



Évaluation de la performance et de l'impact des politiques interculturelles

Ce document a pour but de fournir aux villes des outils pratiques pour évaluer la performance et l'impact des politiques interculturelles. Il délimite un cadre pour évaluer les politiques interculturelles et aborde les questions qui sont cruciales en concevant et effectuant les évaluations.

L'approche est pragmatique. En prenant dûment en compte la littérature universitaire existante, l'accent est mis sur la mise au point de directives concrètes et synthétiques qui peuvent aider des villes à concevoir et effectuer des exercices d'évaluation en pratique.

A cette fin, le document est accompagné de 4 exemples d'évaluation de politiques montrant les étapes concrètes et les indicateurs pour chaque cas.

Le document est basé sur la discussion préliminaire qui s'est tenue en réseau et sur l'Atelier tenu à Pécs les 20-21 juin 2013.

Un cadre pour l'évaluation : Théorie du changement et chaîne de résultats

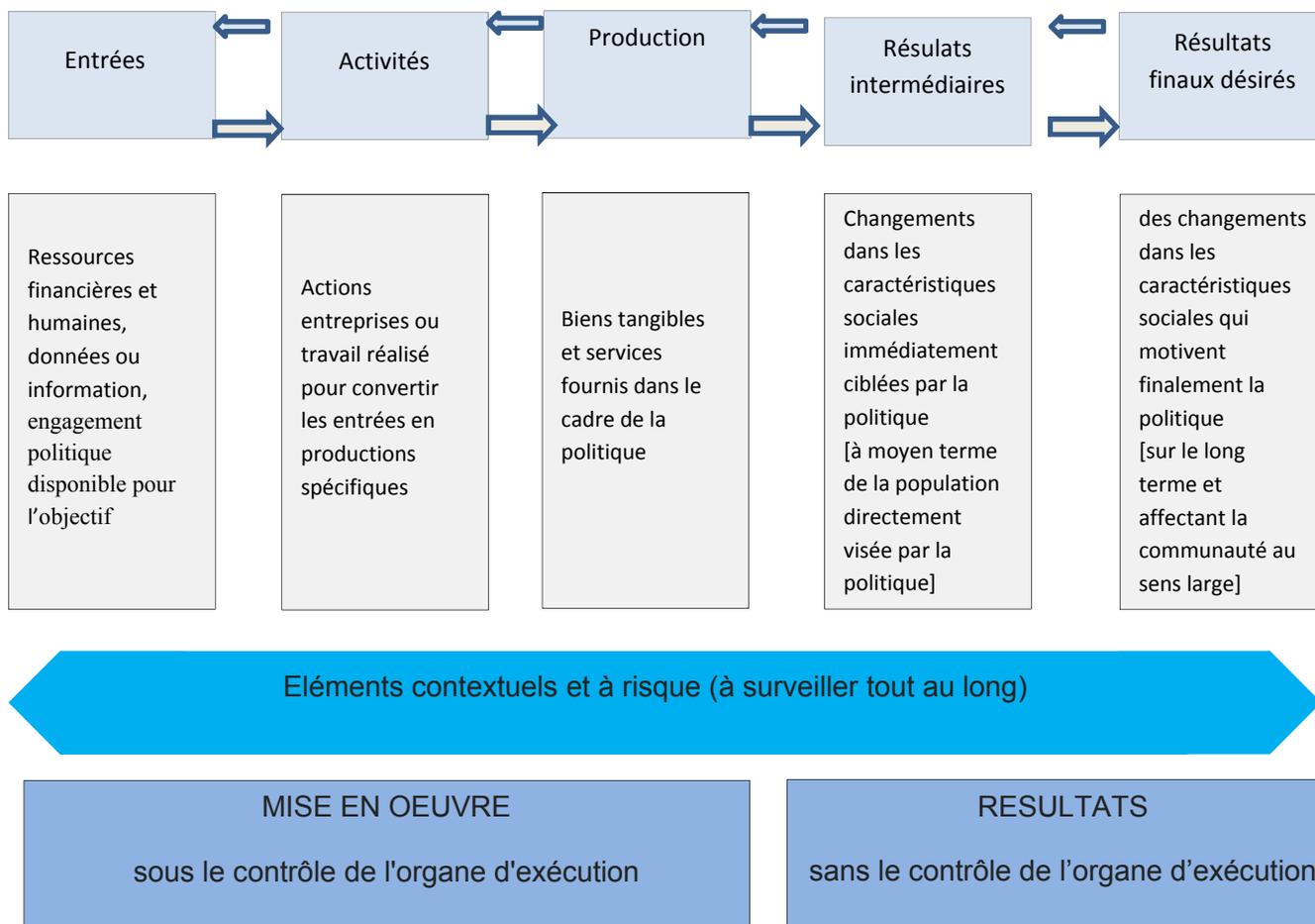
Des politiques interculturelles sont mises en place pour fournir un certain type de changement social. "Une théorie du changement" est une description montrant comment la politique est censée fournir le changement désiré.

