

Fonctions, usages et processus de l'évaluation des politiques publiques :

Bernard PERRET

Genève – 18 juin 2013

« Évaluation », un terme qui recouvre une
grande variété d'activités

Principaux critères de différenciation :

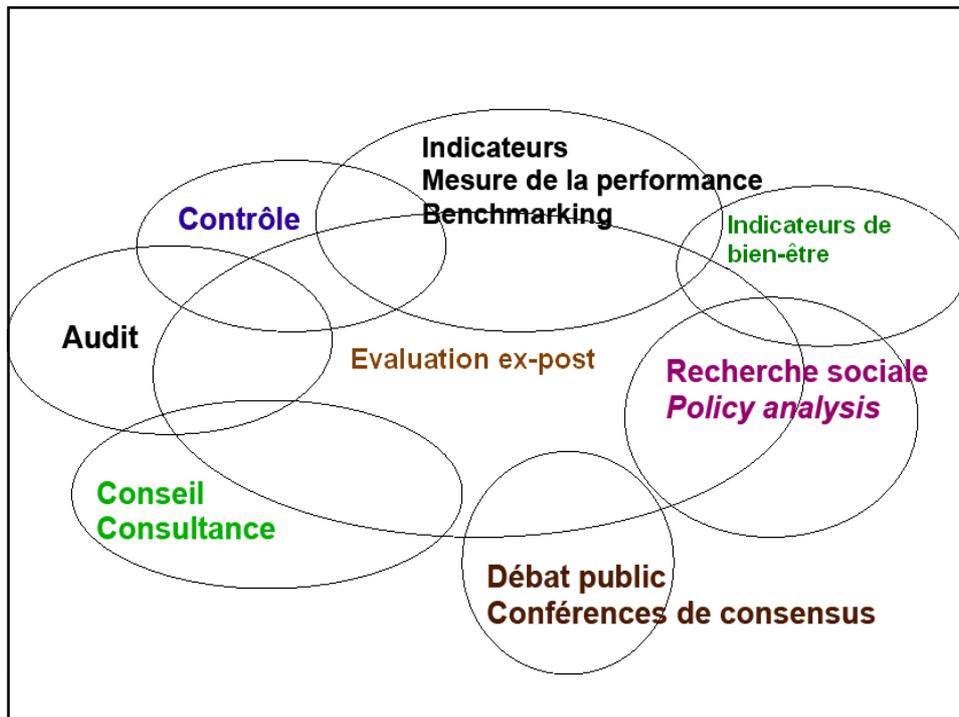
- ▶ Objets (*personnes, structures, actions*)
- ▶ Temporalité
- ▶ Cadre institutionnel
- ▶ Contexte
- ▶ Finalités
- ▶ Méthodes

Politiques, programmes et projets

- ▶ Politique : ensemble de mesures et d'activités visant un ensemble d'objectifs et de finalités en rapport avec l'intérêt général
- ▶ Programme : séquence d'actions impliquant des moyens et des responsabilités précisément définis en vue d'atteindre des objectifs opérationnels pour une échéance fixée
- ▶ Projet : action impliquant l'engagement pluriannuel de moyens en vue de la réalisation d'un investissement (physique ou immatériel)

Les temps de l'évaluation

- ▶ Évaluation *ex-ante* = étude d'impact
- ▶ Évaluation *ex-post* (rétrospective)
- ▶ Évaluation à mi-parcours
- ▶ Suivi-évaluation



Les limites d'une définition officielle

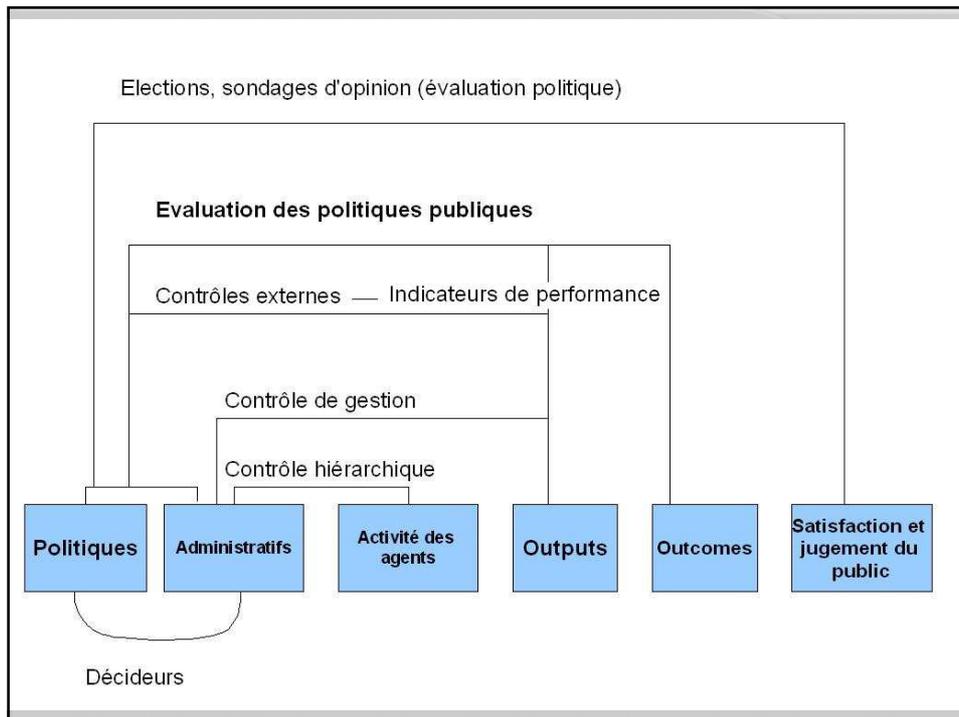
- ▶ « Évaluer une politique, c'est « apprécier son efficacité en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre » (décret du 18/11/1998)
- ▶ Une définition réductrice qui ne s'applique bien qu'à l'évaluation d'un programme...
- ▶ ...et qui ignore la diversité des finalités et enjeux de l'évaluation

