

Résumé de la thèse

Ma thèse analyse la construction et la diffusion de « bonnes pratiques » de l'évaluation des projets et programmes d'aide au développement et les effets qu'ont ces « bonnes pratiques » sur la manière dont est conçue l'aide au développement et sur les relations entre acteurs (donateurs, pays bénéficiaires, société civile du Nord et du Sud). La thèse principale que je défends est que l'évaluation est porteuse de valeurs politiques (parmi lesquelles la démocratie participative, la transparence et la redevabilité) et le lieu d'expression des intérêts et rapports de force des parties prenantes des programmes d'aide. L'évaluation ne se limite pas à une technique de mesure de la performance ; elle a des fondements et des usages politiques. Le propos est divisé en trois grandes parties, chacune composée de trois chapitres.

La première partie retrace, depuis les années 1960, la sociogenèse de la « bonne pratique » de l'évaluation dans le secteur de l'aide au développement, en prenant notamment comme cas d'étude les organismes d'aide français et britannique. L'objectif est de comprendre les logiques organisationnelles et les dynamiques d'acteurs qui ont permis à l'évaluation de passer du statut de pratique marginale de l'aide au développement à celui de pratique incontournable. Dans cette partie, un axe de mon analyse vise à comprendre sur quels fondements des approches participatives de l'évaluation se sont développées dans le secteur de l'aide au développement. Je cherche également à comprendre les facteurs qui distinguent les pratiques françaises et britanniques en matière d'évaluation participative. J'ai ainsi identifié :

- la pression normative des organisations internationales (Union européenne, OCDE, Banque mondiale, etc.) à faire de l'évaluation un outil de renforcement de l'appropriation des programmes d'aide par les pays du Sud et de partenariats plus équilibrés entre donateurs et bénéficiaires ;
- la culture nationale des politiques publiques qui met plus ou moins en avant l'importance de la participation citoyenne dans la mise en œuvre des évaluations ;
- l'approche politique de l'aide au développement selon les pays donateurs qui favorise à différents degrés la participation dans la conception et la mise en œuvre des programmes d'aide ;
- la culture organisationnelle des organismes d'aide qui laisse des places variées à l'apprentissage mutuel, au dialogue et à la transparence.

De cette analyse, il ressort que l'évaluation participative a toujours été un idéal à atteindre dans l'aide au développement afin de réduire l'opacité de cette politique publique, de rendre plus égalitaires les relations entre les acteurs de l'aide et d'améliorer la gouvernance et la démocratie participative dans les pays en développement. Les approches participatives de l'évaluation ont particulièrement été portées par les donateurs nordiques et, dans une moindre mesure français, se distinguant ainsi des approches anglo-saxonnes davantage centrées sur l'evidence based policy et la value for money. Si des progrès notables ont été faits, les approches participatives de l'évaluation ont du mal à être concrétisées dans un contexte où les donateurs ont des contraintes fortes en termes de production de preuves de résultat à court

terme laissant peu de temps et de place à la mise en œuvre de méthodes participatives d'évaluation des programmes d'aide. Ces derniers pointent également le manque d'implication et de compétences dans les pays bénéficiaires empêchant une réelle participation des acteurs locaux aux évaluations. Nous notons une oscillation constante chez les donateurs entre, d'une part des approches de l'évaluation se voulant scientifiques et neutres, mettant en avant des méthodes quantitatives et économétriques d'analyse et, d'autre part des approches se voulant participatives et démocratiques mettant en avant des méthodes qualitatives favorisant la participation des parties prenantes, le dialogue et l'apprentissage mutuel. Dans le cadre de l'aide au développement, la mise en œuvre d'évaluations participatives intégrant l'expertise, les retours d'expérience et les ressentis de l'ensemble des parties prenantes est rendue particulièrement complexe par l'éloignement géographique des acteurs et la diversité de leurs intérêts.

La deuxième partie explore les mécanismes de diffusion des bonnes pratiques de l'évaluation promues par les donateurs dans différents espaces du système de l'aide (organismes d'aide au développement, pays bénéficiaires et associations professionnelles d'évaluateurs). Je démontre que la diffusion d'une culture de l'évaluation et l'utilisation des recommandations des évaluations passent avant tout par l'implication des acteurs du programme d'aide évalué dans le processus d'évaluation. Cette implication nécessite cependant des incitations organisationnelles qui restent faibles dans les administrations publiques, notamment celles chargées de l'aide au développement. C'est en participant à des évaluations que l'on comprend leur utilité et leur valeur ajoutée en termes d'apprentissage, de dialogue, de redevabilité, d'amélioration de la gouvernance, etc. Plusieurs organismes d'aide, au premier titre desquels le PNUD, se sont saisis de l'enjeu de l'évaluation participative, mais en l'abordant de manière « top-down », c'est-à-dire en cherchant à développer une offre d'évaluation dans les administrations des pays du Sud. Or, je démontre que dans les pays du Nord comme du Sud, c'est lorsque l'enjeu de l'évaluation des politiques publiques est saisi par la société civile que se diffuse une culture de l'évaluation qui dépasse l'aspect de la mesure des résultats pour devenir un levier de démocratie participative. Toutefois, le contexte politique reste souvent défavorable à un tel phénomène, constituant un blocage difficile à dépasser sur le court terme. J'en conclus que si l'évaluation peut être un instrument renforçant un processus de démocratisation de la gouvernance des politiques publiques, elle ne peut en être le moteur isolé.

