



HAL
open science

L'organisation de l'évaluation comme déterminant de la production de recommandations utiles

Benoît Lajudie, Eric Plottu

► To cite this version:

Benoît Lajudie, Eric Plottu. L'organisation de l'évaluation comme déterminant de la production de recommandations utiles. 20 ans d'évaluation, 10 ans de SFE et demain? Les nouvelles frontières de l'évaluation, Jun 2009, France. hal-01061300

HAL Id: hal-01061300

<https://hal.science/hal-01061300>

Submitted on 5 Sep 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.

L'ORGANISATION DE L'ÉVALUATION COMME DETERMINANT DE LA PRODUCTION DE RECOMMANDATIONS UTILES

Benoît Lajudie
Chargé de mission
Centre d'analyse stratégique
benoit.lajudie@strategie.gouv.fr

Eric Plottu
Economiste
Agence de l'Environnement et de la
Maîtrise de l'Energie (ADEME)
eric.plottu@ademe.fr

Résumé :

Produire des recommandations dans la perspective de leur utilisation relève essentiellement de l'organisation générale de l'évaluation : la perspective et la conduite du projet d'évaluation d'une part, le positionnement de l'évaluation dans l'institution d'autre part. Dans un premier temps, nous discutons des conditions favorables à l'élaboration de recommandations potentiellement utiles et effectivement prises en compte dans la réingénierie de l'action. Dans un second temps, nous présentons la pratique ADEME de l'évaluation qui fournit un exemple d'une organisation de l'évaluation favorable à la production de recommandations utiles.

INTRODUCTION

Le préambule de la charte de l'évaluation de la SFE énonce que : « *L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et **d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts.** L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique (...)* »

La présente contribution se situe dans la perspective de **l'aide à la décision**, dans laquelle l'évaluation doit **nourrir une évolution des politiques**, programmes et actions sur la base des **leçons de l'expérience**.

Sa perspective est large : elle va au-delà de la **production** de recommandations utiles pour traiter des conditions qui facilitent leur **utilisation**.

Ce choix découle de l'expérience : le schéma dans lequel les recommandations sont le point final de l'évaluation est dépassé. Il ne permet pas suffisamment à l'évaluation de jouer pleinement son rôle d'aide à la décision car il entretient une **coupure** entre l'évaluation et son débouché dans la gestion publique. Aujourd'hui, l'évaluation doit intégrer la « boîte à outils » de la gestion publique axée sur les résultats. Il faut **articuler la production et l'utilisation des résultats de l'évaluation**, dans la perspective de l'aide à la décision.

Un continuum de l'évaluation, doit être établi de l'identification du problème à traiter à la mise en œuvre d'une solution. Les recommandations en sont le **pivot** : le travail d'analyse évaluative y aboutit et l'utilisation opérationnelle de l'évaluation se fonde sur elles.

Produire des recommandations dans la perspective de leur utilisation relève essentiellement de **l'organisation** de l'évaluation : la perspective et la conduite du projet d'évaluation d'une part, le positionnement de l'évaluation dans chaque institution d'autre part. Ces deux niveaux dépendent du commanditaire de l'évaluation.

Dans cette perspective, la question-clé de la production de recommandations utiles va être traitée sous deux angles successivement :

- La production de recommandations **potentiellement utiles** au cours des travaux d'évaluation,
- La production de recommandations **effectivement utiles**, c'est-à-dire réellement prises en considération.

Notre contribution traitera de la problématique de l'utilité des recommandations **(I)** et de l'évolution de l'évaluation à l'ADEME dans cette perspective **(II)**.

La première partie présente les conditions de la production de recommandations potentiellement, puis effectivement utiles. Leur potentiel d'utilisation doit être élevé **(1-1)**, leur rédaction doit impliquer les services opérationnels **(1-2)**, l'évaluation doit déboucher sur des options alternatives complètes **(1-3)**, l'organisation de l'institution commanditaire doit prévoir et organiser la prise en compte de ces alternatives **(1-4)**.

La seconde partie illustre cette problématique telle qu'elle se rencontre et qu'elle est prise en compte dans le cas de l'ADEME. Après avoir présenté l'évolution et le cadre institutionnel actuel de l'évaluation **(2-1)** et comment la préoccupation de l'utilisation s'inscrit dans le processus général d'organisation de l'évaluation **(2-2)**, deux évolutions majeures de la pratique ADEME sont présentées : la plus forte implication des comités de pilotage dans la formulation des recommandations **(2-3)** la formalisation et le suivi de plans d'action consécutifs aux évaluations **(2-4)**

PREMIERE PARTIE

UTILITE POTENTIELLE ET UTILITE EFFECTIVE DES RECOMMANDATIONS

Qu'est-ce qu'une recommandation utile ?

Pour être utile, une recommandation doit posséder trois traits qui requièrent chacun une organisation et un déroulement approprié de l'évaluation :

- **Avoir un potentiel d'utilisation élevé** : elle doit être en phase avec les questions évaluatives et découler rigoureusement de l'analyse et des conclusions réalisées par l'évaluateur. Cette qualité découle de l'organisation et du pilotage du travail d'évaluation.

- **Etre ajustée à l'intervention évaluée** : sa description et sa formulation doivent lui permettre de s'insérer directement dans cette intervention. Il est souhaitable qu'elle soit élaborée, à partir des conclusions de l'évaluation, par ou avec des spécialistes de l'action dans le domaine évalué.

- **Etre effectivement prise en compte** et déboucher sur son intégration à l'intervention évaluée. L'évaluation doit être intégrée au système de gestion du commanditaire : en amont, elle doit être décidée au niveau le plus élevé dans le but d'améliorer une intervention ; en aval, une procédure doit organiser le traitement des recommandations et, le cas échéant, le suivi de leur mise en œuvre.

1-1.- Obtenir un potentiel d'utilisation élevé.

L'analyse de nombreux rapports d'évaluation produits dans le cadre régional entre 1995 et 2004¹ met en évidence des faiblesses dans la cohérence logique des travaux d'évaluation.

