

L'évaluation de la politique étrangère. L'exemple français au crible de la science politique

Marie-Christine KESSLER*

Des jugements ont toujours été portés sur la politique étrangère par une opinion publique d'autant plus concernée par les problèmes de cet ordre que les décisions prises en ce domaine pouvaient déboucher sur des engagements militaires et entraîner des dépenses nouvelles fortes. Les campagnes électorales sont particulièrement propices à ces débats qui concernent l'avenir d'un pays, sa place dans le monde. Depuis l'intervention des médias, certaines questions acquièrent une dimension particulièrement émotionnelle et font l'objet d'appréciations passionnées. Il y a une subjectivité certaine dans ces positions qui se prennent en fonction d'informations impressionnistes et en référence à des valeurs au contenu variable : le prestige, la sécurité, l'intérêt national. Il y a là une évaluation politique qui consiste en jugements de valeur portant sur les intentions gouvernementales et leurs retombées considérées comme bonnes ou mauvaises.

Depuis les années soixante, des moyens de dépasser la subjectivité ont été recherchés à l'aide du concept d'évaluation. Sous sa forme moderne, l'évaluation a pour objet d'examiner de la façon la plus systématique possible les résultats qu'a produits ou causés une action publique. On se réfère actuellement à son acception contemporaine telle qu'elle s'est institutionnalisée dans les gouvernements centraux et territoriaux ainsi que dans les instances internationales, depuis les années soixante, après que d'importants efforts aient été entrepris aux États-Unis pour établir les effets des programmes publics et pour les améliorer sur une base méthodologique solide. La recherche évaluative s'est appuyée sur de nouvelles techniques d'aide à la décision (PPBS, analyse coût-avantage...) et a eu recours aux apports des sciences sociales. Les réflexions et les expériences conduites en la matière aboutissent à une définition de l'évaluation par

* Politologue, directeur de recherche au C.N.R.S.

ses finalités. Celles-ci peuvent tout d'abord être managériales, guidées par un pragmatisme technique et financier : il faut déterminer l'efficacité, c'est-à-dire mettre en rapport les moyens engagés avec les résultats obtenus. Elles peuvent également être liées à des visées démocratiques et à la nécessité pour les autorités publiques de rendre des comptes à la collectivité en l'éclairant sur les résultats exacts des politiques entreprises. Simultanément, ces démarches créent les conditions d'un apprentissage collectif en éclairant les acteurs concernés sur le dispositif dans lequel ils sont insérés et en leur permettant ainsi un meilleur pilotage de l'action collective.

La politique étrangère est une politique protéiforme. Elle est l'activité par laquelle un État établit, définit et règle ses rapports avec les gouvernements étrangers. Elle se décompose en une multitude de sous-politiques géographiques, sectorielles, bilatérales, multilatérales, donnant lieu à des combinaisons multiples. Une telle politique est difficile à évaluer dans son ensemble car il est bien évident que les évaluations de politiques sectorielles, ayant un objet limité, sont plus faciles que celles des « macro » politiques. En règle générale, l'évaluation est plus simple à concevoir et à réaliser dans le cas d'une action individualisée, programmatrice ou régulatrice que dans l'hypothèse d'une politique foisonnante et composite. Or la politique étrangère se trouve de plus en plus à l'intersection des politiques internes et externes et recouvre la quasi-totalité des problèmes d'un pays. Il n'y a guère de politique plus large et dont les contours soient aussi fluctuants.

C'est pourquoi c'est le secteur de l'aide publique au développement qui s'analyse essentiellement en un ensemble de programmes sectoriels de développement qui a été le terrain de préférence de l'évaluation institutionnalisée. Le domaine de la défense a également donné lieu, notamment aux États-Unis, à diverses études systématiques de rationalisation des choix à partir d'analyses des résultats.

L'exemple de la France sera au cœur de l'analyse conduite dans les lignes suivantes. De ce fait, l'exemple de la politique d'aide au développement sera central dans cette étude. C'est en effet sur ce secteur que s'est focalisé l'évaluation en France. L'aspect culturel et francophone ayant une place forte dans la politique française de coopération, il sera également très présent dans l'évaluation à la française.

Cette recherche permettra dans un premier temps de montrer comment l'évaluation s'est institutionnalisée en France et, dans un second temps, de poser les limites de cette entreprise : limites inhérentes à toute évaluation, mais également spécifiques à la politique étrangère.

1. L'institutionnalisation de l'évaluation

Elle se marque par la mise en place de structures spécialisées, par un essai de rationalisation des méthodes par une tentative de typologies des actions évaluables.

La politique institutionnelle

On peut discerner trois vagues successives de mise en place d'une évaluation institutionnelle correspondant à ces causes et motivations qui interfèrent.

La première étape, intervenue très rapidement, est liée à un discours international et résulte d'un besoin interne des autorités politico-administratives d'avoir des éléments de réflexion sur leur propre action.

La deuxième étape est une mise en concordance du dispositif d'évaluation de l'APD (aide publique au développement) avec les tentatives plus générales d'institutionnalisation de l'évaluation faites par Michel Rocard dans une perspective d'amélioration du management public et de la démocratie.

Dans un troisième temps, il s'est moins agi de rendre l'évaluation ponctuellement opérationnelle que de rationaliser l'ensemble du dispositif d'aide au développement en tentant d'échafauder un système qui corresponde à un vœu de coordination interministérielle plus qu'à une volonté d'intensifier les réalisations de terrain.

• L'évaluation a commencé à s'instituer en France dans les années 1980, tant pour des raisons techniques que politiques que sous la pression des exemples internationaux. A la base du souci d'évaluation, on trouve une préoccupation d'économies et de rationalité relevant d'un désir de renouveau managérial du service public d'inspiration anglo-saxonne ; mais on rencontre aussi un souci de démocratie : il faut donner aux citoyens des informations sur la

marche et le coût des services publics. L'efficacité des politiques de coopération au développement est une préoccupation des gouvernements et des organisations donateurs qui souhaitent donner de la crédibilité à leurs interventions. A l'origine, l'évaluation de l'aide au développement a plutôt été une idée de gauche en France : au ministère de la Coopération, lors de l'entreprise de rénovation politique lancée au moment de l'arrivée de la gauche au pouvoir, le ministre Jean-Pierre Cot se préoccupa de créer un système d'évaluation. Cette tâche fut donnée à la sous-direction des études et du développement mais disparut lors de l'arrivée de la droite au pouvoir en 1986 avec le gouvernement de Jacques Chirac. En 1988, le gouvernement Rocard confia à un service rattaché au cabinet du ministre une mission d'évaluation permanente. Avec le ministre de la Coopération de l'époque, M. Pelletier, l'évaluation s'institutionnalise réellement. Mais la préoccupation était en fait assez générale et liée à un besoin administratif de guider des actions que leur éloignement et leur coût rendent hasardeuses. On la retrouve dans d'autres lieux où se pratiquait l'aide au développement : la direction du Trésor du ministère de l'Économie et des Finances et la Caisse centrale de développement.

L'évaluation apparaît aussi et surtout comme une nécessité moderne requise par un type d'activité spécifique, engageant des fonds publics, dans des opérations coûteuses à l'étranger, dans un milieu dominé par des *organisations internationales* qui pratiquent l'aide au développement, à une grande échelle, et prônent l'évaluation depuis de longues années. Une impulsion indirecte mais forte a été donnée par l'exemple de la Banque mondiale qui a utilisé l'évaluation dès qu'elle est apparue, sous sa forme moderne : en 1970, un groupe d'évaluation était mis en place par le président d'alors, Robert McNamara, et localisé au sein du département de la Planification et du Budget. Un système d'évaluation autonome a été créé en 1975 lorsqu'un département de l'Evaluation des Opérations (ou OED) a été créé et rattaché au président puis au conseil d'administration.

