

L'évaluation de l'action publique dans le domaine de la santé

Table des matières

Introduction.....	5
--------------------------	----------

Chapitre I. L'évaluation en France : où en est-on aujourd'hui?.... 7

1. L'évaluation des politiques publiques en France.....	7
2. Les institutions.....	9
 Exercice n°1. Les acteurs.....	10
 Exercice n°2. La place des acteurs.....	10
3. Les acteurs.....	10
4. L'évaluation dans le domaine de la santé publique.....	11
5. Les institutions en santé publique.....	12

Chapitre II. Comment définir l'évaluation ?..... 15

 Exercice n°3. Comment définiriez-vous l'évaluation ?.....	15
1. Comment différents acteurs définissent l'évaluation ?.....	15
 Exercice n°4. Les conceptions différentes des acteurs.....	16
2. Plusieurs visions coexistent.....	16
 Exercice n°5. Définition de l'évaluation.....	17
3. Comment différents auteurs définissent l'évaluation ?.....	17
4. L'évaluation, pour quoi faire?.....	19
5. Autres définitions précisant l'évaluation.....	20
6. Ce que n'est pas l'évaluation !.....	21

Chapitre III. Comment se déroule une évaluation ?..... 23

1. Planifier l'évaluation.....	23
2. Elaborer un cahier des charges.....	25
3. Collecter et analyser les données et rédiger un rapport d'évaluation.....	26
4. Exploiter les résultats de l'évaluation.....	26

Chapitre IV. Les éléments de méthode..... 29

1. Comprendre l'intervention.....	29
2. Elaborer des questions d'évaluation.....	32
3. Le référentiel d'évaluation.....	35
 Exercice n°6. Le critère d'évaluation.....	36
 Exercice n°7. Les critères génériques.....	36
4. Le critère d'évaluation.....	37
5. Les indicateurs.....	38
6. Les normes, les références, le système d'évaluation.....	38

Corrigés des exercices.....41

Introduction

L'évaluation se fait de plus en plus présente dans la gestion de l'action publique, qu'elle soit imposée par voie réglementaire ou intégrée dans les pratiques des institutions ou des acteurs.

Qu'il s'agisse du pilotage du processus d'évaluation ou de la réalisation des travaux de recueil et d'analyse des données, les professionnels de santé publique doivent être en capacité de mettre en oeuvre et piloter la démarche ainsi que d'appréhender les enjeux relatifs à l'exercice.

Cette présentation traitera de la démarche d'évaluation appliquée à des interventions publiques de santé, qu'il s'agisse d'actions, de projets, de programmes ou de politiques de santé.

Le terme « intervention » utilisé dans cette présentation désigne diverses formes d'actions, qu'il s'agisse d'actions isolées, de projets, de programmes ou de politiques.

Les objectifs

Cette présentation est une initiation à l'évaluation, destinée à clarifier le concept, apporter des éléments de connaissance sur le déroulement de la démarche et susciter une réflexion sur les enjeux de l'évaluation.

A l'issue de cette présentation, vous serez capable de :

- ◆ définir l'évaluation
- ◆ situer l'évaluation par rapport à d'autres démarches connexes
- ◆ identifier les enjeux d'une évaluation
- ◆ décrire les principales étapes de la démarche évaluative
- ◆ identifier les principaux acteurs de l'évaluation
- ◆ repérer les principales questions évaluatives
- ◆ exposer les principales caractéristiques de la méthode

L'évaluation en France : où en est-on aujourd'hui?

Dans ce chapitre, vous trouverez un panorama de la situation de l'évaluation en France :

- ◆ quelques étapes clés qui ont jalonné le développement de l'évaluation ;
- ◆ les institutions et les acteurs concernés ;
- ◆ les situations d'évaluation dans le domaine de la santé publique.

1. L'évaluation des politiques publiques en France

Années 70	La politique en faveur de la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) initie une réflexion sur l'évaluation ex ante.
Années 80	Le développement de la réflexion sur l'évaluation est concrétisé par l'organisation de débats et la production d'ouvrages (Nioche et Poinsard [Publication de l'ouvrage dirigé par J.P. Nioche et R. Poinsard « L'évaluation des politiques publiques », Economica, 1984]) et de rapports (Deleau [Rapport Deleau, Nioche et Poinsard « Evaluer les politiques publiques », 1986], Viveret [Viveret P. L'évaluation des politiques et actions publiques. Paris, La Documentation française, 1989.]). Le rapport Viveret, rédigé à la demande du gouvernement dans le cadre de la rénovation du service public et de la modernisation de l'Etat, est le document fondateur de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en France.
1990	La parution du <u>Décret 90-82 du 22 janvier 1990</u> marque le début de l'évaluation des politiques publiques : Ce texte donne une définition de l'évaluation et met en place un dispositif institutionnel avec : ♦ un comité interministériel chargé de piloter les travaux d'évaluation ♦ un conseil scientifique de l'évaluation chargé de spécifier l'évaluation en la distinguant des autres démarches, de développer la réflexion sur les méthodes en évaluation et de promouvoir une éthique de l'évaluation. [Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, Conseil Scientifique de l'Evaluation, mai 1996.] <u>Accéder au guide</u> Un Fonds est créé pour le financement des évaluations interministérielles. Le commissariat au Plan assure le suivi des travaux. Le dispositif de 1990 énonce les trois principes majeurs de toute démarche rigoureuse d'évaluation : le pluralisme, l'indépendance, la transparence.
1993	L'évaluation est rendue obligatoire pour les projets financés dans le cadre des <u>contrats Etat/Région ainsi que pour les fonds structurels européens</u>. <i>Un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques est créé. Mais ce dernier n'aura aucune activité.</i>
1998	Parution du <u>Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998</u> Ce décret donne une nouvelle définition de l'évaluation et simplifie le dispositif en raison de la lourdeur et de la longueur des évaluations réalisées (entre 1990 et 1998). Le Conseil national d'évaluation se substitue au conseil interministériel et au conseil scientifique. Il intègre désormais des représentants des collectivités territoriales. Le Commissariat général au plan conserve la responsabilité d'effectuer le suivi des évaluations.
1999	Création de la <i>Société Française de l'Evaluation (SFE)</i>
2001	Promulgation de la <i>Loi organique relative aux lois de finances (LOLF)</i> Cette loi réforme en profondeur l'action publique et introduit la gestion axée sur les résultats. Elle renforce les prérogatives du Parlement en matière de contrôle et d'évaluation.
2003	Le Commissariat au Plan se recentre sur la prospective et suggère de confier l'évaluation à un autre opérateur. Le dispositif institutionnel d'évaluation est abandonné après 5 ans de fonctionnement.
2004	Publication du <i>rapport de la délégation de la planification du Sénat</i> <u>Ce rapport</u> plaide pour une institutionnalisation renforcée de l'évaluation en

	France, propose la création d'une organisation à étages et d'une Haute autorité. Il insiste sur le développement de l'évaluation en lien avec la réforme financière.
2007	Lancement d'une <i>revue générale des politiques publiques</i> dans l'objectif d'identifier les réformes utiles pour la réduction des dépenses de l'Etat et d'accroître l'efficacité des politiques publiques.