La théorie du changement peut être décrite comme une feuille de route pour arriver d'une situation A à une situation B, précisant les actions, les acteurs, les ressources, les chronologies et les indicateurs menant au succès. Elle se réfère aux interconnexions entre une vision, des buts, des stratégies et des résultats avec la théorie sous-jacente ou les suppositions de causalité (pourquoi attendons-nous les interventions pour délivrer les changements attendus).

Il y a différentes façons d'exprimer une théorie de changement. Une façon simple et directe se fait par l'analyse de la "chaîne de résultats". "Une chaîne de résultats" liste l'ordre logique et plausible des étapes qui va des apports au résultat final désiré des politiques.

Le schéma ci-dessous illustre une possible chaîne de résultats

Schéma 1. Théorie du changement : la chaîne de résultats



Il est important que, en plus des étapes de la chaîne, l'évaluation identifie aussi explicitement le contexte et les éléments à risque, c'est-à-dire, ces éléments du contexte plus large que l'on s'attend à se comporter d'une certaine façon pendant la mise en œuvre et qui, si de tels espoirs ne se concrétisent pas, ils affecteront la chaîne de résultats et donc la finalité de la politique envisagée (par exemple si une hausse inattendue du taux de chômage a lieu pendant une campagne pour améliorer la perception des migrants, ceci affectera plus largement le ressenti des gens et donc aussi l'impact souhaité de la campagne).

Le tableau ci-dessous présente un exemple fictif d'une politique visant à améliorer la cohésion en facilitant les expériences interculturelles à l'école. L'exemple sera utilisé pour illustrer la théorie. Quatre exemples concrets de chaîne de résultats sont fournis dans l'annexe à ce document.



<p><u>Ressources alloués</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre de personnel - budget général 	<p><u>Actions entreprises</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre de formation d'enseignants interculturels - nombre de réunions avec les parents dans les quartiers - nombre d'événements interculturels tenus dans les écoles 	<p><u>Produits et services tangibles</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - nombre de participants dans les formations - nombre de participants dans les réunions - nombre d'événements interculturels dans les écoles - nombre d'écoles ayant adopté une charte 	<p><u>Amélioration dans les expériences interculturelles scolaires</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - % d'élèves issus de l'immigration dans les classes moyennes - % d'enseignants satisfaits d'enseigner - % de parents satisfaits 	<p><u>Amélioration dans la cohésion</u></p> <ul style="list-style-type: none"> - % de personnes faisant confiance à des personnes d'ethnie différente - % de personnes qui ont un sentiment d'appartenance à la communauté locale - % de personnes qui ont des relations vraies avec des personnes d'ethnies différentes
--	--	--	---	---

Une définition de l'évaluation : performance et impact

L'évaluation consiste à mesurer comment des progrès et des résultats changent aux différentes étapes et d'évaluer dans quelle mesure de tels changements peuvent être attribués à la politique (et à ses activités).

De ce fait une tâche cruciale dans l'évaluation est l'identification d'indicateurs sur lesquels on peut rassembler des données à chaque étape. Les indicateurs peuvent être qualitatifs ou quantitatifs. Des informations et des données peuvent être rassemblées par une variété de moyens, y compris des questionnaires, des interviews, des enquêtes, des études de cas. Les indicateurs devraient remplir certains critères : être clairement définis; être strictement liés à la production/aux résultats devant être mesurés; être compréhensibles de l'extérieur et acceptés par les parties prenantes; évitez toute motivation inappropriée¹.

Des indicateurs sont nécessaires non seulement en relation avec les apports et les résultats (au moment de la mise en œuvre) mais aussi pour les résultats intermédiaires et à long terme. Sur la base de cette classification, on peut donner deux définitions complémentaires d'exercices d'évaluation :

1. Évaluation de la performance de la politique (mise en œuvre). Elle mesure le résultat par le biais des activités fournies et ce qu'il a fallu mobiliser. Elle peut avoir lieu pendant et peu de temps après la mise en œuvre de politiques. C'est une part importante de l'évaluation et celle qui est le plus souvent effectuée. Cependant elle ne dit rien de l'impact final sur les variables qui nous intéressent (dans notre exemple, la qualité de l'expérience interculturelle et la cohésion sociale);
2. Évaluation de l'impact de la politique (résultats). Elle mesure quels changements la politique a amenés dans les résultats (intermédiaires/finaux) en fonction des résultats fournis. Cela demande l'utilisation d'indicateurs qui révèlent les effets de la politique à travers le temps. Elle veille aussi à la façon d'évaluer la causalité et la mise en œuvre de la politique, c'est-à-dire dans quelle mesure ces effets sont causés par la politique et non par d'autres facteurs (dans notre exemple, dans quelle mesure l'amélioration d'expériences interculturelles dans les écoles et, plus largement, dans la cohésion sociale, est due à la politique et non à d'autres changements contextuels).