Le PNUD (programme des Nations Unies pour 1975) a mis en place un département de l'évaluation rétrospective des opérations dans la même logique que la Banque mondiale. L'OCDE, par l'intermédiaire de son comité d'aide au développement, a, dès 1980, contribué à diffuser le concept d'évaluation. Le Comité d'aide au développement (CAD) réunit deux fois par an un groupe d'experts sur l'évaluation de l'aide publique au développement afin de multiplier les échanges entre les responsables de l'évaluation des divers pays. Le

CAD a défini en 1991 des principes que ses divers membres, dont la France, se sont engagés à respecter.

- Une tentative de généralisation et d'institutionnalisation des dispositifs est intervenue au début des années 1990 avec le décret du 22 janvier 1990, pris à l'initiative du Premier ministre Michel Rocard. Ce décret a créé une procédure d'évaluation interministérielle et un conseil scientifique de l'évaluation, installé par le Président de la République lui-même, et dont la mission était de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie en la matière. Ceci s'inscrit dans un système de management public évolutif lié à un espoir de rénovation administrative inspiré par la gauche rocardienne. Le texte de présentation du décret 90.82 du 22 janvier 1990 déclare que « l'évaluation des politiques publiques est aujourd'hui nécessaire... elle constitue un élément de la modernisation de l'État car une meilleure connaissance de l'efficacité réelle de l'administration exerce sur cette dernière une pression analogue à celle que le marché fait peser sur les entreprises ».

En concordance avec ce texte, des aménagements sont intervenus dans le domaine de l'évaluation de la politique étrangère dans les années 1990. Les cellules d'évaluation existantes ont été renouvelées. De nouvelles entités ont été créées. C'est ainsi que le dispositif du ministère de la Coopération, dont les premières bases stables ont été posées en 1988, a été repensé (note de service du 4 janvier 1992). En 1994, un système à peu près analogue a été créé de toutes pièces aux Affaires étrangères. Dans le secteur économique et financier, les dispositifs en place depuis la fin des années 1980 ont été remaniés en 1992-1993 tant à la direction du Trésor qu'à la Caisse centrale de développement. Toutes ces formules tendent à donner un caractère plus officiel à l'évaluation.

- Les modifications ultérieures intervenues sous l'égide des gouvernements Juppé et Jospin sont le fruit d'un souci de réorganisation globale du système d'aide publique au développement en France, s'encadrant dans une nouvelle définition de la politique étrangère et des priorités diplomatiques de la France. La critique faite depuis des décennies au système politico-administratif français d'aide au développement consistait en une analyse des méfaits de sa dispersion entre plusieurs organismes différents, voire concurrents : ministère des Affaires étrangères, ministère de la Coopération, ministère des Finances, divers établissements publics. Ce diagnostic a amené à une fusion du ministère des Affaires étrangères et du ministère de la

Coopération et à la transformation en « agence » de la Caisse française de développement, banque de développement amenée à faire des dons en raison des évolutions économiques africaines et des positions politiques françaises. Sur le plan de l'évaluation, cette coordination s'est également inscrite dans des organigrammes nouveaux destinés à recentrer le dispositif. Des structures de concertation rassemblant les diverses autorités politico-administratives qui ont à leur disposition des crédits et des personnels impliqués dans l'aide au développement sont mises en place à des fins d'évaluation et de prospective.

La nécessité souvent évoquée de procéder à une évaluation de l'aide publique française dans sa globalité s'est concrétisée en 1996. Dans la perspective d'une réforme de l'organisation administrative et institutionnelle de l'aide publique au développement, un comité interministériel de l'aide au développement (CIAD) a été créé par décret du 21 mars 1996. Il coiffait l'ensemble des dispositifs régissant l'aide publique française au développement et avait la charge de définir les orientations de la politique d'aide bilatérale et multilatérale de la France et de développer les mécanismes interministériels d'évaluation de la politique de coopération. Le texte stipulait explicitement que l'évaluation de l'efficacité de l'aide serait renforcée : « Un rapport annuel sur l'évaluation de l'aide publique au développement serait préparé par un groupe de travail interministériel et soumis au CIAD pour approbation. » L'intérêt de ce texte est plus symbolique que réel, dans la mesure où il ne s'analyse que comme un moment dans une évolution générale, allant vers une synthèse des mécanismes décisionnels de la politique étrangère.

Il existe un comité interministériel destiné à coordonner au plus haut niveau la politique extérieure de la France et dont une des tâches est éventuellement l'évaluation de celle-ci : un comité interministériel de la coopération et du développement, dit CICID, a été installé par le Premier ministre le 28 janvier 1999. Dans son enceinte, un groupe de travail interministériel investi de la tâche de produire un rapport d'évaluation annuel, a été mis en place. Un deuxième groupe de travail a été instauré par le comité de management présidé par le ministre des Affaires étrangères. Il y a de surcroît un groupe de travail de l'évaluation, présidé par le secrétaire général adjoint, qui s'occupe de définir l'évaluation, de recenser ce qui a été fait dans le secteur et de travailler sur la méthodologie. Toutes les directions du ministère y sont représentées par certains de leurs membres qui ne sont pas forcément des spécialistes de l'évaluation. Cet organisme n'a donc pas un caractère véritablement professionnel.

Une nouvelle direction de la coopération culturelle, scientifique et technique, élargie aux pays du champ, est créée au sein du ministère des Affaires étrangères neuf, issu de la fusion des anciens ministères de la Coopération et des Affaires étrangères. Elle s'intitule DGCID (Direction générale de la coopération internationale et du développement).

Elle a été effectivement mise en place le 1^{er} janvier 1999 et regroupe *de facto* les cellules d'évaluation antérieures en une nouvelle entité. Il y a une confirmation officielle de l'existence de l'évaluation qui se traduit par des symboles écrits : l'évaluation fait partie des tâches officielles d'un des sous-directeurs. L'évaluation est une des missions de la direction la plus importante au sein du nouvel organigramme (voir schéma ci-après).

Le souci d'une coordination au plus haut niveau de l'évaluation de l'ensemble de la coopération française trouve une illustration dans un dispositif à deux étages.

**DIRECTION DE LA STRATEGIE, DE LA
PROGRAMMATION
ET DE L'ÉVALUATION**

SPE

**Sous-direction de la programmation
et de l'évaluation PM/P**

**Bureau des études prospectives
et de la programmation PM/PEP**

**Service de la programmation,
des moyens et de l'évaluation SPE/PM**

Bureau de l'évaluation PM/PEV

Rationalisation des méthodes

Parallèlement, les *méthodes* mises au point pour formaliser l'évaluation lui ont donné un caractère procédural tout en voulant garantir une certaine souplesse spécifique des principes de l'évaluation à la française. On y trouve également un écho des préoccupations internationales.

- Les principes d'évaluation retenus sont consignés dans des fascicules méthodologiques (Ministère des Affaires Etrangères, Ministère de la Coopération, OCDE). Chaque institution a le sien, mais il existe également un guide général réalisé par le Conseil scientifique de l'évaluation. Les principes clés y sont à peu près les mêmes et sont largement inspirés des règles énoncées par les organisations internationales, notamment la Banque mondiale et, surtout, le Comité d'aide au développement de l'OCDE, qui joue le rôle de mentor international en la matière par un texte édité en 1991 et remanié par la suite. Un cadrage prévoyant le déroulement progressif des opérations est dessiné. Il vise à définir les conditions de la commande de l'évaluation, le champ qu'elle doit couvrir, la

chronologie à respecter. La déontologie de base est la suivante : il faut assurer l'impartialité, l'indépendance, la crédibilité, la légitimité des rapports d'évaluation.

