

Perspective Gestions Publiques

sommaire

éditorial

L'évaluation des politiques publiques est devenue une nécessité
Eric BESSON

Page 2

◆ **Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique**
Brève histoire de l'évaluation publiques en France

Page 3

◆ **Qu'est-ce que l'évaluation ?**
Alimenter les décideurs en éclairages inattendus
Examiner la réalité sans a priori

Page 4

◆ **Relations entre commanditaire et évaluateurs**
Comprendre un environnement politique souvent complexe
- Etat-Unis : 'Danser avec les loups'
- Pays-Bas : 'Boxer avec des gants'

Page 5

◆ **Des méthodes complémentaires ?**
- Royaume-Uni : Les revues d'efficacité sont évaluées
- Canada : Après la revue des programmes, l'évaluation se renforce

Page 6

◆ **Evaluation et débat public**
- Royaume-Uni : Le voyage de 'Sure Star'
- Australie : Pour des évaluations constructives

Page 7

◆ **Une politique, plusieurs acteurs, comment coopérer ?**
- Espagne : Une logique exploratoire
- Commission européenne : Une logique « d'exploitation »
Se comparer, coopérer pour améliorer politiques et services

La collection des
«Perspective Gestions Publiques»
est publiée sur le portail de l'IGPDE
à l'adresse suivante :
www.institut.minefi.gouv.fr
Si vous souhaitez vous abonner :
pgp-inscription.igpde@finances.gouv.fr

Contact : 01 58 64 81 47
marie-therese.deleplace@finances.gouv.fr

L'évaluation des politiques publiques est devenue une nécessité

Partout dans le monde, et pas seulement en Europe, mais aussi en Australie, en Nouvelle-Zélande, au Canada, la culture de l'évaluation progresse. Quelles raisons derrière cette prise de conscience de la nécessité de l'évaluation ?

D'abord, les finances publiques sont contraintes. Or, pour regagner des marges de manœuvre budgétaire, tout en préservant un haut niveau de protection sociale, il faut moderniser l'Etat pour le rendre plus performant. C'est l'objet en France de la révision générale des politiques publiques (RGPP) lancée en juillet 2007, qui vise à assurer le meilleur service public tout en étant vigilant sur les coûts. Cette démarche a conduit à l'annonce, par le Président de la République, de plusieurs centaines de mesures de simplification et de rationalisation.

Ensuite, les gouvernements font face à une demande plus exigeante du « citoyen - contribuable » qui non seulement attend des réponses publiques aux nouveaux risques, notamment les risques environnementaux, mais aussi raisonne en consommateur voulant une prestation de qualité et au moindre coût.

Enfin, pour les pays européens, l'Union constitue un remarquable aiguillon en matière d'évaluation. C'est le cas, par exemple, pour le versement des fonds structurels ou pour le suivi des « programmes nationaux de réforme » dans le cadre de la stratégie de Lisbonne.

Cette prise de conscience se traduit, en France, par des actions concrètes. Certaines remontent déjà à quelques années. La LOLF – loi organique relative aux lois de finances, du 1er août 2001 - a traduit la volonté forte d'inscrire l'action publique dans une perspective de performances et de renforcer le rôle du Parlement. La LOLF mentionne explicitement l'évaluation. Elle a conduit les ministères à améliorer leurs systèmes d'informations et à ne plus s'intéresser exclusivement aux moyens, mais aussi et surtout aux résultats.

La création du secrétariat d'Etat chargé de l'évaluation des politiques publiques constitue cependant un saut qualitatif, notamment dans l'évolution de la relation entre l'exécutif et l'évaluation. En effet, une spécificité du secrétariat d'Etat est de se préoccuper très fortement des solutions, de l'action. Par exemple, au sujet de la « journée de solidarité », notre étude, face à un problème identifié, a proposé trois options de solution. Elle a permis au gouvernement de rectifier - en toute connaissance de cause - certaines modalités de cette mesure conçue pour financer la dépendance.

Autre preuve de cette volonté d'action concrète, le Conseil national de l'évaluation, qui avait été mis en sommeil, laisse la place à une Mission d'évaluation des politiques Publiques. Elle regroupe des professionnels de l'évaluation provenant d'horizons et de cultures différents (corps de contrôle de l'administration, sous-préfet, économistes, ingénieurs). Elle peut s'appuyer sur des moyens externes. C'est un changement de braquet : la mission s'attaque concrètement, dans des délais courts, et en relation avec les corps : d'inspection des différents ministères, à l'évaluation des politiques publiques.

L'évaluation progresse aujourd'hui en France. En actes et plus seulement en mots.

Eric BESSON

Secrétaire d'Etat chargé de la prospective, de l'évaluation des politiques publiques et du développement de l'économie numérique auprès du Premier Ministre

Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique

Les Rencontres Internationales de la Gestion publique, organisées tous les ans par l'IGPDE en partenariat avec l'OCDE, entendent être, avant toute chose, une confrontation d'expériences. A travers divers témoignages étrangers, les pratiques administratives les plus novatrices ou les plus caractéristiques mises en œuvre dans les pays qui nous sont les plus proches ou qui partagent nos préoccupations sont en effet analysées.

Chaque année, le thème exploré s'inscrit dans l'actualité de la modernisation en France. Le thème des septièmes Rencontres, qui ont eu lieu le 23 et 24 juin 2008 au centre de conférences des ministères financiers, « Evaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique », n'a pas fait exception à cette règle. Les deux dernières années ont en effet été riches de nouveautés dans ce domaine, les plus notables étant la création du secrétariat d'état à l'évaluation et la révision générale des politiques publiques (RGPP).