¹ Cock J.C. "Evaluating the Impact of Voluntary and Community Sector Organisations on Community Cohesion", Goldsmiths University of London. Downloadable at <http://www.ioe.mmu.ac.uk/caec/docs/Evaluating%20the%20Impact%20of%20Voluntary%20and%20Community%20Sector%20Organisations%20on%20Community%20Cohesion.pdf>.

Pour des résultats plus convaincants, il est nécessaire d'évaluer la performance et l'impact, pour comprendre comment les deux fonctionnent (ou ne fonctionnent pas) et pourquoi ils fonctionnent (ou ne fonctionnent pas).

Intégrer l'évaluation dans la conception de la politique

La chaîne de résultats est bidirectionnelle, travaillant respectivement :

- De droite à gauche pour la conception de la politique - en retournant en arrière à partir des résultats finaux souhaités (inscrits dans la vision stratégique) ainsi que les étapes intermédiaires nécessaires ;
- De gauche à droite pour l'évaluation des politiques, en identifiant à chaque étapes les indicateurs et les acteurs impliqués.

Cette bidirectionnalité implique que l'évaluation soit intégrée depuis le commencement dans la conception de la politique et poursuivie sur toute la longueur de la procédure, plutôt qu'effectuée à posteriori. Plus spécifiquement l'intégration aidera à :

- définir la politique convenablement, en particulier en s'efforçant à définir explicitement les résultats de la politique souhaitée et les étapes intermédiaires, et ainsi identifier des suppositions pertinentes à chaque étape qui resteraient autrement implicites ;
- la mise en oeuvre de la politique, tout comme le suivi constant permettra de corriger rapidement des effets non désirés et intégrer ces informations dans la politique par le biais de révisions régulières qui aideront à identifier des difficultés spécifiques ;
- l'évaluation de la politique, comme les données pertinentes et les informations seront collectées durant le processus et plus seulement à la fin (quand les données et les informations seront inévitablement plus pauvres) ;
- budgétiser convenablement la politique et faire des économies. Il est souvent dit que les exercices d'évaluation coûtent trop chers et sont de ce fait éliminés. Cependant les coûts de l'évaluation peuvent être relativement bas si on les compare aux coûts de la politique elle-même, et peuvent être largement contrebalancés par les économies réalisées ;
- Communiquer au sujet de la politique, au cours de ses différentes étapes, à toute la société.

Evaluation de causalité et attribution

Les résultats finaux et intermédiaires de la politique sont souvent affectés par une multitude de facteurs, qui rendent difficile de déterminer quelle est la part de succès à attribuer à la politique que nous évaluons (ce qui est finalement le but que nous recherchons)

En principe, ceci est uniquement possible en comparant ce qui se passe actuellement avec ce qui aurait pu se passer si la politique n'avait pas été mise en oeuvre. On mentionne cette dernière comme étant l' « alternative ». L'alternative est inconnue par définition et doit être construite comme étant une part de la stratégie d'évaluation.

Il y a différentes façons de construire une alternative. Une classification commune se présente comme suit, de la plus solide méthodologiquement parlant à la plus faible :

- **Randomiser des essais contrôlés.** Cela consiste à désigner de façon aléatoire des individus dans un groupe d'intervention (dans notre exemple : un choix aléatoire d'écoles auxquelles la politique est appliquée) et un groupe de contrôle (auquel la politique n'a pas été appliquée pour représenter le groupe alternatif). L'effet de la politique est mesuré par la différence des apports et des résultats entre les deux groupes scolaires. Cette méthode est la plus adaptée car la désignation aléatoire assure que le groupe de contrôle représente avec certitude ce qui se serait produit si la politique n'avait pas été appliquée. C'est également la plus coûteuse et elle est toujours encore possible (pour des raisons légales, pratiques et éthiques).
- **Comparer l'étude de groupes.** Elle consiste à identifier deux groupes avec des caractéristiques similaires (dans notre exemple les écoles dans deux quartiers différents) et on applique la politique uniquement à l'un des deux groupes (dans notre exemple les écoles d'un seul quartier). Comme auparavant, les effets de la politique sont mesurés par la différence entre apports et résultats entre les deux groupes. Une comparaison bien menée des études des groupes peut être aussi précise que les essais randomisés. Mais il existe toujours le risque de variables non observables qui affecteront différemment les deux groupes (dans notre exemple, cela peut être la crise d'une société située dans un des deux quartiers) et qui de ce fait fausse les résultats.
- **Etude d'un groupe unique avant et après.** Elle consiste à comparer les données et les résultats avant et après que la politique ait été mise en œuvre. Elle suppose qu'aucun changement ne serait intervenue dans les données et les résultats si la politique n'avait pas été appliquée. Cette supposition est lourde en raison des nombreuses variables qui pourraient affecter les retombées sociales durant une période assez longue (dans notre exemple, cela pourrait être une profonde récession frappant la ville et provoquant une détérioration de la cohésion sociale, qui ne pourrait pas être attribuée à la politique – qui aurait plutôt eu pour effet de supprimer l'effet négatif de la crise).