Une pluralité de finalités/ usages

- ▶ Rendre des comptes sur l'utilisation de l'argent public (*accountability*)
- ▶ Décider sur une base plus rationnelle, à partir d'une analyse des effets des décisions passées
- ▶ Produire des « diagnostics partagés », faire émerger de nouvelles manières d'envisager les problèmes d'action publique
- ▶ Apprendre, se mobiliser, donner du sens à l'action, renforcer la « capacité d'agir » (*empowerment*)

Deux manières contrastées de concevoir l'EPP

- ▶ Une modalité du contrôle rationnel de l'action publique fondée sur la mesure de ses effets au regard de ses objectifs
- ▶ Une pratique institutionnalisée de réflexivité collective



Évaluation et Performance

- ▶ Performance = résultat comparé à un objectif ou au résultat obtenu par une entité comparable
- ▶ Se mesure à travers un ensemble d'indicateurs
- ▶ Une conception réductrice des effets d'une action qui s'applique mal aux politiques publiques
- ▶ Une notion typique de la « Nouvelle gestion publique » (*Management par la performance, Gestion budgétaire par la performance, etc.*)

L'impact réel des évaluations sur la décision budgétaire d'après l'OCDE

- ▶ « *Performance information* » = indicateurs de performance + évaluations de programme
- ▶ Trois niveaux de prise en compte de la Performance
 - *Presentational performance budgeting*
 - *Performance-informed budgeting*
 - *Direct performance budgeting*
- ▶ Dans l'ensemble des pays de l'Ocde, l'impact direct de la *Performance information* dans la décision budgétaire reste limité

Figure 16. Are the findings of evaluations produced by the spending ministries used in negotiations with the Ministry of Finance?

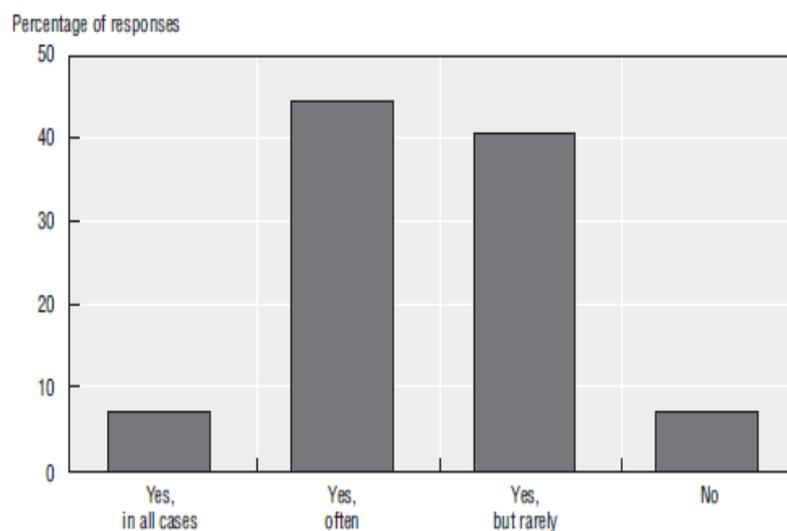
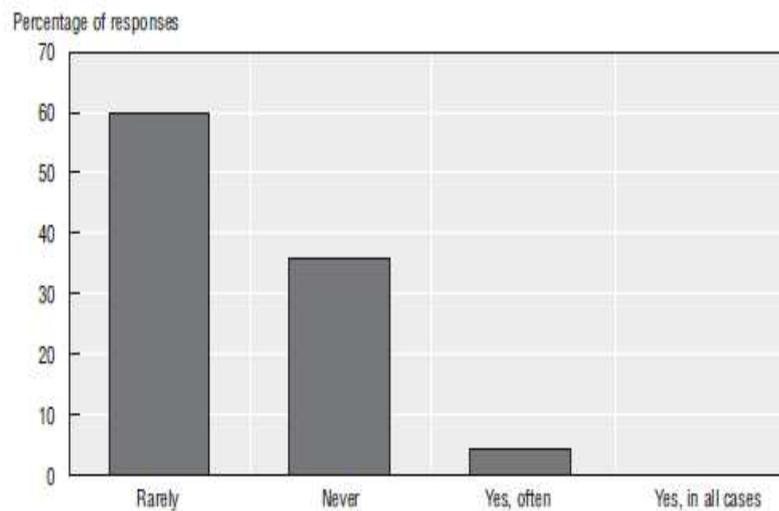


Figure 10. Does the Ministry of Finance eliminate programmes when the results show poor performance?