▲ TAB. 1 : QUELQUES ÉTAPES MARQUANTES

2. Les institutions

Les institutions impliquées dans des démarches d'évaluation sont multiples et issues d'horizons variés.

2.1. Les institutions

Vous trouverez dans la liste ci-dessous (qui n'est pas exhaustive) les principales institutions impliquées dans l'évaluation.

◆ Des dispositifs interministériels

Exemples : Délégation interministérielle à la ville, Délégation à l'aménagement du territoire

◆ Des institutions parlementaires

Exemples : Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), Délégation du Sénat pour la planification, Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, Office parlementaire d'évaluation de la législation, Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé, Commission des finances, du contrôle budgétaire et des comptes de la Nation

◆ Des services au sein des administrations centrales

Exemples : la direction de l'évaluation et de la prospective (Education Nationale), la DARES (Ministère du travail), la DREES (Ministère chargé de la santé)

◆ Les collectivités territoriales

Exemples : Conseil régionaux, Conseils généraux, communautés de communes, municipalités

◆ Des institutions indépendantes

Exemples : Cour des comptes, INSEE[Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques], ADEME[Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie], Office français des drogues et toxicomanie (OFDT), Centre d'études de l'emploi (CEE)

◆ Divers organismes

Exemples : INSERM, CREDES, CREDOC, AFIGESE, SFE

2.2. La Société française de l'évaluation (SFE)

Comment est née la SFE ?

[Cliquez pour visionner la vidéo](#)

- ◆ créée en 1999 pour contribuer au développement de l'évaluation et promouvoir son utilisation dans les utilisations publiques et privées
- ◆ regroupe les commanditaires et les utilisateurs de l'évaluation
- ◆ se veut un lieu de rencontres, de débats, de partage d'expériences et de formation ouvert à tous
- ◆ propose des activités variées : colloques, journées d'études, groupes de travail thématiques et régionaux...
- ◆ dispose d'un site accessible à tous
- ◆ a élaboré une charte de l'évaluation des politiques publiques basée sur sept principes pour garantir une pratique éthique et de qualité

Comment s'est développée la réflexion de la SFE sur les standards d'évaluation ?

[Cliquez pour visionner la vidéo](#)

Exercice n°1. Les acteurs

Qui sont les acteurs de l'évaluation ?

Parmi la liste proposée qui sont, pour vous, les acteurs de l'évaluation ?

- ◆ Décideurs publics
- ◆ Consultants des bureaux d'étude
- ◆ Professionnels de santé
- ◆ Chercheurs des instituts de recherche
- ◆ Universitaires
- ◆ Acteurs associatifs
- ◆ Responsables des actions, programmes et politiques
- ◆ Autres

Exercice n°2. La place des acteurs

Quelle place occupent-ils dans l'évaluation ?

Combien de catégories d'acteurs identifiez-vous ? Comment les définiriez-vous ?

3. Les acteurs

Si une grande variété d'acteurs est concernée par l'évaluation, ces derniers n'ont pas tous le même rôle.

3.1. Le commanditaire

Il incarne l'autorité politique et administrative de l'évaluation. C'est habituellement le responsable de la politique ou du programme à évaluer. Le commanditaire peut représenter l'Etat, les collectivités territoriales ou une agence. Il définit ce qui doit être évalué, choisit le moment, désigne le chef de projet, précise le mandat et décide des suites à donner.



Remarque

Il est de plus en plus fréquent de rencontrer des dispositifs partenariaux dans le domaine de la santé.

Exemple : des programmes de santé évalués conjointement par l'Etat et l'Assurance maladie et le Conseil régional.

3.2. Le chef de projet de l'évaluation (ou responsable d'évaluation)

C'est le responsable désigné par le commanditaire chargé du suivi du processus d'évaluation. Il joue un rôle d'interface entre le commanditaire, le chargé d'évaluation et les acteurs de l'intervention.

3.3. L'évaluateur (ou le chargé d'évaluation)

Il est en charge de la réalisation de l'évaluation sur le terrain : collecte et analyse des données, rédaction du rapport.

3.4. L'instance d'évaluation (ou groupe de suivi de l'évaluation)

L'instance d'évaluation est un groupe de travail, chargé d'assister le chef de projet dans le pilotage de l'évaluation.

Elle regroupe les différents acteurs concernés par l'intervention évaluée (responsables de l'intervention, partenaires institutionnels, professionnels de terrain, bénéficiaires, experts extérieurs), assurant ainsi la pluralité des points de vues.

Elle valide les choix stratégiques et méthodologiques aux différentes étapes du processus.

4. L'évaluation dans le domaine de la santé publique

4.1. L'évaluation : une obligation réglementaire

Quelques références

- ◆ Règlement CE n°1230/1999 du 21 juin 1999 pour les actions financées dans le cadre des fonds structurels européens (article 40)
- ◆ Circulaire du 25 Août 2000 relative à la mise en oeuvre de l'évaluation dans les procédures contractuelles (contrats de plan - contrats de ville et d'agglomération - contrats de pays – contrats conclus avec les parcs naturels régionaux) pour la période 2000-2006

- ◆ Loi organique relative aux lois de finances (articles 7 et 51-5)
- ◆ Loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale (article 22)
- ◆ Loi du 9 août 2004 relative à la politique de santé publique
- ◆ Évaluation des pratiques professionnelles

4.2. Evaluer quoi ?

- ◆ *Des politiques*

Exemples : politique de lutte contre le sida, politique en faveur de la réinsertion des personnes en situation précaire...

- ◆ *Des plans*

Exemples : plan régional de santé publique, plan national nutrition santé, plan canicule...

- ◆ *Des programmes*

Exemples : les programmes régionaux de santé, les programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS), les programmes de dépistage du cancer du sein, la politique de réduction des risques de contamination par le VIH.....

- ◆ *Des projets et actions de santé*

Exemples : actions de prévention de la maltraitance, actions de prévention des conduites addictives...

- ◆ *Des réseaux*

Exemples : réseaux gérontologiques, réseaux ville-hôpital, ...

- ◆ *Des pratiques professionnelles*

- ◆ *Des schémas*

Exemples : SROS, SREPS, schémas départementaux...

- ◆ *Les prestations de dispositifs spécifiques*

Exemples : permanences d'accès aux soins, lieux d'écoute...

5. Les institutions en santé publique

5.1. Instances

- ◆ Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé
- ◆ Agence nationale de l'évaluation sociale et médicosociale
- ◆ Haute Autorité de santé (Loi de réforme de l'assurance maladie, 2004)
- ◆ Haut Conseil de la santé publique (LRSP 2004)
- ◆ Conférence régionale de santé (LRSP 2004)

5.2. Ministère chargé de la santé

- ◆ Inspection générale de l'action sociale (IGAS)
- ◆ Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)
- ◆ Bureau programmation, synthèse et évaluation au sein de la Division "déploiement des politiques de santé" à la Direction générale de la santé
- ◆ Missions régionales et interdépartementales d'inspection, contrôle et évaluation (MRIICE)
- ◆ Services déconcentrés

Comment définir l'évaluation ?

Définir l'évaluation est une tâche difficile car cette activité fait appel à de nombreuses disciplines et recouvre des approches variées. L'évaluation ne fait pas l'objet d'une définition unique et consensuelle.