Le choix entre les trois options suppose inévitablement un compromis entre les coûts et les possibilités des différentes méthodes. Si les essais randomisés ne sont pas faisables, la comparaison de groupes d'étude et l'étude d'un groupe unique avant et après la politique peuvent être appropriées dans la mesure où l'analyse des résultats tient dûment compte des limitations inhérentes à la méthode ².

Raccourcis possibles

Les résultats finaux désirés d'une politique spécifique peuvent être particulièrement difficiles à évaluer en raison des nombreuses interactions possibles sur une longue période de temps nécessaire à la politique de se dérouler pleinement. Dans ce cas, l'exercice d'évaluation pourrait se limiter à analyser l'impact de la politique sur des résultats intermédiaires, se basant sur la littérature existante pour prouver l'impact sur les résultats à long terme.

Dans nos exemples ci-dessus, évaluer l'impact de la politique sur la cohésion serait difficile, la cohésion est un concept très complexe dépendant de nombreux facteurs.

*Cependant, supposez que quelques études mettent en évidence qu'améliorer la qualité de l'expérience interculturelle à l'école augmente également la cohésion sociale, alors l'évaluation pourrait se limiter à démontrer l'impact (positif) de la politique sur les expériences interculturelles dans les écoles et cela sera suffisant pour conclure que la politique a également un impact (positif) sur la cohésion.*³

Autres questions en matière d'évaluation de politique

1. Travail préparatoire

L'évaluation de l'impact est coûteuse car cela demande de collecter des quantités significatives d'informations sur de longues périodes de temps, et quelquefois des analyses sophistiquées de statistiques. Pour cette raison il est utile d'évaluer uniquement l'impact de politiques mobilisant d'importantes ressources, qui concernent des questions stratégiques, qui sont innovantes, non évalués et susceptibles d'affecter l'élaboration de politiques.

Avant d'entreprendre l'évaluation de l'impact, les étapes suivantes doivent au minimum être entreprises :

- Un passage en revue de la littérature existante sur des cas similaires, qui pourrait aider à structurer et à supporter l'évaluation et interpréter ses résultats (et dans certains cas pourrait conseiller d'abandonner la politique elle-même).

² Pour de plus amples informations:
World Bank (2011), Impact evaluation in practice, downloadable at www.worldbank.org/ieinpractice.
European Commission (2011), A guide to social experimentation, downloadable at ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7102&langId=en;
American Evaluation Association (2004) What Constitutes Strong Evidence of a Program's Effectiveness?, downloadable at www.whitehouse.gov/omb/part/2004_program_eval.pdf.

³ Cock J.C. *cit.*

- Un passage en revue de données et d'informations disponibles, également en relation avec une politique alternative.
- Prévoir l'évaluation de façon prospective, avant la mise en œuvre de la politique, y compris la fréquence de collecte des données, les sources, la façon de procéder (qui sera chargé de cette tâche) et les ressources nécessaires.

2. Information qualitative et point de vue des parties prenantes

Ce document met l'accent sur les indicateurs (avant tout quantitatifs). Cependant l'information qualitative, la gestion des données et le procédé d'évaluation sont également nécessaires pour la mise en œuvre du programme et pour examiner des questions de procédure qui soient critiques dans l'information et l'interprétation des résultats des évaluations d'impact.

De plus, il est crucial que les points de vue des parties prenantes soient prises en compte dès le début (lors de l'élaboration de la théorie de changement, de la chaîne de résultats et des indicateurs) et jusqu'à la fin (l'analyse des résultats). Les points de vue des parties prenantes peuvent également donner des indices importants durant le processus d'évaluation.

