

11èmes Journées françaises de l'évaluation

Thème: l'évaluation des politiques publiques, état(s) de l'art et controverses, Grenoble, 6-7 juin 2013

Participants et programme: Quelque 500 personnes ont participé à ces Journées françaises de l'évaluation qui se déroulent tous les deux ans. De nombreux participants venaient des collectivités locales et territoriales (communes, agglomérations, départements, régions). Le programme alternait les allocutions, conférences, tables-rondes, ateliers et controverses. Le vendredi matin, un café forum était organisé pour permettre aux groupes thématiques de la Société française d'évaluation (SFE), aux clubs régionaux et aux réseaux de présenter leurs activités et d'échanger avec les participants. Le programme est disponible sous : <http://www.jfe2013.fr/programme/6-juin/>

Laurent Crémieux, Emmanuel Sangra (seulement le 6 juin), pour Contrôle fédéral des finances. La pré-session prévue le 5 juin durant laquelle crla devait intervenir a été annulée, faute de participants. Elle était consacrée à la déontologie et aux standards d'évaluation.

La ville et l'agglomération de Grenoble (environ 500'000 habitants) sont à la pointe au niveau de **l'institutionnalisation de l'évaluation à l'échelle locale**. Elle illustre le dynamisme des acteurs régionaux et locaux en matière d'évaluation. Les élus sont engagés dans cette démarche et participent activement à la généralisation de la pratique d'évaluation. Un comité permanent d'évaluation, composé d'élus de tous les groupes politiques et de représentants de la société civile, a été instauré en 2009 au niveau de l'agglomération (Grenoble-Alpes Métropole). Chaque évaluation est accompagnée par un comité de pilotage. Les évaluations ont à la fois une finalité gestionnaire et une finalité décisionnelle. Outre la publication des rapports, les résultats sont présentés de manière synthétique sur une page recto-verso incluant la démarche, les enseignements (points positifs et négatifs), les recommandations et les mesures prises par les organes politiques. Une des élues municipales, Aline Blanc-Tailleur, déléguée à l'évaluation des politiques publiques, est par ailleurs membre du conseil d'administration de la Société française d'évaluation. Pour de plus amples informations, suivre le lien <http://www.lametro.fr/562-evaluation-des-politiques-publiques.htm>.

L'évaluation dans une période contrastée

En présentant ces 11èmes journées, **François Mouterde, le président de la Société française d'évaluation (SFE)** indique que l'évaluation vit une période de contraste. D'une part, il n'y a jamais eu autant d'évaluations, mais, d'autre part, l'évaluation n'a pas encore montré la preuve de son utilité au niveau macrosocial et macro-économique. A l'échelle nationale, très peu de débats sont alimentés par les évaluations. Les médias ne s'y intéressent pas et ne s'y réfèrent pas. Seuls les rapports de la Cour des comptes échappent à cette tendance. A l'inverse, l'évaluation a fortement progressé au niveau local, aussi bien sur le plan des méthodes et des techniques que sur le plan de l'intérêt montré par les pouvoirs politiques locaux. Au niveau local, le lien entre résultats d'évaluation et décision est plus directement perceptible.

Au niveau national, les rapports sont parfois considérés comme étant trop techniques. Il y a des doutes sur la méthode dans la mesure où une place trop importante peut être donnée aux seuls indicateurs quantitatifs. Il existe de plus des controverses au niveau de l'apport de l'évaluation au processus de décision. François Mouterde estime qu'il existe un risque que l'évaluation se développe en milieu fermé, parmi les seuls convaincus. Elle serait une sorte de médecine parallèle, mais ne contribuerait pas à l'optimisation des politiques publiques. Faut de médiation, les citoyens n'ont pas accès à l'information générée par les évaluations. Ce n'est pas un levier pour accroître la transparence et l'efficacité. Il conclut que l'évaluation limite les doutes, donne du sens, légitime les politiques qui y recourent et permet de prendre des décisions en connaissance de cause, évitant ainsi de travailler avec le rabot en cas de conjoncture difficile.