- Des structures à peu près analogues se superposent les unes aux autres, tentant de concilier le principe de l'autonomie de l'évaluateur tout en laissant leurs zones de pouvoir aux politiques et aux administrations qui risqueraient de ne point prêter leurs concours aux évaluateurs si ceux-ci se montraient des juges impitoyables.

Les responsables politico-administratifs se réunissent une à deux fois par an, arrêtent le programme des années à venir, décident de la suite à donner aux conclusions faites lors des évaluations. Le travail d'organisation et le suivi des évaluations est fait par des services spécialisés permanents peu étoffés qui réunissent de deux à six personnes et font appel à des évaluateurs extérieurs. Ici des nuances existent : l'appel à des cabinets privés et à des universitaires, à des fonctionnaires des grands corps est le plus classique et est préconisé par les organisations internationales. La Caisse, devenue « agence », est la seule à faire effectuer elle-même, par ses propres agents, les évaluations. En principe, l'appel à des opérateurs extérieurs aux services opérationnels doit garantir l'objectivité de l'évaluation. Une méthodologie se met au point et se généralise. Les évaluations sont des évaluations « ex-post ». Elles ont comme caractéristiques de se situer dans le cadre d'objectifs prédéterminés. Ces objectifs sont censés être suffisamment précis pour être confrontés rigoureusement à l'examen à travers le filtre des résultats obtenus. L'idée de base est que ces objectifs doivent avoir un aspect opérationnel marqué et se situer hors du domaine des valeurs subjectives et de l'idéologie. Les interrogations posées se réfèrent à la causalité et concernent l'adéquation entre les moyens et les résultats et le niveau de réalisation des objectifs.

Les mots « efficacité » et « efficience » sont au cœur de ces opérations. L'efficacité se mesure à l'aune d'une comparaison des effets réels aux objectifs fixés. L'efficience est plus difficile à aborder que l'efficacité car elle suppose un bilan « coût-avantage ». Elle est utilisée dans son sens le plus restreint, celui de l'approche « coût-efficacité », qui consiste à comparer les coûts nécessaires à la réalisation d'un certain niveau de résultats pour différentes politiques : les ressources mobilisées ont-elles été bien utilisées dans tel ou tel cas précis ? Les moyens utilisés peuvent être variés : à défaut du

quantitatif et des statistiques, on peut se référer aux entretiens et à l'observation.

L'expérience française a été marquée de façon indirecte par les réflexions élaborées dans le périmètre du Conseil scientifique de l'évaluation, création du gouvernement Rocard. Elle est « participative ». Elle s'impose d'impliquer dans les opérations, à divers stades de l'évaluation, les acteurs qui ont œuvré dans la réalisation des projets examinés. Elle insiste sur la prise de conscience des modes de réalisation et de déroulement de l'action publique par ceux qui la font. C'est une évaluation « pluraliste », qui permet aux différents points de vue de se confronter. Elle s'inscrit dans une perspective éducative.

L'association des agents à l'évaluation est constamment recherchée, comme le montre cette phrase contenue dans le *Guide des principes de l'évaluation au ministère de la Coopération* : « Tous les services et sous-directions du ministère ainsi que la plupart des missions de coopération ont été concernés par les travaux d'évaluation conduits par la mission d'évaluation et se sont impliqués pour fournir les directeurs d'études, participer aux comités de pilotage, rechercher et mettre à disposition l'information disponible, participer aux travaux et discuter des conclusions » (guide précité, p. 44).

Le même souci se retrouve au ministère des Affaires étrangères : l'évaluation, dit le guide, doit être « cognitive », elle implique l'acquisition de connaissances sur les politiques, leur mise en œuvre et leurs effets. Les acteurs doivent être confrontés aux résultats de leurs actions, doivent mieux comprendre les processus auxquels ils participent.

Il y a un perfectionnement certain de la technique et de la philosophie du système d'évaluation qui transparaît à travers les guides et les rapports d'évaluation.

Une véritable ingénierie de l'évaluation de la coopération au développement s'est mise en place essentiellement dans les années 1989-1997. Elle se caractérise par son caractère institutionnel qui se manifeste dans le rôle dévolu aux comités de pilotage, dans la formulation des questions, le suivi des travaux, la discussion des recommandations, qui constituent les traits communs des guides

d'évaluation français¹. Le schéma dessiné par le guide méthodologique du ministère des Affaires étrangères donne un bon exemple de cette formalisation.

Méthodologie de l'évaluation

Définition de la politique à évaluer
Explication des attentes du commanditaire
Eléments de diagnostic provisoire
Questionnement précis
Dispositif d'évaluation
Bilan des informations mobilisables
Critères d'interprétation des informations
Procédures de restitution et de valorisation des résultats et conclusions

Affaires étrangères, *Guide méthodologique pour la préparation d'un projet d'évaluation*, p. 8.

Typologie des évaluations

La typologie des évaluations donne une illustration de la variété des techniques. De nombreux rapports d'évaluation ont été réalisés par les quatre institutions clefs responsables de la coopération : ministères des Finances, de la Coopération, des Affaires étrangères, des Finances, Caisse centrale. Une liste officielle permet de dénombrer 101 rapports entre 1989 et 1999. Chaque organisme avait traditionnellement sa spécificité : évaluation de projets pour la direction du Trésor et la Caisse ; évaluation de « quatre types » pour la Coopération : par pays sur une longue durée, par secteur, par moyens, par projet. Les Affaires étrangères se concentraient sur des politiques de coopération géographiques sectorielles, sur des instruments et des moyens.

Pour résumer ce tableau, on peut dire que les ministères les plus généralistes comme les Affaires étrangères et la Coopération faisaient se côtoyer les très vastes évaluations concernant une politique à large spectre examinée sur une période pouvant être assez longue et les évaluations de projets à portée réduite et bien

1. Voir « Analyse comparée de neuf guides d'évaluation », in : Conseil scientifique de l'évaluation, *L'évaluation en développement*, Rapport 1997, La Documentation Française, mai 1998.

circonscrite. Les financiers et techniciens du Trésor et de la Caisse préféraient les objets bien identifiés, les opérations à portée étroite.

Une évolution générale se fait - notamment à la direction du Trésor - vers l'évaluation de *programmes* sectoriels plus que de projets. On trouve ici l'influence de la Banque mondiale, au sein de laquelle existe une réflexion tendant à élargir le champ des évaluations. Des examens trop ponctuels amèneraient à négliger des éléments contextuels essentiels pour la réussite de la coopération au développement : «Programs and projects are now measured against multiple goals, including economic governance, private sector development and the promotion of participatory, equitable and environmentally sustainable development² ».

Par ailleurs, des progrès suffisants auraient été faits dans les méthodologies de l'évaluation et permettraient de s'attaquer à des ambitions plus larges, donc à des politiques : « We can take on more complex, ambitious policy questions than in the past », écrit Eleonor Chelinski dans ce même volume.

Ces perfectionnements des normes évaluatives n'empêchent pas une certaine stagnation des pratiques. On observe un désinvestissement politique administratif se marquant au niveau des réalisations.