Dans ce chapitre, vous allez interroger votre propre vision de l'évaluation puis la confronter à celles d'autres acteurs. Des définitions plus théoriques vous seront ensuite proposées.

Exercice n°3. Comment définiriez-vous l'évaluation ?

Votre représentation de l'évaluation.



Question1

Citez trois mots clés qui, selon vous, illustrent la notion d'évaluation.



Question2

A partir de ces trois mots clés, proposez une définition de l'évaluation.

1. Comment différents acteurs définissent l'évaluation ?

Comment définir l'évaluation ?

Ecoutez ce que disent les différents acteurs interrogés

[Cliquez pour visionner la vidéo](#)

Essayer de réfléchir à ce que vous venez d'entendre, à partir de ces quelques questions.

- ◆ Les propos des acteurs que vous avez entendus, confirment-ils votre vision de l'évaluation ou apportent-ils des informations en opposition ? Sur quoi ?
- ◆ Existe-t-il des éléments de convergence entre les discours des différents acteurs ? Sur quoi portent-ils ?
- ◆ Existe-t-il des éléments de divergences entre les discours des différents acteurs ? Sur quoi portent-ils ?
- ◆ Quels sont les principaux messages que vous retenez ?
- ◆ Avez-vous repéré dans les discours des acteurs, des éléments qui fondent la spécificité de l'évaluation ?

Exercice n°4. Les conceptions différentes des acteurs

La conception des acteurs varie en fonction des catégories auxquelles ils appartiennent (institutionnels, décideurs, financiers, professionnels, bénéficiaires des actions, chercheurs...), de leurs attentes et de la place qu'ils occupent dans le système d'évaluation.



Question1

Etes-vous d'accord avec cette affirmation ?



Question2

Pouvez-vous identifier les relations entre le statut des personnes interrogées et leur approche de l'évaluation ?

2. Plusieurs visions coexistent

2.1. une vision normative



Exemple

L'évaluation est la mesure de l'écart entre ce qu'on avait prévu de faire et ce qui a été effectivement réalisé.



Explication

L'évaluation consisterait à s'assurer de la conformité des résultats à ce qui était attendu.

2.2. une vision utilitaire



Exemple

L'évaluation permet l'amélioration de la qualité.

L'évaluation est un outil d'aide à la décision.

L'évaluation aide à une meilleure gouvernance.

L'évaluation est une exigence technique car elle permet de progresser.

**Explication**

Ces énoncés insistent sur le caractère utile de l'évaluation au service de l'action.

2.3. une vision démocratique

**Exemple**

L'évaluation est un processus d'interaction et de négociation.

L'évaluation permet de rendre explicite ce qui est implicite.

L'évaluation est un processus d'apprentissage collectif.

**Explication**

L'évaluation permet de réunir toutes les personnes impliquées par une intervention et de mettre en débat les questions que cette intervention suscite.

Réflexion :

Auriez-vous repéré d'autres représentations de l'évaluation chez les acteurs ?

**Remarque**

Compte tenu des représentations et des conceptions diverses de l'évaluation, il est important de prendre le temps de mettre à jour ces visions différentes dès lors qu'on est engagé dans un projet d'évaluation avec des acteurs.

Exercice n°5. Définition de l'évaluation

Votre représentation de l'évaluation.

**Question1**

Après ce temps de réflexion, souhaiteriez-vous modifier votre définition de l'évaluation ?

Si oui, rédigez une nouvelle définition.

3. Comment différents auteurs définissent l'évaluation ?

3.1. En France

Patrick Viveret[Viveret P. L'évaluation des politiques et actions publiques. Paris, La Documentation française, 1989.]

"Evaluer une politique publique, c'est former un *jugement sur sa valeur*"

Décret du 22 janvier 1990

"L'évaluation d'une politique publique a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de *produire les effets* attendus de cette politique et d'*atteindre les objectifs* qui lui sont assignés."

Décret n°98-1048 du 18 novembre 1998

"L'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre."

Société française de l'évaluation

"L'évaluation vise à *produire des connaissances* sur les actions publiques [...] dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur." [Charte de l'évaluation des politiques publiques]

3.2. En Europe

"... analyse permettant de mettre à disposition des autorités et des citoyens des *informations sur les résultats* de l'action publique "[Commission européenne, 1995]

"*Appréciation systématique et objective* d'un projet, d'un programme ou d'une politique, en cours ou terminé, de sa conception, de sa mise en œuvre et de ses résultats. Le but est de déterminer la pertinence et l'accomplissement des objectifs, l'efficience en matière de développement, l'efficacité, l'impact et la durabilité. Une évaluation devrait fournir des *informations crédibles et utiles* permettant d'intégrer les leçons de l'expérience dans le *processus de décision* des bénéficiaires et des bailleurs de fonds" [Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et à la gestion axée sur les résultats, OCDE, 2002.]

"*Judgement* on the value of a (usually) public intervention with *reference to criteria and explicit standards* (e.g. its relevance, efficiency, sustainability, equity etc.). The judgement usually concerns the needs which have to be met by the intervention, and the effects produced by it. The evaluation is based on information which is specially collected and interpreted to support the judgement." [Evaluation of the socio-economic development. Resources for evaluation, the guide. European Union. www.evaled.info]

3.3. Les auteurs Nord américains

André-Pierre CONTANDRIOPOULOS

"Evaluer consiste fondamentalement à *porter un jugement de valeur* sur une intervention en mettant en œuvre un dispositif permettant de fournir des *informations valides* et socialement *légitimes* sur une intervention ou sur n'importe laquelle de ses composantes, c'est-à-dire sur une partie de l'intervention, de façon à ce que les *différents acteurs concernés* qui peuvent avoir des *champs de jugement différents* soient en mesure de prendre position sur l'intervention et de construire un *jugement qui puisse traduire en actions*." [CONTANDRIOPOULOS André Pierre, CHAMPAGNE François, DENIS Jean Louis, PINEAULT Raynald, AVARGUES Marie-Christine. L'évaluation dans le domaine de la santé Revue d'épidémiologie et de santé publique, Vol.48 Décembre 2000 n°6.]

PATTON Michael Quinn

"L'évaluation de programme est la *collecte systématique* de données au sujet des

activités, des caractéristiques et des effets des programmes, afin de *porter des jugements* sur ces derniers, *d'améliorer leur efficacité* et/ou d'être en mesure de *prendre des décisions* plus éclairées au sujet des programmes futurs."[Patton, Michael Quinn. Utilization Focused Evaluation: The New Century Text, Sage Publications, 1997, p.23.]

ROSSI, FREEMAN et LIPSEY

"...se préoccuper de *l'utilité*, de la *mise en œuvre*, de *l'efficacité* et de *l'efficience* des mesures qui ont pour but *d'améliorer le sort* des membres de la société "[Rossi, Peter H., Howard E. Freeman et Mark Lipsey. Evaluation: A Systematic Approach, Sage Publications, 1999, p. 21.]

WEISS, Carol

"Evaluation is the systematic assessment of the operation and/or the outcomes of a program or policy, compared to a set of *explicit or implicit standards*, as a means of contributing to the *improvement* of the program or policy "[Weiss Carol H. Evaluation. Methods for studying programs and policies, 1972]



Remarque

Bien qu'il n'y ait pas de définition uniforme de l'évaluation, on constate que les auteurs se rejoignent sur quelques points :

- ◆ L'évaluation consiste à formuler un jugement.
- ◆ L'évaluation produit de la connaissance.
- ◆ L'évaluation repose sur le recueil et l'analyse d'informations.
- ◆ L'évaluation doit être utile à la prise de décision.
- ◆ L'évaluation doit permettre à améliorer l'action.