3. Effets inattendus

La politique peut avoir des effets secondaires (positifs ou négatifs) sur les variables qui n'ont pas été prévus. Il est important de concevoir le processus d'évaluation dans un sens qui permette de saisir de tels effets secondaires positifs ou négatifs. Cela suppose que l'on réfléchisse en amont à des indicateurs additionnels qui ne sont pas immédiatement reliés à nos objectifs (à moyen ou long terme). Cela peut être un moyen d'inclure les préoccupations des parties prenantes ou les points de vue négatifs dans la conception de l'évaluation.

4. Coût de la politique

La performance et l'évaluation de l'impact témoignent de ce que la politique a permis de réaliser (en termes, respectivement, de produits et de résultats), c'est-à-dire sa capacité à réaliser les résultats escomptés.

En comparant des stratégies alternatives, il peut être important d'introduire les chiffres dans le tableau. Les concepts de rentabilité et d'efficacité deviennent pertinents :

- Stratégie rentable : donner les résultats souhaités au moindre coût

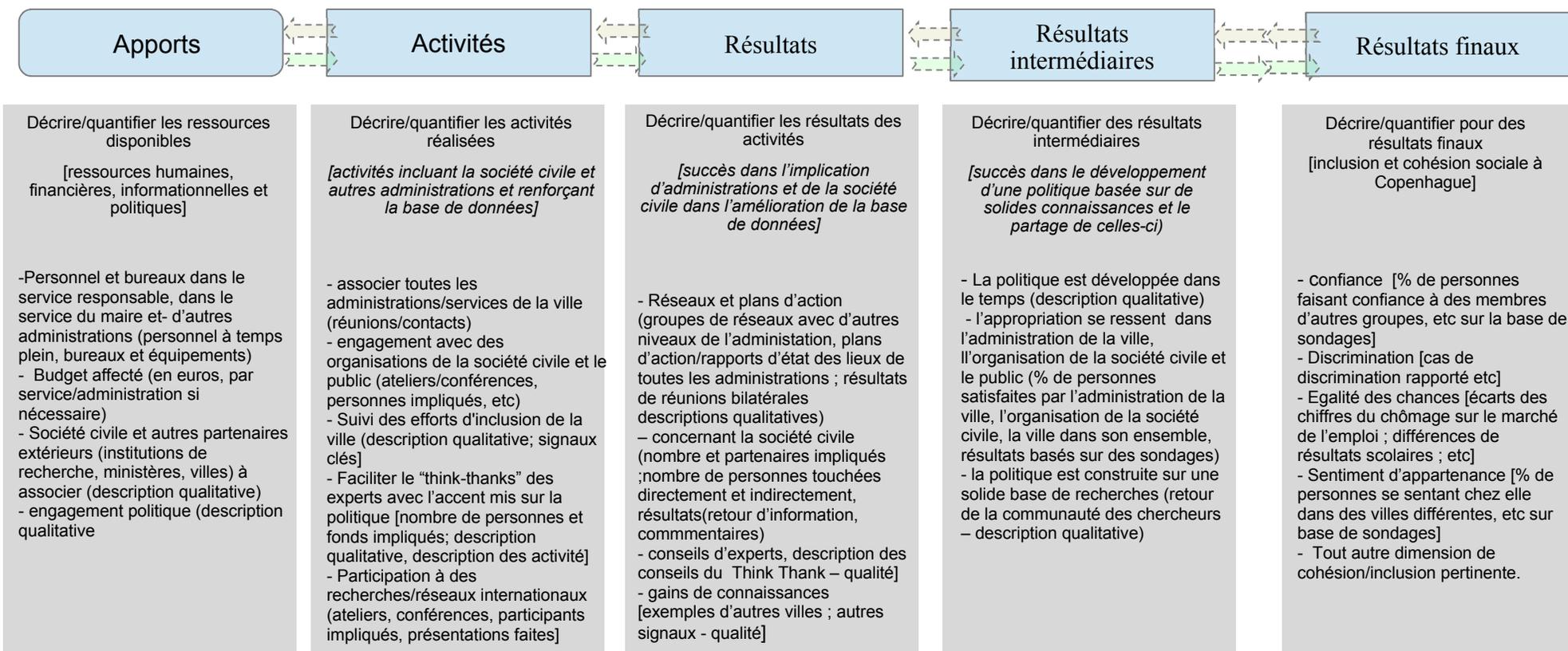
- Stratégie efficace: maximiser les avantages par rapport au ratio des coûts. Cela exige de convertir en monnaie les changements (bénéfices) et les entrées (coûts) de la politique (avec des techniques d'analyse coûts-bénéfices). L'analyse coûts-bénéfices est largement appliquée dans les politiques environnementales. Cela peut être plus difficile pour les politiques sociales/culturelles

Annexe : 4 exemples de la vie courante

Nous donnons ci-dessous deux exemples de politiques devant être évaluées et la chaîne de résultats qui en découle (avec les indicateurs à utiliser pour évaluer la performance/l'impact)