Evaluer, c'est porter un jugement fondé sur des faits objectifs pour prendre ensuite des décisions. Evaluer une politique publique, c'est émettre un jugement sur la valeur de l'action engagée au titre de cette politique. La caractéristique de l'évaluation est qu'elle s'attache à vérifier l'adéquation entre ce que produit l'administration et les besoins de la société. Selon la phase de mise en œuvre, ce jugement peut être prospectif et anticiper l'action (évaluation *ex ante*), il peut accompagner l'action (évaluation concomitante), ou la suivre (évaluation *ex post*). Chacune a des objectifs différents : préparer une prise de décision, en améliorer la mise en œuvre, l'apprécier après coup.

Pour que l'évaluation des politiques publiques soit utile et contribue effectivement à l'amélioration des politiques évaluées, plusieurs conditions doivent être réunies. Les Rencontres ont décliné ces différents aspects, au cours des cinq tables rondes.

Première table ronde : pour que les résultats des évaluations ne soient pas contestables, il est nécessaire que la méthodologie suivie soit reconnue comme légitime. D'où, en ce domaine, l'existence dans de nombreux pays d'associations indépendantes qui ont défini une méthodologie mixant pluridisciplinarité, indépendance, participation des parties prenantes, etc.

Deuxième table ronde : il est nécessaire que le commanditaire de l'évaluation noue un contrat de confiance avec les évaluateurs. S'il n'est pas prêt à entendre des choses qu'il ne sait pas encore, et éventuellement à modifier sa stratégie en fonction des conclusions des experts, s'il n'est pas prêt à leur donner accès aux données et à accepter le rythme parfois lent de ce processus, alors l'évaluation ne sera pas utile.

Troisième table ronde : il est utile de distinguer l'évaluation des démarches qui en sont proches, telles que les revues de programmes, car elles ne poursuivent pas les mêmes objectifs mais peuvent apporter des bénéfices complémentaires.

Quatrième table ronde : l'évaluation associe divers acteurs qui cherchent ensemble à comprendre. Elle confronte en particulier les fonctionnaires responsables de la mise en œuvre aux bénéficiaires ou à leurs représentants. C'est de ce fait un processus d'apprentissage collectif, qui enrichit la compréhension réciproque et contribue ainsi à alimenter le débat public.

Cinquième table ronde : l'évaluation peut être effectuée à différents niveaux et en différents lieux : l'Europe, les régions (contrats de plan Etat région à évaluation obligatoire), les services déconcentrés et les opérateurs ayant délégation de service public. Car évaluer c'est explorer dans toutes les directions, et la complexité administrative peut devenir un obstacle.

Au cours de ces rencontres, certains points forts sont apparus comme un « fil rouge » structurant et repris d'une intervention à l'autre : le courage qu'il faut aux décideurs pour commanditer une évaluation et accepter de prendre en compte les constats inattendus qui en ressortent ; la distance que l'évaluateur doit préserver entre indépendance relative et confiance nécessaire ; la maîtrise difficile de la communication ; enfin, la nécessité d'une appropriation des résultats par les acteurs et bénéficiaires, sans laquelle l'utilisation de l'évaluation resterait limitée.

Brève histoire de l'évaluation des politiques publiques en France

Début des années 70 : Rationalisation des choix budgétaires (RCB) qui introduit l'évaluation *ex ante*.

1989 : Publication du Rapport Viveret, « L'évaluation des politiques et des actions publiques », répondant à une commande du Premier ministre, Michel Rocard.

1990 : Création d'une instance interministérielle chargée de l'évaluation, ainsi que du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), chargé de repérer les bonnes pratiques et d'édicter les bonnes règles et qui contribue à diffuser la culture de l'évaluation.

Dans la première moitié des années 90 : Forte dynamique de développement de l'évaluation à l'échelle des collectivités territoriales sous la pression de la généralisation de l'évaluation des actions issues des fonds structurels par la Commission européenne et d'un décret en 1993 rendant obligatoire l'évaluation des contrats de plan Etat-Région.

1996 : Création de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques et de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation (composés de parlementaires).

1998 : Transformation du CSE en Conseil national de l'évaluation (CNE) qui rassemble des experts et des représentants des administrations.

1999 : Fondation de la Société Française de l'évaluation (SFE), association ayant pour vocation générale de promouvoir l'évaluation dans les organisations publiques et privées. Elle s'efforce de faire progresser les méthodes et de favoriser le respect de règles éthiques ainsi qu'un usage approprié des résultats. C'est un lieu ouvert à tous les acteurs de l'évaluation - commanditaires, praticiens et utilisateurs - des secteurs public et privé.

1999 : Création de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) au sein de la Commission des finances de l'Assemblée nationale.

2001 : Transformation du Commissariat général au Plan en conseil d'analyse stratégique et perte de sa mission d'évaluation. Dissolution de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques à l'occasion du vote de la LOLF (art 94).

2006 : Entrée en application de la LOLF.

2007 : Création du secrétariat d'Etat de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques. La Mission d'évaluation des politiques publiques remplace le CNE. Le Conseil d'analyse stratégique retrouve un rôle d'évaluation.

Qu'est-ce que l'évaluation ?

□ La première table ronde intitulée : « *Qu'est-ce que l'évaluation des politiques publiques ?* » a contribué à clarifier la notion par rapport aux démarches proches □ Elle a développé la méthodologie usuellement appliquée par les spécialistes : pluridisciplinarité, indépendance, participation des bénéficiaires. □ Les sociétés d'évaluation formant un réseau international de spécialistes, les trois intervenantes ont présenté leurs réflexions d'experts, plus larges qu'un éclairage national □

Annie FOUQUET, vice-présidente de la Société française de l'évaluation, association partenaire de ces rencontres, a défini l'évaluation par rapport aux démarches voisines.

Eva LINDSTROM, présidente d'un des Instituts nationaux d'audit de Suède, a approfondi les compétences des évaluateurs.

Nicoletta STAME, professeur à l'université 'La sapienza' de Rome, a mis en évidence le lien systémique entre les différentes méthodes d'évaluation et les différentes visions sur les politiques publiques.

Le moment où l'évaluation des politiques publiques est sous les feux de l'actualité est sans doute un bon moment pour clarifier les concepts et différencier les démarches proches, car chaque dispositif se distingue par des objectifs, un référentiel et des conséquences différents.