Le développement de l'évaluation à la Cour des comptes

Didier Migaud, le premier président de la Cour des comptes, a présenté les récents développements de son institution dans le domaine de l'évaluation. Depuis la modification constitutionnelle de 2008, la Cour des comptes a désormais la mission d'évaluer les politiques publiques. Ceci a pour but d'accroître la transparence dans l'utilisation des fonds publics, ainsi que l'efficacité des services publics. La culture politique est trop axée sur les moyens et pas assez sur les résultats. La Cour des comptes prévoit de mener 4 à 5 évaluations par an. Le parlement a également la possibilité de commander jusqu'à 2 évaluations par an à la Cour des comptes. Au cours des 18 derniers mois, la Cour des comptes a achevé 8 évaluations. Didier Migaud indique la nécessité de préciser ce qu'est une évaluation par rapport aux autres types de contrôles ou d'expertises. Par rapport à d'autres organes, la Cour des comptes dispose d'un droit d'accès aux données. Mais elle doit encore développer son expertise dans les modèles d'analyse, en collaborant par exemple avec des centres universitaires. De plus, il est nécessaire de développer la rigueur au niveau de l'analyse qualitative. Didier Migaud cite l'exemple australien où l'ensemble des dispositifs et programmes doivent être évalués tous les 3 à 5 ans ; leur prolongation dépend du résultat des évaluations.

Dans le cadre d'une première **table ronde**, il a été noté que l'évaluation est encore trop souvent perçue comme un jugement synonyme de sanction. Ceci renforce la résistance des administrations et du politique. L'évaluation peut également être perçue comme une manière de justifier les coupes budgétaires. Elle est également perçue comme une discipline qui simplifie les résultats aux seuls critères du « chiffre ». On ne regarde plus la qualité intrinsèque, par exemple des travaux universitaires (Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur – AERES). L'évaluation est-elle synonyme d'inspection ? Autrement dit, parle-t-on uniquement de ce qui fonctionne mal, ce qui est plus médiatique ?

Les organisations et leurs professionnels : acteurs ou objets de l'évaluation (atelier n°1)

En synthétisant les enseignements tirés de plus de quinze années d'expérience professionnelle, Gilbert Berlioz évoque les principales confusions auxquels l'évaluateur est confronté face à différents types d'acteurs: perception de l'évaluateur comme inspecteur (cf. contrôleur d'impôt), non compréhension que l'évaluateur questionne principalement une politique publique et non la structure d'une organisation, crispation au niveau des commandes d'évaluation (délais de réalisation qui se raccourcissent, enjeux tactiques en cas d'élections proches), temps insuffisant pour permettre aux acteurs de jouer leur rôle d'acteur (on cherche à mobiliser l'évaluateur plutôt en tant qu'expert – approche quick and dirty), cahier des charges de plus en plus précis, restreignant l'autonomie et la créativité de l'évaluateur. Les acteurs ont donc des raisons de se méfier. Il est important d'écouter et de remercier les acteurs qui prennent le temps d'explicitier leur opposition et leur réticence. Le pire ennemi est l'indifférence.

Il est important que les NGO subventionnées par l'Etat puissent participer à l'élaboration du cahier des charges et que l'évaluation soit réellement portée par la hiérarchie. Il faut tenir compte de la multitude de contrôles et de redditions de comptes auxquelles sont souvent confrontées les NGO subventionnées par l'Etat. Elles doivent comprendre que l'évaluateur questionne les indicateurs et que l'auditeur questionne les chiffres obtenus dans le cadre des indicateurs...

Entre performance et efficience (atelier n°4)

Il convient tout d'abord de clarifier les notions et la terminologie : efficience, performance, rendement, coût/utilité, coût/efficacité, coût/avantages. Il y a plutôt une volonté de distinguer entre audit de performance et évaluation. Une évaluation peut remettre en cause les fondements d'une politique publique. Ce ne serait pas le cas de l'audit de performance. De plus, le langage de l'évaluation (efficacité, efficience) ne correspondrait pas au langage de l'espace public (performance). Il existe actuellement un risque que les décideurs politiques et administratifs ne prennent leurs décisions que sur la base des seuls indicateurs de performance, indépendamment des effets produits. L'indicateur incarnerait alors à lui seul l'action publique. On aboutirait à une sorte de « pilotage automatique » basé sur les seuls indicateurs quantitatifs. En réalité les indicateurs sont retenus et utilisés dans le seul objectif de légitimer l'orientation politique retenue. C'est un des

enjeux principaux. Il existe également des réticences par rapport aux indicateurs de performance, car l'objectif implicite est finalement de mettre en compétition les différents services. Cela renforce l'idée de la concurrence. D'où les résistances vis-à-vis des benchmarks et ranking : faut-il, par exemple, aider les « moins bons » services ? faut-il éliminer les « perdants » ?

