

Partenaires en évaluation du développement – apprendre et rendre compte, atelier CAD-OCDE 25-26 mars 2003, Paris.

Session 4 – Renforcer les capacités en évaluation

« DU RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES EN ÉVALUATION DES ORGANISATIONS DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE À LA CONSTRUCTION D'UNE CULTURE D'ÉVALUATION, L'EXPÉRIENCE DU F3E EN FRANCE »

Résumé

Le F3E, association regroupant dans une démarche de mutualisation des moyens et des méthodes une diversité d'acteurs non gouvernementaux, favorise aussi la concertation avec les pouvoirs publics. Il contribue depuis plusieurs années au renforcement des capacités et à la diffusion d'une culture d'évaluation en France. La rigueur de la démarche d'accompagnement du F3E permet aux Organisations de Solidarité Internationale (OSI) d'améliorer la qualité de leurs études et de leurs actions. Elles en ont tiré des enseignements pour leur propre évolution, leurs réflexions en interne et leurs modes d'intervention. L'interrogation de leurs pratiques est plus facilement vécue comme un exercice positif. L'enjeu pour le F3E est de faire évoluer son rôle d'appui, de valorisation et de formation. Pour cela il doit tenir compte de la diversité des acteurs et proposer en particulier des formes et des modalités d'évaluations adaptées et porteuses de changements significatifs. L'évaluation est en effet bien souvent devenu un outil d'aide à la décision et d'amélioration des pratiques, ainsi qu'un temps de dialogue et de concertation entre les acteurs. Mais alors que l'évaluation tend à être systématisée et à servir avant tout à rendre compte sans toujours mettre suffisamment les résultats en débat, ce sont les conditions d'utilité en terme de changements qui doivent être approfondies. De ce point de vue les questions d'appropriation, de volonté de changement et des moyens nécessaires à celui-ci, de négociation et de définition préalables des résultats attendus des évaluations, d'accompagnement dans la mise en œuvre de leurs recommandations... sont autant d'enjeux à approfondir. Les échanges et réflexions au niveau européen sur ces différents sujets mériteraient d'être encouragés.

**« DU RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES EN ÉVALUATION
DES ORGANISATIONS DE SOLIDARITÉ INTERNATIONALE
À LA CONSTRUCTION D'UNE CULTURE D'ÉVALUATION,
L'EXPÉRIENCE DU F3E EN FRANCE »**

Le Fonds pour la promotion des Etudes préalables, Etudes transversales et des Evaluations (F3E) est un dispositif associatif et un outil de concertation entre acteurs publics et non gouvernementaux. Il a une mission d'accompagnement technique et financier à ses membres pour la réalisation de différents types d'études, parmi lesquelles les évaluations ont une place prépondérante.

Le F3E a pour objectif global de « renforcer les compétences et le professionnalisme des acteurs non gouvernementaux intervenant dans les domaines de l'appui au développement, de l'aide d'urgence ou de la solidarité internationale, afin d'améliorer l'efficacité de leurs programmes d'action »¹.

Un de ses objectifs spécifiques est de faire de l'évaluation un outil d'aide à la décision et d'amélioration de la qualité des actions à la disposition des acteurs non gouvernementaux.

I. LE F3E, UN DISPOSITIF ASSOCIATIF ET PARITAIRE QUI ACCOMPAGNE SES MEMBRES POUR LA MISE EN ŒUVRE D'ÉTUDES ET D'ÉVALUATIONS PERFORMANTES.

Une association d'acteurs non gouvernementaux, en concertation avec les pouvoirs publics français.

¹ Extrait des statuts du F3E (juillet / octobre 1997).

- **Une base associative diversifiée.** Le F3E a le statut d'association loi 1901. Créé en 1994², il est composé de **près de 50 membres**, majoritairement des associations de solidarité internationale, de tailles, de champs, de compétences et d'approches diversifiés. Il s'ouvre actuellement aux associations en voie de « professionnalisation » et aux acteurs de la coopération décentralisée.

On dénombre ainsi des « petites » et des « grandes » OSI, des « généralistes » et des « méthodologues », des associations d'éducation au développement / lobbying / concertation des OSI françaises, des acteurs de la coopération décentralisée, des associations très diverses travaillant dans le champ de la santé, de l'environnement, de l'éducation, de la microfinance, du développement rural, du développement urbain etc.

