

06

2012

L'ÉVALUATEUR AU TRAVAIL

Marie-Christine Bureau (LISE-CNRS)
François Sarfati (CEE et UPEC-REV)
Jules Simha (CEE)
Carole Tuchsirer (CEE)

le **cnam**





L'ÉVALUATEUR AU TRAVAIL¹

Résumé :

Cet article met en évidence les différentes tensions du travail de l'évaluateur aux prises avec les expérimentations sociales. Tout d'abord, alors que ce dernier se doit d'être neutre vis-à-vis de l'expérimentation, il constitue de fait un binôme avec le porteur de projet. Porteurs et évaluateurs sont donc dans l'obligation de s'accorder non seulement sur l'innovation à tester, mais aussi sur la méthode d'évaluation à initier. Une fois cet accord trouvé, la mise en œuvre concrète du dispositif oblige le binôme à réévaluer en permanence le partage des tâches, ce qui peut être source de vives tensions.

Par ailleurs, alors que sur le plan épistémologique deux options s'affrontent – un modèle de l'expérimentation contrôlée et randomisée où les chercheurs restent à distance de l'évaluation et testent toutes choses égales par ailleurs la pertinence du dispositif et un second modèle de l'évaluation endo-formative dans lequel l'évaluateur reste en dialogue permanent avec le porteur de projet – notre enquête met à jour le fait que quelle que soit l'option retenue, l'opération qui consiste à évaluer une expérimentation n'est jamais sans effet sur l'expérimentation elle-même. Dans la randomisation, le choix même de la méthode conditionne le type de politique publique mis à l'épreuve, alors que dans l'évaluation endo-formative, ce sont les interactions régulières entre porteurs et évaluateurs qui font évoluer le dispositif testé.

Enfin, il semble clair qu'évaluation et décision politique fonctionnent, pour l'heure, de manière étanche. Le politique a sans doute plus besoin de la légitimité de la science pour lancer un programme expérimental, que de la rigueur de l'analyse et de la précision des résultats pour décider de l'étendre ou de le supprimer.

Mots-clé :

Expérimentation sociale - Randomisation - Évaluation - Politique publique -

¹ Les auteurs tiennent à remercier chaleureusement Olivier Giraud et Gwenaëlle Perrier pour leurs suggestions et commentaires.

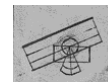


TABLE DES MATIERES

Introduction.....	4
1. L'évaluateur dans son binôme : quelle répartition des rôles..... avec le porteur de projet ?	6
2. Le choix et l'application des méthodes : un travail sous tension.....	12
3. A quoi sert le travail de l'évaluateur ?	15
Quelques mots pour ne pas conclure	16
Bibliographie.....	18





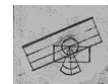
Introduction

L'évaluation des politiques publiques est inscrite dans la Constitution qui stipule l'obligation pour la puissance publique de justifier ses dépenses². Du reste, dès la création du RMI en 1988, la loi crée l'obligation, au terme des trois premières années d'application, de fournir aux parlementaires un rapport d'évaluation destiné à les éclairer sur les suites à donner à cette innovation sociale. De la même manière, la décentralisation de la formation professionnelle renforcée par la loi quinquennale de 1993, a été soumise dès cette période à une obligation d'évaluation, une évaluation dont l'exercice restait néanmoins ouvert tant au niveau du choix des évaluateurs que des méthodes adoptées par ces derniers. L'évaluation constitue ainsi un marché professionnel en expansion, comme le souligne Thierry Berthet (2008): « Les fonctions d'expert, de consultant et de chargé d'études en tous genres connaissent un développement considérable à mesure que la territorialisation des politiques publiques se déploie et que les niveaux de régulation politique se multiplient. L'évaluation participe à cette dynamique et la soutient en offrant un marché professionnel considérable dans lequel s'engouffrent consultants, chargés de mission, techniciens et universitaires »³. Cette pluralité des acteurs et des méthodes d'évaluation a connu une phase nouvelle depuis 2007. Dans le vaste ensemble que recouvre la démarche d'évaluation des politiques publiques, un nouvel outil est récemment apparu, l'expérimentation. Cette dernière est une politique sociale initiée dans un premier temps à une échelle limitée compte tenu des incertitudes existantes sur ses effets. Il s'agit de tester une innovation sociale, à petite échelle pendant une durée limitée, afin d'en mesurer les avantages et les inconvénients, puis de l'améliorer avant de la généraliser ou d'y renoncer si elle ne s'avère pas pertinente⁴. Cette démarche est nouvelle au sens où elle pourrait constituer, pour les pouvoirs publics, une autre manière de concevoir et d'élaborer des politiques sociales : expérimenter pour décider. Mais l'essor de ces démarches semble également correspondre au constat que nombre des dysfonctionnements observés dans la société ne trouveraient pas de réponses adéquates en l'état actuel des politiques sociales. Il conviendrait dès lors de tester de nouvelles réponses à ces nouvelles problématiques (décrochage universitaire, échec scolaire, accompagnement des chômeurs, discrimination à l'embauche, etc). C'est par exemple, en raison de ces constats que les effets de l'arrivée d'opérateurs privés de placement (OPP) en 2007, puis de

² Article 24 de la constitution : « Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques »

³ Berthet T., « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales* 2008/6, no 150, p. 130-139.

⁴ D'après Brezault M., Olm C., Angotti M. et Simon M.-O., « Politiques locales de la jeunesse et expérimentations sociales. Vers une cohérence des politiques de la jeunesse ? », ronéo, Crédoc, 2009, p. 28-29.



l'introduction du revenu de solidarité active (RSA) en 2008 ou encore du CV anonyme en 2009 ont été évalués.