Evaluation des propres objectifs et processus (Copenhague)

Copenhague étend l'utilisation de la "théorie du changement" à l'évaluation des buts de ses propres groupes et des processus (après l'avoir utilisée pour évaluer des projets externes depuis 2007). Cette initiative est basée sur l'idée que la politique n'amènera du changement que si l'appropriation est déjà établie dans la phase de développement. L'exercice dispose d'un mandat trans-sectoriel et implique des parties prenantes multiples dans un processus de co-création. L'évaluation des processus et des politiques est jumelée aux objectifs communs de garantir l'appropriation, assurant des retours d'information adéquats dans la boucle de la politique et renforçant ainsi la base de données.



Contexte et facteurs à risque

Des changements dans le contexte social, économique, politique qui peuvent affecter l'impact de la politique (par exemple changements dans les priorités et les allocations du budget ; chocs économiques négatifs/positifs)

Innovation et croissance dans une stratégie interculturelle (Patras)

Patras est en train de développer sa stratégie interculturelle. La stratégie est multidimensionnelle, englobant les secteurs économiques, culturels et politiques. Le but global est de développer Patras comme un point de rencontre interculturelle construit sur sa position géographique et son histoire.. Concernant le domaine économique (point central de cette Charte) la stratégie met en évidence le potentiel migratoire pour dynamiser le potentiel économique et d'innovation de la ville. Des actions pour encourager l'esprit d'entreprise des migrants et leur participation au marché du travail sont prévues.