- **Une mutualisation des compétences et des moyens.** Les membres du F3E **cotisent** pour accéder à des services lorsqu'ils en ont besoin et pour échanger au sein d'un espace collectif de production de ressources méthodologiques. **La mutualisation** du F3E permet en effet des réponses à des besoins individualisés mais également une **valorisation** des résultats des études auprès de l'ensemble de ses membres et de façon plus large, par la diffusion, l'échange, la capitalisation, les **formations** et les guides méthodologiques produits.
- **Une gouvernance associative.** Les membres du F3E s'investissent bénévolement dans le **Bureau**, instance associative qui s'implique particulièrement dans l'instruction initiale des demandes d'accompagnement, en appui au secrétariat technique permanent.

Le Bureau du F3E est composé de huit membres désignés par l'Assemblée Générale parmi les institutions membres.

- **Des décisions concertées avec les pouvoirs publics.** L'instruction et la décision finales sont le fait du **Comité d'Examen**, instance paritaire où la concertation permet de rapprocher les points de vue sur les évaluations et les projets.

² Le F3E est née de la fusion de deux fonds préexistants, le FEP (Fonds d'Etudes Préalables) et le FEE (Fonds d'Evaluation et d'Etudes transversales) eux-mêmes créés respectivement en 1988 et 1990.

Le Comité d'Examen est présidé par une personne indépendante et rassemble le Bureau du F3E, un représentant de la Mission pour la Coopération Non Gouvernementale et un représentant du Bureau de l'Evaluation du ministère des Affaires Etrangères (Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement), un représentant de l'Agence Française de Développement (AFD), un représentant du Ministère de l'Environnement.

Un soutien financier et technique à des études et des évaluations.

- Historiquement, le F3E soutient la mise en œuvre de **trois types d'études**³ :
 - Les **études préalables** visent à vérifier la viabilité technique, économique et sociale d'une action innovante.
 - Les **études transversales** consistent à évaluer des actions menées sur un même thème par des organisations distinctes.
 - Les **évaluations** de projet ou de programme sont rétrospectives, externes et de conseil.

- Pour renforcer les compétences de ses membres dans la mise en œuvre de ces différentes études, le F3E propose **trois niveaux d'appui** (le 3^{ème} étant accessible également aux non membres) :
 - Un **appui technique** pour formaliser les demandes et pour sélectionner les experts.
 - Un **appui financier** sous forme de cofinancement dans lequel les membres et le F3E lui-même participent à hauteur de 30% et le ministère des Affaires Etrangères à 70%.
 - Des actions de **valorisation** (sensibilisation / information, diffusion / échange, capitalisation), de **formation** et d'élaboration de guides méthodologiques.

- Le F3E soutient ainsi **douze à quinze études par an**. Depuis sa création plus de 100 études ont été appuyées dont environ 80 évaluations qui concernent près de 50

³ Il organise également les **évaluations de nouveaux types de contrats** entre le Ministère des Affaires Etrangères et les Organisations de Solidarité Internationale : conventions programmes (ex conventions d'objectifs), programmes concertés pluri acteurs (ex programmes prioritaires), dotations aux partenariats.

OSI différentes. Elles interrogent autant les actions de terrain et leurs résultats que les stratégies, les dispositifs et les institutions concernées. Les domaines couverts sont également très larges et diversifiés.

- Les actions de valorisation et de formation se développent quant à elles progressivement (réalisation d'une **capitalisation annuelle**, organisation de **journées d'échange** et de **restitutions croisées**, élaboration d'un **programme de formation** et mise en œuvre de modules dans différentes régions, conception et diffusion de **guides méthodologiques** etc.).

L'évaluation promue par le F3E.

- **Une évaluation demandée et portée par les OSI membres, véritables commanditaires.** L'évaluation promue ne doit être ni systématique ni obligatoire, au risque d'en dénaturer la dimension « outil d'aide à la décision ». Pour cela, elle doit être décidée et portée par l'ONG qui en bénéficie, ce qui n'exclut pas l'intérêt d'en partager la décision et d'en discuter les objectifs avec les bailleurs de fonds et les autres acteurs concernés. Le F3E vient en appui conseil à l'ONG membre, qui est entièrement responsable de la démarche, de sa décision et de sa définition jusqu'aux choix d'action qui seront pris ultérieurement.
- **Une évaluation ex post, externe et de conseil.** Ex post, elle s'appuie sur un bilan et une analyse du déroulement du projet. Externe, elle assure la transparence du projet et de l'OSI vis à vis de ses différents interlocuteurs. Centrée sur la pertinence et l'efficacité, l'évaluation se veut un outil de la qualité des actions engagées. Par opposition à l'audit, elle a vocation à produire du conseil.