Depuis ces premières expérimentations sociales⁵, ce sont des centaines de projets qui ont été financièrement soutenus par les pouvoirs publics. Ces projets sont sources d'innovations, non seulement par la nature des domaines qu'ils explorent mais également pour l'évaluateur, dont la posture est appelée à se modifier. L'exercice de son métier doit désormais intégrer le cadre formaté que lui suggèrent les pouvoirs publics, à commencer par une coopération étroite avec un porteur de projet (association, collectivités territoriales, SPE), ce qui pose d'emblée la question de la distance de l'évaluateur à son objet. Ensuite, s'il revient à l'évaluateur de définir la méthode qui lui semble la plus appropriée pour mener à bien sa mission, il ressort du *guide méthodologique pour l'évaluation* mis à disposition des porteurs de projets, que « les approches les plus fiables sont les méthodes d'expérimentation contrôlées et randomisées »⁶. L'expérimentation par assignation aléatoire consiste à « évaluer les effets d'une politique en comparant un groupe test à un groupe témoin, constitués par tirage au sort »⁷. Cette méthode est effectivement présentée par ses défenseurs⁸ comme la seule à même de prouver l'efficacité d'une réforme, aussi minime soit-elle. Elle permet en effet de lutter contre un biais de sélection endogène selon lequel, quand on analyse des données non expérimentales, les bénéficiaires effectifs d'une mesure quelconque ont toujours des caractéristiques différentes des bénéficiaires potentiels.

Ses détracteurs lui reprochent, en revanche, de venir s'instituer en tant que « norme d'expérimentation »⁹. Sans prétendre à l'exhaustivité, les critiques formulées à son endroit prennent plusieurs formes. La critique éthique consiste à affirmer qu'un tel procédé vient rompre l'égalité de traitement entre citoyen : en effet, le protocole d'expérimentation exige que seule une personne volontaire sur deux bénéficie de l'aide, alors même que celle-ci est supposée désirable pour tous les individus concernés. Au sein d'une même mission locale, le passage du permis de conduire sera financé pour la moitié des usagers, par exemple. Cela signifie que les professionnels en charge de la mise en œuvre doivent simultanément proposer une mesure et en exclure une partie de ceux qui pourraient en avoir besoin. Une autre série de critiques, épistémologiques cette fois, remet en cause la pertinence de la transposition d'une méthode issue du champ médical dans le monde social, en cela qu'elle occulte la prégnance des rapports sociaux et le jeu des acteurs, ainsi que leur capacité à émettre des jugements. En outre, une telle méthode s'expose ainsi à d'autres biais, comme

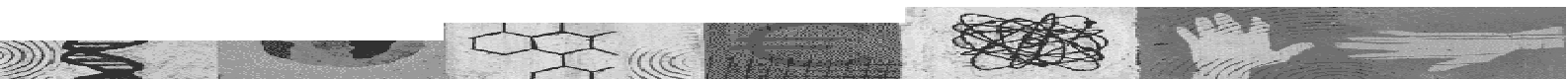
⁵ http://www.experimentationsociale.fr/spip.php?page=articles-liste&id_rubrique=10

⁶ L'Horty Y. & Petit E., *Évaluation aléatoire et expérimentations sociales*, document de travail du CEE n°135, décembre 2010.

⁷ L'Horty Y. & Petit E., id.

⁸ L'Horty Y. & Petit E., id.

⁹ Gomel B. & Serverin Y., *Évaluer l'expérimentation sociale*, document de travail du CEE n°143, avril 2011.





par exemple l'effet « Hawthorne » selon lequel le simple fait de prendre des individus pour objet d'expérimentation, et ce faisant de leur prêter une attention soutenue, tend à améliorer leur situation ressentie.

Notre contribution vise à témoigner des transformations qui affectent aujourd'hui l'activité d'évaluation à travers l'expérience de ceux qui les vivent. Dans ce but, nous prenons appui sur une étude réalisée auprès d'évaluateurs et de porteurs d'expérimentations, en vue de rendre compte des réalités du travail d'évaluateur et de ses interactions avec le porteur de projet. Si la réflexion sur l'évaluation a donné lieu à de nombreux travaux à caractère méthodologique ou épistémologique, notre propos consistera plutôt à retracer les tensions vécues par l'évaluateur dans l'exercice de son activité, que ce soit dans sa relation avec le porteur de projet, dans le choix et l'application de ses méthodes de travail, ou encore par rapport au sens qu'il donne à son travail.

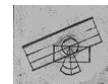
Encadré n°1 : Méthodologie

L'article repose sur différents types de matériaux. Tout d'abord, trois des quatre auteurs participent en tant qu'évaluateurs à deux expérimentations distinctes, l'une consacrée à la lutte contre le « décrochage universitaire », l'autre à un dispositif de « territorialisation de la formation professionnelle », toutes les deux d'une durée de 30 mois. Ils occupent à ce titre une position d'observation participante. Nous avons en outre procédé à la construction, à la diffusion et à l'analyse d'un questionnaire composé de 35 questions ouvertes et fermées auprès de 789 adresses mails de porteurs de projet et d'évaluateurs. L'analyse des 132 réponses¹⁰ à cette enquête en ligne est complétée par la réalisation d'entretiens semi-directifs auprès de membres du comité scientifique et de la mission d'animation du Fond d'expérimentation pour la Jeunesse. Enfin, nous avons organisé un forum de discussion aux journées de la Société française de l'évaluation, qui a réuni une quinzaine d'évaluateurs soucieux de partager leurs expériences.

1) L'évaluateur dans son binôme : quelle répartition des rôles avec le porteur de projet ?