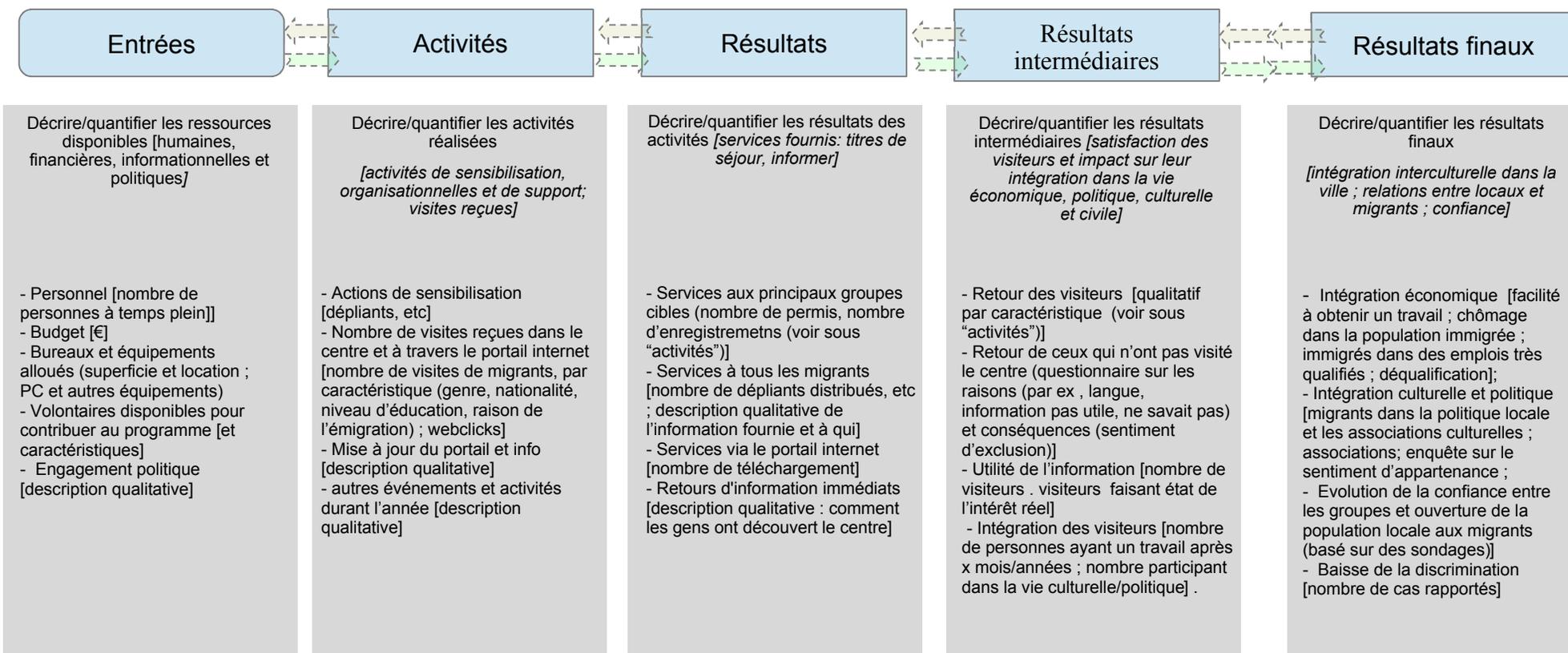
Apports	Activités	Résultats	Résultats intermédiaires	Résultats finaux
<p>Décrire/quantifier les ressources disponibles</p> <p>[Ressources <i>humaines, financières, informationnelles et politiques</i>]</p> <ul style="list-style-type: none"> - Personnel [nombre de personnes à temps plein] et Budget [€] - Bureaux et matériels mis à disposition [location, nombre de PC/autres équipements] – Volontaires disponibles pour contribuer [nombre, caractéristiques] - Potentiel et engagement d'ONGs locales [nombre, description qualitative d'intérêt] - Engagement d'associations locales d'affaires [description qualitative] - Engagement politique [description qualitative] - Engagement du "Conseil pour l'intégration des migrants" de Patras [nombre de sessions, description qualitative d'intérêt] 	<p>Décrire/quantifier les activités réalisées</p> <p>[<i>activités pour engager, rencontrer, former et promouvoir les entrepreneurs/travailleurs locaux et étrangers</i>]</p> <ul style="list-style-type: none"> - Engager des migrants et autres résidents/acteurs [n. de réunion avec des associations locales et de migrants, ONGs, université et technopôles] - favoriser les rencontres [nombre d'ateliers, conférences et de participants – aussi dans le pays d'origine] - Fournir de la formation [nombre de cours pour les entrepreneurs et travailleurs étrangers, langue, culture, santé, etc.] - Promouvoir l'excellence [nombre de prix et candidats] - Autres activités [description qualitative/quantitative] 	<p>Décrire/quantifier les résultats des activités</p> <p>[<i>succès avec des entrepreneur et des travailleurs locaux et étrangers et reconnaissance de la société</i>]</p> <ul style="list-style-type: none"> - Engagement [nombre de clauses dans docs formels; nombre d'accords bilatéraux avec ONG (organisations non gouvernementales), univ/technopôles; associations de migrants locales] - Rencontres [nombre de participants touchés directement/indirectement, y compris des pays d'origine; nombre de relations formelles créées] - Formation [satisfaction des participants et employeurs locaux, basée sur des sondages] - Promotion de l'excellence [reconnaissance par les migrants et la société plus largement, sur la base de sondages] - Reconnaissance de la stratégie dans les débats publics [présence dans les médias etc] - Engagement d'organismes locaux reliés à la thématique , par ex Chambres de commerce , administration régionale, Unité de la Grèce occidentale 	<p>Décrire/quantifier les résultats intermédiaires des activités</p> <p>[<i>contribution des entrepreneurs et travailleurs migrants à l'économie locale</i>]</p> <ul style="list-style-type: none"> - entrepreneurs étrangers [nombre de sociétés, par secteur et emplois relatifs] - leur contribution à l'innovation [% de sociétés innovantes; % dans les technopôles] - leur contribution à l'exportation [nombre de sociétés étrangères exportant et % par rapport aux exportations totales] - Contribution des étrangers à l'économie locale [% en emplois locaux, par spécialisation et occupation; % d'exécutants, de managers et de postes de chercheurs, % d'étrangers dans PA local, par position] 	<p>Décrire/quantifier les résultats finaux</p> <p>[<i>développement et compétitivité, cohésion sociale</i>]</p> <ul style="list-style-type: none"> - Changement dans la performance de l'économie locale [accroissement de la valeur ajoutée, emploi, exportations, contenu technologique et innovation] - Changement dans la perception du rôle des étrangers dans l'économie locale [qualitativement, sur base de sondages] - Evolution de la confiance à l'intérieur et entre les groupes [% de personnes faisant confiance à des membres d'autres groupes, sur base de sondage]

Contexte et facteurs de risque

Changements dans le contexte social, économique, politique qui peuvent affecter l'impact de la politique, comme c'est actuellement le cas (par ex : changement dans les priorités politiques et allocations budgétaires, immigration/émigration, chocs économiques positifs/négatifs)

Centre d'accueil (Hambourg)

Le Centre d'accueil a été créé en 2007 dans le cadre du programme "Bienvenue à Hambourg". Le groupe cible principal sont des étudiants et des ouvriers qualifiés, auxquels le Centre fournit un permis de séjour et des services d'enregistrement. Le Centre fournit également à tous les migrants l'information de base leur permettant de vivre à Hambourg (par ex : comment trouver un logement, ouvrir un compte en banque, etc.). Un portail internet complète les activités du Centre. En 2012 le Centre a fourni 6500 permis (plus de 3000 en 2008) et plus de 16 000 services d'information (6 000 en 2007), 190 000 consultations via internet.