Le contrôle consiste à vérifier la conformité de l'action administrative à un référentiel de règles écrites, à des lois ou des textes officiels. En cas de manquement, la sanction peut être un rappel à l'ordre. Le pilotage, ou « contrôle de gestion » consiste à suivre en temps réel l'exécution d'une action, en fonction du programme tel que défini à son début et de ses objectifs affichés, dans le but de corriger l'action si elle dérive ou d'en rectifier l'allure pour maintenir le cap. L'audit a pour but de réduire les risques, et son référentiel est « les bonnes pratiques de la profession ». Ses conséquences sont des recommandations pour éviter certains risques repérés.

L'évaluation consiste à mesurer la pertinence et à optimiser les résultats de l'action publique, en référence avec les besoins de la société tels que la politique publique les a définis. Pour mesurer l'écart entre les objectifs poursuivis et les résultats obtenus sur la société, il faut être capable de dire quels objectifs visait la politique publique, alors même qu'ils ne sont pas toujours explicites. Le référentiel est donc à construire chaque fois car il est différent pour chaque évaluation. Les données sont rassemblées et analysées dans un but particulier. Les conséquences de l'évaluation sont surtout d'expliquer la chaîne des causes, de rendre certains effets compréhensibles par l'analyse dans le but d'aider la prise de décision stratégique.

Alimenter les décideurs en éclairages inattendus

« Il n'est rien qu'un gouvernement déteste plus que le fait d'être bien informé, cela augmente considérablement la complexité et la difficulté du processus menant aux décisions. »

John Maynard Keynes¹

Pour effectuer le suivi, les évaluations, les audits comme toute autre forme de contrôle et d'analyse *ex post*, il faudrait que les dirigeants des services administratifs et des agences, aussi bien que les fonctionnaires en général, ne voient plus l'évaluation et l'audit seulement comme des épreuves inévitables mais aussi comme un moyen de renforcer la performance administrative.

Pour des évaluations et des évaluateurs performants

L'évaluation devrait être considérée comme une profession, exercée par des évaluateurs compétents, travaillant avec des méthodes correctement testées et ayant la possibilité de conserver indépendance et intégrité par rapport à leur hiérarchie. Le contrôle qualité et l'assurance qualité doivent être utilisés systématiquement en accord avec des critères

prédéfinis. Les évaluateurs doivent pouvoir accéder aux données et utiliser les informations de toutes les sources. Ils doivent s'efforcer de présenter leur rapport de telle manière que les parties prenantes trouvent intéressant de s'emparer des résultats de l'évaluation, ce qui exige des mesures actives de communication.

Il est essentiel que les évaluations puissent également alimenter les décideurs en approches inattendues, en angles et en perspectives nouveaux. Il faut aux décideurs du courage pour formuler, au-delà des évidences, une demande de connaissance et des recommandations. Cela requiert de bons évaluateurs, mais plus encore un environnement politique ayant la hardiesse de recevoir et d'utiliser de nouvelles connaissances. Donner aux politiciens ce dont ils ont besoin, ce n'est pas toujours la même chose que de leur donner ce qu'ils veulent.

Examiner la réalité sans a priori

L'évaluation est un processus collectif par lequel les acteurs impliqués dans une politique publique, selon leurs différents rôles, évaluent les résultats. Le but de l'évaluation peut être soit d'évaluer si les résultats attendus ont été obtenus, et ont pu résoudre les problèmes concernés, soit - le plus souvent - d'évaluer si des résultats inattendus ou fortuits ont eu des effets positifs ou négatifs.

Deux manières de voir les politiques publiques

Les approches de l'évaluation peuvent être différentes selon la manière dont on conçoit des politiques publiques. Deux traditions principales sont en présence :

- soit la politique publique est vue comme un « traitement » administré à un groupe cible de bénéficiaires, et on fait l'hypothèse que, si elle est bien dosée, leur problème sera guéri par cette « pilule ». Les politiques pourraient ainsi être conçues dans des conditions de rationalité. La qualité de l'évaluation reposerait alors entièrement sur une méthodologie valide, garantissant la vérité du résultat. Celui-ci pourrait être offert en tant que tel à l'attention des décideurs;
- soit la politique publique est vue comme un système d'interventions

concrètes pour résoudre des problèmes complexes, actions dont les résultats évoluent au cours du processus. Dans cette vision, les résultats sont considérés comme très liés aux conditions de mise en œuvre. L'évaluation part de l'hypothèse que la source d'échec ou de réussite se trouve dans les différences locales, qui doivent donc être analysées de manière comparative et empiriques. L'évaluation implique alors en général toute la communauté concernée par cette politique publique (les décideurs, les personnes qui délivrent le service, les bénéficiaires, etc) et compare des groupes témoins qui pratiquent des conditions de mise en œuvre différentes.

La grande singularité de l'évaluation par rapport aux diverses formes de contrôle est qu'elle ne présuppose aucune manière prédéterminée de faire des choses, à la seule condition que la légalité soit respectée. Ceci est difficilement compris dans la tradition européenne de la loi administrative, fondée sur la légitimité et la procédure. Faire quelque chose différemment de la manière prévue n'est pas nécessairement illicite et peut même s'avérer très salutaire. En effet, c'est à cette seule condition que l'innovation a une chance d'advenir. Il est donc primordial de créer une « culture de l'évaluation ».