Le principe de l'expérimentation se justifie autant par le projet d'innovation soutenu que par le protocole d'évaluation qui lui est attaché. Dans cette perspective, le Haut-Commissariat aux Solidarités Actives (HCSA) puis à la Jeunesse (HCJ) a inscrit au rang des « critères d'éligibilité incontournables » la constitution d'un partenariat entre le porteur de projet et l'évaluateur. Si le premier appel à projet du HCSA « Expérimentations sociales » réservait la possibilité pour ce dernier d'adjoindre un évaluateur aux expérimentations qui n'en étaient pas dotées, le discours officiel s'est rapidement affermi puisque désormais, « pour être éligible au financement du FEJ [fonds d'expérimentation pour la jeunesse], toute expérimentation doit être constituée

¹⁰ Soit un taux de réponse de 16.7%. Ce taux de réponse important témoigne de l'envie des acteurs de l'expérimentation sociale de réfléchir et de rendre compte de leur expérience.



d'un partenariat entre un porteur de projet et un évaluateur.» (voir encadré n°2).

Le binôme formé par ces deux entités est donc considéré comme un pré-requis indispensable à la sélection de l'expérimentation. Ce premier point soulève la question de la constitution de ce binôme.

Dans la mesure où le projet déposé à la Commission de sélection est définitif, il est évident que le partenariat doit être réalisé en amont du dépôt : porteur et évaluateur s'entendent sur un langage commun, s'accordent sur les modalités de l'évaluation de manière à remplir les critères d'éligibilité, et rédigent un projet commun. Cela tend à confirmer l'hypothèse selon laquelle les expérimentateurs se connaissent avant l'élaboration du projet. Il ressort de notre enquête que 68% des évaluateurs – contre 51% seulement des porteurs – affirment qu'ils connaissent déjà leur partenaire avant le démarrage de l'expérimentation. S'il est, à ce stade de notre recherche, délicat d'apporter une interprétation rigoureuse, nous pouvons néanmoins avancer une proposition d'explication. La plaquette de présentation des différents appels à projets du Haut-Commissariat insiste sur la nécessité de la neutralité de l'évaluateur à l'égard de sa mission. Dans cette perspective, l'évaluateur doit être « externe au projet »¹¹. Chacune des deux parties du binôme pourrait alors avoir tendance à relativiser la réalité de leur relation antérieure, dans le but de donner un gage d'extériorité ou de neutralité. Les 17 points d'écart constatés dans la réponse formulée par les évaluateurs et les porteurs se comprendraient à l'aune de leurs rapports respectifs à l'évaluation et à l'instance de sélection qu'incarne le Haut-Commissariat. En outre, les évaluateurs seraient plus critiques – ou réalistes – à l'égard de leurs propres sciences que ne le sont les porteurs de projet : ils savent que le scientifique cloîtré dans sa tour d'ivoire n'existe pas.

Dans tous les cas, il apparaît que la majorité des expérimentateurs se connaissent avant de s'investir ensemble dans un projet. Ce dernier est donc tout autant celui du porteur que celui de l'évaluateur. Cette idée se retrouve d'ailleurs en filigrane dans les cahiers des charges du Haut-Commissariat qui stipule que l'innovation et son évaluation doivent être menées en parallèle : l'évaluation est dite *in itinere* et présuppose l'absence de relation hiérarchique entre porteur de projet et évaluateur. En théorie, il est donc attendu de l'évaluateur qu'il intervienne non pas en tant que censeur, mais plutôt en tant que garant. Dans un contexte général de réduction des dépenses, porteurs et évaluateurs peuvent d'ailleurs être tentés par un opportunisme financier et s'apparier aussi sur cette base : ces nouvelles lignes budgétaires, particulièrement conséquentes, ouvrent en effet des possibilités de financement, tant des

¹¹ Voir encadré 3





projets d'innovation sociale que de la recherche. Ce qui donne lieu, parfois, à des réponses précipitées¹².

Encadré n°2 : Document de présentation des expérimentations distribué au cours de la Conférence nationale de l'expérimentation sociale, 29 mars 2010

« Le fonds d'expérimentations pour la jeunesse : renouveler la politique en faveur des jeunes par l'expérimentation

En quelques mots...

C'est quoi ?

- Un laboratoire de politique publique qui parie sur l'intelligence des expériences de terrain en les évaluant de manière scientifique pour apporter la preuve de leur efficacité

Pourquoi ?

- Pour répondre à l'urgence d'une politique cohérente et concertée en faveur des jeunes de 16 à 25 ans, sur la base des recommandations du livre vert « reconnaître la valeur de la jeunesse »

- Pour apporter la preuve de la réussite de tout programme nouveau avant sa généralisation

Comment ?

- Par le biais d'appels à projets thématiques lancés à toute structure publique ou privée désireuse de proposer une action innovante ou de réformer des dispositifs existants pour les rendre plus efficaces

Qui propose et met en œuvre les projets innovants ?

- Des collectivités territoriales (conseils régionaux, conseils généraux, communes), des associations, des missions locales, des administrations, des universités... Un structure porteuse de projet + une équipe d'évaluateurs = des expérimentateurs

Une idée innovante opérationnelle + un protocole d'évaluation = une expérimentation

Qui évalue les expérimentations ?

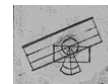
- Des centres de recherche (Credoc, Céreq, CEE...), des équipes universitaires (Ecole d'économie de Paris, Crest, université de Strasbourg...), des cabinets privés »

Nous nous trouvons ici au nœud du paradoxe qui définit les relations entretenues par l'évaluateur et le porteur de projet. Sur un premier plan, il est demandé à l'évaluateur un comportement conforme aux critères de scientificité : il doit élaborer un « protocole rigoureux », et rédiger un rapport « neutre ». Le Haut-Commissariat précise, à ce titre, que l'évaluateur est externe au projet. Sur un deuxième plan, le Haut-Commissariat invite les deux équipes d'expérimentation à communiquer et échanger en amont dans le but de proposer un projet et une évaluation communs.