En effet, dans une évaluation, les choses commencent par les **questions évaluatives**, se poursuivent par **l'analyse** de la situation effective et la formulation de **conclusions** pour parvenir aux **recommandations**. L'utilité des recommandations dépend du traitement de la **chaîne questions/conclusions/recommandations**. Une recommandation est **utilisable** lorsqu'elle répond au problème à l'origine de la question évaluative. Les analyses mentionnées ci-dessus montraient que ce n'était pas toujours le cas.

Ce constat corroborait les conclusions d'une méta-évaluation² réalisée en Limousin 2001³. On a recherché, au cours de cette méta-évaluation, pour chacune des **questions posées** dans les cahiers des charges, les correspondances avec les **conclusions** (la conclusion est-elle une réponse à la question ?), avec les **recommandations** (la recommandation découle-t-elle de la conclusion ?) et avec les événements postérieurs (les recommandations ont-elles été prises en considération ?).

Il est apparu, au cours de cette analyse, que les recommandations constituent une charnière de l'évaluation :

- en **amont**, elles découlent du travail d'analyse. Leur utilité **potentielle** dépend de la complétude des questions évaluatives, c'est-à-dire la cohérence questions – conclusions –

¹ Analyse réalisée par Benoît Lajudie au Commissariat général du Plan.

² Méta-évaluation au sens de l'évaluation de l'évaluation : commande, travaux, rapports et suites.

³ *Bilan des évaluations en Limousin*, Conseil régional du Limousin, Euréval 2001.

recommandations. L'observation du cas étudié montre qu'elle est variable : il existe des questions sans conclusions et/ou recommandations, des questions traitées mais non posées, des recommandations sans questions ni conclusions. Cette variabilité a été confirmée par l'observation d'évaluations plus nombreuses ;

- en **aval**, les recommandations amorcent l'utilisation de l'évaluation. Leur utilité **effective** s'apprécie à partir des événements postérieurs à l'évaluation. Dans le cas étudié, on a observé des cas de correspondance complète question – conclusion – recommandation – événement postérieur (7 questions sur 39), c'est-à-dire d'une anticipation des enjeux réussie. En l'espèce, 6 évaluations sur 11 ne comportent aucune anticipation réussie.

Cette **cohérence** est un réquisit de l'utilité des recommandations. Elle indique leur **potentiel d'utilisation**. Il est fréquent que des recommandations soient importées sous forme « standard » de travaux conduits par ailleurs ou proviennent de l'intuition des évaluateurs. Le gestionnaire de l'évaluation peut, par un contrôle de qualité très simple, contrôler la cohérence des réponses aux questions évaluatives et obtenir une bonne **utilité potentielle** des recommandations. Il peut ainsi assurer facilement une conduite d'évaluation axée sur son utilisation.

Cette analyse a été présentée par Jacques Toulemonde et Benoît Lajudie au colloque « *L'évaluation au niveau régional : enjeux et perspectives* » organisé à Bruxelles le 4 mai 2005 (*L'évaluation des politiques au niveau régional*, Steve Jacob, Frédéric Varone et Jean-Louis Genard (dir), P.I.E Peter Lang, 2007)

1-2.- Rédiger des recommandations en impliquant les services opérationnels.

Des évaluations prometteuses dans la partie analyse et conclusions sont parfois décevantes dans la partie propositions. Ce défaut provient en partie du facteur vu précédemment, mais découle également de carences dans la production des recommandations.

Les deux temps de la recommandation

Une recommandation est une proposition pour l'action issue du processus d'évaluation. Dans un premier temps, l'**analyse** met à jour un **point-clé** qui donne lieu à une **conclusion**. Ce point-clé est lié à ce sur quoi doit porter une action correctrice. Dans un second temps, un **mode opératoire** visant à remédier au problème est proposé : c'est la **recommandation**. On peut distinguer deux temps dans la recommandation :

- la **description du point-clé à traiter**. C'est l'**objet** de la recommandation, le point porteur d'**enjeu** pour l'efficacité de l'intervention évaluée, qu'il y a lieu de prendre en compte dans l'action. Son identification s'est faite pendant le processus d'évaluation. Décrire l'**objet de la recommandation** consiste à identifier un problème à régler (dire pourquoi c'est un problème, ce qu'on risque à ne pas le résoudre, etc.), indiquer ses causes, puis énoncer **ce qu'il faut faire** ;

- la **formulation d'une modalité d'action** destinée à être mise en œuvre par le maître d'ouvrage de l'intervention évaluée. La recommandation indique alors **comment faire**.

Les recommandations faibles sont constituées d'une formulation peu pertinente de la dimension opérationnelle. L'évaluateur s'en tient à l'énoncé de formules banales, proches de l'énoncé du point à traiter.

Ces recommandations sont souvent établies en dehors des responsables opérationnels, dont elles ne suscitent pas l'intérêt, pourtant nécessaire à leur prise en compte ultérieure. Elles préparent mal l'avenir.

Une logique de compétences dans le processus d'évaluation

Considérée sous l'angle de leur genèse, les recommandations mobilisent successivement deux compétences différentes.

Le savoir-faire de l'évaluateur. Les travaux d'évaluation requièrent, de sa part, des compétences d'analyse : caractérisation de résultats et/ou d'impacts, analyse et explication des écarts avec les objectifs (décomposition des chaînes logiques) et identification des points forts, des points faibles et des voies d'amélioration. Ces compétences permettent, *a minima*, d'identifier **l'objet des recommandations**. L'évaluateur peut aussi disposer de compétences opérationnelles dans certains domaines, ou de la capacité à mobiliser les compétences d'experts opérationnels.

Le savoir-faire du responsable opérationnel. La formulation de recommandations précises relève d'un savoir-faire différent et complémentaire : élaborer des modalités d'action. Les acteurs opérationnels possèdent cette compétence. Ils disposent d'une expérience de terrain. Ils connaissent, de surcroît, leurs marges de manœuvre.