1. Cité par Eva Lindström au début de son intervention

Relations entre commanditaire et évaluateurs

□ **La deuxième table ronde, intitulée : « Établir des relations claires entre le commanditaire et les évaluateurs » a mis en évidence l'impérieux besoin d'un contrat précis, du respect du rythme particulier de l'administration et d'un accord sur les suites données** □ **Ces facteurs conditionnent en effet le succès et donc l'utilité de l'évaluation** □ **Les Etats-Unis et les Pays-Bas témoignent de ces nécessités : face au commanditaire, l'évaluateur doit être capable de combiner indépendance, force de conviction et propositions claires, voire percutantes.** □

Président : Jean-René BRUNETIERE, Cercle de la réforme de l'Etat

États-Unis : Jonathan D. BREUL, IBM, Center for the Business of Government

Pays-Bas : Peter Van Der KNAAP, Cour des comptes des Pays-Bas

Comprendre un environnement politique souvent complexe

Pour être efficace et influencer sur les politiques publiques, une évaluation ne peut pas être menée sans une bonne connaissance du contexte. L'évaluateur doit donc trouver un équilibre entre les principaux acteurs présents et mesurer l'étendue du projet, comprendre le contexte politique (y compris les relations parfois conflictuelles entre les parties concernées), consulter le commanditaire et l'ensemble des acteurs tout en répondant aux besoins de chacun, respecter les contraintes liées aux délais auxquels est soumis le commanditaire (le rythme du décideur politique n'est pas nécessairement celui de l'évaluateur), respecter les standards de l'évaluation professionnelle et produire un rapport équilibré. Par ailleurs, le temps de l'évaluation ne doit pas se limiter aux rendez-vous obligatoires. L'évaluation, pour être efficace, doit au contraire devenir un état d'esprit et se pratiquer chaque jour.

Etats-Unis : 'Danser avec les loups'

Opposants ou soutiens aux programmes mis en œuvre, hommes politiques ou simples citoyens, tout le monde doit pouvoir suivre les travaux d'évaluation des politiques publiques au niveau local comme au niveau fédéral.

Vers une pratique apaisée

Dès les années 1950, la commission Hoover recommandait la mise en place d'évaluation des politiques publiques. Le message a été entendu, et les années 1970 ont connu un véritable 'âge d'or' de l'évaluation. Après une nette régression et des tensions dans les années 1980, la tendance est aujourd'hui à un retour vers une pratique plus apaisée : l'évaluation est perçue comme l'un des outils les plus essentiels mis à disposition des décideurs fédéraux pour contrôler la rationalité de leurs politiques et l'efficacité de leurs programmes managériaux. Le Government Performance and Results Act (GPRA) du 3 août 1993 définit l'évaluation comme « une estimation, à travers des mesures objectives et des analyses systématiques, de la manière et des moyens utilisés par le gouvernement pour atteindre des objectifs prédéfinis ». Les évaluateurs doivent ainsi comprendre les besoins des différents donneurs d'ordre afin de produire des évaluations qui auront de l'influence et qui seront mises en pratique.

La relation évaluateur/commanditaire donc repose sur un strict principe de séparation : l'évaluateur d'un programme ne peut pas être le responsable du programme lui-même. Trop près du sujet, il ne pourrait pas s'en détacher pour être indépendant et neutre. L'évaluateur doit cependant bien connaître le programme sur lequel il se prononce et développer une force de conviction reposant sur une confiance continue de la part du commanditaire. Il doit donc quotidiennement '*danser avec les loups*' selon la métaphore actuellement utilisée aux Etats-Unis par les décideurs politiques (¹).

Pays-Bas : 'Boxer avec des gants'

Dans les années 1970, la Hollande s'est engagée sur la voie de l'Etat providence. Les gouvernements d'alors ont souhaité présenter des 'preuves scientifiques' des résultats obtenus, et se sont engagés à produire des évaluations tous les 5 ans. Ce rythme s'étant avéré impossible à tenir, l'approche des années 1980 a été plus pragmatique. L'évaluation n'est plus aujourd'hui perçue comme une science exacte mais comme un simple moyen d'informer les responsables politiques. Depuis les années 1990, l'évaluation est d'ailleurs essentiellement centrée sur les aspects budgétaires. Les évaluateurs combinent une grande indépendance vis-à-vis du commanditaire et une grande écoute face aux attentes du commanditaire. Ils peuvent également faire appel à un comité d'experts, groupe critique les accompagnant à chaque étape.

Réagir face aux effets inattendus

L'évaluation des programmes et la prise en compte des résultats est obligatoire aux Pays-Bas. Si une administration locale ou nationale n'en tient pas compte, le ministère des finances intervient. Il peut décider de budgéter ou non un programme ou reconsidérer une politique, parfois dans son ensemble. Deux effets sont alors à prendre en compte : les effets attendus et les effets non souhaités. En effet, une évaluation ne doit pas être rejetée au prétexte que son résultat n'est pas conforme aux attentes. L'évaluateur doit donc parfois 'boxer avec des gants' selon l'expression utilisée par P. Van der Knaap : il annonce ses conclusions avec fermeté et mesure, qu'elles correspondent ou non aux attentes du commanditaire. Il peut également devenir une force de proposition.

Standards professionnels aux États-Unis

L'évaluateur peut s'appuyer sur plusieurs guides de procédures, rédigés par des associations (Guiding Principles For Evaluators, de l'American Evaluation Association ou le Program Evaluation Standards du Joint Committee on Standards for Education Evaluation) ou par l'Office contrôleur des fonds publics, l'US Government Accountability Office (Government Audit Standards ou Yellow Book) .

De sensibilités différentes, ces guides s'accordent néanmoins sur les points essentiels à respecter : impliquer les parties en présence ; garantir l'indépendance de l'évaluateur et ne pas taire les éventuels conflits d'intérêts ; étayer les conclusions et les recommandations finales par autant de preuves que nécessaire ; garantir la confidentialité de certaines informations ; rester équilibré (l'évaluation ne se mène ni à charge ni à décharge) ; conserver des traces du travail effectué pour pouvoir répondre à toute critique ultérieure.

¹ *Dances with wolves*, film de Kevin Costner, 1990, cité par J. D. Breul. A la fin de la guerre de Sécession, le lieutenant John Dunbar est envoyé dans un poste avancé en territoire indien ; il se lie d'amitié avec les Indiens et les loups, et devra faire face à ses anciens collègues de l'armée.

Des méthodes complémentaires ?