S'il peut sembler à première vue, que l'évaluateur est le seul à pâtir de ce paradoxe, c'est en réalité tout le jeu de ses relations avec le porteur qui est soumis à ces deux injonctions contradictoires.

Dans ce cadre, chacune des deux parties affiche une certaine tendance à survaloriser son propre rôle au sein de l'expérimentation. Ainsi, parmi les répondants qui affirment que le choix de la méthode a été déterminé sans le

¹² Les délais entre la publication des appels à expérimentation et la date à laquelle les binômes étaient censés répondre expliquent en grande partie la précipitation dans laquelle ces projets ont été élaborés.



concours du porteur de projet, 64.7% sont des évaluateurs (et 35.3% des porteurs). A l'inverse, parmi les répondants qui estiment que ce choix a été réalisé de manière concertée entre les deux parties, 66.3% sont des porteurs (et 33.7% des évaluateurs). La survalorisation de leur rôle respectif se joue en réalité au niveau des tâches qui ne sont pas, *a priori*, les leurs : la définition et le choix de la méthode pour le porteur, et la définition et la mise en forme du projet pour l'évaluateur qui y participe en vertu de son binôme avec le porteur. Cette tendance ne se cantonne pas à la phase de définition du projet, laquelle, nous l'avons vu, incite les deux partenaires à articuler leurs savoirs. Elle se vérifie tout au long du processus de développement du projet et de l'évaluation. Ainsi, le déroulement de l'expérimentation donne lieu à d'identiques constatations. Les porteurs de projet sont, par exemple 35.4% (contre 19.6% pour les évaluateurs) à faire état d'une répartition stricte des rôles : chacun travaille indépendamment de l'autre sans aucune ingérence. En revanche, les évaluateurs sont 76.1% (contre 55.4% pour les porteurs) à déclarer que « les porteurs de projet tiennent compte des observations des évaluateurs dans le suivi du projet ». En outre, en raison de sa posture d'évaluateur « missionné », ce dernier se trouve dans l'obligation contractuelle de fournir des résultats à l'échéance fixée. Il a reçu un financement du Haut-Commissariat et doit justifier de son utilisation.

La relation entre porteur de projet et évaluateur fait donc l'objet de malentendus récurrents, que les uns et les autres interprètent à leur manière. Pour certains porteurs, la posture de l'évaluateur pourrait s'expliquer au regard de ses obligations de recherche. Un grand nombre d'entre eux sont, effectivement, des (enseignants-)chercheurs qui considéreraient alors l'expérimentation comme leur terrain d'étude :

« La compréhension et l'appropriation du projet par l'évaluateur a été difficile. L'évaluation utilise le projet comme base de recherche afin de rédiger un article scientifique sur le thème du projet » (un porteur de projet)

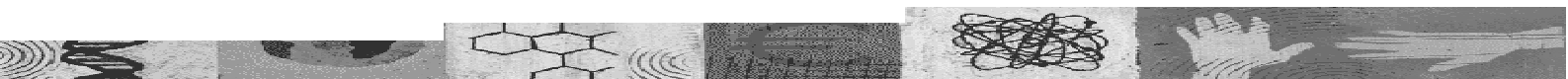
Ce serait l'explication, selon certains porteurs, d'une différence d'appréhension du projet :

« Ses attentes sont parfois différentes des attentes du porteur. L'évaluateur porte parfois des jugements inadéquats sur les résultats attendus du projet. »

D'autres constatent également un glissement du positionnement de l'évaluateur par rapport au cahier des charges initial :

« L'évaluateur est tenté de porter un jugement sur les conditions de mise en œuvre, voire de conseiller directement le porteur de projet, ce qui n'est pas choquant, mais qui ne correspond pas aux attendus de la Mission d'animation du fond d'expérimentation pour la jeunesse! »

Enfin, une partie des porteurs répondants ne semblent raisonner qu'en fonction du cahier des charges initial. Selon eux, chacun est assigné à une tâche précise qu'il convient de ne pas dépasser. A l'instar de l'évaluation telle qu'elle





est décrite par le Haut-Commissariat, ces derniers livrent un propos dénué de jugement :

« La posture de l'évaluateur n'était pas toujours claire, nous avons eu l'occasion de quelques échanges pour mieux caler la place de chacun. Hors de ce point propre à toutes collaborations, chacun essaie d'être dans son rôle. L'évaluation n'a pas été positionnée dans le projet pour accompagner l'action. L'évaluateur veille plutôt au respect du cahier des charges et réalise le sien en parallèle. »

Les mécontentements exprimés par les porteurs concernent ainsi parfois le comportement de l'évaluateur qui, pour différentes raisons et par différents moyens, vient s'immiscer dans le domaine de compétence du porteur. Ils témoignent d'une tentative des porteurs de projet d'affirmer leur propre rôle.

De la même manière, les évaluateurs insistent sur l'importance de leur intervention, voire revendiquent une co-construction du projet. Ce discours fait appel à plusieurs registres argumentaires.

Le premier renvoie à la défense de l'évaluation *in itinere*. Son principe, que nous avons déjà évoqué, est défendu par le Haut-Commissariat qui promeut une évaluation parallèle à l'expérimentation. Dans cette perspective, « le protocole d'évaluation (repose sur) un projet théorique »¹³. Les expérimentateurs se consultent alors régulièrement pour que l'évaluation puisse être redéfinie en fonction des aménagements introduits dans le processus d'innovation : « l'évaluation est dépendante du fait qu'elle porte sur un dispositif en construction, mouvant, dont le devenir est aléatoire »¹⁴. La littérature sur l'expérimentation – essentiellement le fait des évaluateurs – foisonne d'exemples de consultation au fil de l'eau entre les deux équipes. Sont ainsi invoqués les « bénéfices » rendus par « le rôle d'intermédiaire entre expérimentateur (porteur) et évaluateur (qui) facilite les échanges d'information, la connaissance partagée et les adaptations nécessaires aux impératifs de chacun ». Mais cette fois, le discours est tourné vers le porteur dont « la connaissance (...) de l'évaluation est primordiale pour engager une relations de confiance entre les deux parties »¹⁵.