L'évaluation leur apporte des connaissances sur les résultats et les impacts des actions qu'ils mettent en œuvre. Les recommandations, puis les évolutions des politiques évaluées qui peuvent s'ensuivre découlent donc d'un dialogue, d'un travail commun des évaluateurs et des acteurs opérationnels. Les évaluateurs identifient les marges de progression, les acteurs opérationnels les traduisent en actes. **Les recommandations sont coproduites.**

Organiser l'évaluation pour produire des recommandations effectivement utiles

Les travaux d'évaluation peuvent alors être décomposés en deux temps :

- la réalisation des travaux d'évaluation. **L'évaluateur est au premier plan.** Il joue le rôle central, en liaison avec l'instance et le responsable de l'évaluation. Ce temps dure jusqu'à l'identification des questions-clés, c'est-à-dire la définition de l'objet des recommandations ;

- la formulation de recommandations opérationnelles. **Les responsables opérationnels sont au premier plan.** Ils travaillent en liaison avec l'évaluateur pour élaborer des modalités d'action aptes à corriger l'intervention évaluée.

Il existe plusieurs façons d'organiser la production de recommandations utiles

Il est important que l'évaluateur ne travaille pas seul à la formulation des recommandations. On compte autant de raisons de lui demander un dialogue avec les responsables opérationnels dans la phase d'élaboration des recommandations qu'à le faire travailler avec eux dans la phase d'analyse.

De nombreuses formules sont envisageables. Les instances peuvent se charger de la rédaction des recommandations, des séminaires de sortie des évaluations peuvent être organisés avec les services opérationnels, etc. L'essentiel est que les recommandations

soient **coproduites**. Nous verrons, dans la seconde partie de cette contribution, l'organisation choisie par l'ADEME dans cette perspective.

1-3.- L'évaluation doit déboucher sur des options alternatives complètes.

Produire des recommandations ne suffit pas à assurer leur utilité. Pour être effectivement opérationnelles, elles doivent être intégrées à une version améliorée de l'intervention évaluée. L'élaboration de cette nouvelle version de l'intervention doit être **intégrée** au processus d'évaluation.

Dans le schéma d'évaluation classique, le temps de la production des recommandations et celui de leur utilisation sont **séparés**. De nombreux évaluateurs pensent que les travaux doivent s'achever au stade des recommandations. La suite étant l'affaire de l'institution commanditaire de l'évaluation, elle se situerait hors du champ de l'évaluation.

Notre conception est différente. Une finalité de l'évaluation étant de « *rationaliser la prise de décision publique* », il faut tenir compte des modalités de prise en considération des recommandations dans le processus de décision consécutif à l'évaluation.

Ainsi, l'élaboration d'options alternatives opérationnelles constitue-t-elle un temps et non une suite de l'évaluation.

Ces options sont des ré-élaborations des interventions évaluées en fonction des connaissances nouvelles issues de l'évaluation. Elles intègrent les leçons de l'expérience issues de l'évaluation. On appelle parfois cette étape la « *ré-ingénierie* » de l'action publique

Cette version n+1 peut être assortie de variantes. Elle est élaborée, en liaison avec l'évaluateur ou sur la base de son travail, par les responsables opérationnels légitimes et compétents. Elle est proposée au maître d'ouvrage dans ou avec le rapport d'évaluation.

1-4.- L'institutionnalisation doit rendre obligatoire la prise en compte des options alternatives.

Il ne suffit pas que le rapport d'évaluation comprenne une proposition de variantes post-évaluation de l'intervention évaluée. Il faut que celle-ci soit effectivement prise en compte.

La solution institutionnelle appropriée est une organisation qui implique dans l'évaluation les responsables des institutions concernées au plus haut niveau : présidences, directions générales, comités de direction, etc., pour réaliser une programmation raisonnée des travaux.

Un comité d'évaluation peut les éclairer à ce niveau, en travaillant avec des responsables d'évaluation **professionnalisés**.

Une procédure doit formaliser ce lien : les évaluations doivent être décidées au plus haut niveau en fonction de besoins avérés en matière de gestion publique et, autant que possible, en fonction d'une programmation pluriannuelle de l'évaluation découlant de la hiérarchisation des enjeux évaluatifs. Les décisions d'évaluer sont alors prises en fonction des questions posées à l'institution. Il existe alors une demande d'évaluation et le problème de la concordance des temps de l'évaluation et de la décision est réglé.

Les évaluations sont prises en compte par les services opérationnels qui proposent des plans de ré-ingénierie au comité de direction. Celui-ci prend des décisions et, le cas échéant, le comité d'évaluation de l'institution assure le suivi de la mise en œuvre des décisions.

Ce schéma se met en place dans un nombre croissant d'institutions en France et connaît deux variantes : un service évaluation auprès des directions générales (ou secrétariats généraux) et un comité d'évaluation articulé au comité de direction.

Toutefois, le degré de transposition directe des recommandations dans l'action évaluée n'est pas un critère absolu de la mesure de leur utilité. En effet, la décision dépend de facteurs multiples, parmi lesquels les éléments issus de l'évaluation. Il suffit que les recommandations soient **prises en considération** et la pertinence de leur prise en compte sincèrement étudiée.

Conclusion de la première partie

Si la conception d'une évaluation comme outil de la modernisation de la gestion publique se développe et si l'institutionnalisation selon les grandes lignes décrites ci-dessus s'étend, la France affiche des résultats modestes et on y observe une grande variété de situations. J'ai pu observer qu'il existe, dans un Etat trop complexe pour être uniforme, des pratiques remarquables, exemplaires et pionnières. Celle de l'ADEME en fait partie. Eric Plottu, qui en est un des principaux artisans, va la présenter maintenant.