4. L'évaluation, pour quoi faire?

Pour les acteurs interrogés, à quoi sert l'évaluation ?

[Cliquez pour visionner la vidéo](#)

Synthèse

L'évaluation remplit plusieurs fonctions :

◆ *Fonction décisionnelle*

L'évaluation éclaire le décideur sur les choix à faire.

◆ *Fonction déontologique*

L'évaluation permet de rendre des comptes sur l'action.

◆ *Fonction cognitive*

L'évaluation fournit de l'information sur l'action.

◆ *Fonction gestionnaire ou managériale*

L'évaluation aide à piloter et permet de rendre plus efficiente la gestion publique.

◆ *Fonction utilitaire*

L'évaluation incite à faire mieux et à produire du changement en vue d'améliorer les actions.

◆ *Fonction démocratique*

L'évaluation crée l'opportunité d'un débat avec tous les acteurs.

◆ *Fonction apprentissage*

L'évaluation contribue à faire progresser collectivement les acteurs.

5. Autres définitions précisant l'évaluation

5.1. L'évaluation en fonction du moment où elle intervient

Evaluation ex-ante

Cette évaluation est réalisée avant la mise en œuvre d'une intervention afin d'identifier les effets a priori et la faisabilité d'une intervention.

Evaluation ex-post ou finale

Elle a lieu à la fin d'une intervention dans le but d'apprécier les effets de cette intervention, d'identifier les facteurs de réussite ou d'échec, et d'en tirer des enseignements pour d'autres interventions.

Evaluation in itinere

L'évaluation est réalisée en cours d'intervention. Ainsi, elle apporte un diagnostic d'étape sur les premières phases de réalisation en liaison avec le dispositif de pilotage. Elle est utile pour réorienter l'intervention.

5.2. L'évaluation en fonction des bénéficiaires

Evaluation formative

C'est une évaluation effectuée en vue d'améliorer une intervention en cours de mise en œuvre.

Elle a pour vocation d'informer les acteurs sur ce qui s'est passé, afin de les guider dans leurs interventions et prises de décisions.

Evaluation récapitulative ou sommative

Cette évaluation, effectuée au terme de l'intervention, vise à porter une appréciation globale et distanciée principalement sur les effets d'une intervention dans le but d'éclairer une décision.

Selon la formule de R.E. Stake, spécialiste de l'évaluation : "Quand le cuisinier goûte la soupe, c'est formatif ; quand les invités goûtent la soupe c'est sommatif".

5.3. Evaluation en fonction du mode opératoire

Evaluation externe

L'évaluation externe est conduite par des personnes extérieures à l'intervention évaluée.

Evaluation interne

L'évaluation interne, également appelée auto-évaluation, est produite par les auteurs de l'intervention. Elle est utile pour entretenir, de manière continue, le questionnement vis-à-vis du travail effectué et réajuster les programmes et actions en cours.



Remarque

On assiste de plus en plus à la mise en place de dispositif d'évaluation interne, étroitement lié au management propre des institutions.

S'agissant des évaluations de type externe, les acteurs de l'intervention sont souvent très associés au processus d'évaluation.

Evaluation participative

L'évaluation participative accorde une place centrale à la participation de toutes les personnes concernées.

Elle prend en considération leurs valeurs, leurs points de vue, leurs intérêts et leurs attentes, à toutes les étapes du processus d'évaluation.

6. Ce que n'est pas l'évaluation !

La pluralité de démarches proches et complémentaires nécessite que les professionnels soient en capacité de discerner les caractéristiques propres à chacune d'entre elles afin de choisir la démarche la plus adaptée à la situation à laquelle ils sont confrontés.

Audit

L'audit est une opération produite par un expert extérieur sur le fonctionnement d'un organisme dont il va apprécier l'efficacité en termes de résultats (audit de performance) ou la régularité des comptes (audit financier).

Bilan

C'est un constat, un état des lieux produit par l'auteur de l'action. C'est un outil descriptif, qui apporte des informations sur les réalisations, voire le contexte, mais n'a pas pour objectif de formuler un jugement. Il est utile pour l'évaluation.

Etudes, expertise

Une expertise est une étude produite par des experts, basée sur le meilleur état de la connaissance pour éclairer la prise de décision.

Inspection

L'inspection est une démarche imposée, se déroulant suivant un cadre réglementaire et permettant de mesurer l'écart entre ce qui existe et la norme.



Extrait de texte légal

Selon la circulaire de 1998 faisant suite au décret du 1998 : "l'évaluation se distingue du contrôle en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect des normes administratives et techniques".



Remarque

Les démarches se distinguent les unes des autres par un ensemble de critères, notamment, les buts poursuivis, l'origine de la commande et les méthodes.

* *
*

L'évaluation est une démarche spécifique

- ◆ basée sur un questionnement précis
- ◆ en lien avec l'action et le contexte de l'action
- ◆ nécessitant la concertation des différents acteurs concernés
- ◆ visant la production d'un jugement sur la valeur de l'intervention
- ◆ mobilisant plusieurs disciplines (économie, épidémiologie, sciences sociales...)

Comment se déroule une évaluation ?

Il existe trois grands temps dans le processus d'évaluation : la planification, la réalisation des travaux, l'exploitation de l'évaluation. Ces trois phases sont indissociables et doivent être considérées de même importance.

- ◆ la phase de planification parce qu'elle conditionne le déroulement des autres étapes et l'acceptation du processus par les acteurs ;
- ◆ la phase de réalisation des travaux sur le terrain, parce qu'elle fournit les données utiles pour répondre aux questions ;
- ◆ la phase d'exploitation de l'évaluation, parce qu'elle ouvre la voie au changement.

1. Planifier l'évaluation

La planification de l'évaluation, c'est la phase de structuration de l'évaluation. On passe de l'intention au lancement de l'évaluation. Il s'agit là de :

- ◆ préciser les motivations de l'évaluation, les attentes des protagonistes, les modalités de travail (externe/interne) ;
- ◆ définir le champ de l'évaluation ;
- ◆ lancer le processus : mettre en place l'organisation (dispositif), formaliser la commande.

1.1. Clarifier les objectifs et mettre à jour les enjeux de l'évaluation

Avant de passer la commande, il est indispensable de clarifier les objectifs de l'évaluation et de mettre à jour les enjeux de l'évaluation, à savoir, les conséquences prévisibles pour l'intervention.

S'interroger sur les objectifs de l'évaluation

- ◆ Que veut-on évaluer ?
- ◆ Pour quelles raisons ?
- ◆ Pour qui ?
- ◆ Comment ?
- ◆ Avec qui ?
- ◆ A quel moment ?

S'interroger sur les conséquences de l'évaluation

- ◆ La poursuite de l'intervention est-elle dépendante des conclusions ?
- ◆ Quels sont les problèmes ou les conflits latents susceptibles d'émerger lors de l'évaluation ?
- ◆ A quelles opportunités ouvre l'évaluation : mise en valeur de l'action, des opérateurs, communication sur l'intervention... ?