L'évaluation est certes devenue un instrument officiellement reconnu du management public. Il est impossible d'y renoncer en raison du contexte international. L'évaluation est donc officialisée dans les organigrammes. Elle semble se transférer vers le niveau interministériel, en étant en partie confiée à des comités ou groupes de travail transversaux communs à plusieurs ministères ou également rassemblant plusieurs acteurs au sein d'un même ministère. Sur le terrain, elle semble sinon dépérir, du moins être en panne. Il demeure une évaluation opérationnelle traditionnelle faite par les services eux-mêmes. Mais, à la place du double dispositif existant au ministère de la Coopération et du ministère des Affaires étrangères, il n'existe plus qu'un service situé dans le nouveau ministère des Affaires étrangères au sein de la DGCID qui continue son travail sur les bases antérieures. Les crédits qui lui ont été attribués ne sont pas très élevés (10 millions sur le FAC et 2,7 millions au titre 3). Au début de l'an 2000, le service

2. *Evaluation and Development*. Proceedings of the 1994 World Bank Conference, OED, World Bank, 1995 : IX.

responsable du ministère des Affaires étrangères vit sur l'acquis et la lancée de la mission d'évaluation de l'ancien ministère de la Coopération. Un programme intérimaire est en préparation et les divers services et postes diplomatiques sont circulairement interrogés pour fournir des indications sur les points qu'ils souhaiteraient voir éclairer par une évaluation. Le futur dispositif d'évaluation du nouveau ministère des Affaires étrangères (auquel est désormais adjoint le ministère de la Coopération) est encore à l'étude.

Il existe donc un ralentissement qui traduit sans doute un certain désintérêt politique pour l'évaluation qui n'a plus la même portée mobilisatrice qu'à l'époque de Michel Rocard. Mais sans doute cet appauvrissement traduit-il aussi une véritable difficulté d'opérationnaliser l'évaluation de la politique étrangère, comme va le montrer la seconde partie.

2. Spécificité de l'évaluation de la politique étrangère

L'évaluation de la politique étrangère peut se faire au sein d'un système d'objectifs dont on juge la réussite. Mais on peut imaginer d'aller plus loin et de s'attaquer à une analyse de la valeur même des buts recherchés. Dans un chapitre consacré à l'évaluation de la politique étrangère, Gregory A. Raymond pose clairement le problème à la lumière d'une citation tirée de *Don Quichotte* :

« In his epic novel, *Don Quixote*, Cervantes describes a conversation between his protagonist and the owners of a large estate. One of the topics they discuss is the ability of Don Quixote's squire, Sancho Panza, to govern Barataria... Don Quixote predicts Sancho will be a good governor, for the main thing "is to mean well and desire to do right... ». Embodied in this prediction is a distinction *between judging government actions good or bad on the basis of their INTENTIONS, versus judging them according to their effectiveness in achieving intended result.* ».

Les deux alternatives vont être successivement prises en compte et, à leur lumière, une certaine spécificité de la politique étrangère va apparaître.

L'évaluation par rapport aux buts

Elle prend les buts des politiques et programmes comme des données de base, et recherche si et comment ils ont été atteints. Les

but sont la source des standards et des critères mis au point par les évaluateurs.

Les systèmes d'évaluation mis en place en France et utilisés essentiellement dans le cadre de l'aide publique au développement entrent globalement dans ce schéma. A la base se trouve l'idée d'une certaine rationalité de la décision qui s'effectue en fonction de buts déterminés. L'idée de la rationalité de la décision a subi beaucoup d'interprétations et d'avatars. Sous son incarnation la plus radicale peut s'inscrire la tentative de rationalisation des choix budgétaires qui, sous sa forme américaine, le PPBS - *planning programming and budgeting system* -, a donné lieu dans les années 1970 à des expériences extensives au département de la Défense des États-Unis, sous la direction de William Gorham.

Les expériences actuelles se réclament plutôt d'une rationalité limitée telle qu'elle découle des travaux de Herbert Simon, approfondis par la suite (Meny Y. et Thoening J.-C.). La meilleure décision est celle « qui satisfait et qui suffit ». On se situe donc à un niveau moins général – celui de l'utilité maximum ou efficience. Le meilleur choix ou le plus efficace est celui qui apporte une satisfaction suffisante. La comparaison des différents guides d'évaluation français et internationaux effectuée par le Conseil scientifique de l'évaluation dans son rapport officiel de l'année 1997 montre que c'est généralement dans ce cadre de l'analyse de l'efficience que se sont construits les modèles actuels d'évaluation³.

Dans cette perspective, des difficultés en grande partie liées à l'international surgissent cependant.

• On peut d'abord dire qu'il n'existe aucun objectif précis en matière de politique étrangère. Les décisions prises le seraient de façon relativement anarchique sous le poids du hasard, de l'événement, des relations momentanées d'un acteur avec un autre. On se réfère aux propos célèbres de l'ambassadeur H. Nicolson :

« Few indeed are the occasions on which any statesman sees his objective clearly before him and march toward it with indeviating stride ; numerous indeed are the occasions when a ddcision or an event, which at the time seemed wholly unimportant, leads almost fortuitously to another decision which is no less incidental, until little by little link, the chain of circumstances is forged (Nicolson H.) ».

3. *L'Évaluation en développement, 1997*, rapport du Conseil scientifique de l'évaluation, La Documentation Française, 1998, chap. IV, p. 73-107.

Au niveau de la théorie, ce phénomène peut relever de ce qui est baptisé par la théorie la « tyrannie des petites décisions ». Mais cette objection n'est pas réellement convaincante. Elle ne recouvre qu'une part de la réalité.

Dire qu'une politique est faite de petites décisions apparemment désordonnées ne signifie pas qu'elle soit sans buts. La politique étrangère est sans aucun doute plus qu'une autre marquée par l'événement, par des évolutions qui peuvent être brutales. Ceci ne signifie pas que les réactions des gouvernements et des postes diplomatiques se fassent dans le désordre et n'obéissent pas à une certaine logique. On peut retrouver une trame générale dans le dessein d'une politique étrangère. Le désordre et le hasard n'y règnent pas en maîtres.

- Ceci ne signifie pas, par contre, que les buts soient identifiables de façon précise et puissent servir de référence à une évaluation scientifique.

Les concepts globaux qui servent de référence à une politique ne sont pas faciles à décliner de façon précise. Les objectifs qui y sont liés sont difficiles à rendre précis, techniques, incontournables.

Ainsi, le concept même de développement n'est pas clair et reflète en grande partie la philosophie du pays ou de l'institution qui le met en œuvre (Rist G.). On reproche couramment à la Banque mondiale de conduire des évaluations centrées sur des objectifs de développement concentrés sur une rationalité économique libérale, sur une rentabilité construite sans tenir compte de la pauvreté intense des bénéficiaires.

Parallèlement se pose la difficulté d'évaluer l'aspect humanitaire d'une aide. Lorsqu'une situation d'urgence intervient, la question est pratiquement insoluble (Riste D.).

Les freins traditionnels de l'aide humanitaire viennent de l'idéologie inhérente à cette aide : elle est vitale pour les bénéficiaires... De plus, l'aide humanitaire a évolué, devenant de plus en plus périlleuse et nécessitant des montants financiers de plus en plus importants. « Les opérations humanitaires se caractérisent par l'instabilité, l'incertitude, l'insécurité, les différentes sensibilités politiques

des groupes de bénéficiaires, la multiplicité des opérations et des bailleurs de fonds⁴.