□ **La troisième table ronde** « *L'évaluation complément des revues de programmes et de la culture de résultat* » a comparé deux dispositifs proches. □ **Les revues de programmes qui visent à rétablir l'équilibre budgétaire, à réduire la dette et à avoir de meilleurs programmes pour les citoyens, portent sur les organisations et les processus, mais également sur l'efficacité des politiques publiques.** □ **L'évaluation des politiques publiques joue un rôle complémentaire pour comprendre les résultats, redéfinir les objectifs et améliorer les politiques publiques** □

Président : François-Daniel MIGEON, directeur général de la modernisation de l'Etat

Royaume-Uni : Sue RICHARDS, Sunningdale Institute, National School of Government

Canada : Anne ROUTHIER, Centre d'excellence en évaluation

Grand témoin : Maurice BASLE, université de Rennes 1

En France, comme l'a souligné le président de la table-ronde, la révision générale des politiques publiques a capitalisé sur toutes les évaluations préexistantes. La démarche a cependant ajouté une interrogation supplémentaire, celle de la cohérence du dispositif administratif de mise en œuvre des politiques publiques. Il en tire l'enseignement suivant : plutôt que de chercher une synthèse entre les deux démarches, peut-être faut-il considérer qu'il y a deux temps, le temps court de la décision publique, qui cristallise rapidement un certain nombre de résultats préexistants, et le temps long des politiques publiques, de leur déploiement et de leur évaluation.

Royaume-Uni *Les revues d'efficacité sont évaluées*

Les '*capability reviews*' sont un processus de changement piloté par le Premier ministre et mis en œuvre par un groupe restreint d'experts indépendants ayant une grande expérience de l'administration. Proche d'une revue des programmes, ces revues d'efficacité examinent tous les 3 à 5 ans la performance de chacun des ministères ainsi que l'opportunité et la qualité de la mise en œuvre de leurs politiques publiques. Elles en tirent des conséquences quant aux budgets des ministères et aux compétences humaines nécessaires à la mise en œuvre des axes stratégiques. Les '*capability reviews*' ont ainsi révélé certaines lacunes de l'encadrement supérieur, en notant que certains dirigeants peuvent se révéler compétents en gestion administrative, mais pas en management ni en conduite du changement. De ce fait, ils ont pu être perçus non comme une solution aux problèmes, mais comme une partie du problème.

Fin 2007, les '*capability reviews*' ont été évaluées. Ce processus a été conduit par le Sunningdale Institute, organisme de recherche interne du Cabinet office. Mandaté pour apporter de la sagesse pratique

Cette évaluation a confirmé que les revues de programme avaient effectivement initié un processus de changement, y compris dans l'attitude des cadres dirigeants. Les revues d'efficacité n'ont pas eu un caractère participatif en raison des contraintes liées à la durée très courte de l'exercice. L'équipe d'évaluation a fait le constat qu'en dépit de cela, il n'y a pas eu de rejet de la part des agents ni des cadres, qui y ont vu une opportunité de faire entendre leurs préoccupations.

Toutefois, dans ses préconisations, les évaluateurs conseillent une meilleure association des cadres et des personnels dans la phase de mise en œuvre des actions qui découlent de la revue. Elle a noté également la difficulté d'impliquer les ministres, plus intéressés par les résultats que par le fonctionnement de leurs ministères. L'évaluation a suggéré un travail pédagogique auprès des ministres pour les sensibiliser au fait que la qualité du fonctionnement de leurs ministères a un impact fort sur les résultats des politiques publiques.

Canada

Après la revue des programmes, l'évaluation se renforce

1993 - 1994, lancement de la révision générale des programmes

En 1993-1994, le gouvernement de Jean Chrétien a lancé la procédure de réexamen des programmes pour faire face au déficit public. Des cibles de réduction de 5 à 25 % des dépenses des ministères ont été fixées.

Dès 1996-1997, le déficit public passait de 5 à 3 % du PIB.

Globalement, les dépenses ont baissé de 10 % entre 1995 et 1999.

Au passage, 45 000 emplois publics ont été supprimés y compris dans les fonctions du contrôle interne, de la vérification et de l'évaluation.

Dès 1997-98, la spirale baissière avait disparu. Depuis, la fonction publique a retrouvé son niveau d'emploi. La fonction de contrôle général a été rétablie en 2006.

Entre 1996 et 2006, l'effort consenti par les ministères au sein de l'administration fédérale du Canada s'est poursuivi par la mise en œuvre de sept initiatives d'examen des programmes. Pour parvenir à obtenir une bonne réaffectation des ressources, il est apparu nécessaire de mettre en place un système d'informations détaillé, accompagné d'une évaluation quant à l'efficacité, l'efficience et la pertinence des programmes et/ou politiques

■ Une cartographie de l'ensemble des programmes ministère par ministère a été établie. Elle permet un dialogue de gestion entre le secrétariat du Conseil du Trésor et les managers ministériels et les responsables des programmes.

■ En cas de projet de nouvelles dépenses, des mémoires doivent être adressés au cabinet. Dans ce cadre, l'exigence est celle d'une « *rigueur d'entrée de jeu* » : chaque nouvelle dépense doit être assortie d'objectifs de réussite, et une vigilance doit permettre d'éviter les '*doublons*' avec d'autres programmes.

Évaluer pour ‘enlever le bois mort’²

En 2006, le gouvernement a lancé « l'Examen stratégique ». Celui-ci a pour objectif d'examiner 100 % des dépenses publiques sur un cycle de 4 ans afin de parvenir à une meilleure réaffectation des ressources autour des priorités préalablement identifiées. Chaque ministère doit considérer que 5 % de ses dépenses sont non prioritaires et doivent faire l'objet de propositions de réaffectation autour des priorités gouvernementales ou, en interne au ministère, mais toujours avec la

même cible prioritaire.

