialogue avec la collectivité locale du sud, l'évaluation ne doit pas conduire à rompre la relation de coopération. Idéalement la restitution de l'évaluation et sa diffusion doivent se faire au nord comme au sud.

¹ Questions évaluatives = questions que l'on se pose et auxquelles l'évaluation doit permettre de répondre.

- **Sylvie BOYER, Responsable du service Economie sociale et solidaire à la Communauté de communes du Val de Drôme (CCVD)**

La CCVD regroupe 36 communes pour environ 30 000 habitants.

L'exemple présenté est celui d'une évaluation de la coopération avec 2 collectivités la communauté rurale de Dendory et la commune de Sinthiou Banadji dans la Région de Matam au Sénégal. Cette coopération porte sur la restauration hydraulique du bassin versant du Thiagnol Mangol avec la régulation d'un cours d'eau et des actions d'accompagnement, et comme finalités l'amélioration des conditions de vie de la population et un portage local pour assurer la pérennité des réalisations.

L'évaluation de ce programme était prévue dès le départ. La collectivité se pose tout au long du programme la question de ce qu'elle fait dans le cadre de cette coopération, et souhaitait aller plus loin qu'un simple suivi des réalisations.

Un élément de contexte était notamment à prendre en compte dans cette évaluation : l'éclatement de la collectivité partenaire en deux collectivités distinctes. Il fallait composer avec 2 partenaires et non plus un seul. L'évaluation a donc permis de se poser la question de cette nouvelle relation.

L'évaluation est intervenue après l'élaboration de la programmation triennale mais a néanmoins permis de l'amender.

Les collectivités partenaires ont été associées à la préparation des termes de références. Pour cela, la CCVD a commandé par le biais d'un appel à manifestation d'intérêt une prestation à un consultant sénégalais. Le rôle de celui-ci a été d'aller à la rencontre des collectivités partenaires afin de recueillir leurs attentes vis-à-vis de l'évaluation, leurs questions évaluatives, et de dédramatiser l'exercice évaluatif (il ne s'agit pas d'un contrôle...).

L'intervention du consultant a représenté 4 jours pour un budget de 1 780 €. Le coût global de l'évaluation s'est élevé à 22 K€, dont la majeure partie a été prise en charge par le F3E. Le coût de revient pour la collectivité a représenté 6 000 € pour une coopération d'un montant de 300 000 € annuel depuis 10 ans.

L'ensemble des éléments collectés sur le terrain auprès des communes, des services de l'Etat, des groupements de femme, etc. a été repris dans les termes de référence. Aucun arbitrage n'a été nécessaire. Les préoccupations du nord et du sud se recoupaient, même si elles n'étaient pas formulées exactement de la même façon. Elles portaient essentiellement sur la façon dont la coopération pouvait évoluer.

L'évaluation a effectivement permis de faire évoluer les formes de travail adoptées, cela a permis de s'interroger sur les façons de faire de la collectivité, par exemple de voir que la convention n'était pas compréhensible pour tous les partenaires du sud. Cela a donc interrogé les méthodes de travail.

Les résultats de l'évaluation ont été présentés aux collectivités partenaires en mai 2010, au cours d'une mission au Sénégal à laquelle participaient des représentants de la CCVD, dont un élu. Suite à la restitution publique au sud, le rapport final a été élaboré pour l'été 2010.

- **Questions et débat avec les participants / 1^{ère} partie**

Questions :

- *Comment traiter de la question des impacts induits ? Par exemple l'impact de la coopération sur l'agriculture, le développement, l'économie ?*
- *Dans les travaux évaluatifs, on sélectionne de fait ceux qui ont accès à la connaissance au nord comme au sud, qui sont alphabétisés. Des outils visuels de compréhension des choses complexes peuvent être utilisés pour faciliter le dialogue.*
- *N'est-ce pas trop tard d'évaluer à la fin d'une convention ?*
- *Comment les instances d'évaluation fonctionnent-elles ? Comment le comité de pilotage se réunit-il ? Les collectivités du sud sont-elles associées à toutes les étapes ?*
- *Quelle place des bénévoles dans l'évaluation.*

Réponse des intervenants :

La plupart des points soulevés pose la question de la participation qui est centrale dans une évaluation d'action de coopération décentralisée. Tous les types d'acteurs ont leur place et s'il est difficile de tous les réunir ensemble, des modalités spécifiques à chacun peuvent être mises en œuvre. Au niveau local, des auditions sont réalisées auprès des populations et l'exemple de la CCVD montre l'intérêt de faire appel à un intervenant connaissant le contexte local, en l'occurrence un consultant sénégalais, et de lui laisser le temps de bien écouter les partenaires et parties prenantes.

Les bénévoles ont leur place dans l'évaluation. L'évaluation doit être ouverte, à l'écoute. Les bénévoles vont pouvoir apporter leur point de vue sur la coopération dans le cadre de l'évaluation.