DEUXIEME PARTIE LA PRATIQUE DE L'ADEME

2-1 Quelques dates clefs de l'évolution de l'évaluation à l'ADEME

L'activité évaluation est relativement ancienne à l'ADEME. Dès 1992-93, portée par une mission puis un service dédié, l'évaluation est pensée à vocation stratégique et s'inscrit dans un processus visant à éclairer les décisions concernant les actions en cours et futures. La dénomination du service « programmation et évaluation des actions » (SPEA) affiche clairement l'ambition de lier étroitement l'exercice d'évaluation à la génération d'actions nouvelles.

Paradoxalement, cette ambition de disposer d'une évaluation à visée stratégique, suivant les canons de l'évaluation des politiques publiques alors récemment édictés par le CSE (1992), a précédé le souci de plus court terme de disposer d'un suivi performant au jour le jour (reporting) de l'activité. Fin 1998, le SPEA est alors chargé d'élaborer un outil de suivi de l'activité pour remédier à cette carence et devient à la fois chargé du suivi et de l'évaluation à vocation stratégique. Cette double mission suivi et évaluation va apporter une certaine confusion, brouillant le message de l'évaluation comme modalité d'apprentissage organisationnel.

Un processus accéléré d'institutionnalisation de l'évaluation depuis 2006

La confusion entre activité de suivi et d'évaluation va pousser à distinguer deux pôles au sein du service évaluation puis, plus radicalement, à scinder le service en deux, avec des ingénieurs recentrés sur l'évaluation au sein d'un service « Observation, Economie et Evaluation » et une activité de suivi prise en charge par un nouveau service « Performance et contrôle de gestion ».

L'organisation de l'ADEME a le mérite de différencier ces différentes activités de pilotage de l'action. Un coup d'œil sur l'organigramme suffit ainsi à identifier où se situent les principales fonctions de ces activités et leurs « cœurs de métiers ».

L'**évaluation** est rattachée à la direction de la **stratégie**

L'**audit** à la direction de l'inspection générale

Le **contrôle de gestion** à la direction des affaires financières

Cette clarification des rôles a permis une meilleure visibilité et une légitimité accrue de l'évaluation au sein de l'organisation. Cette montée en puissance de l'évaluation (une cinquantaine d'évaluations menées depuis 2000) s'est accompagnée de développement de notes formalisant l'ensemble du processus de l'évaluation (stratégie de programmation, pilotage, valorisation), d'outils, de guides et formation visant à fournir aux équipes des repères de méthode pour concevoir et développer une évaluation (ressources accessibles via une rubrique intranet dédiée à l'évaluation).

La création du Comité d'évaluation en 2006 renforce cette institutionnalisation de l'évaluation. Présidé par le président de l'ADEME et composée des directeurs exécutifs et opérationnels de l'agence, ainsi que de représentants des délégués régionaux, ce comité (se réunissant 3 à 4 fois par an) est l'instance d'orientation et de pilotage des travaux d'évaluation de l'Agence. Il définit ainsi les objectifs et les priorités de l'ADEME en matière d'évaluation, notamment la programmation pluri annuelle des évaluations stratégiques. En amont, il valide les mandats des évaluations à lancer. Il est également l'instance de restitution des travaux d'évaluation: il est en particulier chargé de valider et de suivre la mise en œuvre des plans d'actions élaborés suite aux évaluations par les directions commanditaires.

L'activité évaluation apparaît désormais comme un objectif prioritaire dans les documents stratégiques de l'Agence et fait l'objet d'engagements vis à vis de nos tutelles (contrat de plan Etat- ADEME 2000-2006).

Le Contrat d'objectifs entre l'Etat et l'ADEME pour la période 2007-2010 fixe ainsi comme objectif prioritaire de « faire de l'évaluation une composante incontournable de la conception, du pilotage et de l'évolution des programmes et de la stratégie de l'Agence. »

Les évaluations, à visée stratégique, doivent permettre ainsi de rendre compte et d'éclairer les enjeux et les choix dans les différentes activités et les domaines d'intervention mis en exergue par le Contrat d'objectifs. Cette ambition se traduit par l'objectif de « mener chaque année au moins une évaluation par activité et par domaine ». « **La mise en œuvre des plans d'action consécutifs aux évaluations** » constitue un autre objectif du Contrat d'objectifs.

La finalité même de l'évaluation et son inscription comme objectif prioritaire dans les documents d'orientation stratégiques signés avec l'Etat expliquent l'attention toute particulière que porte l'ADEME à l'utilité et à l'utilisation des évaluations et à la volonté de faire progresser sa pratique dans ce sens.

L'évolution depuis deux à trois ans de la pratique ADEME de l'évaluation concerne ainsi principalement la phase d'élaboration et de mise en oeuvre des recommandations suite à deux constats qui font écho aux insuffisances développées dans la première partie de notre papier :

- 1) Une insuffisante appropriation des recommandations
- 2) L'absence d'incitation à passer à l'action suite aux recommandations

L'ADEME a apporté deux évolutions majeures à sa pratique pour répondre à ces constats.

- 1) une plus forte implication du comité de pilotage dans la formulation des recommandations (point 2-3)
- 2) la formalisation de plan d'actions suite aux évaluations (point 2-4)

Avant de préciser les éléments de constat et les réponses apportées par l'ADEME, le point 2-2 présente comment la préoccupation de l'utilisation est intégrée tout au long du processus de l'évaluation (notamment lors de la programmation). Car il est important de rappeler, pour une évaluation utile et utilisée, que les questions de la valorisation et de l'utilisation de l'évaluation ne doivent pas se poser une fois le rapport final en main mais dès l'amont de l'évaluation

2-2 L'utilisation de l'évaluation : une préoccupation présente tout au long du processus d'évaluation

