

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : SA NATURE, SES METIERS, SA MISE EN ŒUVRE ET SES BESOINS

Par Maurice BASLÉ

Professeur des Universités, Chaire Jean Monnet

septembre 2001

Adresse électronique ou E-mail : maurice.basle@univ-rennes1.fr

site internet personnel : <http://perso.univ-rennes1.fr/maurice.basle>

site du mastaire en évaluation dirigé : <http://www.clubweb.org>

L'évaluation des politiques connaît un grand développement et même un foisonnement d'initiatives à tous les niveaux aujourd'hui en Europe : niveau européen ; niveau des Etats-membres (administrations centrales, services déconcentrés, grandes agences publiques, établissements publics, services publics et pour les missions d'intérêt général des grands établissements intervenant comme partenaires des pouvoirs publics) ; niveau des collectivités territoriales que celles-ci soient autonomes ou aient des compétences législatives obtenues par dévolution, ou qu'elles soient simplement collectivités « décentralisées » dans des États ayant une législation nationale dominante ou dans des États plus centralisés ou plus unitaires.

Ce foisonnement a contribué à faire que de nombreuses institutions parties prenantes et de très nombreux individus (universitaires, chercheurs, experts, consultants, fonctionnaires) ont cherché et désormais réussi la structuration du niveau de tous ceux qui cherchent à échanger, à promouvoir et à s'accorder sur ce que peut être ou ce que doit être l'évaluation des politiques publiques.

La Société européenne d'Évaluation a été créée à La Haye en 1994. Lors de son troisième congrès à Rome en 1998, les français membres de cette association européenne ont formé le projet de constitution de la Société française de l'évaluation des politiques publiques. L'assemblée constituante réunie à Marseille en juin 1999 a ratifié des statuts. Depuis, le développement de la SFE, (<http://www.sfe.asso.fr>) a été extrêmement important tant au plan de ses adhérents institutionnels et individuels qu'au plan de ses activités (groupes de travail thématiques, groupes transversaux, clubs régionaux ou plus locaux). L'évaluation est désormais visible dans le paysage associatif. La multiplication des dispositifs, instances, le développement des commandes et la plus grande communication des résultats ont aussi rendu l'évaluation davantage visible dans le paysage institutionnel (sans l'être encore beaucoup pour l'opinion publique).

Tout ceci signifie qu'une culture administrative et politique de l'évaluation se développe, cette culture étant enseignée et désormais portée par des formations et formations professionnelles bien insérées dans l'enseignement supérieur et la recherche (efil : E-mail : efil_dess@hotmail.com ; site : <http://ecoclub.eco.etu.univ-rennes1.fr/membres/assoc/efil/>).

Cependant, cette culture restant nouvelle, on veut reprendre ici, dans une forme pédagogique très simple, ses éléments essentiels (de quoi parle-t-on et à quoi ça sert ?) et proposer de retracer les moyens et les procédures de l'évaluation (c'est à dire le comment).

I- DE QUOI S'AGIT-IL ? A QUOI SERT L'EVALUATION ?

1- De quoi s'agit-il ?

Dans la famille des mots retraçant des pratiques plus ou moins instituées et plus ou moins professionnelles, l'évaluation doit être éloignée des missions d'inspection ou de contrôle (au sens de contrôle de légalité ou de contrôle financier ou au sens d'inspection générale des services). On dira que ces missions sont plutôt portées vers la vérification ou la sécurisation juridique des actions publiques (au regard des lois et règlements en vigueur).

Maurice.basle@univ-rennes1.fr

site internet : <http://perso.univ-rennes1.fr/maurice.basle/index.htm>

L'évaluation n'est pas non plus un contrôle de gestion (au sens de respect des normes de suivi comptable ou opérationnel). L'évaluation peut cependant avoir besoin de pratiques d'audit organisationnel ou de structures, de diagnostic financier.

En fait, l'évaluation n'est pas éloignée de ce qu'on cherche à faire dans ces démarches d'enquête d'utilité publique, d'enquête publique ou au titre des conférences organisant les grands débats publics (cf. débat sur le troisième aéroport de Paris).