Bien entendu, on doit toujours effectuer un suivi-évaluation de la coopération tout au long de la convention, regarder en permanence ce qui se fait et se passe. L'évaluation externe permet, quant à elle, d'aller plus loin sur certaines questions.

■ **Intervention de Thibaut Desjonquères, Directeur du Cabinet Pluricité**

Quelles grandes évolutions de la commande évaluative peut-on observer de manière transversale aux différents domaines de l'action publique ?

- Le contexte impose souvent d'aller vite : on approfondit donc moins, on est plus dans le suivi des résultats que dans la mesure des impacts ;
- Les commandes sont plus précises et plus professionnelles. La notion de termes de références existe aujourd'hui même quand l'évaluation est réalisée en interne. Il est devenu courant de formaliser les attentes de cette manière.
- Les évaluations sont davantage axées sur la **conduite du changement** plutôt que sur la connaissance ou la mesure de ce qui s'est passé. Un souci d'amélioration des politiques est fortement présent.
- Les commandes sont plus fermées que par le passé. Les démarches sont plus managériales que généralistes, en lien avec la conduite du changement interne. Elles sont davantage axées sur les questions institutionnelles, de cohérence interne. On s'intéresse plus au commanditaire qu'aux bénéficiaires...
- Les questions évaluatives sont de plus en plus compliquées, de moins en moins « faisables ». Elles sont souvent positionnées sur le critère « d'efficacité », ce qui renvoie aux problèmes de baisse des ressources.
- Les démarches d'évaluation en continu se développent - parfois dans un souci d'articulation avec le calendrier politique -, au détriment des évaluations a posteriori.
- Une bonne commande ne garantit pas une évaluation utile. Elle garantit un meilleur pilotage et au mieux seulement des attentes satisfaites.
- On observe une meilleure anticipation. L'information est mieux accumulée en interne, ce qui permet de faire baisser les coûts. Le consultant travaille sur les sujets les plus complexes, en complémentarité avec le travail déjà réalisé en interne par le commanditaire.
- Question : faut-il rendre l'évaluation obligatoire ? Plus on la rend obligatoire, plus il y a risque de standardisation, et par conséquent moins d'innovation et moins d'intérêt.

■ **Débat avec les participants / 2^{ème} partie**

- Région Rhône-Alpes : Anticiper la collecte des données permet effectivement de faire baisser le coût d'une évaluation. La Région Rhône-Alpes fait notamment porter ses efforts sur le pilotage interne. Une évaluation n'est pas neutre, elle participe au changement. Il existe une culture de l'évaluation dans la coopération internationale.
- Comité de Jumelage de Grigny : il existe un problème de ressources pour réaliser une évaluation dans le cas des comités de jumelage qui fonctionnent essentiellement avec des bénévoles.
- Grand Lyon : l'évaluation est une dynamique qui amène à se poser des questions. Les questions évaluatives formulées dans les termes de référence apportent déjà un début de réponse, car elles exigent un premier travail d'autoévaluation. D'où l'intérêt d'être accompagné dans cette tâche. A la fin d'une évaluation, on peut parfois avoir l'impression de n'avoir rien appris mais c'est parce que la phase amont a déjà apporté des réponses.
- L'évaluation n'est pas une lubie du nord. Les partenaires sont également demandeurs. L'étude réalisée par la Région Rhône-Alpes sur la coopération avec le Mali avait également été demandée par l'assemblée régionale de Tombouctou.

■ **Bruno de Reviars : quelques conseils pour conclure**

- Evaluer quoi et pourquoi ?
 - Débattre/expliciter à quoi doit servir l'évaluation, ce qu'on en attend
 - Faire des choix politiques sur ce qu'on veut évaluer en priorité :
 - période, projets, territoires,...
 - Dimensions de la coopération : stratégie, actions, dispositif ; au Nord et au Sud
- Comment procéder ?
 - Démarche partagée, dans la concertation :
 - Accompagner la collectivité partenaire
 - Impliquer les élus pour une commande politique claire
 - Associer les acteurs du territoire
 - Evaluation en phase avec le dispositif de coopération : calendrier, pilotage
 - Anticiper et planifier « l'après-évaluation » comme un projet

L'évaluation reflète souvent la coopération qui en est l'objet : si la coopération est conçue unilatéralement au Nord et que le pilotage n'est pas concerté, alors l'évaluation sera probablement imposée par le Nord et son pilotage peinera à se faire dans la concertation. Au contraire, si la coopération a permis de roder un pilotage concerté et équilibré, alors il y a de grandes chances pour que l'évaluation se fasse dans les mêmes conditions.

Pour les organisations composées de bénévoles, avec des moyens modestes, l'évaluation externe n'est certainement pas la solution pour prendre du recul sur ses pratiques et les améliorer, du fait de la disproportion des moyens en jeu. En revanche, il y a lieu de travailler d'une part sur une programmation structurée des projets, avec une logique d'intervention claire (activités, résultats, objectifs...), d'autre part sur des dispositifs de suivi-évaluation très modestes, avec quelques indicateurs significatifs. Enfin, il peut être très utile de conduire des séances de réflexions à plusieurs, si possible avec ses partenaires, sous forme d'autoévaluation. On peut s'aider pour cela de grilles de questionnements, comme celle que nous sommes en train de finaliser et qui devrait être téléchargeable sur le site internet du F3E courant février.

