Note sur les spécificités de l'évaluation d'impact des programmes financés par la politique de cohésion européenne

T. Delahais — Juin 2025

L'évaluation d'impact des programmes financés par la politique de cohésion européenne présente des défis particuliers qu'il est essentiel de prendre en compte lors de la rédaction des cahiers des charges (CDC). Cette note vise à clarifier ces spécificités pour aider les personnes concernées à fournir des pistes pour les prendre en compte, et ainsi mieux concevoir et utiliser les évaluations dans leurs contextes respectifs. Parmi ces enjeux : trouver des usages et des usagers pour l'évaluation ; impliquer les parties prenantes dès l'amont ; resserrer le périmètre de l'évaluation ; mieux connaître l'objet à évaluer ; repérer les difficultés intrinsèques liées à l'instrument financé ; mieux comprendre la notion d'impact elle-même ; la clarification des compétences nécessaires à l'évaluation ; et l'adaptation du contenu de l'évaluation en cours de route.

Une bonne évaluation d'impact commence par un bon cahier des charges, mais celui-ci est lui-même l'aboutissement d'un travail de planification et de préparation réalisé par les services. Lors de ce travail préliminaire, on doit pouvoir répondre à des questions telles que :

1. Est-ce le bon moment pour cette évaluation ? Que sait-on déjà sur cette thématique ? Y a-t-il déjà eu des évaluations sur ce sujet ? Que pourrait-on apprendre de nouveau ?
2. À qui cette évaluation pourrait-elle être utile, y compris en dehors de mon administration ? Pour faire quoi ?
3. Comment impliquer, dès l'amont, les usagers potentiels dans l'évaluation ? Comment maintenir cette implication pendant l'évaluation et en aval ?
4. Sur quoi concentrer l'évaluation pour qu'elle soit utile ? Quel pourrait être l'objet de l'évaluation ? Quelle unité d'analyse serait pertinente ?
5. Quels impacts sont recherchés, issus des objectifs ou non ? Sont-ils plausibles ?
6. Quelles sont les hypothèses sous-jacentes à l'intervention ? À quel endroit de la chaîne causale y a-t-il un risque d'échec ou d'hétérogénéité des effets ?

7. Quelles données sont disponibles pour évaluer au regard de cet impact ? Quel besoin de données ou d'analyses supplémentaires apparaît nécessaire pour mener à bien l'évaluation ?
8. Quelles compétences sont nécessaires pour mener à bien l'évaluation ? Sont-elles disponibles sur le marché ? Lesquelles existent en interne ?
9. Quel est le degré d'incertitude vis-à-vis de la réalisation de cette évaluation ? Jusqu'à quel point sera-t-il possible d'être flexible en termes de durée ou de contenu pour s'adapter aux besoins exprimés ?

Si vous préparez aujourd'hui un cahier des charges pour une évaluation d'impact, diriez-vous que a) vous êtes capable de répondre à ces questions ; b) vous trouverez la réponse sans trop de difficulté ; c) vous ne savez pas vraiment comment y répondre ? Selon la réponse, vous voudrez peut-être orienter votre travail de préparation sur les questions qui le nécessitent. Si on ne peut pas faire ce travail en interne, des prestations annexes (étude d'évaluabilité, audit des données…) peuvent également être réalisées en amont. C'est ce qui permettra aussi de se concentrer dans le cahier des charges sur l'enjeu initial, qui est de trouver le bon prestataire, à même de répondre aux besoins de l'évaluation.

Quels enjeux pour l'évaluation d'impact des programmes européens ?

Rendre la planification dynamique et rendre les évaluations utiles

Les plans d'évaluation visent à aider les autorités de gestion et leurs partenaires à anticiper les besoins en matière d'évaluation et à rendre les évaluations plus utiles. Or, ils sont souvent appliqués de manière rigide (trop d'évaluation, questions génériques, sources d'information manquantes ou non vérifiées…), en contradiction directe avec la principale recommandation des institutions européennes, qui est de faire en sorte que les évaluations soient utilisées pour améliorer les programmes menés et à l'action publique en général. Pour cela, il vaut mieux adopter une approche flexible, en ajustant la programmation en fonction des priorités du moment. Chaque évaluation devrait être guidée par le souci de trouver des usages et des usagers possibles, et d'ensuite satisfaire ces besoins identifiés. C'est d'autant plus le cas lorsque l'autorité ne mène pas d'évaluations autres que les évaluations européennes.

Impliquer les parties prenantes dès l'amont

Cependant, une difficulté récurrente des évaluations menées par les services « Europe » des collectivités et des administrations est leur capacité à impliquer leurs collègues et/ou d'autres acteurs dans l'évaluation, et notamment dans l'élaboration de la commande. Or, les programmes européens sont fondamentalement partenariaux et la liste des usagers possibles ne s'arrête pas aux cadres de l'administration. On peut s'appuyer sur le comité de suivi pour élargir la liste, mais aussi aller chercher du côté des organismes intermédiaires, des opérateurs, des collectivités partenaires, de représentants des bénéficiaires, des groupes sociaux et professionnels… Dans le cadre des programmes les plus partenariaux (S3, INTERREG, emploi…), l'évaluation devrait être un élément

constituant de l'intervention mise en œuvre. Dans tous les cas, c'est un travail de long terme qui se commence en amont (par exemple par des observations de terrain, des séminaires partagés, de la formation collective…) et doit se poursuivre d'évaluation en évaluation pour porter ses fruits.