Les tentatives d'évaluation de l'aide humanitaire reflètent ce problème fondamental. On a tenté d'effectuer un contrôle de la gestion des fonds et de la réalisation des objectifs, notamment en créant en 1994 un fonds pour la promotion des études et évaluations (F3SE), association de la loi de 1901⁵ associant les pouvoirs publics et un certain nombre d'ONG. Un des principaux rôles du F3SE était d'aider les ONG à construire leurs appels d'offres pour l'évaluation d'un ou plusieurs de leurs programmes. Les spécificités de l'aide humanitaire engendrent des conséquences pratiques comme le coût élevé de l'évaluation par rapport à celui du programme, le découragement des petites ONG devant la lourdeur des évaluations.

L'évaluation devient dramatique lorsque l'aide intervient dans des conditions chaotiques, dans des moments de catastrophes. En plein milieu d'une ère de guerre ou de guérilla, comment trouver le moindre justificatif, comment savoir si une dépense a atteint son but, si les produits ou les fonds n'ont pas été détournés ?

• Lorsque la situation est normale, voire banale, les objectifs poursuivis ne sont forcément plus structurés et sont difficiles à prendre en considération et en référence.

On sait que les rapports d'évaluation du ministère de la Coopération - pour quatorze d'entre eux - ont pris pour objet la politique de coopération de la France avec un pays d'Afrique. Ces rapports se situent dans une perspective très vague. Ils sont bâtis en termes généraux se basant sur les orientations officielles de la coopération française au développement en Afrique sub-saharienne. Ils dressent un tableau de l'évolution économique et sociale de ces pays, résumant en termes très globaux la teneur de l'aide française. La synthèse et les conclusions qui sont censées résumer l'évaluation se situent au début du rapport et tiennent en quelque dix pages.

La doctrine générale est très vague. L'introduction d'un des rapports la définit de la façon suivante :

4. *L'Évaluation en développement, 1997*, rapport du Conseil scientifique de l'évaluation, *op. cit.*, p. 168.

5. *Ibid.*, p. 166.

« Il convient de procéder à l'évaluation de l'aide française envers un État. Elle vise à observer et à décrire les ressorts de la coopération française sur une période de dix ans. Ceci dans ses dimensions multiples : la coopération est une expression des relations d'État à État et a des dimensions politiques, culturelles, économiques ».

L'objectif est d'autant plus mal identifié que les contours de l'objet sont flous. Il s'agit souvent d'une politique sectorielle couvrant toute une zone... L'incertitude est d'autant plus grande que les périodes incriminées sont longues : l'aide française au Mali (1980-1992), l'aide française au Togo (1980-1990).

Les buts poursuivis s'énoncent par exemple de la façon suivante au terme d'un rapport d'évaluation :

« La stratégie de présence de la France conditionne seule la politique française. Elle s'appuie sur la spécificité des relations entre deux pays. La politique d'aide publique au développement française dans ce pays n'a pas d'objectifs propres clairement définis... Les conversations sur les objectifs de cette présence, les conditions de sa relève n'ont pas débouché sur des décisions opérationnelles... ».

Même dans le cas d'évaluation de programmes sectoriels sur le moyen terme, à visibilité bien définie, les idées forces ne sont pas exemptes d'un certain flou. Qu'il s'agisse de micro - ou de macropolitiques, elles s'analysent toujours dans des décisions non exemptes d'incertitude, qui laissent bien des portes ouvertes. Ainsi, les politiques d'éducation conduites dans le cadre de la coopération française doivent intégrer :

- un appui aux systèmes éducatifs avec une conception et des moyens renouvelés ;
- une nouvelle forme de partenariat dans l'enseignement supérieur et la recherche ;
- des formations techniques et professionnelles plus ouvertes sur le monde du travail et de la production (Ministère de la Coopération).

Le flou est particulièrement accentué lorsque les décisions sont le fruit de compromis internationaux qui font intervenir simultanément les points de vue de plusieurs acteurs, États ou organisations internationales. Les ministères des Affaires étrangères ou de la Coopération proposent aux États concernés des politiques qu'ils discutent avec eux dans des commissions mixtes. Dans d'autres cas, des actions sont incluses dans des programmes d'ajustement structurels qui font intervenir plusieurs bailleurs de fonds. Les objectifs sont le fruit de

discussions entre plusieurs partenaires et sont des compromis susceptibles de plusieurs interprétations.

- Un autre problème, qui existe toujours dans le cadre des évaluations mais qui a une spécificité particulière en matière de politique étrangère, est celui des variables. On peut toujours choisir des moyens techniques, financiers, humains destinés à atteindre les buts fixés. Mais si le système est instable et conditionné par des variables diverses, le lien de causalité entre les moyens et les résultats est difficile à apprécier. Dans le cadre de la politique d'aide au développement ou de la politique étrangère, les variables sont extrêmement nombreuses.

Non seulement il existe, comme dans tout processus de décision, des variables internes - notamment liées aux résistances bureaucratiques ou aux pressions des groupes d'intérêt -, mais il y a également de fortes variables extérieures au système décisionnel interne, liées au contexte mondial et à la situation dans le pays extérieur concerné. Toutes les décisions subissent des transformations importantes lors de leur mise en œuvre. Mais, en matière de politique étrangère, le fossé entre le désiré et le réalisé est particulièrement important. Les processus de causalité sont particulièrement difficiles à établir et sont d'autant plus contestables que les buts choisis et les moyens employés pour les atteindre reposent sur une interprétation cognitive des faits élaborée par les décideurs et fortement imprégnée de leurs idéaux ou basée sur une vision nécessairement partielle de la réalité.

Plusieurs exemples sont fournis par Gregory A. Raymond dans son article consacré à l'évaluation de la politique étrangère :

« Kissinger recommended using economic rewards and sanctions to modify Soviet behavior and linking cooperation in one policy area to further cooperation in related areas. While many detente had lapsed through history, he believed one based on a web of vested material interests and linkages would dump competition and forest all crises ».

- Un autre problème lié à la politique étrangère de façon spécifique est celui de son « feed back ». L'évaluation à la française a comme principale originalité d'insister sur l'analyse de la politique en tant que processus au niveau de sa mise en œuvre, de ses mécanismes d'action, de ses conditions. Or la politique étrangère a comme principal champ d'application l'étranger et traite des relations de la France à l'extérieur.

Bien souvent, les évaluations même participatives et éducatives suscitent appréhension et rejet chez les évalués, qui y ressentent un contrôle et un jugement. Les difficultés sont décuplées lorsque les évalués ne sont pas uniquement des nationaux et que le cadre diplomatique exige des égards particuliers envers des autorités et des ressortissants des autres pays. L'évaluation elle-même peut se révéler pleine d'embûches lorsqu'elle se situe à l'étranger et que toute enquête suscite la méfiance. Donner une suite à une évaluation est également malaisé lorsqu'un partenaire étranger est en cause. Il en réfute les conclusions, s'oppose à ce qu'elles soient portées à la connaissance des gouvernants.

La notion de temps intervient également beaucoup plus que dans une évaluation nationale. Un projet peut, dans le domaine de la coopération au développement, apparaître réussi dans les deux ou trois ans qui suivent l'opération, puis périlcliter par la suite faute de suivi en personnel et en argent et en raison du départ des protagonistes de l'opération vers d'autres destinations.

Ainsi, dans le cas de la création par la France d'un centre universitaire au Cameroun, l'évaluation montre sur le long terme deux vagues de difficultés. Dans une première étape (1970-1982) et après huit ans de travaux, on se trouve en face du retrait des autres donateurs, d'un changement politique important (le départ du Président camerounais qui avait voulu l'opération). Dans un second temps (1982-1990), le directeur de l'établissement, Français expatrié, retourne en France, les difficultés budgétaires du Cameroun amènent une baisse du budget. Les élèves, face à une conjoncture économique difficile, ne trouvent pas d'emploi...