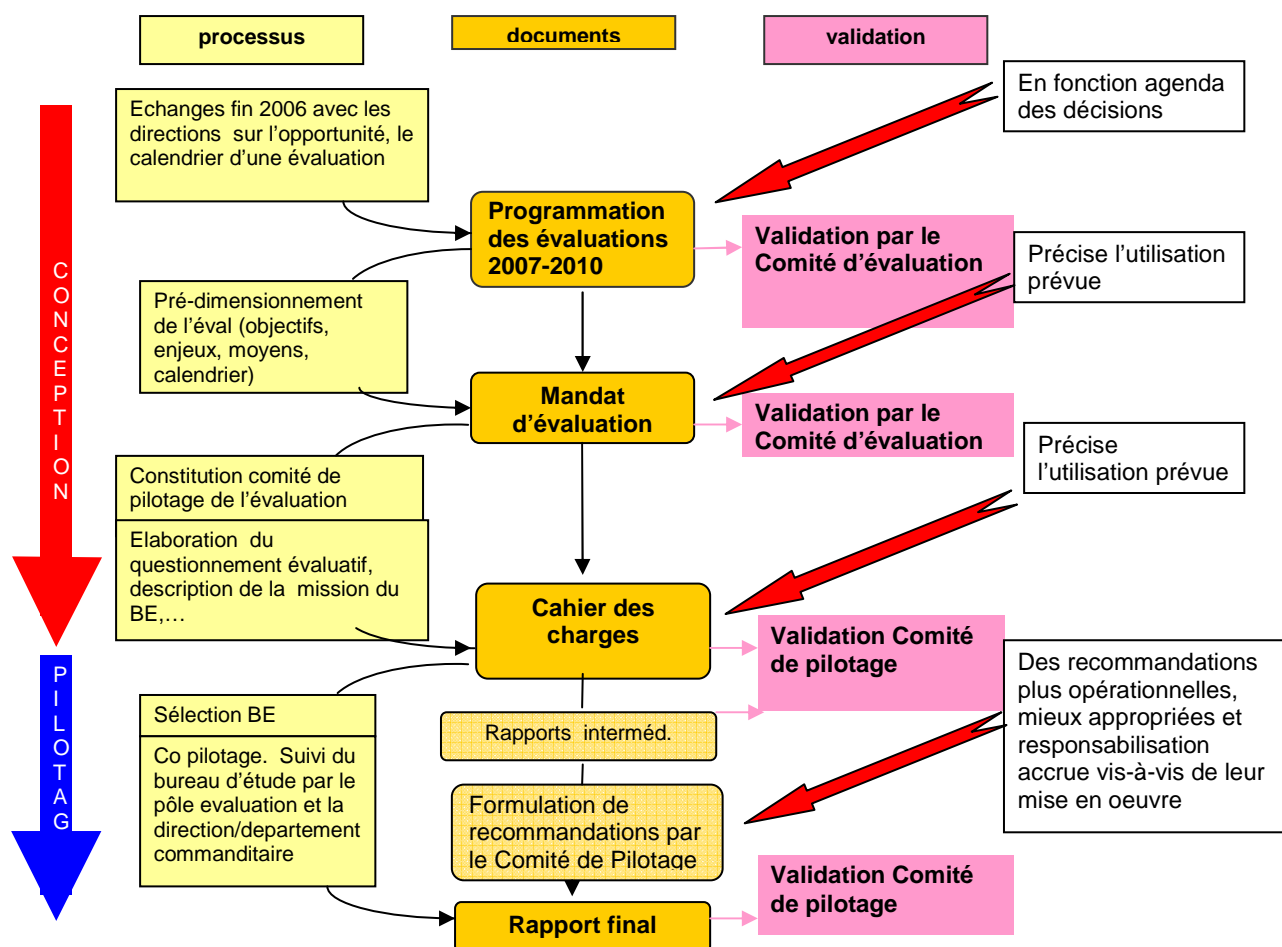
- **La programmation pluri annuelle des évaluations** (habituellement calée sur la période du contrat d'objectif signé avec les tutelles) : le choix des projets d'évaluation est fondé sur un exercice de retro planning partant de la date à laquelle devront être disponibles les résultats de l'évaluation. Sachant qu'une évaluation dure en moyenne 10 mois et que les résultats des évaluations doivent être disponibles 4 à 6 mois avant la prise de décision pour véritablement éclairer le choix, il est facile de juger du moment opportun du lancement de l'évaluation.'

S'assurer que les résultats de l'évaluation seront disponibles au bon moment pour éclairer les choix de l'action future est fondamental. C'est une évidence..., mais sans programmation et ce calage des travaux à lancer sur l'agenda des décisions, il devient impossible d'atteindre cet objectif. L'exercice de programmation est donc un exercice essentiel dans la perspective d'une évaluation utile.

- **Le mandat d'évaluation** : Le mandat d'évaluation (document soumis au Comité d'évaluation) précise les enjeux et l'utilisation escomptée des résultats de l'évaluation. La validation du mandat permet au pôle évaluation et à la direction concernée par l'évaluation d'aller plus loin notamment dans la rédaction du cahier des charges

- **l'appel d'offre** (le cahier des charges) reprend l'utilisation escomptée des résultats de l'évaluation. Le travail d'évaluation du bureau d'étude est ainsi positionné par rapport à des échéances décisionnelles concernant l'action évaluée.

L'ensemble du processus amont de l'évaluation est ainsi orienté vers l'objectif d'utilisation de l'évaluation. Ce processus est représenté ci-dessous :



Revenons aux deux évolutions majeures de la pratique de l'évaluation à l'ADEME qui visent à créer les conditions de production des recommandations utiles d'une part, et à faciliter la réingénierie de l'action suite aux recommandations d'autre part.

2.2 La production de recommandations utiles : une plus forte implication du comité de pilotage/instance d'évaluation dans la formulation des recommandations.

Généralement, le bureau d'étude présente en fin de mission les principaux résultats de l'évaluation et propose des recommandations d'actions qui sont soumises à discussion aux membres du comité de pilotage. Cette réunion de discussion et validation se mue bien souvent en une réunion de validation relativement « passive » des recommandations formulées par le bureau d'étude avec très peu de discussion sur le fond et d'enrichissement de ce qui est présenté : tout le monde est d'accord sur la pertinence des propositions qui découlent en fait de constats et d'analyses intermédiaires qui ont déjà été discutés et validés par cette même instance. Il est donc logique qu'il n'y ait pas de gros soucis dans la validation de ce qui est *in fine* proposé.