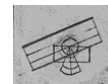
Le deuxième registre argumentaire des évaluateurs porte sur les limites constatées dans l'application des méthodes dites quantitatives. Nombreux sont en effet les témoignages d'évaluateurs qui se trouvent dans l'incapacité de mener à bien la mission initialement assignée : « la démarche quantitative est nécessaire aux fins de généralisation, mais elle est difficile à mettre en œuvre dans le cadre strict des projets du Haut-Commissariat à la Jeunesse. »¹⁶ Souvent, c'est faute

¹³ Allo C. & Bourdu E. (2010), Evaluer une expérimentation sociale dans le domaine de l'emploi : le cas du Groupement d'Activités », Cereq, Relief n°30, pp 67-79.

¹⁴ Landrier S., (2010), Eléments de réflexion sur la spécificités de l'évaluation d'une expérimentation sociale », Cereq, Relief n°30, pp 123-129.

¹⁵ Carel S., et *alii*, (2010), Générer de l'innovation sociale, le pari des expérimentations du Haut Commissariat à la Jeunesse », Cereq, Relief n°30, pp 57-66.

¹⁶ Carel S., et *alii*, id.

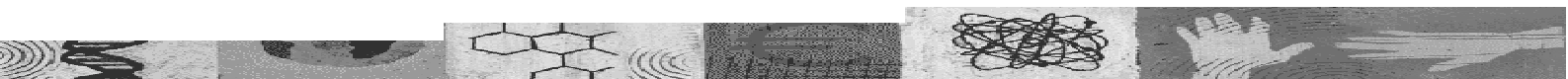


d'un nombre suffisant de bénéficiaires que la démarche quantitative se vide de son sens. Ainsi, un projet qui se donnait comme objectif d'aider 120 bénéficiaires sur 3 ans n'a pu être fréquenté que par une vingtaine d'individus. Dans ce contexte, l'évaluation qualitative qui privilégie des méthodes d'observation et de suivi est préférée ou recherchée de façon complémentaire, ce qui accroît le degré d'implication de l'évaluateur dans la sphère du porteur. Dans le cadre des expérimentations du Haut-Commissariat, il n'est pas rare de constater une articulation des différentes méthodes (cf. § 2).

L'évaluateur est donc soumis à une pluralité de tensions dans sa relation au porteur du projet. En premier lieu, la distance à l'égard de la nature même du programme à évaluer : le Haut-Commissariat a considéré que l'évaluateur, au même titre que le porteur, faisait partie intégrante du dispositif expérimental. En second lieu, la contrainte budgétaire et l'ampleur des enveloppes affectées aux programmes placent l'évaluateur dans une situation délicate : conduit à devoir « rendre des comptes » sur l'utilisation des fonds perçus, il peut être amené à s'impliquer dans le déroulement de l'expérimentation au-delà du nécessaire. Sans y voir forcément un lien de causalité, il est du reste intéressant de constater que l'évaluateur a souvent dû recourir à une pluralité d'outils méthodologiques pour porter un jugement sur la valeur des expérimentations au point que, quelle que soit la méthode adoptée, les évaluations conservent fréquemment un caractère multi dimensionnel. Cette diversification des canaux d'évaluation n'était pas toujours prévue initialement dans les réponses faites aux appels d'offres. Elle traduirait ainsi le fait qu'à travers ces expérimentations, il s'est agi non seulement d'évaluer une expérimentation mais également d'expérimenter de nouvelles formes d'évaluation.

Encadré n°3 : Les critères retenus dans la phase de sélection des projets d'expérimentation.

- Adéquation entre la réponse de l'expérimentation et la réponse à la problématique posée par l'appel à projets
- Précision et cohérence de la méthodologie du projet et de son pilotage
- Valeur ajoutée de l'expérimentation par rapport à l'activité habituelle de la structure
- Planification « réaliste » de la durée de l'expérimentation et des actions
- Viabilité de la structure porteuse du projet sur un plan administratif et financier
- Qualité de l'ancrage territorial du projet, précision autour du périmètre d'intervention de l'expérimentation
- Mobilisation de partenariats interinstitutionnels
- Présence d'un évaluateur externe au projet
- Précision de l'identification du ciblage de la population
- Cohérence entre le coût du projet, le résultat attendu et le nombre de jeunes concernés
- Mobilisation de cofinancements





2) Le choix et l'application des méthodes : un travail sous tension

Les tensions qui traversent le travail de l'évaluateur affectent donc à la fois sa relation au porteur de projet et le choix de ses méthodes de travail : l'évaluation randomisée implique en effet un mode de coopération entre porteur de projet et évaluateur bien différent d'une évaluation qualitative, *a fortiori* d'une évaluation par observation participante. Or, notre enquête montre que le travail de l'évaluateur consiste le plus souvent à trouver des combinaisons appropriées entre deux modèles idéal-typiques de l'évaluation qui s'opposent pourtant sur le plan épistémologique :

- le modèle de l'expérimentation contrôlée et randomisée, présentée dans le guide méthodologique comme la méthode-reine, la plus fiable bien qu'elle nécessite parfois des aménagements ;
- le modèle de l'évaluation endo-formative (évaluation/apprentissage), dans lequel l'évaluateur reste en dialogue permanent avec le porteur de projet.