- **Des résultats reversés au bénéfice collectif.**
L'évaluation a vocation à être un élément de bénéfice collectif : les résultats des évaluations diffusées au sein des membres du F3E deviennent un élément de renforcement de l'action des OSI. Leur diffusion a été améliorée via la création d'un site Web qui rend plus facile la consultation des études.

II. DU RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES EN ÉVALUATION À LA CONSTRUCTION D'UNE CULTURE D'ÉVALUATION.

L'accompagnement à la préparation des évaluations et le développement des actions de formation en programmation-suivi-évaluation.

Les activités d'accompagnement, de valorisation et de formation mises en œuvre par le F3E contribuent au renforcement des compétences en évaluation et à la construction d'une culture d'évaluation, puis à sa diffusion.

- **L'accompagnement au niveau de la préparation et de l'écriture des termes de référence puis de la sélection de l'expertise.** L'objectif est d'appuyer les commanditaires dans la définition et la formulation des enjeux et objectifs puis des questions et méthodologies des études et évaluations souhaitées, en facilitant le dialogue et la concertation des différents partenaires impliqués.
- **La valorisation des résultats des études et évaluations promues.** L'objectif est de partager et mettre en débat les analyses, les constats et les recommandations qui peuvent intéresser l'ensemble des acteurs non gouvernementaux sur un thème et/ou une zone géographique particulière.

Par exemple, une journée d'échange a été organisée sur le rôle des comités villageois dans le développement local au Cambodge, à partir de trois évaluations distinctes de projets d'OSI membres. Des capitalisations sont également produites à partir de l'exploitation de différentes études et évaluations sur un thème spécifique : celle réalisée en 2002 s'intitulait «Assurer la

continuité d'une action : l'autonomisation des projets de développement initiés par des organisations de solidarité internationale» (F3E/GRET). Ce travail a également fait l'objet d'une journée d'échange ouverte à des experts et membres d'OSI intéressés⁴.

- **Le développement d'un programme de formation et la conception de guides méthodologiques.**⁵ L'objectif est de renforcer les capacités méthodologiques des acteurs non gouvernementaux pour préparer, suivre et utiliser des études et évaluations et leur permettre de construire leurs propres outils et méthodologies.

Les modules déjà réalisés ou programmés concernent par exemple les enjeux et modalités de préparation d'une évaluation (ou d'une étude préalable) puis le suivi et l'exploitation des résultats d'une évaluation (ou d'une étude préalable), la construction et l'utilisation du cadre logique, la mise en place de dispositifs et indicateurs de suivi, l'évaluation de l'impact, le diagnostic organisationnel etc.

Les éléments de bilan présentés ci-après ressortent de l'évaluation externe du dispositif F3E réalisée en 2000 par un bureau d'études indépendant.⁶

- **Une rigueur porteuse d'apprentissage.** « *La démarche d'évaluation telle que le F3E la suscite, une fois capitalisée par les OSI elles-mêmes, apporte une valeur ajoutée à l'ensemble de leurs activités. Elle est alors un véritable outil d'aide à la décision. La longueur du processus d'instruction (entre 4 et 9 mois) suppose d'anticiper mais les OSI considèrent que c'est justifié et qu'il ne s'agit pas de temps perdu : le cheminement de la réflexion est un gain en terme d'apprentissage. Les OSI considèrent que cela oblige à structurer et formaliser la réflexion. La rigueur imposée par le F3E donne corps à certaines habitudes d'évaluation* ».⁷
- **Une amélioration de la qualité des études qui accompagne celle des actions.** « *Grâce au dialogue avec le secrétariat et le bureau du F3E sur leur projet d'évaluation, les ONG acquièrent des connaissances*

⁴ Documents téléchargeables sur le site du F3E (www.f3e.asso.fr/etudeval/capitalisation/cap-gen.htm)

⁵ *L'évaluation, un outil au service de l'action* (F3E / IRAM - 1996), *Prise en compte de l'impact et construction d'indicateurs d'impact* (F3E / CIEDEL - 1999), *Le suivi d'un projet de développement : démarche, dispositif, indicateurs* (F3E / EUROPACT - 2002) : documents téléchargeables sur le site du F3E (www.f3e.asso.fr/methodo/guides.htm)

⁶ Centre Européen d'Expertise en Evaluation « *Evaluation du Fonds pour la promotion des études préalables, des études transversales et des évaluations (F3E)* », Avril 2000, commande du ministère des Affaires Etrangères (DGCID).