En effet, on peut définir l'évaluation comme une pratique instituée comprenant souvent un achat procéduré et informé et souvent comme une vente ou une fourniture, en tout cas une production de prestations intellectuelles. La pratique est plus ou moins souvent inscrite dans des marchés publics. Mais, d'une façon générale, au delà de l'achat-vente ou des échanges de services, on peut ajouter que ces pratiques instituées portent sur la connaissance des politiques publiques. Ceci a pour effet immédiat de participer à des équilibres politiques et à l'animation de la vie démocratique.

2- Intérêt de ces pratiques

Les pratiques évaluatives sont généralement utiles à la réflexion dès le moment de la conception d'une politique (évaluation ex ante), au moment de son suivi (suivi et évaluation intermédiaire peuvent aller ensemble) et au moment où on doit faire le bilan ou infléchir, réformer ou même abandonner une politique et en concevoir une nouvelle (évaluation ex post)

Évaluations et politiques publiques intelligentes vont donc de pair. A l'heure des besoins de compétitivités accrues, les économies publiques sont aussi des économies du savoir nécessitant des investissements immatériels dans la connaissance des actions publiques, de leur pertinence (référence aux besoins sociaux), dans leur cohérence (bonne relation entre les moyens et les résultats recherchés, c'est à dire bonne technologie ou bonne « fonction de production »), dans leur efficacité (degré de réalisation des objectifs officiels, réalisation effective des annonces ou des promesses), dans leur efficacité ou économie de moyens (aurait-on pu faire la même chose avec moins, pourrait-on faire plus avec les mêmes moyens, est-on sur la frontière d'efficacité, sur la courbe enveloppe ou en deçà ?) et dans leur effectivité ou impact (réalisation des effets de tous ordres, directs, indirects et induits mais aussi volontaires et involontaires)

Évaluations et politiques publiques intelligentes iront de plus en plus de pair quand les résultats des évaluations seront réellement au service de la conception d'une politique ou de recherche d'une stratégie.

Les évaluations sont des tests des « théories de l'action », ces théories qui sont implicites ou explicites dans l'affichage des politiques publiques et des conventions de mise en œuvre.

Outre l'intérêt de l'intelligence générale, de l'intelligence économique et socialement construite, les évaluations permettent de renforcer les systèmes d'information et de gestion ce qui est utile pour la gestion courante, le suivi, la création de tableaux de bord et la communication la plus simple sur le déroulement des opérations, la consommation des crédits, etc...

Plus généralement, les évaluations nécessitent des budgets et ces budgets ne doivent pas être trop minimes car il faut avoir les moyens d'enquête et de connaissance des évaluations : les évaluations sont certes coûteuses mais ces dépenses sont au service de la création d'une sécurisation non pas juridique mais cognitive. Les évaluations permettent de dire « qu'on a mis en œuvre les moyens de savoir », qu'on a cherché à savoir et cette simple obligation des moyens mis en œuvre au service de la connaissance est essentielle. Il vaut mieux chercher à connaître... Le problème est ensuite le « comment » des évaluations. Il s'agit en effet de pratiques qui apparaissent nouvelles à beaucoup.

II- COMMENT FAIRE FAIRE OU FAIRE LES EVALUATIONS ?

1- Commanditaires et qualité des commandes

Il existe en France des commanditaires très bien équipés pour passer commande en interne ou externe. Ce sont les services du Premier ministre (avec, par exemple, le Conseil National d'Évaluation avec le Commissariat général du Plan et les appuis INSEE ou autres), les grands ministères (par exemple, le Ministère de l'Emploi et de la Solidarité avec ses services d'études Dares ou Drees). Ce sont ou ce pourraient être les assemblées parlementaires et les grands fonds dont l'évaluation est obligatoire... Ce sont les commanditaires des grandes politiques publiques partenariales dont l'évaluation est obligatoire (contrats de plan Etat-Région, contrats de ville ou d'agglomération, contrats de pays, parcs naturels régionaux...). L'Europe (la commission européenne) est pionnière, méticuleuse, outillée dans les méthodes d'évaluation des actions de nature structurelle (cf. programme MEANS).

Il existe en France des commanditaires qui sont moins bien outillés pour réaliser la bonne commande, faire créer le cahier des charges, faire remonter les questions évaluatives, piloter, suivre et faire évaluer la qualité finale des résultats qui sont obtenus tant du point de vue de l'évaluation des processus (les mises en œuvres des politiques) que de l'évaluation des résultats ou des effets des politiques publiques.

On observe cependant la montée des compétences utiles à la commande et la création de services ou du moins de départements dans les services ou cellules capables de négocier des commandes.