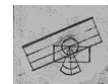
Dans la pratique, les évaluateurs associent plusieurs méthodes, quantitatives et qualitatives, comme en témoignent le tableau ci-dessous, et le nombre moyen de méthodes utilisées s'accroît lorsque l'on s'approche d'une évaluation participante. On peut interpréter ce résultat de la façon suivante : les évaluateurs qui s'efforcent le plus de respecter le modèle pur de l'expérimentation contrôlée sont amenés à le compléter, d'une part parce que la randomisation n'est pas toujours applicable (par exemple, en cas d'impossibilité de définir un groupe cible et un groupe témoin lorsque le public visé est trop mobile), d'autre part parce qu'elle ne suffit pas pour comprendre les ressorts de l'efficacité de l'action, en particulier les logiques d'acteurs qui conduisent au résultat observé ; néanmoins, il s'agit essentiellement d'un complément. En revanche, ceux qui s'engagent dans une interaction au long cours avec le porteur de projet n'hésitent pas à employer toute la palette de méthodes envisageables.

Tableau 1 : Nombre de méthodes utilisées

Méthodes	Evaluation randomisée	Entretiens avec les acteurs	Enquête par questionnaire	Entretiens avec les publics	Analyse de documents	Observations participantes
Moyenne du nombre de méthodes employées	3.533	3.880	3.956	4.116	4.277	4.34

Source : notre enquête par questionnaire.

Selon les données publiées dans le rapport du Conseil scientifique du fonds d'expérimentation pour la jeunesse, le partage entre choix de méthodes quantitatives ou qualitatives recouvre d'ailleurs en grande partie la différence de statut entre les organismes évaluateurs : les organismes publics, laboratoires de recherche pour la plupart, pratiquent d'avantage l'analyse de données quantita-



tives, tandis que le choix des approches qualitatives concerne plutôt des cabinets d'études privés, souvent de plus petite taille et accoutumés à mobiliser les acquis de la recherche provenant de plusieurs disciplines¹⁷.

Quel que soit le modèle privilégié, l'évaluation agit de fait sur la conception et le déroulement de l'expérimentation, mais d'une façon et selon des temporalités bien différentes :

- Dans l'expérimentation contrôlée, les exigences de la méthode pèsent en amont, sur la conception même du projet. Pour que l'action soit évaluable, il faut d'une part qu'elle ne soit pas trop complexe, de façon à ce que le « toutes choses égales d'ailleurs » garde du sens, d'autre part que la sélection des bénéficiaires obéisse à une procédure de sélection rigoureuse. Un porteur de projet reconnaît ainsi :

« L'idée même d'une évaluation nous a poussé à mettre en place des procédures de sélection des candidats beaucoup plus contraignantes, ceci afin de dégager un groupe de jeunes homogène et limiter les biais. »

La randomisation influe sur des phases cruciales pour la réussite de l'expérience, telle que la présentation du projet aux bénéficiaires. En revanche, l'évaluateur entend ensuite ne pas interférer en cours d'expérimentation, comme l'expriment deux d'entre eux :

« En tant qu'évaluatrice je tente de rester neutre, c'est-à-dire de ne pas orienter par des remarques et suggestions le déroulement des choses que j'observe de façon distanciée ».

« Nous essayons de limiter au maximum la diffusion de résultats intermédiaires, nous nous plaçons en observateurs et non en intervenants lors des comités de pilotage pour atténuer l'impact de l'évaluation sur le déroulement du projet. »

- Dans un modèle d'évaluation/apprentissage, en revanche, l'influence de l'évaluation sur le projet est assumée et elle se fait « au fil de l'eau ».

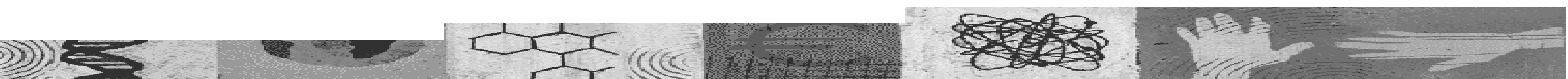
Par exemple, un évaluateur raconte :

« Nous faisons à intervalles des retours d'évaluation, comme des "alertes" (évaluation en terme de cohérence ou de pertinence) sur la manière de piloter le projet dont se sont saisis les acteurs impliqués (pilotes comme opérateurs sur le terrain) ; ces alertes ont été prises en compte pour réajuster certaines modalités de travail. »

Du point de vue du porteur de projet, l'évaluation permet de faire évoluer l'action :

« Les échanges avec l'évaluateur nous ont permis d'être dans une construction de projet proactive. La démarche d'évaluation nous a permis de nous réinterroger sans cesse

¹⁷ Rapport du Conseil scientifique du fonds d'expérimentation pour la jeunesse pour la période mai 2009-décembre 2010, p. 15.





sur le déroulement de l'expérimentation. Par ailleurs, la démarche d'évaluation engagée sur ce projet de décrochage scolaire nous encourage à transférer vers d'autres actions ».

Cette deuxième conception de l'évaluation correspond bien à la notion d'expérimentation au sens de John Dewey¹⁸. Pour ce philosophe en effet, l'expérimentation consiste à modifier de façon délibérée des conditions antérieures, sur la base d'une hypothèse révisable. Les fins ne peuvent être déterminées que par l'examen des tensions et potentialités positives contenues dans la situation réelle. Dans cette vision pragmatiste, la démarche d'évaluation compte plus que le résultat ; le monde n'est pas donné mais en train de se faire. Les politiques peuvent donc être qualifiées d'expérimentales lorsqu'elles sont soumises à des observations constantes et rigoureuses des conséquences qu'elles génèrent et sujettes à des révisions à la lumière des résultats intermédiaires observés.

Dans l'application et la combinaison de ces différentes méthodes, le travail quotidien de l'évaluateur se traduit par une série de choix et de tensions, à la fois éthiques et pratiques :

- Comment exiger du porteur de projet le respect d'une procédure rigoureuse tout en préservant un lien de confiance ?