L'exercice d'Examen stratégique a entraîné le développement de la fonction d'évaluation au sein des ministères. Au niveau central, la politique de l'évaluation interne a été renouvelée. Située dans le prolongement de la revue des programmes, mais installée dans la durée, elle en est devenue le complément. Elle contribue à interroger de manière permanente la légitimité et la pertinence des politiques publiques dans le respect des priorités assignées.

Un nouveau management public par la preuve

Selon Maurice Baslé, grand témoin, les exemples britannique et canadien ont montré qu'en matière de performance publique, il y a eu « renversement de la charge de la preuve ». Autrefois, les politiques ne faisaient que réagir à d'éventuelles critiques sur l'utilisation des fonds publics, désormais ils doivent faire la preuve de l'utilité socio-économique des politiques et des programmes.

Entre revue des programmes et évaluations, il existe incontestablement des oppositions. La revue paraît pressée, hyper active, et émet très rapidement des propositions utilisables immédiatement ; tandis que l'évaluation prend du temps, analyse les impacts systémiques de moyen

et de long terme, pratique le doute systématique, et produit du savoir profond et des conclusions qui n'ont pas d'utilisation immédiate. Mais les deux mondes sont de plus en plus complémentaires, en particulier grâce à l'enrichissement des données disponibles via les TIC.

Deux pistes pour l'avenir : d'une part, si les acteurs de l'évaluation sont encore un assemblage de plusieurs métiers - recherche, statistique, comptabilité, conseil - on voit apparaître la possibilité d'une vraie profession d'évaluateur.

D'autre part, la démarche de Révision générale des politiques publiques (RGPP) pourrait utilement être elle-même évaluée à moyen terme, afin d'en tirer toutes les leçons.

Evaluation et débat public

□ **La quatrième table ronde s'intitulait « L'évaluation des politiques publiques dans le débat public »** □ **Les évaluations peuvent être mobilisatrices pour les fonctionnaires parce qu'elles conduisent les agents à confronter leur action quotidienne à ses effets externes et à une certaine obligation de résultats.** □ **Elles peuvent constituer un processus d'apprentissage collectif qui permet à l'administration de progresser dans son fonctionnement, et aux citoyens de mieux comprendre le sens des politiques publiques.** □ **Publier ou non les résultats, bien manier les relations avec les médias sont les ingrédients du débat public.** □

Président : Gilles CARREZ, député, rapporteur général de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Royaume-Uni : Daniel RACHER, ministère de la jeunesse, de la famille et de l'éducation

Australie : David NICOL, ministère des finances et de la dérégulation

Le président a souligné les changements majeurs qui se sont produits en France depuis la mise en œuvre de la LOLF. Désormais les activités des administrations sont traduites en objectifs et indicateurs, ce qui permet au Parlement de se concentrer sur de vraies interrogations de politiques publiques et d'apprécier la performance des administrations. La mise en place d'un budget pluriannuel (sur 3 ans) à compter du budget 2009 va impulser un nouvel élan.

L'initiative de la Révision générale des politiques publiques, démarche portée au plus haut niveau, a permis d'évaluer de façon rigoureuse la performance des administrations et de certaines politiques publiques, débouchant sur des recommandations qui engagent les ministres. Réalisée par des équipes issues des corps d'inspection qui travaillent avec des consultants privés - comme dans le cadre des audits de modernisation ou des stratégies ministérielles de réforme - la RGPP a favorisé la création d'une expertise conjointe public/privé. Il est désormais de la responsabilité des ministres de diffuser le processus dans leurs administrations, car une réforme que les agents ne s'approprient pas n'a aucune chance de réussir. Le projet de recréer un office parlementaire d'évaluation progresse chez les députés comme chez les sénateurs. Mais certains défendent au contraire l'idée qu'il suffirait d'utiliser les nombreux rapports déjà mis à disposition des parlementaires (Cour des comptes, consultants privés pour études *ad hoc* et corps d'inspection).

Royaume-Uni Le voyage³ de 'Sure Start'

Les hommes politiques ont besoin de courage pour se lancer dans l'évaluation car les résultats mis en évidence ne sont pas toujours ceux que l'on attendait. Le programme 'Sure start' en est un excellent exemple.

En 1997, le gouvernement travailliste a eu la volonté de s'attaquer aux problèmes des enfants défavorisés pour éviter que les difficultés ne se transmettent de génération en génération. D'où l'idée de créer des services intégrés : 'Sure Start' a démarré au plus près des utilisateurs, en traduisant leurs besoins sous forme de programmes locaux mis en œuvre par des volontaires. En 1999, 250 centres locaux 'Sure Start' ont été ouverts.

Évaluation concomitante

En 2001, le 'National Evaluation of Sure Start' (NESS) a été mis en place, composé d'universitaires et de Daniel Racher lui-même. Un comité scientifique a été créé en parallèle, indépendant de l'équipe des évaluateurs mais qui doit valider les travaux du NESS, d'où des discussions parfois difficiles.

Les critères de jugement ont été affichés dès le début. La méthode a été explicitée : un questionnaire écrit auprès de 260 centres soit la moitié d'entre eux et une enquête sur place dans 26 centres (enquêtes auprès de tous les acteurs). Les évaluations ont été partenariales, et les propositions débattues et « négociées » avec les partenaires avant la remise du rapport, en prenant le temps de convaincre les intéressés.

² Comme l'a dit Anne Routhier lors de son intervention.

³ C'est ainsi que Daniel Racher a intitulé son intervention.

Corriger les inégalités de traitement

Dès 2002, le NESS a produit ses premiers résultats : les ‘*Sure Start Local Programs*’ ont été reconnus efficaces, bien organisés et produisant des services de qualité. Mais les services n’étaient pas délivrés de manière uniforme. Certains centres s’étaient concentrés sur les besoins des bénéficiaires et d’autres visaient d’abord l’implication des parents des bénéficiaires dans le programme : il n’y avait donc pas d’égalité de traitement. Tenant compte de cette évaluation, le gouvernement a modifié le dispositif lors de la généralisation des programmes ‘*Sure start*’, passant d’une large gamme de services variables d’un centre à un autre à un ‘cœur de services’ plus restreint, mais commun à tous les centres.