Quels sont les besoins ?

Pour commander des prestations intellectuelles permettant de connaître l'action publique et ses effets, il faut évidemment être à jour sur les méthodes qui peuvent être utilisées en sciences de l'homme et de la société, être capable de négocier et de choisir parmi des propositions de mesure ou de tests. Il faut avoir le recul nécessaire pour être capable de mobiliser des contre-expertises. Bien entendu, il s'agit d'une maîtrise transversale des problèmes et des outils disponibles. Cette maîtrise est difficile. Aucun commanditaire n'aura, en interne toutes les connaissances pour « faire », il doit donc souvent orienter les services vers la maîtrise du «faire faire ». Se pose alors le problème de la capacité à négocier avec les ressources extérieures. Une interface, une force de commande et de pilotage doit être créée.

Dans les collectivités territoriales, la compétence « évaluation » monte; elle s'éloigne de plus en plus de la fonction « comptable et financière » et il est important qu'elle soit de moins en moins confondue dans les organigrammes avec la fonction « inspection interne ou contrôle ». Ce que l'on voit venir, c'est un rattachement de plus en plus net avec ceux qui sont en charge de la stratégie de moyen terme, de la conception d'une politique dans la durée, c'est à dire avec les directions générales des services ou les directions de la stratégie. Quelquefois, la connaissance obtenue par les évaluations est complétée par les réflexions élaborées lors du « remue-méninges » que constitue l'élaboration de scénarios de prospective (il existe d'ailleurs, par exemple, une société wallonne d'évaluation et de prospective).

2- Commanditaires, prestations, procédures, instances et déontologie

Les pratiques des évaluations sont ouvertes et cherchent à recueillir des jugements dans différents référentiels de valeurs ou prenant en compte des critères multiples). Elles sont donc nécessairement concertées, encadrées, instituées et doivent obéir à un souci de transparence et d'ouverture aux multiples points de vue contradictoires. Les politiques publiques, fondamentalement, sont en effet de l'ordre de la résolution de conflits entre

parties prenantes en vue de la réalisation de missions d'intérêt général, de stratégies publiques d'ordre public de long terme.

Commanditaires et prestataires ont donc besoin de réfléchir ensemble à leurs pratiques et à la nature des dispositifs et des instances qui instaurent ces pratiques. Les mandats des commanditaires aux prestataires doivent donc être particulièrement clairs.

Les choix de méthodes, les préférences pour telle ou telle forme de procédure permettant de faire appel au contradictoire doivent donc être affichés. Le caractère public des restitutions est évidemment souhaitable (rapport public, publication à la Documentation française). Dans le cas d'une assemblée, la restitution orale devant la commission compétente (majorité et opposition) est évidemment un passage obligé. Les autres possibilités sont la communication avec la presse ou l'organisation d'évènements de type forum lors de la présentation des résultats.

Les métiers de l'évaluation ayant ceci de particulier qu'il s'agit de mieux produire une connaissance particulière, la connaissance citoyenne et construite de l'action publique, nécessitent que l'on envisage très soigneusement la question de la qualité, des standards et de la déontologie des commanditaires et prestataires. Les évaluations ne doivent pas servir d'alibi ou de paravent pour les élus ou commanditaires. Il ne s'agit pas non plus, coté prestataire, d'une prestation intellectuelle totalement analogue à celle du conseil en entreprise privée à concernement limité.

Dans la recherche en sciences de l'homme et de la société, les chercheurs sont évalués par leurs pairs dans les recherches les plus fondamentales ou les plus académiques. Dans les recherches plus contractuelles, les questions d'indépendance des prestataires sont davantage présentes. Dès lors que la recherche contractuelle se fait pour un gouvernement ou une assemblée politique, les possibilités d'instrumentation existent. Les besoins pour les prestataires de soigner leur réputation ou leur image sont évidemment un premier facteur de maintien de l'indépendance. Ce facteur suffit-il ou faut-il envisager de produire, diffuser une charte et inciter les parties prenantes à afficher publiquement leur accord ou adhésion à un tel engagement ? La question est actuellement en France un débat au sein de la société française de l'évaluation.

CONCLUSION

Au terme de ce rapide exposé, il importe seulement de rappeler un point important : la temporalité des évaluations. C'est plutôt, on l'aura compris, celle du moyen terme, celle de la politique, mais aussi celle du programme. Plus qu'un outil de gestion et de management public interne, l'évaluation est donc un outil de veille, de stratégie et de direction politique et administrative.