D'autant moins de soucis que les recommandations proposées se limitent le plus souvent, comme noté dans la première partie de notre papier, à l'énoncé des points clés à traiter et à dire ce qu'il faudrait faire. Le deuxième temps de la recommandation comme formulation d'une modalité d'action n'est pas véritablement abordé. Ainsi, les recommandations sont formulées en des termes suffisamment vagues pour ménager une porte de sortie et ne pas engager trop brutalement à l'action.

L'enjeu est donc de créer les conditions d'accéder au deuxième temps de la recommandation : la formulation d'une modalité d'action calibrée en fonction de la réalité et des marges de manœuvre de l'organisation.

On dépasse ici le champ de compétences de l'évaluateur et la question est de savoir comment mobiliser le savoir faire du responsable opérationnel pour aborder ce deuxième temps de la recommandation nécessaire à la production de recommandations utiles.

Une façon -qui est celle retenue par l'ADEME- d'organiser la production de recommandations utiles est, en amont de la réunion de validation finale, de dédier une réunion à la formulation de recommandations par les membres du comité de pilotage. Il s'agit à partir de pistes de réflexions proposées par le bureau d'étude d'amener le comité à formuler des recommandations pouvant effectivement se traduire par une évolution de l'action

Cette réunion dédiée, animée par le bureau d'étude, est désormais systématiquement prévue dans les évaluations pilotées par l'Agence. Elle doit évidemment être clairement affichée dans le cahier des charges de l'évaluation, et ce rôle de formulation de recommandations doit également être bien compris des membres du comité de pilotage (notamment externes qui peuvent être gênés et ne pas se sentir légitimes pour faire des recommandations -notamment de niveau stratégique- à l'organisation)

On peut lever l'embarras en rappelant que recommandation ne vaut pas décision. Dans le cas de l'Agence, la séparation entre comité de pilotage/instance d'évaluation et le décideur (même si le décideur participe le plus souvent au comité de pilotage s'il s'agit d'une évaluation stratégique) est clairement définie: le travail du comité de pilotage s'arrête à la formulation de recommandations (aussi opérationnelles et partagées soient elles, c'est à dire s'inscrivant dans un calendrier fixé...). La décision, qui se traduit dans le cas de l'Agence, par la formulation d'un plan d'action, appartient au décideur.

Précisément, l'obligation pour la direction commanditaire de l'évaluation d'élaborer un plan d'action suite à une évaluation constitue la deuxième évolution majeure de la pratique de l'ADEME pour favoriser l'utilisation de l'évaluation.

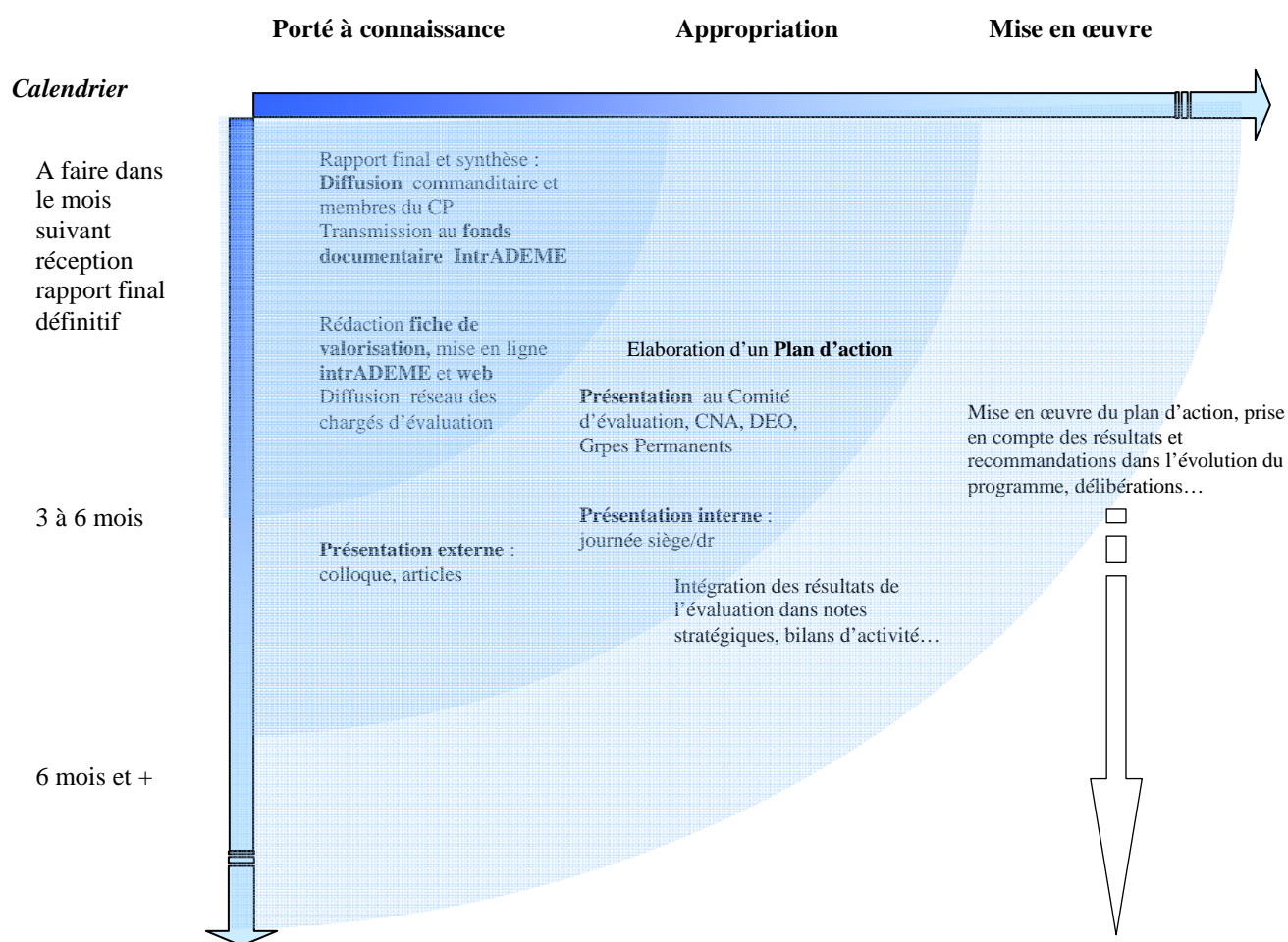
2-3 Créer les conditions de la réingénierie de l'action : la formalisation et le suivi des plans d'action consécutifs aux évaluations