Ceci explique les grandes précautions institutionnelles prises par le ministère de la Coopération et le ministère des Affaires étrangères dans les années précédant leur fusion, qui virent la mise en plan d'un système d'évaluation à peu près stable et organisé de façon sensiblement identique dans les deux institutions. Au ministère des Affaires étrangères, la pièce essentielle du dispositif était constituée par des « réunions de restitution », cette étape permettant « la confrontation entre des acteurs et des évaluateurs ». Elle révèle « les différences entre les évalués et les évaluateurs. Le débat contradictoire est source de légitimation de la démarche d'évaluation... ».

Par la suite, les rapports écrits sont transmis à la mission d'évaluation. Ils ne peuvent être communiqués qu'avec l'autorisation

du ministre et ne sont alors transmis qu'aux responsables du ministère et des ambassades à l'étranger impliqués par les opérations d'évaluations.

Des réunions finales ont lieu au plus haut niveau sous la présidence du ministre ou du directeur général entre les évaluateurs, la mission d'évaluation, les directeurs concernés. Le comité directeur de l'évaluation doit prendre acte des travaux d'évaluation effectués et de leur suivi.

Au ministère de la Coopération, les réunions qui avaient lieu à la fin des évaluations étaient appelées « réunions de rétroaction ». Des notes de réponse pouvaient être rédigées à l'attention des évaluateurs. Des rapports étaient ensuite effectués et classés en trois catégories, dont une totalement secrète.

En ce qui concerne le pays évalué, les pays partenaires, les précautions étaient encore plus grandes :

« On a eu une réunion avec les Tchadiens pour leur donner *une partie des résultats de l'évaluation*. Le directeur du projet l'a eue mais ne l'a jamais transmise officiellement à ses autorités » (interview concernant une évaluation ancienne).

« On se couvre vis-à-vis d'eux si cela leur déplaît en disant que c'est une équipe indépendante du ministère qui a effectué le travail ».

Ces précautions importantes prises pour ne pas choquer les évalués expliquent que les conséquences des évaluations des ministères des Affaires étrangères et de la Coopération aient des conséquences effectives peu visibles. Leurs effets sont indirects. Elles alertent les ministres sur des problèmes aigus et les mettent en face de leurs responsabilités. Elles permettent d'écrire des choses sues mais non vraiment dites. Elles peuvent autoriser un certain recentrage des opérations ultérieures et avoir une influence sur la teneur des commissions mixtes, dans les meilleurs des cas.

« Les évaluations peuvent avoir un poids mais à condition de s'inscrire dans la durée, de s'ajouter les unes aux autres ».

Mais, d'une façon générale, l'exploitation des résultats d'une étude est toujours délicate. L'appropriation de son contenu par les services, sa mise en œuvre sur le terrain sont difficiles. La traduction en termes opérationnels des conclusions ou des propositions d'orientation sont d'autant plus compliquées que l'objet des études est

souvent vaste, lorsqu'elles abordent notamment une « politique pays » ou une « politique sectorielle ». De surcroît, la lecture de ces rapports montrent qu'ils sont souvent très lucides et très critiques et mettent souvent en cause l'opportunité même des démarches de coopération. Les leçons qui peuvent en être tirées sont politiquement « incorrectes ».

Les évaluations brèves et ponctuelles de la Caisse centrale, devenue Agence, et de la direction du Trésor se situent souvent sur un plan plus modeste et dans une dimension plus étroite. Elles ont davantage de chances d'avoir un impact direct, étant plus opérationnelles et touchant une action conduite dans un pays donné par une entreprise ou un groupe d'entreprises à la suite d'une initiative conjointe de deux directions du ministère des Finances, la direction du Trésor et la direction des Relations économiques extérieures. Les leçons qui peuvent en être tirées sont plus visibles et ont des conséquences moins lourdes. Mais le ministre lui-même est alerté lorsque le problème est sérieux. Il lui appartient de juger de son point de vue de la suite des événements. Lorsque les conséquences d'une évaluation ou d'un bloc d'évaluation sont « franco-françaises », elles peuvent être plus efficaces. C'est ainsi que les procédures de mise en œuvre ainsi que les conditions d'accès des « protocoles du Trésor » ont été réformés en 1998 à la suite des suggestions d'évaluateurs. Les résultats de l'évaluation touchent donc des procédures françaises et ne mettent pas en cause les pays étrangers.

On peut se demander si, dans le cadre de la politique étrangère ou de coopération, ces évaluations concrètes ont un sens. Les buts réels ne sont-ils pas autres que les buts officiels ? Une coopération peut avoir une portée essentiellement symbolique. La simple signature d'un protocole d'accord, l'initiation d'une opération commune ont une importance intrinsèque. Les acteurs de ces politiques ne se situent pas tant sur le plan des résultats effectifs que des implications latentes de leurs décisions. Le but poursuivi peut être simplement de « faire plaisir », de montrer sa sympathie, de renouer une relation distendue par le temps ou les événements. Lancer une coopération traduit une attitude positive à l'égard d'un pays donné. Le même phénomène explique les difficultés que l'on peut avoir à interrompre une opération même lorsque son échec est patent. Les implications diplomatiques de la rupture d'engagement, de l'arrêt, peuvent être estimées trop lourdes.

L'évaluation des buts eux-mêmes

Dans d'autres schémas d'analyse (House E.R.), les approches évaluatives portent aussi et d'abord sur les *buts* d'une politique. L'évaluateur peut estimer qu'il doit intervenir dans un débat où il a à juger des objectifs d'une politique : travailler dans un cadre balisé par une définition préalable et immuable des buts fausse les résultats d'une évaluation. En effet, il existe une connexion directe entre les processus décisionnels et les choix des décideurs qui doivent être examinés de concert. Par ailleurs, les buts poursuivis peuvent, selon les classifications traditionnelles en relations internationales, relever soit des intérêts, soit des idéologies. En fait, comme le montrent Judith Goldstein et Robert Keohane, les idées comme les intérêts façonnent l'action publique et ses buts, notamment en matière internationale (Goldstein et Keohane).

Les objectifs poursuivis sont rarement indépendants d'une perspective stratégique ou morale. Ils sont flous et imprécis et susceptibles d'interprétations diverses, quand bien même un certain accord règne autour de leur définition générale. Les théoriciens actuels ont essayé de les classer et se retrouvent toujours autour d'un certain nombre de catégories qui varient peu d'un auteur à l'autre : ce sont la sécurité, l'autonomie (indépendance du pays), le bien-être (*welfare*), le statut et le prestige (Holsti). Le tableau de G.A. Raymond faisant une synthèse des buts de la politique étrangère montre que ce sont toujours les mêmes types de valeurs qui sont invoqués (voir ci-après).

Il faut bien admettre que ces thèmes n'ont pas un caractère opérationnel, qu'ils renvoient tous à un discours sur l'intérêt national qui permet de légitimer une grande variété de valeurs conflictuelles. La seule façon de lever cet obstacle est de poser comme hypothèse qu'il existe des terrains, des instruments de mesure qui permettent de justifier le discours sur l'intérêt national de façon non arbitraire, en fonction de critères qui ont une logique collectivement reconnue et acceptée. C'est notamment la position retenue par Friedrich Kratochwill. L'intérêt national fait partie d'un système de validation représentatif de la « *community* » qui est structuré par certains mots clés du vocabulaire politique en vigueur.