Septembre 2001

III- Bibliographie

- BARON, G., (2000), *Evaluation et participation*, Edition L'harmattan, Paris.
- BASLÉ, M., (2000b), Comparative Analysis of quantitative and qualitative methods in french non-experimental evaluation of regional and local policies, *Evaluation*, vol. 6, n°3, pp. 323-334.
- BASLÉ, M., (2000c), "Les pratiques de l'évaluation française des contrats de plan Etat-Région" in Conseil National de l'Evaluation, *L'évaluation au service de l'avenir*, La documentation française, août, Paris, pp. 109-132.
- BASLE, M., (2001a), «Crucial evaluation indicators for co-ordinated multi-level regional policies and programs in France : European norms, methods and first applications » in JOHANSON Edr, (2001), *Evaluation of regional policies : methods and empirical results*, à paraître.
- BASLE, M. (2001b), Ne pas oublier la réflexion sur les méthodes, *Revue L'Économie Politique*, numéro 10, deuxième trimestre 2001, pp.94-99

- BOUAL, J.C., BRACHET, P., (2000), *L'évaluation démocratique outil de citoyenneté active*, L'harmattan, Paris.
- BUSSMANN, W., KLÖTI, U., KNOEPFEL, P. Edrs, (1998), *Politiques publiques. Évaluation*, Economica.
- CHELIMSKY, E., SHADISH, W.R. Edrs (1997), *Evaluation for the 21 st century. A handbook*, Sage publications.
- COMMISSION EUROPÉENNE (1999), *Évaluer les programmes socio-économiques*, Collections MEANS, 6 volumes.
- COMMISSION EUROPENNE (2000), *Développer de nouveaux modes de gouvernance*, Cellule de prospective, *Working paper*.
- COMMISSION EUROPEENNE, (1999). *Accroître l'efficacité et la légitimité de la gouvernance de l'Union européenne. Un agenda de réforme pour la commission*, cellule de prospective, *working paper*.
- CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION, (1996), *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française, Paris.
- DURAN P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ.
- GAUDIN, J.P. (1999), *Gouverner par contrat. L'action publique en question*. Presses de Sciences PO.
- LECA, J., (2000), in *L'évaluation des politiques publiques en France et en Europe : acquis et défis de la prochaine décennie*, Actes du colloque inaugural de la Société française de l'Évaluation.
- MONNIER, E. (1992), *Evaluations de l'action des pouvoirs publics*, Paris, Economica.
- PATTON, M.Q., (1997), *Utilization-Focused Evaluation : the new century text*, Sage.
- POLLITT, C., (1998): Evaluation in Europe: boom or bubble ?, *Evaluation*, vol. 4, n°2, April, pp. 214-224
- SOCIETE FRANCAISE DE L EVALUATION, (2001), BASLÉ, M., GUIGNARD-HAMON, Edrs (2001), *Évaluation et gouvernance, Actes du colloque de Rennes de la société française de l'évaluation*, 612 pages, un volume, Imprimerie de l'Université de Rennes 1, disponible au siège de la Sfe, 29 promenade Michel Simon, 93166, Noisy le grand et sur site internet : sfe.asso.fr.
- STIGLITZ, J., (1998), The private uses of public interest : incentives and institutions, *Journal of Economic Perspectives*, vol. 12; n°12, pp. 3-22.
- THOENIG, J.C. (2000), L'évaluation, source de connaissances applicables aux réformes de la gestion publique , *Revue française d'administration publique*, à paraître.
- TOULEMONDE, J., FONTAINE, C., LAUDREN, E., VINCKE, P., (1998), Evaluation in partnership. Practical suggestions for improving their quality, *Evaluation*, volume 4, n°2, pp. 171-188.

INTERVIEW DE LA GAZETTE

L'invité

Maurice Baslé, président de la Société française d'évaluation (SFE)

« L'évaluation est un outil stratégique pour les élus et les cadres territoriaux »

Vous organisez les 14 et 15 juin un colloque sur l'évaluation des politiques publiques d'aménagement du territoire. Pourquoi ?