S'interroger sur la faisabilité de l'évaluation

- ◆ Est-il possible d'obtenir les réponses aux questions que nous nous posons ?
- ◆ Est-il réaliste de mener l'évaluation dans les délais requis et avec les ressources dont nous disposons ?



Remarque

Cette réflexion est indispensable pour éviter les déceptions en fin d'évaluation



Exemple

L'évaluation n'était pas réaliste et elle n'a pas permis d'obtenir des réponses aux questions posées) et pour anticiper les difficultés potentielles (notamment les résistances à participer à l'évaluation...).

1.2. Mettre en place le dispositif d'évaluation

Le dispositif organise l'ensemble des relations entre tous les protagonistes de l'évaluation : le commanditaire, le chef de projet de l'évaluation, le chargé d'évaluation et l'instance d'évaluation.

Les questions à se poser sont les suivantes :

- ◆ Qui fera partie de l'instance d'évaluation ?
- ◆ Quelles seront les modalités de travail de ce groupe ?
- ◆ Selon quel calendrier ?
- ◆ Quels sont les moyens humains et financiers mis à disposition ?

2. Elaborer un cahier des charges

Le cahier des charges est le document de base à une relation contractuelle entre commanditaire d'une étude et l'opérateur. Il précise :

- ◆ l'origine du projet
- ◆ le champ de l'évaluation
- ◆ la description de l'intervention à évaluer
- ◆ les objectifs de l'évaluation
- ◆ les questions d'évaluation
- ◆ la méthode
- ◆ l'organisation de l'évaluation
- ◆ le calendrier
- ◆ le coût et les conditions de paiement

Vous trouverez le détail des rubriques d'un cahier des charges dans le guide élaboré par le Commissariat au Plan pour la préparation et la conduite des évaluations régionales.

Dans le cahier des charges figurent les questions évaluatives.

Les questions évaluatives sont les questions que se posent les différents acteurs (décideurs, financeurs, professionnels, professionnels) sur l'intervention et pour lesquelles ils souhaiteraient avoir des réponses.



Attention

Rédiger des questions évaluatives constitue un véritable exercice, nécessitant de prendre le temps nécessaire pour bien comprendre l'intervention à évaluer.

L'évaluation aura d'autant plus de chances de répondre aux attentes des commanditaires que les questions formulées auront été claires et précises. [Aspects développés dans le chapitre 4 "Les éléments de méthode"]

Le cahier des charges rédigé, un appel d'offre est lancé.

Sur la base de critères préalablement définis, les réponses seront analysées.

Certains évaluateurs seront sélectionnés et auditionnés avant le choix final.

3. Collecter et analyser les données et rédiger un rapport d'évaluation

Cette phase concerne tout particulièrement l'opérateur ou le chargé de l'évaluation. Il lui reviendra de proposer la méthode pour répondre aux questions posées.

Construire une stratégie adaptée

La stratégie d'évaluation décrit la façon dont on va procéder pour identifier, collecter, analyser et interpréter les informations recueillies pour répondre aux questions.

La construction du jugement

Il est nécessaire d'expliciter sur quelle base (les critères) apprécier l'intervention. Quelques critères d'évaluation sont parfois proposés dans le cahier des charges. Ces critères seront discutés et validés collectivement en début d'évaluation. Des indicateurs seront construits après accord sur les critères.[Cet aspect est repris dans le chapitre suivant]

Le protocole d'évaluation

Le protocole précise la méthode mise en œuvre pour collecter et analyser les informations utiles pour répondre aux questions.

Les techniques de collecte et d'analyse font appel à de nombreuses disciplines : sciences sociales, économie, statistiques etc. Elles ne sont pas propres à l'évaluation.

Les techniques de collecte les plus utilisées sont : la recherche documentaire, la conduite d'entretiens individuels ou de groupe, l'observation. Les techniques d'analyse dépendent de la nature des questions (descriptives, normatives, recherche de causalité...) et du type d'interventions (connues, expérimentales, innovantes..). Elles font appel à l'analyse de contenu, aux méthodes de comparaison, de vérification, de modélisation...



Remarque

Il n'y a pas de méthode prête à l'emploi. Chaque évaluation est spécifique en fonction du contexte (attentes envers l'évaluation, publics concernés, calendrier, budget...).

Rédiger un rapport d'évaluation

Le rapport d'évaluation retrace l'ensemble des informations permettant de comprendre comment le travail a été conduit : rappel méthodologique, analyse des données et conclusion.

Il formule des recommandations en lien avec la commande initiale.

4. Exploiter les résultats de l'évaluation

Que devient un rapport après avoir été remis à son commanditaire ?

De quelles manières réintégrer l'information apportée par l'évaluation dans la

décision ?

Comment traduire les recommandations en actions ?

Comment communiquer sur cette évaluation ?

Comment s'assurer du suivi des recommandations ?

Communiquer

La communication est un aspect très important du processus d'évaluation.

Les conclusions de l'évaluation doivent être communiquées à toutes les personnes ayant contribué au travail et à toutes les personnes concernées par l'intervention.

Une stratégie de communication est à définir : qui seront les destinataires de l'information ? quels seront les supports de cette information ? sous quelle forme se fera la communication ?

Assurer le suivi des recommandations

L'évaluation ne s'arrête pas à la production du rapport d'évaluation, d'où l'importance d'assurer un suivi étroit des recommandations afin de garantir une utilité au travail d'évaluation.

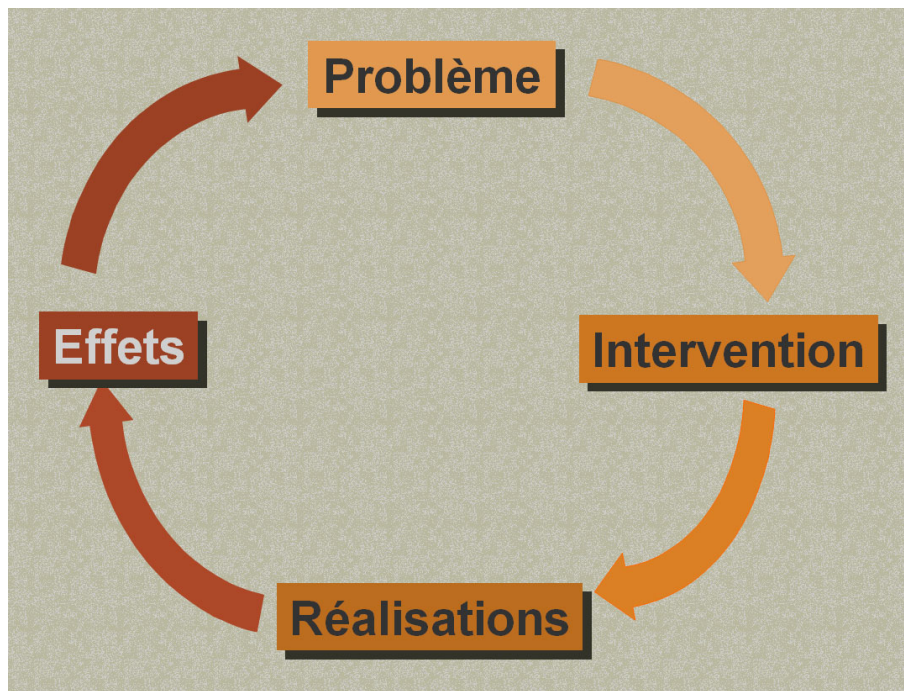
Les éléments de méthode

Dans ce chapitre, sont abordées les trois étapes fondamentales de l'évaluation :