Jean-René Brunetière (Conseil général de l'environnement et du développement durable – CGEDD) présente son expérience avec les indicateurs de la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances de 2001). Au début, le gouvernement avait défini 1'300 indicateurs pour l'ensemble des ministères (aujourd'hui 1'000). Il y a un lien direct entre pilotage budgétaire de chaque ministère et performance. Les indicateurs sont directement attribuables à une organisation ou à un service. Ces indicateurs ne sont toutefois pas rattachés à une stratégie. La LOLF représente un idéal de pilotage rationnel et mécanique. Ce système a été conçu par le pouvoir central pour se rassurer : le sommet décide et la base exécute. C'est d'autant plus important dans un monde où le pouvoir central n'a plus d'influence sur les événements. De plus, il n'y aurait pas de distinction entre objectifs stratégiques et objectifs opérationnels. Brunetière explique que les indicateurs sont plus pertinents et plus intéressants en termes d'analyses ultérieures lorsqu'ils ne sont pas directement attribuables à tel ou tel responsable. C'est le cas pour la stratégie nationale sur le développement durable. Jean-René Brunetière a participé à la création d'une association, Pénombre, qui offre un espace de réflexions et d'échanges sur l'usage du nombre dans le débat public (<http://www.penombre.org/>)

Même pour les grands corps d'inspection (Inspection générale des finances – IGF, Inspection générale des affaires sociales – IGAS,...), il est difficile de suivre l'évolution normative. Par exemple, pour l'IGAS, il est très compliqué de comprendre comment fonctionne la Sécurité sociale et de suivre les changements normatifs très fréquents. De plus beaucoup d'indicateurs de la Sécurité sociale ne sont pas accessibles.

Certains termes ne peuvent pas être utilisés, à cause de leur connotation jugée trop idéologique : interdiction d'utiliser le terme « performance » dans le cadre d'une formation pour les cadres territoriaux. On ne fait pas de la « pédagogie » vis-à-vis des chefs d'entreprise. Ce sont autant de tabous existants en France. Il existe très peu d'indicateurs pour apprécier l'efficacité des mesures de soutien aux entreprises (politique régionale). Un groupe de la SFE (groupe développement économique) tente de développer un tel modèle d'analyse en élaborant un diagramme logique d'impacts (DLI); les données devraient ensuite être recueillies au niveau national (Institut national de la statistique et des études économiques – INSEE). Il s'agit de combiner des indicateurs simples (chiffres d'affaires, investissement de l'entreprise, nombre d'employés,...) et des indicateurs composites (mise en réseau, clusters, valeur ajoutée,...). Là aussi, il peut y avoir des résistances du secteur privé qui ne veut pas que l'Etat s'immisce sur les questions d'efficacité et d'efficience ; le secteur public ne doit pas pouvoir juger l'orientation individuelle d'une entreprise, même si celle-ci a reçu une subvention.

L'évaluation est-elle vraiment une aide à la décision ? (controverse n°2)

Au niveau organisationnel, les services ou comités d'évaluation doivent être situés le plus proche possible des centres de décision stratégique. **François Aventur (Pôle Emploi, direction études et évaluation)** a expliqué l'instauration d'un comité d'évaluation, analogue au comité d'audit, au niveau du conseil d'administration. Cette nouveauté est la conséquence d'une modification législative en 2008, relative à Pôle Emploi. Autrement dit, les évaluations doivent être validées par le conseil d'administration et non pas par la direction générale. Les administrateurs ont compris qu'ils pouvaient mieux appréhender le fonctionnement de Pôle Emploi grâce aux évaluations. Ils ont en effet une vision désincarnée et lointaine d'une organisation qui compte environ 150'000 personnes, présente sur 1'200 sites. Le conseil d'administration se prononce sur le programme annuel (validation) et sur les recommandations. Il est prévu que la direction générale revienne une année après devant le conseil d'administration pour présenter le niveau de mise en œuvre des recommandations. Les directions opérationnelles sont associées au processus d'évaluation et s'approprient également les résultats, avant la fin de l'évaluation. Ainsi l'articulation entre décision et évaluation relève avant tout des effets de capillarité.