Deux évaluations successives, des résultats divergents

En 2005, le gouvernement voulant démontrer que ce programme coûteux et critiqué fonctionnait efficacement, lance une évaluation quant aux impacts sur les enfants de 3 ans, qui ont à ce moment bénéficié de ‘*Sure Start*’ tout au long de leur vie. Or, l’évaluation a montré au contraire que dans certains groupes cibles, comme celui des mères ado-

lescentes, des parents célibataires ou des mères au foyer sans emploi, ‘*Sure Start*’ produisait, en matière de langage et des comportements sociaux des enfants des effets négatifs.

En 2008, une nouvelle évaluation des impacts a porté cette fois sur les enfants de 5 ans. Sur les 14 points évalués, 7 présentent des effets positifs et aucun ne montre d’effet négatif. Les évaluateurs sont satisfaits du résultat. Mais lorsque les médias s’en emparent, leur vision est parfois toute autre. Pour certains journaux, les 50 % de résultats positifs sont dénoncés comme de mauvais résultats. Se pose alors la question de l’attitude des médias. Evaluer, ce n’est pas seulement ‘danser avec les loups’, ce peut être parfois ‘être jeté aux loups’ ! Cependant, il ne faut pas renoncer à publier les résultats. La communication est cruciale.

Utiliser les résultats pour impulser des changements locaux

Pour que l’évaluation soit utile, l’évaluateur doit peser sur le politique. Dans ce but, les évaluateurs ont cherché à produire des résultats compréhensibles par les commanditaires et applicables par les échelons locaux : documents courts, données claires et concises sur les résultats obtenus et enfin, informations pratiques et utilisables pour agir.

Australie

Pour des évaluations constructives

Le succès d’une évaluation se mesure au fait qu’elle est suivie d’effets concrets. Si elle reste lettre morte, elle n’a aucun intérêt. L’Australie mène une des expériences les plus anciennes en matière d’évaluation. L’évaluation *ex ante* y est obligatoire, aucune demande de dépense budgétaire ne pouvant être faite sans évaluation préalable des effets attendus, des populations visées, des coûts et des bénéfices. Depuis 1994, chaque programme doit être évalué au moins tous les 5 ans. Les évaluations donnent lieu à débat public car il existe un appel systématique et public à contributions.

L’indépendance de l’évaluateur est une des conditions de sa crédibilité. Mais on ne peut oublier que l’évaluateur est bien payé par quelqu’un, et n’est donc jamais totalement indépendant. Agences, ministère des finances ou même responsables des programmes, tout le monde peut évaluer, à condition de savoir, quand on lit un rapport, qui a fait l’évaluation.

Il y a eu des débats en Australie autour de la question de **publier ou non les résultats** de l’évaluation. Si l’évaluation est demandée par le Parlement ou par le ministère des finances, la publication va de soi. Si l’évaluation est demandée par une agence, le fait de publier peut y faire débat. Il faut parfois savoir garder confidentiels des résultats non conformes à ceux qui étaient attendus pour ne pas gêner un manager ou un ministre et permettre de ce fait que les recommandations de l’évaluation soient appliquées. En Australie, les autorités politiques ne se défient pas de l’évaluation car elle est normalisée et fréquente et que, de plus, elle se veut délibérément constructive, proposant toujours des solutions débattues et négociées entre les partenaires avant que le rapport ne sorte, sans masquer les failles de la mise en œuvre.

Une politique, plusieurs acteurs, comment coopérer ?

□ **La cinquième table ronde s’intitulait « Comment évaluer les politiques publiques décentralisées ? »** □ **De nombreuses politiques publiques, sont mises en œuvre à différents niveaux** □ **Elles concernent une multiplicité d’acteurs publics ou non** □ **Leur évaluation complexe présuppose d’établir des relations de confiance entre ces différents acteurs et un accord préalable pour savoir quoi évaluer, à quel rythme...** □ **A cette complexité, s’ajoute le rôle joué par l’Union européenne qui, depuis plus de vingt ans, impose aux États membres et à leurs régions l’évaluation des actions publiques qu’elle finance** □

Président : Adrien ZELLER, président de la région Alsace, acteur décisif de l’évaluation au sein de sa région

Espagne : Juan Maria BURDIEL NALES, directeur général de l’Évaluation au sein de l’« Agencia estatal de la Evaluacion de las politicas publicas y de la calidad de los servicios⁴ »

Commission européenne : Timo TAKKULA, service Evaluation, DG Budget

Grand témoin : Véronique CHANUT, ancien membre du Conseil national de l’évaluation, professeur à l’université d’Auvergne, Clermont 1, évaluatrice dans le cadre d’actions publiques régionales.

Comme l’a souligné en introduction Adrien Zeller, la table ronde avait pour but de clarifier, dans un jeu d’acteurs multiples, cette complexité « tout en tenant compte de la diversité⁵ ». Elle a permis de voir se confronter deux démarches : une « logique d’exploration », une « logique d’exploitation »⁶.

⁴ L’Agence nationale (étatique) de l’Évaluation des politiques publiques et de la qualité des services.

⁵ Intervention d’Adrien Zeller.

⁶ Intervention de Véronique Chanut.

Une des réformes majeures de la vie politico-administrative espagnole a été la décentralisation. Ce processus qui n'est pas terminé ne supporterait pas d'être remis en question tant il est inhérent à l'identité de l'Espagne post-franquiste. A partir de 1999, le transfert des politiques de santé et d'éducation a été couplé au transfert de la majeure partie des moyens financiers vers les 17 Communautés autonomes (77 % des dépenses publiques).