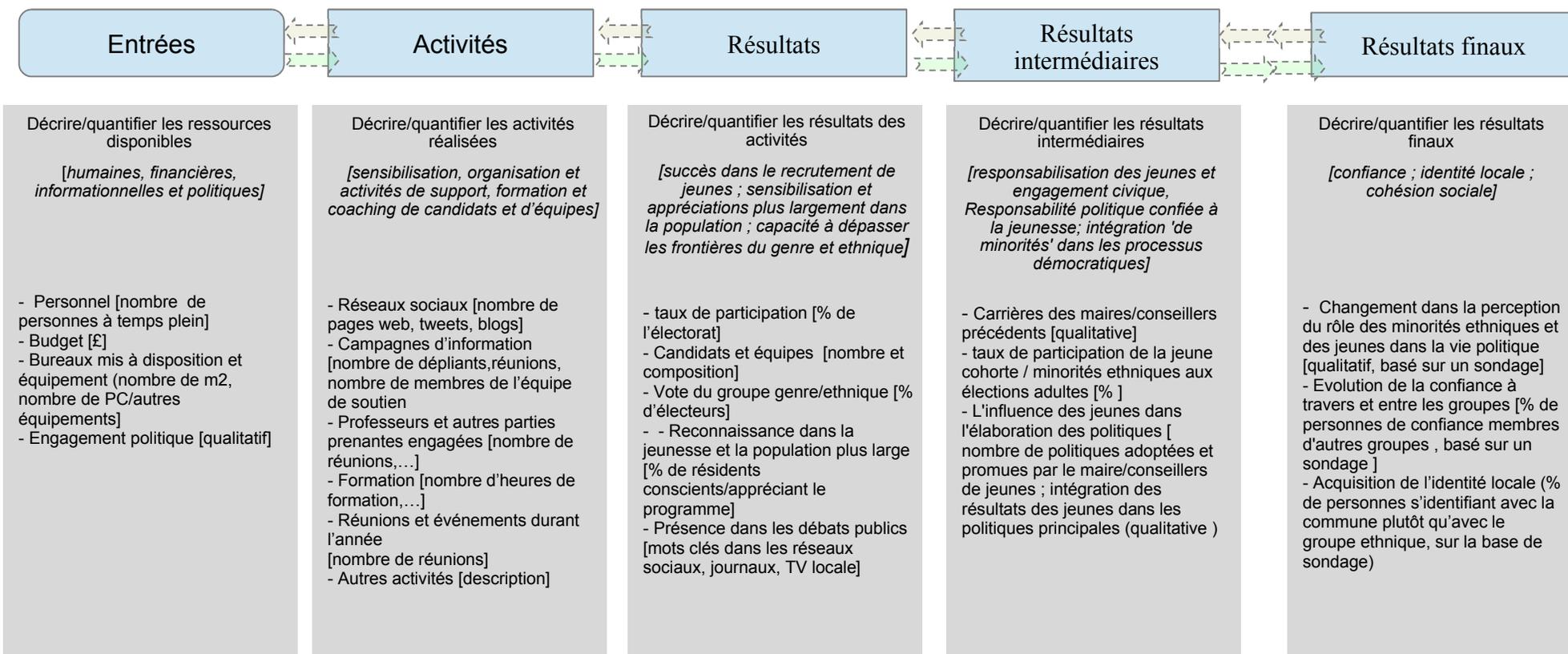


Contexte et facteurs de risque

Changements dans le contexte social, économique, politique qui peuvent affecter la politique
(par ex. Changements dans les priorités politiques et chocs économiques)

Un maire pour la jeunesse à Lewishman (Londres)

Un maire pour la jeunesse a été instauré il y a 10 ans pour fournir un lieu et un canal pour que les avis des jeunes puissent être entendus par les décideurs et en fin de compte pour augmenter la participation civique et la cohésion sociale. Le maire pour la jeunesse dispose d'un budget annuel de £30,000 et il est soutenu par un groupe de jeunes conseillers et un panel de jeunes citoyens. Le jeune maire est âgé de 13 à 17 ans et il est élu démocratiquement chaque année par des jeunes âgés de 11 à 19 ans par le biais des écoles et des collègues de Lewisham. Le programme est maintenant largement reconnu. Le plus récent taux de participation s'élève à 52 %, bien plus élevé que l'élection actuelle à mi-mandat (30 %).



Contexte et facteurs de risque

Changements dans le contexte social, économique, politique qui peuvent impacter la politique
(eg. Raisons de l'émigration/immigration ; chocs économiques négatif/positif ; changements dans le sentiment politique)