En conclusion

- La phase de préparation d'une évaluation externe constitue une étape à part entière ; c'est déjà l'occasion pour les collectivités territoriales qui lancent l'évaluation de « re-questionner » l'action concernée et de prendre un premier recul ;
- Si l'on recherche un partenariat « équilibré » avec la collectivité territoriale étrangère, il est souhaitable que celle-ci soit associée le plus en amont possible, notamment dans la phase de préparation, voire - dans l'idéal - que le lancement d'une évaluation externe soit le résultat qu'une décision conjointe ;
- Les moyens sont à adapter en fonction de la taille de la collectivité et de la taille de l'action, sachant que le F3E gère des fonds du ministère des affaires étrangères et européennes qui permettent de cofinancer une évaluation ;
- Des outils et modalités spécifiques sont à développer à destination de collectivités territoriales de moyenne et petite taille, ainsi que de leurs comités de jumelage, afin qu'ils puissent engager un travail plus structuré en matière de programmation, de suivi et de bilan de leurs actions. Durant l'année 2011, RESACOOP étudiera, avec ses partenaires, comment répondre à ces besoins et proposer en 2012 un atelier d'échange et de formation à ce sujet.

Pour aller plus loin :

- www.f3e.asso.fr
- www.resacoop.org
- www.sfe-asso.fr

Annexe : Introduction Bruno de Reviere



**Préparer l'évaluation d'une action
de coopération décentralisée :
comment s'y prendre ?**

Lyon, le 20 janvier 2011

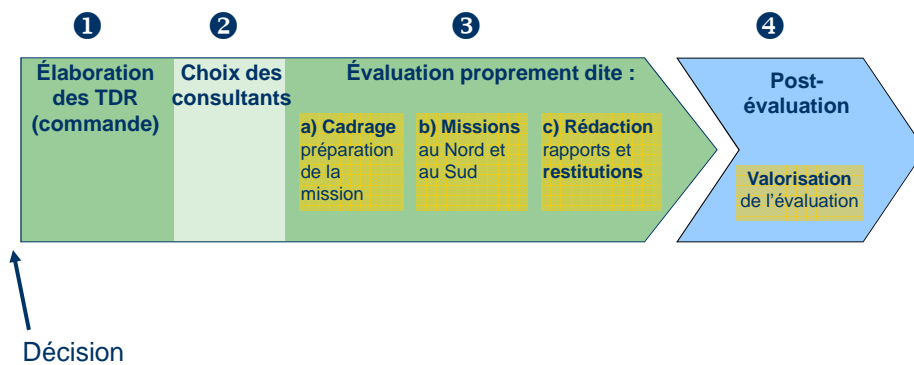
Introduction

Bruno de Reviere, F3E



SFE, F3E, RESACOOP – 20 janv. 2011 – B. de Reviere

Les étapes d'une évaluation



TDR : termes de références

La préparation d'une évaluation

- Les TDR formalisent les points essentiels :
 - pourquoi évaluer ?
 - évaluer quoi ?
 - évaluer comment et quand ? (+ avec qui ?)
- But :
 - se mettre d'accord sur ce que doit être l'évaluation
 - formaliser le référentiel des consultants (appel d'offre)

3

Contenu des TDR

- Description de l'action à évaluer et des acteurs
- Description de l'évaluation :
 - objectifs (+ d'où vient l'idée ?)
 - objet : sur quoi doit-elle porter ? quelles questions ?
 - méthodologie et pilotage
 - moyens : expertise recherchée + budget
 - calendrier
- Annexes

4

Les enjeux de la préparation

Réunir les conditions pour...

- **que l'évaluation soit aussi utile que possible :**
 - répondre aux attentes des acteurs porteurs de l'évolution des actions...
 - associer acteurs clé
 - être au clair sur ses propres attentes
 - ... en restant réaliste (qui trop embrasse mal étreint)
 - faire des choix
 - éviter de se déconnecter du dispositif de coopération (éval. ≠ OVNI)
- **garder la maîtrise du processus :**
 - éviter toute ambiguïté avec les évaluateurs
 - expliciter les règles du jeu

5

Quelques conseils

- **évaluer quoi et pourquoi ?**
 - débattre/expliciter à quoi doit servir l'évaluation, ce qu'on en attend
 - faire des choix politiques sur ce qu'on veut évaluer en priorité :
 - période, projets, territoires,...
 - dimensions de la coopération :
- **comment procéder ?**
 - démarche partagée, dans la concertation :
 - accompagner la collectivité partenaire
 - impliquer les élus pour une commande politique claire
 - associer les acteurs du territoire
 - évaluation en phase avec le dispositif de coopération : calendrier, pilotage
 - anticiper et planifier « l'après-évaluation » comme un projet



6