⁷ Op Cité.

spécifiques pour mieux formuler des termes de référence et au-delà, des documents de projets. Ceci est confirmé par les pouvoirs publics qui perçoivent au fil des ans une amélioration des rapports fournis :

- *les termes de référence sont plus rigoureux et précis.*
- *les études sont davantage pilotées.*
- *les résultats des évaluations sont utilisés.*

Les OSI, à partir des résultats de ces études et évaluations, essaient d'adapter en permanence leurs méthodes d'intervention. Elles évoluent par exemple vers une meilleure définition de leur rôle vis-à-vis du Sud et de leur position vis-à-vis des bailleurs de fonds, elles cherchent à davantage structurer leur action et clarifier leur collaboration avec les autorités locales »⁸.

- **La construction d'une culture d'évaluation et sa diffusion.** *« Le F3E a contribué au développement de la culture d'évaluation au sein de la grande majorité des OSI membres, en particulier auprès de celles qui se sont d'elles-mêmes engagées dans un processus de professionnalisation. Il a conforté ses membres en termes d'évolution ou de restructuration, il a dynamisé leur réflexion.*

La plupart des OSI reconnaissent que même s'il existait une certaine culture d'évaluation avant qu'elles n'entrent au F3E, ce qu'elles faisaient auparavant se faisait autrement. Elles y ont trouvé leur chemin dans une sphère méthodologique inconnue, elles y ont renforcé leur démarche ou l'ont rendue plus systématique et plus pédagogique.

Au-delà, le F3E a impulsé au sein de certaines ONG des changements en terme de mode de réflexion et/ou de fonctionnement. Les retombées en terme d'amélioration interne sont désormais totalement intégrées par les OSI. Celles-ci se lancent plus facilement et avec moins de complexes dans des évaluations de projets dont elles sont a priori peu satisfaites des résultats. La remise en cause des pratiques est plus facilement vécue comme une retombée positive »⁹.

La diffusion des résultats des études et des évaluations, la réalisation d'études transversales et de capitalisations, le développement de modules de formation et l'élaboration de guides méthodologiques, l'organisation de restitutions ouvertes et de journées d'échange sont autant de façons d'amplifier la diffusion des résultats et de la culture de l'évaluation tant parmi les membres du F3E que vers l'ensemble des acteurs engagés dans des actions de coopération et de solidarité internationale.

⁸ Op Cité.

⁹ Op cité.

III. DE L'EFFICACITÉ DES ÉVALUATIONS EN TERMES DE CAPACITÉ À PRODUIRE DU CHANGEMENT.

« L'apport des évaluations pour les projets correspondants a été jugé fort d'un point de vue méthodologique, stratégique (réorientation, réflexion, appui à la construction d'une nouvelle stratégie), opérationnel et en terme de partenariat (meilleure image vis-à-vis des partenaires, coordination, prise d'autonomie pour retrait du soutien) »¹⁰.

La mise en œuvre du changement à partir des résultats d'une évaluation est une question que se posent le F3E et ses membres depuis l'origine de celui-ci. Mais maintenant que l'évaluation est un outil de plus en plus reconnu et pratiqué, et que la culture commence à en être plus largement répandue, cette question se pose avec une plus grande acuité.

L'Assemblée Générale 2002 du F3E a relevé la nécessité de **l'approfondissement des conditions d'efficacité des évaluations** soutenues par le F3E. Elle est partie du constat d'un risque de banalisation de l'évaluation, qui tend à devenir un passage obligé ou systématique avant une nouvelle demande de financement. Ce constat révèle la difficulté de gérer la tension entre la volonté de l'OSI de rendre des comptes et celle de se poser des questions qui lui permettent d'améliorer ses pratiques. Le renforcement des capacités et la construction d'une culture d'évaluation ne sont qu'un élément de la solution globale à rechercher.

Un certain nombre de clés de réussite, tirées de l'expérience du F3E, peuvent être rappelées ici.

- Les modalités de définition et le contenu de **la commande** : c'est elle qui détermine pour une grande part le résultat et son utilisation future. Cela suppose de :
 - Impliquer tous les acteurs concernés, au moment de la décision et au cours du processus.
 - Définir l'utilisation des résultats de l'évaluation dès la conception du projet (ou de la politique).
- **L'efficacité des évaluations.** Une évaluation s'inscrit dans une dynamique interne et partenariale. Cette dynamique déterminera particulièrement la façon dont l'évaluation, dans son déroulement et dans ses résultats, portera ou non ses fruits (en terme de décision et de changement). Cela suppose de :
 - Développer le dispositif de suivi-évaluation, l'évaluation interne ou auto-évaluation.
 - Prévoir et organiser le temps suffisant de « digestion » d'une évaluation, après sa réalisation.

¹⁰ Op Cité.