Dans la pratique de l'évaluation à l'Agence avant 2006, il n'existait aucun processus ou outil mis en place pour faciliter la réingénierie de l'action suite à l'évaluation. La prise en compte des résultats de l'évaluation et le devenir des recommandations restaient aléatoires, difficiles à identifier et à suivre dans le temps.

La valorisation constitue une étape de l'évaluation au même titre que la programmation, la conception ou le pilotage de l'évaluation et elle doit, à ce titre, être organisée. Faire connaître l'évaluation est le meilleur moyen de ne pas l'oublier au fond d'un tiroir.

Pour organiser et faciliter le passage entre évaluation et décision et avoir une lisibilité du devenir et de l'utilisation de l'évaluation, un **plan de valorisation des évaluations** a été élaboré en 2006 destiné à fixer quelques règles de valorisation et à clarifier les différentes modalités du porté à connaissance, d'appropriation et de mise en oeuvre des résultats d'une évaluation. Un suivi des actions de valorisation est assuré par le pôle évaluation de l'Agence et un tableau de suivi de la valorisation des évaluations est ainsi périodiquement présenté au Comité d'évaluation.

Plan de valorisation des évaluations



La formalisation d'un plan d'actions suite aux évaluations est la principale évolution de la pratique de l'évaluation prévue dans le plan de valorisation. Ce plan d'action constitue le pont permettant de relier évaluation et réingénierie de l'action. Toute évaluation doit désormais faire l'objet d'un plan d'action précisant les suites que le décideur entend donner aux recommandations de l'évaluation.

Plan d'action consécutif à l'évaluation :

« Le plan d'actions traduit l'assimilation des recommandations et la responsabilité/liberté que garde le décideur ou le responsable du programme d'endosser ou pas tout ou partie des recommandations. Ce plan d'actions précise les actions à entreprendre dans un calendrier donné et par un acteur bien identifié (au sein d'une direction opérationnelle, d'un département, d'un groupe interne). Ces suites à donner peuvent être de natures diverses (mise en œuvre de telle ou telle recommandation, études complémentaires à lancer, chantier de réflexion à lancer,...). ». (Plan de valorisation, ADEME, octobre 2006)

L'obligation de formaliser un plan d'action ne doit pas être confondue avec une obligation d'engager une action en réponse à chaque recommandation. Il se peut que le décideur ne soit pas en accord avec la recommandation et décide de ne pas lui donner suite. Cela ne pose pas de problème particulier si les raisons de ce positionnement vis-à-vis de telle recommandation sont explicitées. Le plan d'action oblige *a minima* à se positionner par rapport aux recommandations. Evidemment, si la phase d'élaboration des recommandations a été convenablement menée (point 2-3), la quasi-totalité des recommandations doivent être suivies d'actions.

Ces actions doivent être formulées dans un calendrier donné et le responsable de la mise en œuvre de l'action identifié ainsi que les autres acteurs (en interne mais aussi à l'externe) concernés par la mise en œuvre.

Structure type d'un plan d'action consécutif à une évaluation :

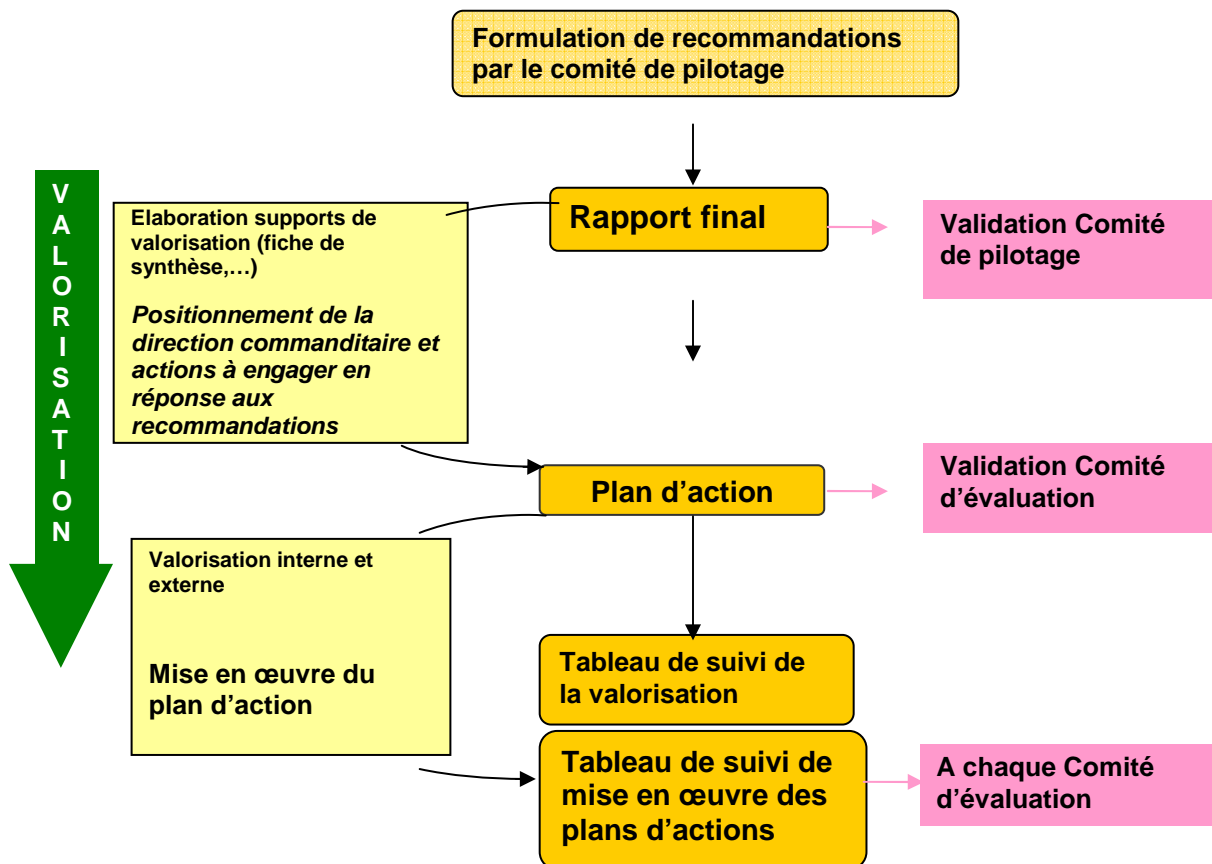
Enjeux, résultats de l'évaluation motivant la recommandation	Recommandations de l'évaluation	Actions de l'ADEME (le cas échéant, préciser pourquoi vous décidez ne pas donner suite à telle ou telle recommandation)	Calendrier de mise en oeuvre	Direction responsable de la mise en œuvre de l'action (et autres directions concernées voire partenaires externes)
	Recommandation 1 : (reprendre la formulation de la recommandation)			
	Recommandation 2			
	...			