- ♦ Comprendre l'intervention
- ♦ Elaborer des questions d'évaluation
- ♦ Construire le référentiel de jugement

1. Comprendre l'intervention

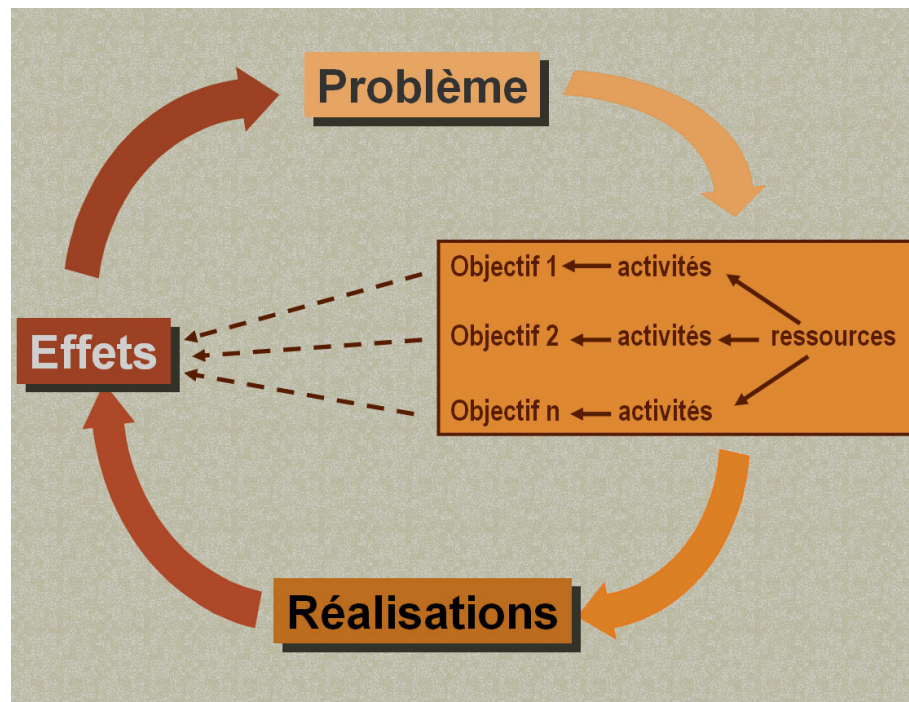
Une intervention peut être une action ou un ensemble d'actions destinées à améliorer une situation insatisfaisante dans un environnement donné.



▲ IMG. 1 : SCHÉMA DE L'INTERVENTION

Une intervention est définie par :

- ◆ des objectifs à atteindre
- ◆ des activités à mettre en place pour réaliser les objectifs
- ◆ des ressources humaines, matérielles, financières pour réaliser ces activités



▲ IMG. 2 : MODÈLE DE L'INTERVENTION

Les réalisations qui sont le produit de ces activités sont supposées produire des effets (en termes de changement) dont l'ensemble va modifier la situation au problème qui a motivé l'intervention.



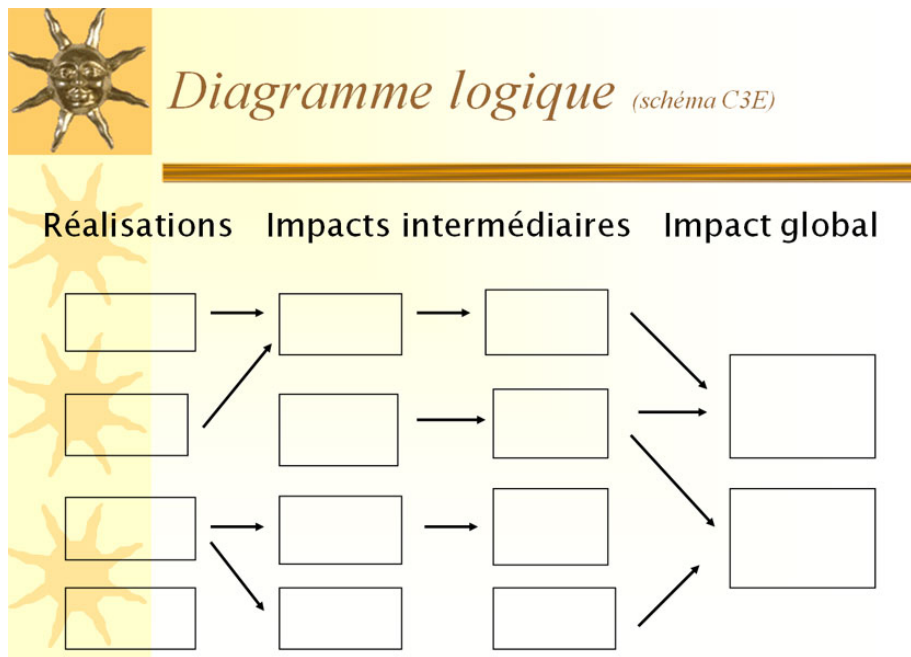
Remarque

Le questionnement pour l'évaluation est l'occasion de reconstruire la logique de l'intervention, à savoir, les relations de causalité entre les actions envisagées et les effets attendus. Le cadre logique est l'outil qui permet de réaliser ce travail.

Cadre logique

Le cadre logique est un outil qui permet de formaliser la logique d'intervention à savoir les relations causales entre les différentes composantes de cette intervention (buts, objectifs, activités, effets attendus). C'est une aide pour la conception, la mise en œuvre et l'évaluation de l'intervention.

Il permet d'identifier : les résultats attendus en lien avec les activités ; les liens de causalité entre objectifs ; les interactions entre les activités et leurs effets ; les hypothèses susceptibles d'influencer.

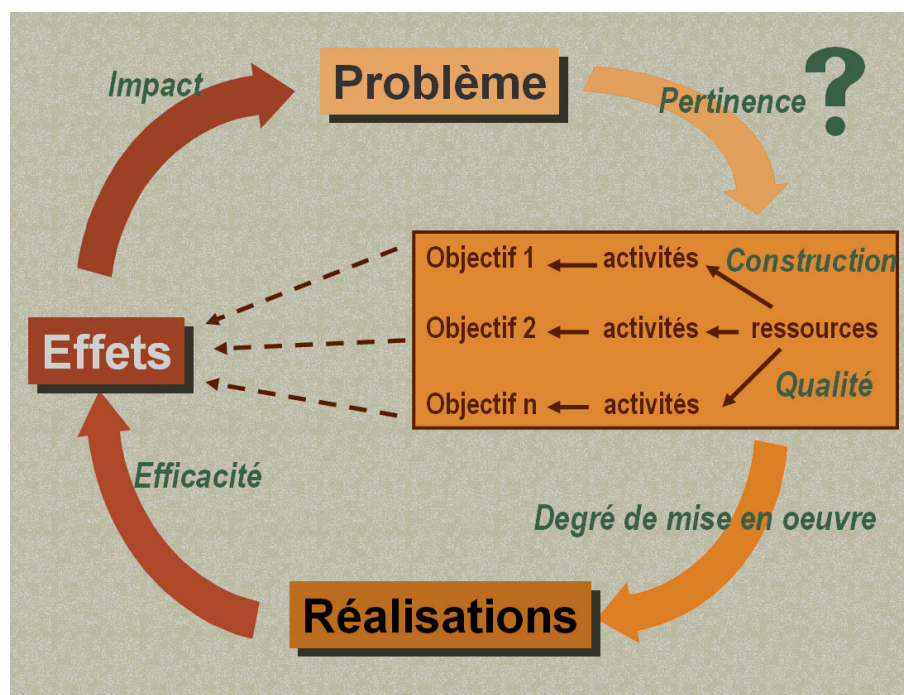


▲ IMG. 3 : LE CADRE LOGIQUE

2. Elaborer des questions d'évaluation

Les questions d'évaluation peuvent porter sur les différents aspects :