- **La formation** et le renforcement de compétences des commanditaires et de ses partenaires (mais aussi des prestataires évaluateurs) permet d'améliorer l'efficacité des évaluations des projets, leur exploitation et leur impact.
- Les analyses et recommandations ne seront réellement prises en compte dans les faits qu'à condition qu'elles soient **crédibles** aux yeux des décideurs : cette crédibilité doit se construire dans une approche participative de l'évaluation; la restitution et la diffusion des résultats sont là des étapes essentielles pour y parvenir, de même que la neutralité des évaluateurs, la transparence des modalités de leur sélection, l'implication d'évaluateurs nationaux...
- Par ailleurs, l'exercice d'évaluation externe reste bien souvent trop normalisé ou standardisé. Il s'agirait certainement d'imaginer des **formes d'évaluation** (et d'expertise en général) originales, mieux adaptées aux acteurs, besoins et situations particulières qui se présentent.

Cependant, au-delà de ces recommandations purement méthodologiques, soulignons les éléments suivants.

- L'évaluation n'est pas un remède miracle... L'évaluation, conçue comme évaluation externe est un moment nécessaire dans la vie du projet, qui permet de produire des connaissances, de définir des réorientations, de questionner et remettre en cause le projet. Mais le passage de cette analyse externe à une évolution des pratiques implique :
 - une volonté de changement des acteurs. Si cette volonté n'existe pas, si cette ouverture sur la remise en cause, le questionnement de ce qui a fondé l'action n'existe pas, alors l'évaluation ne sera pas utile à l'action.
 - des moyens pour changer. Les pouvoirs publics acceptent aujourd'hui de financer des évaluations. Mais les moyens nécessaires pour faire évoluer les actions à partir de ces évaluations restent insuffisants : sous-financement chronique des sièges, difficulté à financer le suivi-évaluation des actions, frais de personnels sévèrement plafonnés... Souvent les ONG n'ont pas les moyens de passer de l'évaluation à l'action.
- L'évaluation doit être réellement négociée, pour des enjeux partagés... L'enjeu de beaucoup d'évaluation reste encore le renouvellement du financement, le demandeur de l'évaluation étant de fait le financeur. La négociation, a priori, des enjeux de l'évaluation, entre les principaux acteurs est nécessaire pour dépasser ce seul enjeu.
- Le résultat des évaluations doit privilégier l'identification de réels changements... Un travail reste à faire pour mieux préciser les résultats attendus de la part des évaluateurs en fixant des objectifs clairs qui permettent d'identifier les arbitrages, scénarios et autres changements potentiels sur lesquels débouche l'évaluation.
- L'après-évaluation est aussi important que l'évaluation... Des dispositifs sont à imaginer pour pouvoir assurer le suivi des réflexions, décisions et changements pris après l'évaluation. Ces dispositifs pourraient impliquer les évaluateurs ou d'autres appuis, chargés de « mettre en œuvre » le changement.

Le F3E, association regroupant dans une démarche de mutualisation des moyens et des méthodes une diversité d'acteurs non gouvernementaux, favorise aussi la concertation avec les pouvoirs publics. Il contribue depuis plusieurs années au renforcement des capacités et à la diffusion d'une culture d'évaluation en France. La rigueur de la démarche d'accompagnement du F3E permet aux Organisations de Solidarité Internationale (OSI) d'améliorer la qualité de leurs études et de leurs actions. Elles en ont tiré des enseignements pour leur propre évolution, leurs réflexions en interne et leurs modes d'intervention. L'interrogation de leurs pratiques est plus facilement vécue comme un exercice positif. L'enjeu pour le F3E est de faire évoluer son rôle d'appui, de valorisation et de formation. Pour cela il doit tenir compte de la diversité des acteurs et proposer en particulier des formes et des modalités d'évaluations adaptées et porteuses de changements significatifs. L'évaluation est en effet bien souvent devenu un outil d'aide à la décision et d'amélioration des pratiques, ainsi qu'un temps de dialogue et de concertation entre les acteurs. Mais alors que l'évaluation tend à être systématisée et à servir avant tout à rendre compte sans toujours mettre suffisamment les résultats en débat, ce sont les conditions d'utilité en terme de changements qui doivent être approfondies. De ce point de vue les questions d'appropriation, de volonté de changement et des moyens nécessaires à celui-ci, de négociation et de définition préalables des résultats attendus des évaluations, d'accompagnement dans la mise en œuvre de leurs recommandations... sont autant d'enjeux à approfondir. Les échanges et réflexions au niveau européen sur ces différents sujets mériteraient d'être encouragés.