« L'évaluation randomisée, on doit la faire et on peut le faire en embarquant tous les acteurs », affirme un évaluateur, responsable d'un cabinet d'études privé, *« il ne faut pas jouer le processus contre la méthode ».*

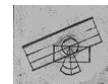
Ce choix peut donc conduire à un certain nombre de compromis sur les options méthodologiques, de façon à ne pas mettre en péril la coopération avec le porteur de projet.

- Comment, dans la perspective de la randomisation, faire accepter concrètement le principe d'un groupe-témoin, mobilisé pour les besoins de l'enquête alors qu'il ne bénéficie pas de l'action proposée ? Là encore, la négociation avec le porteur de projet peut conduire à en rabattre sur le respect de la procédure de randomisation :

« Le choix initial d'un échantillon "témoin" (prévu dans l'offre pour "sacrifier" aux attentes méthodologiques de "randomisation" du HCJ) a été abandonné en raison du refus de l'Education nationale de mettre dans le coup des établissements non bénéficiaires du plan régional. »

A cet égard, l'évaluateur se trouve confronté à la fois à des difficultés de négociation, à des problèmes éthiques (comment justifier le principe du tirage au sort, alors que celui-ci peut paraître injuste voire absurde, surtout lorsqu'il n'y a pas directement une contrainte de rareté ?), mais aussi souvent à des

¹⁸ Dewey J., *Le public et ses problèmes*, (1927), trad. J. Zask, Publications de l'Université de Pau/Farrago/Ed. Léo Scheer, 2003.



difficultés pratiques (par exemple, comment organiser concrètement des tests en milieu scolaire pour des collégiens qui font partie d'un groupe-témoin ?)

Pour l'évaluateur qui pratique plutôt des méthodes qualitatives et accepte le principe d'interactions régulières, les choses, comme on l'a vu précédemment, ne sont pas plus simples : c'est en effet son positionnement à l'égard du porteur de projet qui nécessite alors d'être clarifié et redéfini en permanence : à quels moments et par rapport à quels objets ses interventions sur le projet sont-elles légitimes ?

Quelles que soient les méthodes utilisées, l'évaluation constitue à l'heure actuelle un marché professionnel en expansion. Ces différentes considérations justifient le fait de s'intéresser au travail de l'évaluateur, non pas du point de vue du débat épistémologique qui traversent le champ scientifique, mais à partir des contraintes et des postures qui caractérisent l'exercice professionnel de l'évaluation. Dans cette perspective, la question de l'utilité fait partie intégrante de la définition du métier.

3) A quoi sert le travail de l'évaluateur ?

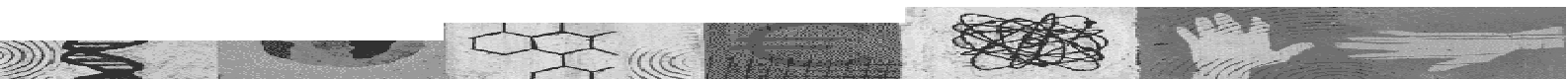
Dans une démarche d'évaluation endo-formative et lorsque la coopération fonctionne de façon satisfaisante avec le porteur de projet, la question de l'utilité n'est pas un problème pour l'évaluateur : il voit en effet, au fur et à mesure de l'évolution du projet, le résultat de son travail. Mais il s'agit là d'une utilité locale, contestée pour cette raison même. Quant aux approches qualitatives *ex post*, elles fournissent souvent des résultats trop riches pour pouvoir être transformés ensuite en programme d'actions concrètes. Un évaluateur qui pratique différentes méthodes souligne ainsi les limites des méthodes qualitatives par rapport aux exigences de la décision politique :

« Dans l'action sociale, on a très souvent des analyses ex post qui sont très riches, qui sont pluridimensionnelles, en termes de pratiques professionnelles, de gouvernance, de satisfaction des publics etc. On a des choses assez luxuriantes, et on fait quoi maintenant ? (...) On n'a pas fait vraiment le travail de préciser quel est l'impact qu'on veut avoir sur qui et comment on le vérifie... »

Les méthodes d'expérimentation contrôlée se réclament donc d'une ambition plus vaste, celle d'éclairer les choix politiques à différents niveaux du territoire, en prenant appui sur des bases solides :

« ça marche très bien, les évaluations randomisées à grande échelle, l'expérimentation dans un cadre juridique maîtrisé, sur une taille substantielle pour avoir des grands nombres et avoir quand même un peu de robustesse des résultats (...) à un moment donné, on apporte des choses qui sont extrêmement pertinentes, robustes, au débat, à l'action publique et aux arbitrages au plus haut de l'Etat... »

Pour autant, le bilan des expérimentations menées depuis le RSA n'est guère probant à cet égard. Concernant le RSA, B. Gomel et E. Serverin notent que





« le suivi des débats à l'Assemblée montre que l'expérimentation a rempli surtout une fonction rhétorique de justification d'une politique classique de revenus »¹⁹. De fait, le RSA a été généralisé avant même que tous les résultats des évaluations ne soient connus ; en outre, ceux-ci n'étaient guère encourageants²⁰. Tout s'est donc passé à cet égard comme si le pilotage de l'action publique utilisait davantage la légitimité scientifique que les résultats de la science.