- ◆ la conception,
- ◆ la mise en oeuvre
- ◆ et les conséquences (ou effets) de l'intervention.



▲ IMG. 4 : LES QUESTIONS D'ÉVALUATION

<i>Le bien fondé de l'intervention</i>	L'intervention était-elle justifiée ? L'intervention était-elle la bonne réponse au problème identifié ? <i>Remarque :</i> Ces questions sont très sensibles car elles remettent en cause le bien fondé de l'intervention.
<i>L'intervention elle-même</i>	<i>Comment l'intervention a-t-elle été conçue ?</i> Sur quelles bases théoriques repose-t-elle ? Sur quelle logique repose-t-elle ? <i>Comment l'intervention a-t-elle été construite ?</i> Les actions prévues vont concourir à l'atteinte des objectifs ? Les ressources mobilisées sont-elles adéquates aux activités présumées ? Les objectifs sont-ils cohérents entre eux ? <i>Comment l'intervention a-t-elle été mise en œuvre ?</i> Quelles ont été les réalisations ? Comment se sont-elles déroulées ? Qui a participé aux actions ? <i>Remarque :</i> Ces questions portent sur la mise en œuvre de l'intervention. C'est à cet aspect que l'on fait référence quand on parle de <i>l'évaluation de processus</i>.
<i>L'atteinte des objectifs</i>	Quels sont les résultats obtenus ? Les objectifs fixés ont-ils été atteints ? Si non, pourquoi ? Les résultats obtenus sont-ils vraiment imputables au programme ? <i>Remarque :</i> Les programmes ne se déroulent jamais comme prévus, pour la simple et bonne raison qu'ils sont réalisés dans un contexte changeant. Il est très difficile de prouver que les effets observés sont le fait (et le seul fait) de l'intervention.
<i>Les effets</i>	Quels sont les changements observés du fait de l'intervention ? <i>Remarque :</i> Les effets peuvent être multiples : attendus ou inattendus, attribuables directement ou indirectement à cette intervention, bénéfiques ou non, identifiables à court ou moyen terme.
<i>L'impact</i>	En quoi l'intervention a-t-elle modifié la situation initiale ? <i>Remarque :</i> On s'intéresse aux conséquences globales de l'intervention, à savoir l'ensemble des effets sociaux, économiques, environnementaux, qu'ils soient positifs ou négatifs, souhaités ou non, immédiats ou différés, imputables à une intervention.
<i>Le contexte</i>	Quelle est l'influence du contexte sur le degré de mise en œuvre de l'intervention ? Quels sont les facteurs favorisant et contrariant le déploiement de l'intervention ? <i>Remarque :</i> Il s'agit de comprendre et d'expliquer les raisons de l'échec ou de la réussite d'une intervention. <i>Exemple :</i> La non atteinte des objectifs d'un programme peut être liée à des éléments indépendants de l'intervention, ce qui ne remet pas en cause la conception de ce programme ou la qualité du travail des acteurs.
<i>Les acteurs</i>	Comment les différents acteurs se sont-ils impliqués dans le programme ?

Comment se le sont-ils appropriés ?

Remarque :

L'implication des acteurs est une préoccupation importante en début de programme, notamment lorsque la stratégie de l'intervention repose sur leur adhésion (mise en réseau, par exemple).

▲ TAB. 2 : TYPES DE QUESTIONS D'ÉVALUATION

Synthèse

Les questions sont nombreuses et il sera nécessaire de faire des choix en fonction du contexte et de l'usage présumé des résultats de l'évaluation car on ne peut pas tout évaluer.

Les questions dépendant du moment où l'évaluation est réalisée : début, mi-parcours ou fin d'intervention.

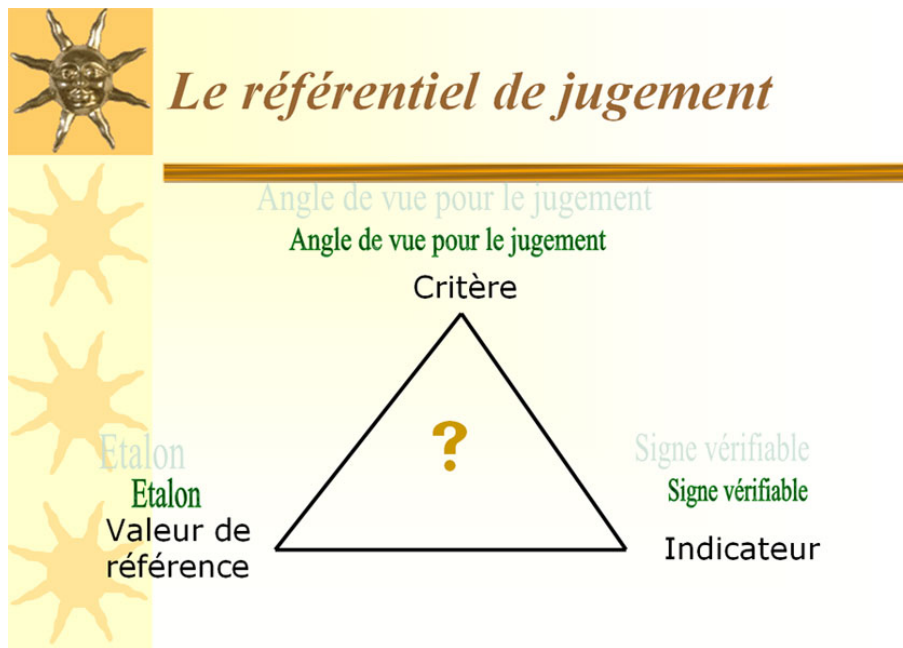
3. Le référentiel d'évaluation

C'est le cadre d'interprétation des données collectées aux fins de l'évaluation, à partir duquel un jugement peut être formulé. Ce cadre permet de confronter les indicateurs (éléments qui traduisent la manifestation concrète d'une situation réelle) aux critères et aux normes ou valeurs de référence quand elles existent (éléments significatifs d'une situation désirée) dans un contexte donné.

Le référentiel repose sur le trépied :

- ◆ critères,
- ◆ indicateurs,
- ◆ normes, valeurs ou système de référence.

Ces trois éléments sont liés et significatifs les uns par rapport aux autres.