La formalisation d'un plan d'action est un élément important vers la réingénierie de l'action et d'autant plus efficace s'il s'insère dans un processus de validation et de suivi de sa mise en œuvre qui fait intervenir les responsables décisionnels au plus haut niveau de l'organisation. Outre l'existence même de ce plan d'action, l'intérêt de la pratique ADEME est d'inscrire ce plan d'action dans un processus de validation et de suivi faisant intervenir le Comité d'évaluation.

En effet, chaque plan d'action (élaboré généralement par la direction commanditaire de l'évaluation) fait l'objet d'une présentation par la direction ou département concerné devant le Comité d'évaluation pour validation.

A chaque réunion du Comité d'évaluation (3 à 4 réunions par an), un suivi est ensuite fait de la bonne mise en œuvre du plan d'action (tableau de suivi de mise en œuvre de plans d'actions élaborés par le pôle évaluation). Le Comité d'évaluation est ainsi alerté si une difficulté de mise en œuvre d'une action est identifiée et peut demander des comptes à la direction responsable sur les raisons du non respect du plan d'action prévu.

Cette « pression » est possible parce que le niveau de validation et de suivi est celui de la présidence et des directeurs exécutifs et opérationnels (Comité d'évaluation). On trouve ici une illustration de l'importance de disposer à la fois des outils, des processus et de l'organisation institutionnelle de l'évaluation appropriée à l'utilité et à l'utilisation de l'évaluation



Bilan de la mise en œuvre des plans d'actions

Il n'existe pas de difficulté particulière à la mise en œuvre des plans d'action (au-delà de dérapage par rapport au calendrier prévisionnel de mise en œuvre). Le suivi effectué par le pôle évaluation de la mise en œuvre des plans d'action (une douzaine de plans d'action à ce jour) a permis d'identifier seulement deux à trois points de difficultés qui ont été soumis au Comité d'évaluation.

Ce bilan positif est rassurant sur l'efficacité des outils et processus mis en place pour favoriser la réingénierie de l'action. On peut cependant s'étonner, lorsque l'on connaît la difficulté à engager le changement, de l'absence de difficultés. Une action facile à mettre en œuvre n'est-elle pas le signe d'une action qui impacte peu sur la conduite réelle de la politique menée ?

Un point de vigilance, notamment dans le travail de validation du Comité d'évaluation, concerne l'ambition des actions prévues qui doit être en adéquation avec les constats de l'évaluation et les enjeux soulevés par la politique publique. Il s'agit là pour l'ADEME d'un point à approfondir dans sa volonté d'améliorer la prise en compte et l'impact de l'évaluation dans la réingénierie de l'action.

Conclusion générale :

Conçue, organisée, pratiquée et utilisée comme décrit dans la présente contribution, l'évaluation est un outil effectif et utile d'aide à la gestion publique. Les recommandations y occupent une place déterminante. Leur utilité dépend d'une série de facteurs qui tiennent simultanément à la définition des projets d'évaluation, à leur insertion dans le calendrier de l'activité du maître d'ouvrage, à l'organisation des travaux, à l'implication des services opérationnels, globalement à l'institutionnalisation de l'évaluation et à l'engagement des responsables au plus haut niveau.

On peut ainsi conclure que la production de recommandations utiles est la résultante d'une série de facteurs qui prennent corps dans l'organisation globale de l'évaluation.

Cette conclusion s'accompagne d'une observation d'importance : si l'évaluateur contribue à la bonne évaluation, le commanditaire a une responsabilité déterminante, et depuis l'instant où l'idée d'évaluer commence à germer.

Mais, si nous avons beaucoup parlé des recommandations et de l'évaluation utiles, nous n'avons pas démontré sur la base d'éléments tangibles que les recommandations les mieux conçues et appliquées étaient utiles par définition. Il reste à s'assurer qu'elles ont bien répondu aux enjeux soulevés dans l'évaluation et correspondent à une véritable réingénierie de l'action publique susceptible d'en améliorer la pertinence et l'efficacité. Cette vérification relève de l'évaluation de l'intervention modifiée par l'évaluation. C'est ainsi que l'évaluation est un processus sans fin qui doit, lui aussi, intégrer les leçons de l'expérience.