À ce titre, j'analyse notamment comment et pourquoi des sociétés d'évaluations se sont multipliées dans les pays développés et en développement et quels sont leur rôle et leur influence dans la diffusion d'une culture de l'évaluation en fonction des contextes socio-politiques dans lesquels elles s'inscrivent. Ces sociétés regroupent des évaluateurs, des représentants de la fonction publique et des acteurs de la société civile (étudiants, chercheurs, représentants du milieu associatif, etc.) et ont souvent pour objectif, au-delà de la diffusion d'une culture de l'évaluation, de renforcer la démocratie participative et la bonne gouvernance au niveau national en s'appuyant sur des réseaux d'acteurs régionaux et internationaux. Elles permettent une professionnalisation de l'évaluation qui se fonde sur l'échange d'expériences, de « bonnes pratiques » et de méthodes et qui valorise souvent des approches participatives.

Un indice du rôle croissant donné à l'évaluation en termes de démocratie participative est le fait que les évaluateurs sont de plus en plus nombreux à se considérer comme « une courroie de transmission » ayant comme rôle de favoriser le dialogue entre les agences d'aide et leurs partenaires du Nord et du Sud, notamment de la société civile. De plus, malgré les difficultés de mises en œuvre, les initiatives d'évaluations participatives de qualité se multiplient et les acteurs de la société civile au Nord et au Sud sont de plus en plus demandeurs de démarches évaluatives les intégrant pleinement.

La troisième et dernière partie a pour objectif d'analyser les effets de la diffusion d'une culture de l'évaluation sur le système d'acteurs de l'aide au développement. Elle vise notamment à déconstruire l'idée, portée par la Déclaration de Paris sur l'efficacité de l'aide de 2005 et le Haut Forum de Busan de 2011, selon laquelle la mise en œuvre d'approches plus participatives de l'évaluation permettrait de rendre plus égales les relations entre donateurs et bénéficiaires.

Je mets en exergue le paradoxe entretenu par les acteurs de l'aide concernant les finalités des évaluations, poursuivant d'une part, un objectif d'émancipation des populations bénéficiaires visant à améliorer leur participation active aux politiques de développement de leurs pays et, d'autre part, un objectif de contrôle des bénéficiaires de l'aide conduisant à délégitimer les pratiques de gouvernement des pouvoirs publics et les modes de vie des populations qui ne se conforment pas aux critères d'évaluation fixés par les donateurs.

J'essaye de dépasser ce paradoxe qui amène souvent la critique selon laquelle l'évaluation serait un objet de domination des experts et des puissants sur les populations en montrant que l'évaluation peut devenir un instrument de prise de parole et d'émancipation pour la société civile dès lors qu'elle est menée de manière participative. La participation est le facteur qui fait passer l'évaluation d'un instrument de gouvernementalité technocratique à celui d'un outil permettant aux populations d'apprendre à se « gouverner elles-mêmes ».

Enfin, un des constats de mon étude est que les organisations internationales évaluent de plus en plus couramment « la bonne gouvernance » des Etats, dont l'un des critères importants est l'existence d'une démocratie participative. L'enjeu pour les évaluateurs est alors de trouver des critères justes et pertinents pour évaluer cette démocratie participative ; notion difficilement saisissable sur le court terme par des indicateurs de performance. D'autre part, j'observe que bien que les effets de la diffusion d'une culture de l'évaluation sur l'amélioration de la démocratie participative restent encore à prouver de manière rigoureuse, l'évaluation est communément vue, au Nord comme au Sud, comme un instrument permettant de renforcer la participation de la société civile à la prise de décision politique.

Cette réflexion sur les méthodes émergentes d'évaluation de la bonne gouvernance des Etats m'a amenée à vouloir poursuivre mes recherches sur cette thématique. Je souhaiterais mener une étude comparative des méthodes utilisées par les organisations internationales pour évaluer la « bonne gouvernance » des Etats et la place qui est réservée à la démocratie participative dans ces évaluations. Je voudrais également explorer, à travers quelques cas d'études, quels sont les effets de ces évaluations sur l'amélioration de la démocratie participative.