▲ IMG. 5 : LE RÉFÉRENTIEL DE JUGEMENT

Exercice n°6. Le critère d'évaluation

Le critère est la base du jugement évaluatif. C'est un angle de vue adopté par des acteurs pour juger une intervention.

Si la question évaluative porte sur l'adhésion des acteurs à un projet, sur quelles caractéristiques allez-vous estimer que les acteurs ont adhéré au programme ?

Exercice n°7. Les critères génériques

Pensez-vous savoir définir précisément ces critères?



Question1

La pertinence



Question2

La cohérence



Question3

L'efficacité



Question4

L'efficience



Question5

L'impact

4. Le critère d'évaluation

Le critère est la base du jugement évaluatif. C'est un angle de vue adopté par des acteurs pour juger une intervention.

Les critères génériques (ou métacritères)

Les critères les plus fréquemment évoqués en évaluation sont : cohérence, effectivité, efficacité, efficience, impact, pertinence, utilité...

Définitions d'autres critères

Atteinte des objectifs

Ce critère apprécie l'écart (et seulement l'écart) entre les résultats attendus et les résultats obtenus. La nature des résultats dépend des objectifs : résultats en termes de réalisations (réalisation de sessions de formations, de dépistage) ou de changements (diminution de la mortalité, moindre consommation de tabac...).

Implantation

L'implantation concerne la mise en œuvre d'une intervention et les conditions dans lesquelles celle-ci s'est effectuée.

Effectivité

Ce critère apprécie ce qui a été fait en réalité, au regard de ce que l'on voulait faire.



Remarque

Cohérence, pertinence, efficacité, efficience, utilité sont les critères majeurs pour orienter les questions d'évaluation. Toutefois, pour chaque évaluation, des critères plus spécifiques seront construits et négociés avec tous les acteurs concernés (financeur, responsable de programme, opérateur, bénéficiaire) qui n'ont pas nécessairement le même point de vue.



Exemple

Comment apprécier l'évaluation d'un service ?

Plusieurs critères peuvent être retenus en fonction des intérêts des différentes personnes :

- ◆ l'accessibilité, la permanence du fonctionnement, la qualité de l'accueil, *pour les usagers de ce service*
- ◆ la conformité aux normes techniques, la compétence des professionnels, *pour les institutionnels responsables de l'organisme pourvoyeur de services*
- ◆ l'adaptabilité du service aux besoins du fonctionnement, *pour les professionnels de ce service*
- ◆ la rentabilité *pour le financeur*
- ◆ ...

5. Les indicateurs

Un indicateur est une information qui va permettre d'objectiver une réalité ; il n'a de sens que confronté à un critère. Il peut être quantitatif ou qualitatif.



Remarque

On distingue différents types d'indicateurs : indicateurs de contexte qui qualifient la situation ; indicateurs de réalisation qui décrivent ce qui a été fait ; des indicateurs de performance qui renseignent sur l'atteinte des objectifs ; des indicateurs d'impact qui montrent les effets de l'intervention.



Exemple

Pour un programme de dépistage d'une pathologie

Critères	Indicateurs
Efficacité du dépistage	nombre de personnes dépistées
Accessibilité au dépistage	répartition des zones où s'effectue le dépistage
Qualité du dépistage	personnels formés à l'interprétation des examens technique de dépistage contrôlée
Impact du dépistage sur la pathologie X	nombre de décès évités

▲ TAB. 3 : DÉPISTAGE D'UNE PATHOLOGIE

6. Les normes, les références, le système d'évaluation

Pour apprécier le degré de satisfaction du critère, il faut disposer d'une valeur seuil qui fixe le degré de réussite du résultat. Cette valeur peut être fixée par une norme ou décidée par les acteurs de l'intervention.



Exemple

Si un programme a pour objectif de dépister 60% des personnes appartenant au groupe ciblé, 60% est la valeur seuil qui permettra de juger de la réussite ou non du programme.

Par contre, on ne sait pas à combien de réunions un acteur doit-il assister pour être considéré assidu ? adhérent au programme ? Rien n'est fixé a priori. Tout dépendra des contraintes des acteurs (éloignement géographique, véhicule disponible, disponibilité ou surcharge de travail etc.) et des attentes des responsables du programme.

**Remarque**

Le modèle critère/norme/valeur de référence n'est pas valide dans toutes les situations. Face à des situations complexes, c'est l'ensemble du système d'évaluation qui permettra d'interpréter les indicateurs (au sens large) au regard de ou des critères retenus.

* *
*

L'évaluation est un exercice qui nécessite des compétences à la fois techniques (mettre en œuvre la méthode) et relationnelles (arbitrer des points de vue variés).

Cette présentation avait pour objectifs, de clarifier la notion d'évaluation et d'aborder quelques aspects relatifs à la méthode. Cette initiation devra être complétée par une formation plus approfondie avec, notamment, une confrontation à des situations concrètes d'évaluation.

[Cliquez pour visionner la vidéo de conclusion](#)

Corrigés des exercices

Corrigé de l'exercice n°1 : Les acteurs

Toutes les personnes concernées par une action publique peuvent être impliquées à un moment du processus d'évaluation. Ainsi, toutes les cases peuvent être cochées et la liste n'est pas complète. En particulier, il ne faut pas oublier les bénéficiaires des actions.

Corrigé de l'exercice n°2 : La place des acteurs



▲ IMG. 6 : LES ACTEURS DE L'ÉVALUATION

Corrigé de l'exercice n°3 : Comment définiriez-vous l'évaluation ?

Vous avez proposé votre définition de l'évaluation.

Vous y reviendrez à la fin de ce chapitre.

Corrigé de l'exercice n°6 : Le critère d'évaluation

Tout dépend de ce que vous allez avec vos partenaires définir par « adhésion »

- ◆ sur leur présence aux activités du projet (réunions, manifestations diverses...) ?
- ◆ sur leur participation à un travail collectif (groupe de travail, élaboration d'une production...) ?
- ◆ sur une transformation conséquente de leurs pratiques au regard des principes du projet ?

Vous pouvez pour une question, choisir un ou plusieurs de ces critères.

Corrigé de l'exercice n°7 : Les critères génériques

Pertinence

La pertinence interroge l'adéquation entre les objectifs de l'intervention et la nature du problème à résoudre.

Cohérence

La cohérence, c'est l'adéquation entre plusieurs termes : les objectifs de l'intervention, les moyens alloués, les activités prévues (cohérence interne) ; la construction de l'intervention et d'autres interventions visant les mêmes effets (cohérence externe).

Efficacité

Ce critère apprécie la réalisation des objectifs d'une intervention en comparant les résultats (au sens d'effets) obtenus aux résultats attendus, ces résultats étant imputables à cette intervention (efficacité propre).

Efficiences

L'efficience met en rapport les ressources (humaines, matérielles, financières) mises en œuvre et les résultats (au sens d'effets) d'une intervention. Cela suppose d'avoir au préalable démontré l'efficacité. Une intervention efficiente est une intervention efficace au moindre coût.

Impact

Ensemble des effets sociaux, économiques, environnementaux, qu'ils soient positifs ou négatifs, souhaités ou non, immédiats ou différés, imputables à une intervention.

Exemples : amélioration de la qualité de vie, diminution de la mortalité...