Les évaluateurs qui pratiquent l'expérimentation contrôlée sont, pour la plupart, bien conscients de cet écueil. Certains s'en défendent en considérant que le devenir de leur évaluation n'est plus de leur ressort, cantonnant ainsi leur professionnalité au respect d'un cahier des charges. Une distinction importante ressort néanmoins des entretiens avec des évaluateurs :

- Quand l'objet de l'expérimentation relève vraiment de la sphère des politiques publiques, la technocratie des administrations rend peu probable l'intégration des résultats de l'évaluation dans les choix stratégiques des décideurs publics. L'exemple qui illustre le mieux cette imperméabilité de la décision publique à l'évaluation est sans doute l'opération OPP (opérateurs privés de placement)/CVE (Cap vers l'entreprise) conduite par l'ANPE. L'évaluation de l'accompagnement effectué par les OPP n'a fait apparaître aucun avantage décisif en leur faveur, ce qui n'a pas empêché la décision de leur extension. Néanmoins, l'étude aurait permis à l'Etat de mieux négocier avec les OPP le prix de leur intervention, compte tenu de la maigreur des résultats obtenus par rapport au service public.

- Quand l'objet est de plus faible envergure (ex : sensibiliser des jeunes collégiens pour lutter contre l'autocensure à l'égard des filières scientifiques), l'expérimentation peut permettre de vérifier la plus ou moins grande pertinence des questions sociales telles qu'elles sont formulées par les porteurs de projet.

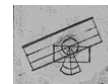
En somme, si l'argument « on regarde scientifiquement si ça marche ou pas » semble relever du bon sens, la question de l'utilité apparaît beaucoup moins évidente, lorsqu'on y regarde de plus près. Le lien entre évaluation et décision politique est d'ailleurs identifié comme un problème majeur par plusieurs des évaluateurs que nous avons rencontrés. Ce qui pose question pour la définition même du champ professionnel, sauf à défendre une professionnalité basée sur la seule technicité.

Quelques mots pour ne pas conclure...

Avec l'arrivée de l'expérimentation dans le champ des politiques sociales, on assiste à un développement important de l'évaluation. Pour se livrer à

¹⁹ Gomel B. et Serverin E., Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat, Document de travail du CEE n° 119, 2009.

²⁰ Allègre G., « L'expérimentation du revenu de solidarité active entre objectifs scientifiques et politiques », *Document de travail de l'OFCE*, n°36, 2009.



une telle activité, des chercheurs, des chargés de mission et des consultants se sont faits évaluateurs, dont le travail consiste alors à rendre compte des expérimentations. Notre contribution met en évidence les différentes tensions du travail de l'évaluateur. Tout d'abord, alors que ce dernier se doit d'être neutre vis-à-vis de l'expérimentation, il constitue de fait un binôme avec le porteur de projet. Porteurs et évaluateurs sont donc dans l'obligation de s'accorder non seulement sur l'innovation à tester, mais aussi sur la méthode d'évaluation à initier. Une fois cet accord trouvé, la mise en œuvre concrète du dispositif oblige le binôme à réévaluer en permanence le partage des tâches, ce qui peut être source de vives tensions.

Par ailleurs, alors que sur le plan épistémologique deux options s'affrontent – un modèle de l'expérimentation contrôlée et randomisée où les chercheurs restent à distance de l'évaluation et testent toutes choses égales par ailleurs la pertinence du dispositif et un second modèle de l'évaluation endo-formative dans lequel l'évaluateur reste en dialogue permanent avec le porteur de projet – notre enquête met à jour le fait que quelle que soit l'option retenue, l'opération qui consiste à évaluer une expérimentation n'est jamais sans effet sur l'expérimentation elle-même. Dans la randomisation, le choix même de la méthode conditionne le type de politique publique mis à l'épreuve, alors que dans l'évaluation endo-formative, ce sont les interactions régulières entre porteurs et évaluateurs qui font évoluer le dispositif testé.

Enfin, il semble clair qu'évaluation et décision politique fonctionnent, pour l'heure, de manière étanche. Le politique a sans doute plus besoin de la légitimité de la science pour lancer un programme expérimental, que de la rigueur de l'analyse et de la précision des résultats pour décider de l'étendre ou de le supprimer.





Bibliographie

Allo C. & Bourdu E. (2010), Evaluer une expérimentation sociale dans le domaine de l'emploi : le cas du Groupement d'Activités », Cereq, Relief n°30, pp 67-79.

Berthet T. (2008), « Les enjeux de l'évaluation territoriale des politiques publiques », *Informations sociales* 2008/6, no 150, p. 130-139.

Brezault M., Olm C., Angotti M. et Simon M.-O., (2009) « Politiques locales de la jeunesse et expérimentations sociales. Vers une cohérence des politiques de la jeunesse ? », ronéo, Crédoc.

Carel S., et *alii*, (2010), Générer de l'innovation sociale, le pari des expérimentations du Haut Commissariat à la Jeunesse », Céreq, Relief n°30, pp 57-66.

Dewey J. (1927), *Le public et ses problèmes*, trad. J. Zask, Publications de l'Université de Pau/ Farrago/Ed. Léo Scheer, 2003.

Gomel B. et Serverin E. (2009), *Expérimenter pour décider ? Le RSA en débat*, Document de travail du CEE n° 119.

Gomel B. & Serverin Y. (2011), *Evaluer l'expérimentation sociale*, Document de travail du CEE n°143.

Landrier S., (2010), Eléments de réflexion sur la spécificité de l'évaluation d'une expérimentation sociale », Cereq, Relief n°30, pp 123-129.

L'Horty Y. & Petit E. (2010), *Evaluation aléatoire et expérimentations sociales*, Document de travail du CEE n°135.

Rapport du Conseil scientifique du fonds d'expérimentation pour la jeunesse pour la période mai 2009-décembre 2010, p. 15.



L'évaluateur au travail

Marie-Christine Bureau, LISE-CNRS, CNAM
François Sarfati, CEE et UPEC-REV
Jules Simha, CEE
Carole Tuchsirer, CEE

Contact :

Mohamed Madoui
2, rue conté 75003 Paris
33 1 40 27 29 91
<http://www.lise.cnrs.fr>