Nous avons choisi de faire le point sur les dispositifs d'évaluation des politiques contractuelles (Etat-collectivités) en la matière. Evaluation des contrats territoriaux, des contrats de plan, des contrats de ville, des contrats d'agglomération, des contrats de pays..., ces journées traiteront de l'ensemble des problématiques qui permettent d'apprécier la montée en puissance de la territorialisation de l'action publique, de l'adaptation de l'action publique aux spécificités du territoire sur lequel elle se déploie.

L'évaluation se développe-t-elle au sein des collectivités locales ?

Oui. L'évaluation n'est plus seulement menée au niveau national. Beaucoup de collectivités engagent des démarches volontaires d'évaluation. Elles évaluent principalement leur politique sociale, leurs politiques en faveur de l'emploi, leur politique d'aides aux entreprises, leur politique environnementale. Les conseils régionaux ont été les premiers à se mobiliser compte tenu du caractère obligatoire de l'évaluation des politiques contractuelles (CPER), mais les départements et les communes ont suivi.

Comment la démarche s'est-elle installée dans les collectivités ?

L'évaluation a tout d'abord été rapprochée du contrôle financier, du contrôle de gestion. Aujourd'hui, les collectivités sont sortis des simples pratiques de contrôle financier et comptable. Elles se sont lancées dans l'évaluation de l'efficacité de leurs politiques, de la qualité des services publics locaux. Les élus et les cadres territoriaux ont compris que l'évaluation est un outil stratégique. C'est du reste un changement de culture pour les cadres territoriaux qui se rapprochent ainsi des élus. Et vice versa. L'évaluation permet aux élus et aux fonctionnaires territoriaux de sécuriser leurs actions, de partager le même savoir, le même niveau d'information. L'évaluation leur permet quelque part de créer une nouvelle valeur ajoutée à l'action publique. Les collectivités créent aujourd'hui des services évaluation, souvent rattachés à la direction générale des services. Le métier d'évaluateur s'installe progressivement dans les collectivités. Il s'agit le plus souvent de jeunes bac + 5 (sciences politiques, AES, droit public, économie) qui ont passé ensuite le concours d'attaché territorial.

Qu'est-ce qu'une bonne évaluation ?

Dans l'idéal, ce serait l'analyse en temps réel de l'impact d'une politique ou d'un dispositif par rapport aux objectifs fixés. A la différence d'une évaluation récapitulative effectuée « à la sortie » d'un dispositif qui m'apparaît moins utile. Evaluer, c'est savoir à tout moment ce que l'on fait pour être en mesure de recadrer une action. C'est une démarche continue et surtout un dispositif ouvert associant les cadres territoriaux et les élus mais aussi la société civile, les associations, etc., de sorte que toutes les parties prenantes d'une politique s'approprient la démarche et disposent du même niveau d'information. La bonne évaluation est une démarche cognitive continue, conçue comme une veille stratégique.

L'évaluation doit-elle se structurer aujourd'hui ?

Maurice.basle@univ-rennes1.fr

site internet : <http://perso.univ-rennes1.fr/maurice.basle/index.htm>

Absolument. Les démarches sont aujourd'hui hétérogènes. Il y a aujourd'hui un vide organisationnel. La SFE, association loi 1901 créé en juin 1999, essaie de le combler en proposant un appui méthodologique aux collectivités. Nous avons aujourd'hui 300 adhérents parmi lesquels des cadres territoriaux et des collectivités qui sont en pointe sur tel ou tel domaine de l'évaluation. Les collectivités et leurs agents peuvent nous contacter. Nous les mettrons en réseau avec les adhérents.

Propos recueillis par Xavier Brivet.

Bio

Professeur des Universités, Maurice Baslé (53 ans) est titulaire d'une Chaire Jean Monnet d'économie européenne à la faculté des sciences économiques de l'université de Rennes I. Il dirige également un DESS « évaluation et analyse financière pour les collectivités locales ». Il est membre du comité régional évaluation Bretagne. Maurice Baslé préside la SFE depuis sa création, en juin 1999.

7ècol

L'évaluation des politiques publiques à l'épreuve des territoires

Les 14 et 15 juin, à Issy-les-Moulineaux

Renseignements et inscriptions. Tél. : 01 45. 92. 68. 23.

E-mail : francoise.tarquis@descartes.enpc.fr ou sur le site Internet de la SFE :

www.sfe.asso.fr

Maurice.basle@univ-rennes1.fr

site internet : <http://perso.univ-rennes1.fr/maurice.basle/index.htm>