Note: Includes responses from 25 out of 28 countries.

Des examens de Performance orientés vers la réduction des dépenses publiques : l'exemple du NAO britannique

« The savings generated from our recommendations, exceeding our target in 2010 of generating a financial impact of £10 for every £1 it cost to run the NAO » (*Rapport annuel du NAO pour l'année 2012*)

Évaluation de programme et économies budgétaires : l'expérience canadienne (1994-1996)

- ▶ Un objectif d'économie fixé à chaque ministère
- ▶ Un réexamen systématique de l'ensemble des programmes publics
- ▶ Un large appel à l'évaluation (programmes évalués par les cellules d'évaluation des ministères sectoriels)
- ▶ Excédent des finances publiques de +0,4% en 1997-1998 contre un déficit de -5,9% du PIB en 1992 (*dépenses des programmes révisés - 10%*)

La réflexivité sociale selon Antony Giddens

- ▶ « la réflexivité de la vie sociale moderne, c'est l'examen et la révision constante des pratiques sociales, à la lumière des informations nouvelles concernant ces pratiques mêmes, ce qui altère ainsi constitutivement leur caractère ».
- ▶ Les acteurs sociaux mobilisent les connaissances auxquels ils ont accès pour réexaminer en continu le contexte et le sens de leurs actions

EPP, « approche cognitive des PP » et réflexivité sociale

- ▶ « Les politiques publiques sont le fruit d'interactions sociales qui donnent lieu à la production d'idées, de représentations et de valeurs communes » (Yves Surel)
- ▶ Dans cette perspective, l'EPP apparaît comme un effort pour rendre plus conscients et réflexifs les processus d'interaction et de connaissance qui « produisent » les politiques publiques

L'institutionnalisation de l'évaluation (1)

- ▶ Institution = « *tout dispositif social ayant la capacité de légitimer et de stabiliser certaines pratiques ou conduites* »
- ▶ L'institutionnalisation a pour enjeu de renforcer l'autonomie de l'évaluation vis à vis des décideurs
- ▶ Elle est inhérente à son ambition de produire des représentations légitimes et efficaces (susceptibles d'influencer les décisions et les pratiques)
- ▶ Elle offre les meilleures chances de concilier les différentes fonctions de l'évaluation

L'institutionnalisation de l'évaluation (2)

- ▶ L'autonomie/ autorité des jugements évaluatifs procède de :
 - La solidité / lisibilité de leur fondement empirique
 - La construction d'un consensus sur la manière de les produire (accord sur le dispositif, le processus et la méthode)
- ▶ Analogie avec la procédure judiciaire (*Evidence* = qualification et hiérarchisation des arguments)
- ▶ Institutionnalisation = délais, lourdeur ?

Éléments d'institutionnalisation de l'EPP

- ▶ Programmation
- ▶ Formalisation de la commande
- ▶ Formalisation du questionnaire
- ▶ Choix raisonné des méthodes
- ▶ Discussion ouverte sur l'interprétation des résultats
- ▶ Élaboration collective du rapport d'évaluation
- ▶ Suivi organisé des conclusions
- ▶ Validation/ contrôle qualité/ méta-évaluation

Le Principe de pluralité

- ▶ « L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts, ou de toute autre personne concernée. »
- ▶ « Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit -chaque fois que possible- par l'association des différentes parties prenantes concernées par l'action publique ou par tout autre moyen approprié. » (SFE 2006)
- ▶ Une mise en œuvre qui doit être pragmatique

Tensions ou complémentarité ?

- ▶ Il est parfois possible de concilier les finalités budgétaires (ou managériales) et « formatives » (apprentissage collectif) de l'évaluation
- ▶ Mais ce n'est pas toujours le cas
- ▶ Il y a donc place pour différents types d'évaluations, conduites par différents acteurs avec différentes méthodes
- ▶ Dans tous les cas de figure, l'institutionnalisation de l'évaluation permet de maximiser ses retombées en augmentant sa légitimité sociale

Répondre aux nombreux défis de l'action publique

- ▶ Nouvelles demandes sociales/ complexité
- ▶ Resserrement de la contrainte budgétaire
- ▶ Limites de la démocratie représentative
- ▶ Crise des idéologies et de l'autorité (déficit de légitimité de l'action publique)
- ▶ Nouvelles formes de gouvernance et de régulation (*globalisation, Europe, décentralisation, partenariat, passer du faire au « faire faire »*)
- ▶ Crise du management public, demande de « sens » dans le travail