A partir de 1986, date de son entrée dans l'Union européenne, l'évaluation des politiques s'est surtout développée au niveau local, tandis qu'au niveau central les contrôles des programmes étaient renforcés pour des raisons budgétaires. Dans ce contexte, les évaluations réalisées n'avaient pas de réel impact sur le calendrier électoral national et l'élaboration des politiques. Soucieux de parvenir à une meilleure gouvernance publique, José-Luis Zapatero a prévu dans son programme électoral dès 2004 la création d'une agence nationale de l'évaluation des politiques publiques. Le 1^{er} janvier 2007, à la suite d'un long processus de discussions avec les experts puis les parlementaires, l'**Agencia estatal de la Evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios**⁷ a été créée par la loi.

Les experts envisagèrent la création d'un organisme d'évaluation de toutes les politiques publiques quel que soit leur niveau de mise en œuvre. Or, le législateur espagnol a directement rattaché cette agence à l'exécutif

national avec pour mission principale l'évaluation des politiques publiques décidées au niveau central. Comme l'a souligné Juan-Maria Burdiel Nales, il s'agit d'une « *expérience audacieuse d'institutionnalisation interne de l'évaluation des politiques publiques – suivie de près par les pays de l'OCDE et de l'UE- qui respecte les critères d'indépendance, de rigueur méthodologique, et de publicité* ».

La loi prévoit aussi que les politiques publiques mises en œuvre par les communautés puissent être évaluées, mais uniquement sur la base d'un contrat (« *convenio* ») entre une communauté et l'agence étatique. Un an et demi après la création de l'agence, aucun contrat de ce type n'a été signé, même s'il y a eu de nombreuses discussions avec chacune des communautés. C'est forte de ces discussions que l'agence nationale parie sur son exemplarité et son rôle de leadership. Elle développe son expertise, rédige un guide de l'évaluation et joue ainsi le « *chef de file* ». Depuis, plusieurs communautés autonomes, prêtes à coopérer, à se comparer, à apprendre les unes des autres, ont décidé de créer à leur niveau une agence de l'évaluation. L'Agence nationale d'Évaluation des politiques publiques semble faire école dans un pays où la décentralisation ne peut que s'amplifier tout en cherchant à faire mieux coopérer les différents niveaux. Au cours du débat, le président Adrien Zeller, décentralisateur convaincu, a salué cette « *décentralisation coopérative* ».

Commission européenne

Une logique « d'exploitation »

La Commission européenne a tout d'abord, dans les années soixante, mis en place l'évaluation du programme de recherche scientifique et technologique qu'elle finançait. Cette pratique s'est étendue aux politiques partenariales financées via les FEDER, FSE... et mises en place par les États membres et leurs régions.

Après avoir longtemps développé l'évaluation « *ex post* », l'accent a été mis, en 2000, sur l'évaluation « *ex ante* ». Même si l'ensemble de ces dispositifs obligatoires ont été très formalisés, ce n'est pourtant qu'en 2007 que l'évaluation est apparue comme un moyen de renforcer le processus de décision.

La Commission elle-même et sa direction du Budget produisent 200 évaluations par an. Elles disposent d'un stock d'informations important

qu'il est nécessaire de gérer pour améliorer la décision. Les évaluations « *ex ante* » sont désormais utilisées pour justifier auprès du Conseil et du Parlement européens les choix d'affectation des ressources financières.

Grâce au savoir-faire et acquis méthodologiques de ses services, la Commission multiplie ses recommandations et conseils auprès de l'ensemble des acteurs concernés par leur mise en œuvre. Par « ses méthodes éprouvées, ses normes, ses codifications... »⁸, l'Union européenne est entrée dans l'ère de l'exploitation de l'évaluation. Il lui reste cependant à développer la gestion optimale de ses stocks d'informations afin de faire en sorte que les processus d'apprentissage collectif (UE, États membres, régions) et l'amélioration des politiques publiques guident effectivement toutes les décisions.

Se comparer, coopérer pour améliorer politiques et services

A l'instar d'Adrien Zeller, Véronique Chanut a confirmé l'intérêt de la diversité qui démontre combien l'évaluation est « vivante » et en devenir.

A l'issue des deux interventions, elle a dégagé les « *trouvailles* » que recelaient ces deux expériences. « *Candide éclairé* »⁹, elle en a traduit les points communs sous forme de questions préalables à toute évaluation : qu'est-ce qu'on évalue lorsqu'on décide d'évaluer et ce, en accord avec les partenaires de la mise en œuvre ? quel est le statut des territoires ? sont-ils sujets ou objets de l'évaluation ? comment intégrer l'évaluation à l'action publique lorsque les temps sont différents ? A la question de départ : comment peuvent s'articuler les différents niveaux de l'évaluation, il n'a pas été trouvé d'autre réponse que celle de la coopération et de l'apprentissage commun.

En conclusion, elle a espéré qu'un jour peut-être, en Espagne comme ailleurs, les agences d'évaluation travaillent en réseau et qu'apprenant les unes des autres, elles sachent se rapprocher de la qualité que chaque citoyen est en droit d'attendre de ses services publics. Qu'enfin, elles utilisent celle-ci comme un véritable aiguillon de l'amélioration des actions publiques.

⁷ cf. note de bas de page 3.

⁸ Ibidem. Intervention de Véronique Chanut.

⁹ C'est ainsi que Véronique Chanut a qualifié son rôle dans la table-ronde.



INSTITUT DE LA GESTION PUBLIQUE ET DU DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

Directeur de la publication : Ralph DASSA, directeur général

Rédactrice en chef : Annie CHEMLA-LAFAY, Recherche, études, veille (REV)

Equipe de rédaction REV: Catherine BEAUMONT, Annie CHEMLA-LAFAY, Marie-Thérèse DELEPLACE, Claire LE FLECHER, Sylvie TROSA

Réalisation et mise en page : IGPDE / REV - RDSI

Publication trimestrielle - ISSN 1961 - 4381

MINISTÈRE
DE L'ÉCONOMIE,
DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI

MINISTÈRE DU BUDGET
DES COMPTES PUBLICS
ET DE LA FONCTION
PUBLIQUE