Périmètre : éviter l'inventaire à la Prévert

Le périmètre des évaluations envisagées est fréquemment trop large, couvrant des objectifs spécifiques ou des thématiques, comportant des actions parfois très différentes les unes des autres. Inversement, il est parfois trop restreint, ne prenant pas en cause d'autres composants de la politique régionale qui sont pourtant essentiels à l'impact des interventions cofinancées par les fonds européens, ou restant sur une période trop courte pour observer des effets. Cela rend difficile l'analyse approfondie des impacts des actions menées. On peut donc soit chercher à zoomer sur des ensembles cohérents d'interventions visant à des résultats précis (les actions visant à la mobilité des personnes), élargir à la politique régionale concernée ou à un périmètre temporel plus large (par exemple pour les infrastructures), ou choisir un périmètre d'action large visant à un petit nombre d'impacts (toutes les actions FEDER & FSE et leur effet sur l'emploi…), ou encore un périmètre d'action restreint au regard d'impact nombreux (les effets des infrastructures sur la soutenabilité du développement) — mais pas tout à la fois !

Connaître son objet avant d'évaluer

L'objet à évaluer reste trop souvent mal connu avant l'évaluation. C'est dû, notamment, à la différence parfois importante entre le langage utilisé pour décrire les programmes, qui reprend les thèmes européens, et la réalité de ces programmes (intégrés dans des politiques nationales ou régionales) ; à des systèmes de suivi recourant aux indicateurs européens communs (utiles pour l'agrégation au niveau européen, mais souvent inadaptés pour rendre compte des effets spécifiques des programmes menés) ; et enfin à la méconnaissance du portefeuille des projets effectivement financés et des effets possibles des actions menées, surtout quand le portefeuille est très différent de ce qui était prévu initialement. Même dans une évaluation d'impact, les problèmes principaux peuvent relever de la mise en œuvre plutôt que des caractéristiques intrinsèques des politiques menées. Il y a donc souvent un travail d'explicitation et d'analyse des actions menées et de leurs effets plausibles à mener en amont de la rédaction du CDC, qui permettra de poser les bonnes questions et de guider les demandes faites aux prestataires.

Anticiper les difficultés intrinsèques à évaluer

Les programmes financés par la politique de cohésion portent souvent sur des objets difficiles à évaluer, parce qu'ils sont mal compris (S3), que leurs effets sont intangibles (S3, INTERREG…), ou ne peuvent être observés que sur le long terme (transport, énergie…). Le contexte actuel d'incertitude et de changement climatique complique l'analyse de ce que c'est qu'un bon projet (protection des risques…) et de ses impacts plausibles. Pour cet enjeu comme le précédent, un travail collectif d'explication des

hypothèses sous-jacentes à l'intervention évaluée est souvent nécessaire. Parfois les difficultés sont plus prosaïques et portent simplement sur l'accès aux données nécessaires. Celui-ci pourtant devrait être vérifié en amont, car il conditionne les questions qui peuvent être posées. Le cas échéant, il est possible de demander un audit des informations disponibles en amont pour vérifier ce qu'il en est.

Caractériser l'impact à évaluer

La notion d'impact est souvent mal comprise et confondue avec la vérification de l'atteinte des objectifs. Or, l'impact renvoie à des effets plus larges, attendus ou non, propres aux actions ou plus globaux (priorités horizontales). Par ailleurs, des programmes différents s'évaluent au regard de notions et d'approches de l'impact différentes : S'agit-il de savoir si les interventions ont permis d'augmenter la productivité des PME ? Les conditions qui doivent être réunies pour cela ? Pourquoi ça marche dans certains cas et pas dans d'autres ? Enfin, les programmes européens interviennent généralement en complément d'autres programmes ou cadres réglementaires, posant la question des synergies obtenues et de la valeur ajoutée européenne, une notion mal comprise.

Élargir son marché

Les évaluations de programmes européens demandent des compétences multiples, en termes d'analyse causale, de connaissance du secteur ou du territoire, mais aussi des fonds et de leurs spécificités. Il faut aussi prendre en compte la capacité à susciter des échanges entre acteurs, ou encore diffuser les résultats dans l'administration et au-delà. Prioriser certaines compétences dans le cahier des charges peut aboutir à l'exclusion de certains prestataires potentiellement pertinents, ou au contraire à les faire entrer sur son marché. Il est souvent nécessaire de connaître son marché et de se faire connaître pour avoir de meilleures réponses aux cahiers des charges. Les contrats longs type contrat-cadre, évaluation embarquée, assistance à maîtrise d'ouvrage peuvent aussi servir à faire monter les prestataires et l'équipe interne en compétence.

Organiser la flexibilité du processus évaluatif

Les CDC existants délèguent souvent l'ensemble des tâches ci-dessus à l'évaluation au lieu de les anticiper. Cette approche a trois grands défauts : une grosse partie de l'évaluation consiste alors à faire le travail préparatoire, laissant trop peu de temps à la question de l'impact ; il est difficile de modifier le contenu de l'évaluation en cours de route, même quand on se rend compte que les choix initiaux n'étaient pas très bons ; et on augmente les chances que le prestataire choisi soit inadéquat par rapport à ce qu'on veut faire. Si on ne peut pas effectuer ce travail préparatoire en interne, on a donc intérêt à le dissocier de l'évaluation, mais aussi à prévoir une flexibilité en début d'évaluation, lors de la phase de cadrage, pour faire les bons choix. Le comité de pilotage de l'évaluation peut être associé aux adaptations qui seront réalisées (par exemple : préciser les questions évaluatives pour les rendre plus utiles, clarifier les sujets qui feront l'objet d'un approfondissement, etc.). La pluralité des acteurs invités et la transparence des débats permettent aussi d'éviter les accusions sur l'objectivité de l'évaluation.