Eric Monnier (Eureval) confirme que l'évaluation doit être ancrée au plus haut niveau, mais estime que l'exemple de Pôle emploi constitue encore une exception. Le décideur doit être associé à l'évaluation en amont (objectifs de l'évaluation) et en aval (recommandations). D'une manière générale, il est d'avis que les décideurs ne veulent pas être contraints par des recommandations. En pratique, l'évaluation doit être calibrée en fonction du niveau de pouvoir décisionnel à qui elle s'adresse : société civile (rendre compte), pouvoirs exécutif et législatif (débat démocratique), directions générales (pilotage), services (mise en œuvre). Il estime aussi qu'une évaluation doit produire des effets sur un horizon de 2 à 4 ans et que les recommandations ne doivent pas être suivies d'une décision immédiate. Au niveau politique, il existe une approche plus émotionnelle des décisions, alors que l'administration développe une approche plus technique.

Au final, on se heurte à des perceptions contradictoires. D'une part, les décideurs ne veulent pas assumer leur responsabilité et se reposent sur un système d'indicateurs (« pilotage automatique »). De l'autre les indicateurs (et les évaluations) sont utilisés et manipulés dans le seul objectif de légitimer l'orientation politique (« idéologie de l'évaluation »). Enfin il y a aussi une crainte de ne pas vouloir se laisser enfermer par les recommandations des évaluations (conserver une marge de manœuvre).

Durant le **débat sur le thème « l'évaluation des politiques publiques, une clé du fonctionnement de la démocratie ? »**, le constat a été fait que l'évaluation devrait davantage alimenter le débat public et que la non médiatisation est un réel problème. La simple diffusion des rapports ne suffit pas. L'évaluateur devrait être aussi un bon communicant. Se pose dès lors le problème suivant : comment simplifier un message sans être simpliste et tomber dans le sensationnel ?

Katia Horber Papazian (IDHEAP, Lausanne) présente le modèle suisse où la loi sur la transparence a également joué un rôle dans la demande vis-à-vis des résultats des évaluations. Dans la pratique, il ne suffit pas de faire un communiqué de presse pour présenter une évaluation. Il doit y avoir une conférence de presse sur l'objet politique, donc pas seulement sur l'évaluation, lors de laquelle le mandant politique présente les actions à entreprendre suite aux résultats de l'évaluation.

Moctar Sow, président du Réseau sénégalais d'évaluation a expliqué que l'institutionnalisation de l'évaluation demeure un prérequis pour l'ancrer dans le débat public et ne pas la confiner dans des cercles fermés. Il trouve positif qu'une institution comme la Cour de comptes s'approprie l'évaluation. Cela étant dit, dans de nombreux pays, l'appropriation de l'évaluation est trop souvent perçue avec un a priori positif, en ignorant les risques comme l'instrumentalisation ou l'ajustement des parties prenantes dans le simple but de tirer leur épingle du jeu politique. En octobre 2014, il co-organise un forum international de l'évaluation à Dakar, sous le patronage de la francophonie. Guy Cauquil, président d'honneur de la SFE indique qu'une session sera consacrée au développement de l'évaluation dans les Institutions suprêmes de contrôle.

Pour clore les 11èmes journées, **Catherine Ferrier, responsable de la mission d'évaluation des politiques publiques au niveau du gouvernement** (Premier ministre), présente les orientations actuelles. Plus de 40 évaluations ont été lancées depuis la fin 2012. Un tiers sont en voie de finition ; un autre tiers seront achevés d'ici la fin juillet ; le dernier tiers à l'automne. Chaque ministre supervise les évaluations dans son domaine de compétences et en maîtrise la communication. Il préside souvent le comité de pilotage de l'évaluation. Cependant, il n'y a pas de ressources supplémentaires pour mener ces évaluations. Elles sont souvent menées par des services d'inspection (Inspection générale des finances ; Inspection générale des affaires sociales,...).

Laurent Crémieux, Contrôle fédéral des finances, 15 juin 2013