Ce raisonnement amène à une réflexion proche de celle de Pierre Muller sur le référentiel. Il existe des valeurs et des principes généraux qui définissent une vision du monde particulière. Il s'agit de

principes abstraits qui balisent le champ des possibles dans une société donnée (Muller, Surel).

AN INVENTORY OF COMMON FOREIGN POLICY GOALS

Gregory A. Raymond

Category	Components	Inventory sources
Security	Physical survival, territorial integrity, political independence	Osgood, 1953, p. 5 ; Organski, 1958, p. 63 ; Wolfers, 1962, p. 82 ; Aron, 1966, p. 72 ; Puchala, 1971, pp. 74-9 ; Yost, 1972, p. 21 ; Crabb, 1972, p. 5 ; Rosecrance, 1973, pp. 202-6 ; Finlay and Hovet, 1975, p. 87 ; Rainey, 1975, p. 5 ; Holsti, 1977, p. 145 ; Frankel, 1979, p. 98 ; Lerche and Said, p. 30 ; Reynolds, 1980, p. 49 ; Wendzel, 1981, pp. 75-8 ; Stremlau, 1982, p. 1 ; Hartmann, 1983, p. 75 ; Pearson and Rochester, 1984, p. 147 ; Spanier, 1984, p. 57.
Welfare	Prosperity, economic development, well-being	Organski, 1958, p. 63 ; Puchala, 1971, pp. 79-84 ; Yost, 1972, p. 23 ; Finlay and Hovet, 1975, p. 87 ; Rainey, 1975, p. 6 ; Thompson and Macridis, 1976, p. 16 ; Holsti, 1977, p. 148 ; Lerche and Said, 1979, p. 30 ; Reynolds, 1980, p. 49 ; Wendzel, 1981, p. 79 ; Stremlau, 1982, p. 1 ; Pearson and Rochester, 1984, p. 147 ; Spanier, 1984, p. 61.
Prestige	Recognition, status, respect, honor	Osgood, 1953, p. 6 ; Morgenthau, 1960, pp. 72-85 ; Aron, 1966, p. 73 ; Puchala, 1971, pp. 84-8 ; Yost, 1972, p. 22 ... Rosecrance, 1973, p. 201 ; Rainey, 1975, p. 6 ; Holsti, 1977, p. 149 ; Lerche and Said, 1979, p. 30 ; Wendzel, 1981, p. 80 ; Hartmann, 1983, p. 76 ; Pearson and Rochester, 1984, p. 148 ; Spanier, 1984, p. 59.
Ideological self-extension	Promotion of values, conversion	Organski, 1958, p. 63 ; Morgenthau, 1960, pp. 60-3 ; Wolfers, 1962, p. 92 ; Rosecrance, 1973, p. 201 ; Finlay and Hovet, 1975, p. 87 ; Holsti, 1977, p. 150 ; Lerche and Said, 1979, p. 31 ; Reynolds, 1980, p. 49 ; Wendzel, 1981, p. 80 ; Spanier, 1984, p. 62.
Material self-extension	Power, territorial expansion, exclusive access	Osgood, 1953, p. 6 ; Morgenthau, 1960, pp. 55-8 ; Wolfers, 1962, p. 91 ; Aron, 1966, p. 73 ; Rosecrance, 1973, p. 201 ; Thompson and Macridis, 1976, p. 15 ; Holsti, 1977, p. 150 ; Lerche and Said, 1979, p. 31 ; Spanier, 1984, p. 63.

De manière complémentaire, la notion de référentiel sectoriel (Muller) comporte une dimension spatiale en montrant que la

déclinaison des principes généraux peut se faire au sein d'un domaine particulier, permettant de définir une image du secteur, de la discipline, de la profession.

Dans le cas de la politique étrangère, ceci signifie que la définition de la politique d'un pays peut se faire au travers de certains mots clés et de valeurs qui répondent à certains impératifs à un moment donné. On peut estimer qu'un référentiel français a été forgé par le Général de Gaulle, qui a balisé la politique étrangère par des mots clés et des notions fortes (indépendance, présence dans le monde...) que ses successeurs ont conservé, quoiqu'ils leur aient donné des interprétations pratiques très différentes de celles qu'elles avaient dans l'esprit de leur initiateur.

La notion de système donne une cohérence à cet ensemble. Elle est capable d'amener une certaine régularité des actions au sein des frontières d'un système international dont les règles du jeu sont comprises et partagées par les participants et exercent sur eux une certaine contrainte. L'acceptation de ces valeurs dépend de leur capacité de persuasion, sinon de leur nécessité pour le futur collectif. Elles ont un aspect déontologique plus qu'utilitaire. On pense ainsi à l'impératif des droits de l'homme qui sert de référentiel collectif à l'heure actuelle dans le monde et guide les interventions des organisations internationales des divers pays et a abouti à la création de plusieurs juridictions internationales. On sait également que cette règle, bien qu'acceptée et proclamée par tous, a des difficultés à s'imposer dans les politiques réelles et à devenir effective dans la pratique !

Il est évident que les interactions que ces normes peuvent engendrer au niveau international sont fragiles, que les contraintes qu'elles sont censées imposer sont limitées et dépendent en dernier ressort de considérations utilitaires et de leur utilisation particulière par chaque pays.

Pour en revenir à l'évaluateur, l'imprécision de ces impératifs est un sérieux handicap pour l'objectivité de sa réflexion. Les buts poursuivis sont suffisamment larges et vagues pour permettre des interprétations différentes. La pertinence de la décision prise au regard de ces objectifs qui se résument en valeurs est délicate à évaluer.

On se retrouve devant le schéma weberien et la distinction faite entre le savant et le politique : il est impossible de trouver à la

décision pratique dans une situation concrète une légitimation suffisante grâce à la raison.

Evaluation nouvelle, évaluations anciennes

Existe-t-il, en définitive, une différence fondamentale entre l'évaluateur moderne « à la française » et des pratiques antérieures exercées dans ce même pays ? Ceci pose la question des différences entre l'évaluation et d'autres systèmes proches.

On sait que l'évaluation se différencie des contrôles et de l'audit par le type de point de vue adopté pour apprécier l'action publique. Le contrôle et l'audit se réfèrent à des normes internes aux systèmes analysés (règles comptables, juridiques, normes fonctionnelles), tandis que l'évaluation recherche, d'un point de vue externe, les effets ou la valeur de l'action considérée. Dans la pratique, les deux concepts peuvent interférer, dans la mesure où certaines institutions peuvent remplir les deux types de missions. Des exemples nombreux de chevauchement existent.

Au Ministère des Affaires Etrangères, des évaluations ponctuelles concernant des opérations bien identifiées ont toujours été pratiquées par les services. Ainsi, on peut demander à un préfet ou à un universitaire d'évaluer le bien fondé des opérations de coopération administrative conduites par la France en direction de tel pays d'Amérique latine. Il se rend sur place, procède à des entretiens, essaie d'apprécier le degré de satisfaction des intéressés.

Par ailleurs, des contrôles et audits ont toujours été faits par l'inspection générale du ministère des Affaires étrangères, qui procède à des enquêtes destinées à vérifier si les normes internes au système sont bien respectées, mais ses attributions se sont étendues au fil des années. Créée en 1920, l'inspection contrôlait alors le fonctionnement et la gestion budgétaire des postes français à l'étranger. A partir de 1963, elle a acquis le pouvoir de porter un jugement sur la qualification des agents et sur l'adéquation des structures à leurs fonctions. Un texte du 2 novembre 1979 reprend tous ces éléments et les complète : l'inspection assure toute mission d'étude et d'enquête que le ministre lui confie ; elle examine « la bonne marche de nos services à l'étranger ». Les inspections sont régulières, au rythme de tous les cinq ans, et sont effectuées par zone .

La Cour des comptes française considère que la mission de veiller au « bon emploi » des fonds publics, dont elle est chargée officiellement, lui impose d'aller au-delà des contrôles de conformité : elle s'interroge sur la manière dont les administrations atteignent les objectifs qui leur sont fixés. Par le biais de son rôle de juridiction financière, elle peut parfaitement aboutir à faire des suggestions en matière d'opportunité administrative. Elle a atteint cet objectif à plusieurs reprises en matière de politique extérieure. Ainsi, elle a critiqué le système d'action et l'organisation de la direction générale des Affaires culturelles, scientifiques et techniques du ministère des Affaires étrangères. Ce fut elle qui fut à l'origine de la découverte du scandale du « Carrefour du développement ». Son point de départ était certes uniquement celui de la régularité financière, mais elle devait déboucher sur une mise en cause des méthodes de la politique africaine de la France, toiles de fond de l'affaire : en 1985, la Cour des comptes s'intéressa aux finances de l'ACAD (Association Carrefour du développement). Les fonds publics détournés par cette association avaient été débloqués pour l'essentiel par le Fonds d'aide et de coopération (FAC), destiné à financer les projets de développement. Or, écrit la Cour des comptes, « le FAC est presque entièrement dans les mains du ministre de la Coopération, qui est maître de l'ordre du jour et rassemble facilement la majorité nécessaire à ses visées. Des échappatoires qui sont autant de manipulations budgétaires lui permettent sans entraves de couvrir les dépassements de crédits. » Les ouvertures de crédit obtenues par « Carrefour du développement » ne se faisaient pas ouvertement au nom de l'association, mais comportaient cette seule indication laconique : « intérêt général ». Cette formule recouvrait des opérations financières délicates et discrètes en Afrique.

Ce sont les travaux des commissions d'enquête et de réforme qui se révèlent les plus proches des rapports d'évaluation. A vrai dire, la différence est difficile à faire entre les deux types d'exercices.

Divers Premiers ministres et ministres des Affaires étrangères ont demandé à des personnalités et à des commissions réunies autour de celles-ci de leur remettre un rapport sur des problèmes concernant l'action de l'État dans tels ou tels domaines de la politique extérieure de la France. Les secteurs les plus fréquemment analysés ont été ceux de la politique africaine et de la coopération au développement, du commerce extérieur, de la politique culturelle et audiovisuelle de la France en direction de l'étranger. Dans plusieurs de ces rapports, il y a eu une véritable évaluation de politiques faite à partir d'une collecte

d'informations effectuée auprès des acteurs par des experts, au moins en partie extérieurs au système. Des préoccupations normatives ont existé (a-t-on bien fait ?) ainsi que des préoccupations instrumentales (comment faire mieux ?). Les structures administratives ont été mises en cause dans le cadre plus vaste d'un jugement portant sur la réalisation des objectifs fixés au départ. Les rapports Jeanneney, Abelin, Hessel ont clairement porté un jugement sur la valeur de la politique française de coopération (Nouaille-Degorce).

Le rapport Rigaud sur la politique culturelle extérieure de la France, réalisé en 1980, s'est situé dans une perspective d'analyse de la cohérence de la conception et de la mise en œuvre de l'action publique en ce domaine ; il a tenté de voir dans quelle mesure les objectifs qui sont ceux de la France (par exemple la défense de la francophonie) étaient ou non atteints et a cherché à analyser la pertinence des moyens engagés. Ce rapport, longtemps cité en exemple par le sérieux de ses observations et de ses critiques ainsi que par la pertinence de ses suggestions, est un véritable rapport d'évaluation.

La différence qui existe entre un rapport du type du rapport Rigaud et les documents réalisés dans le cadre des missions d'évaluation repose sans doute essentiellement dans l'aspect cumulatif des rapports d'évaluation. Le fait de procéder à des études évaluatives répétées et programmées crée une culture de l'évaluation dans les administrations concernées et peut avoir à terme un aspect didactique. L'existence de structures évaluatives engendre des habitudes, des réflexes, et contribue à atténuer le choc que peut créer une évaluation dans un système administratif et politique. C'est sans doute ainsi que l'évaluation deviendra à terme un des instruments de l'action publique.

Bibliographie

CHEMLIMSKI (E.)

« New dimensions in Evaluation » in R. Picciotto cd. *Evaluation and Development*. The World Bank, Washington.

GOLDSTEIN (J.) et KEOHANE (R.)

« Ideas and foreign policy : an analytical framework », in : *Ideas, beliefs, institutions, foreign and political change policy*, Cornwell University Press.

GREGORY (A.R.)

« Evaluation : A reflect task for the comparative study of foreign policy ». In : Hermann C.E., Kegley C.W. et Rosenau J., *New directions in the study of foreign policy*, Boston, Allen and Unwin.

HOLSTI (K.J.)

1993 *International politics. A framework for analysis*, Prentice Hall, International edition, chap. 4, 3^e partie : « The purposes of states. Foreign policy goals and strategies ».

HOUSE (E.R.)

1980 *Evaluating with validity*, Sage Publications, Beverly Hills, London.

KRATOCHWIL (L.F.)

1981 « Alternative criteria for evaluating foreign policy ». In : *International interactions*, 8 (1, 2), p. 105, 122.

MENY (Y.) et THOENIG (J.-C.)

1997 *Politique publique*, Thémis-Sciences Po, 1989.

MINISTERE DES AFFAIRES ETRANGERES, SERVICE DE LA PROGRAMMATION DES AFFAIRES FINANCIERES ET DE L'EVALUATION, DIRECTION GENERALE DES RELATIONS CULTURELLES, SCIENTIFIQUES ET TECHNIQUES

1995 *Guide méthodologique pour la préparation d'un projet d'évaluation*.

MINISTERE DE LA COOPERATION

1993 *Évaluation* n° 16.

MINISTERE DE LA COOPERATION-Mecp

1997 *Guide des principes de l'évaluation au ministère de la Coopération. Pour évaluer plus et mieux*.

MULLER (P.)

1987 *Politiques publiques*, PUF.

MULLER (P.) et SUREL (Y.)

1999 *Analyse des politiques publiques*, Coll. « Clefs », Montchrestien, p. 48.

NICOLSON (H.)

1946 *Diplomacy*, Oxford, Oxford University Press.

NOUAILLE-DEGORCE (B.)

1978 « La politique française de coopération à travers les rapports au gouvernement », *Année Africaine*, A. Pedone, p. 68-116.

OCDE, COMITE D'AIDE AU DEVELOPPEMENT

1991 *Principes pour l'évaluation de l'aide au développement*. Paris, Diffusion générale OCDE/GD, (91) 208.

RIST (G.)

1996 *Le développement. Histoire d'une croyance occidentale*, Presses de Sciences Po.

RISTRE (D.)

1999 « L'aide humanitaire de l'UE est-elle efficace ? ». In : *Revue des questions humanitaires*, reproduit in : *Problèmes économiques*, (2) 627.

THOENIG (J.C.) (dir.)

1997 *L'évaluation en développement. Rapport annuel sur l'Evolution des Pratiques d'Evaluation des Politiques Publiques*. La Documentation Française, Paris.

