

L'évaluation en France

Berne, 3 novembre 2009

- Éléments d'histoire
- Évolutions récentes
- Acteurs et procédures
- Regard sur 20 années d'évaluation
- Réflexions sur le rôle et l'utilité de l'évaluation

L'évaluation en France en quelques dates (I)

- La Rationalisation des choix budgétaires (1970-1984)
- Les tentatives d'institutionnalisation de l'évaluation pluraliste comme outil de la gouvernance publique :
 - *Création d'un Conseil scientifique de l'évaluation (1990)*
 - *Transformation en Conseil national de l'évaluation (1998)*
 - *Echec relatif et suppression du CNE (2002)*
- L'évaluation dans les procédures contractuelles (1993)
- L'évaluation des fonds structurels européens (1993)

L'évaluation en France en quelques dates (II)

- L'évaluation dans la nouvelle loi budgétaire (2001)
- La Revue générale des politiques publiques (2007)
- La réforme de la Cour des comptes (2009)
- Les projets du Parlement

Une expérience originale : l'évaluation interministérielle (1990-2002)

- Décret de 1990 : le Conseil scientifique de l'évaluation
- La réforme de 1998 : création d'un Conseil national de l'évaluation
- Un bilan mitigé :
 - *Lourdeur excessive de la procédure*
 - *Faible soutien politique*
 - *Faible impact sur la décision publique*
 - *Apport réel au plan méthodologique : diffusion d'une culture de l'évaluation*

Le dispositif interministériel d'évaluation (décret du 18 novembre 1998)

- 1) Le **Conseil National de l'Evaluation** est composé de 14 membres nommés par décret pour un mandat de 3 ans renouvelable une fois (6 personnalités qualifiées, et des représentants du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, du CES, et trois élus locaux). Il désigne en son sein un président, lequel est assisté par un rapporteur général nommé par arrêté du Premier ministre sur proposition du Commissaire au Plan.

- ***Missions :***

- - Le CNE établit un programme annuel d'évaluation soumis à l'agrément du Premier ministre. Le programme expose le contenu des évaluations, les raisons justifiant leur choix par le CNE. Il précise, pour chaque projet d'évaluation, le mode de composition de l'instance d'évaluation chargée de le conduire, les modalités de sa mise en œuvre, les critères de choix des opérateurs, le délai de sa réalisation, son coût et ses modalités de financement.

- - Il rend un avis sur la qualité des rapports d'évaluation.

- - Il peut être consulté par les administrations et organismes publics sur toute question méthodologique relative à l'évaluation.

- 2) Le **Commissariat général du plan**

- - assure le secrétariat du CNE ;

- - publie les rapports d'évaluation (incluant l'avis du CNE et les observations des administrations concernées) ;

Bilan de la procédure du décret de 90

- **A) Douze évaluations décidées par le Comité interministériel de l'évaluation**
- **L'impact du développement de l'informatique sur l'efficacité de l'administration (1992)**
- **La politique de réhabilitation du logement social (1993)**
- **L'accueil des populations défavorisées dans certains services publics (1993)**
- **Les politiques d'insertion sociale des jeunes en difficulté (1993)**
- **La politique d'aménagement des rythmes de vie de l'enfant (1994)**
- **La protection des zones humides (1994)**
- **La politique sociale et culturelle en faveur des agents de l'Etat (1995)**
- **La loi quinquennale pour l'emploi (1996)**
- **La prévention des risques naturels majeurs (1997)**
- **La politique de maîtrise de l'énergie (1997)**
- **La politique de la montagne (1998)**
- **La loi du 10 janvier 1991 relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme (dite "Loi Evin")**

Le bilan du CNE (1999 – 2003)

- Nouveaux services – emplois jeunes dans le domaine de la jeunesse et des sports
- Aides à l'emploi dans le secteur non marchand
- Préservation de la ressource en eau
- Lutte contre le sida
- Formation continue des agents de l'Etat
- Sécurité routière (contrôle-sanction)
- Développement rural
- Fonds structurel et politiques régionales
- Service public des déchets ménagers
- Aides aux très petites entreprises

La LOLF et l'évaluation (1)

- Missions, programmes, actions : une présentation plus lisible des dépenses publiques
- “Un programme regroupe des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère auxquels sont associés des objectifs en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que de résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation”

La LOLF et l'évaluation (2)

- Des indicateurs sont censés mesurer l'atteinte des objectifs et la “performance” des programmes”
- Ils améliorent l'information du Parlement dans une démarche de compte-rendu
- Mais on reste très en-deçà d'une évaluation de programme intégrée au processus budgétaire

La Revue générale des politiques publiques (RGPP)[†]

- Une démarche inspirée de la “revue des programmes” canadienne (1995 – 1998)[†]
- L'ensemble des dépenses publiques et passé au crible d'un questionnement évaluatif (Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ?, Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel scénario de transformation ?)[†]
- Une vaste réorganisation de l'administration, mais peu de recours à l'évaluation et peu de réflexions sur les finalités de l'action publique.

Les acteurs de l'évaluation

- Les unités spécialisées au sein des ministères et des établissements publics
- Les corps d'inspection
- La Cour des comptes
- Les comités spécialisés (santé, médico-social, éducation, université-recherche),
- Les régions (et les autres collectivités)
- L'union européenne

Un champ difficile à délimiter

- Des objets très hétérogènes
- Des contextes et finalités diverses
- Des frontières floues avec d'autres pratiques de connaissance et de compte-rendu

Divers types d'objets

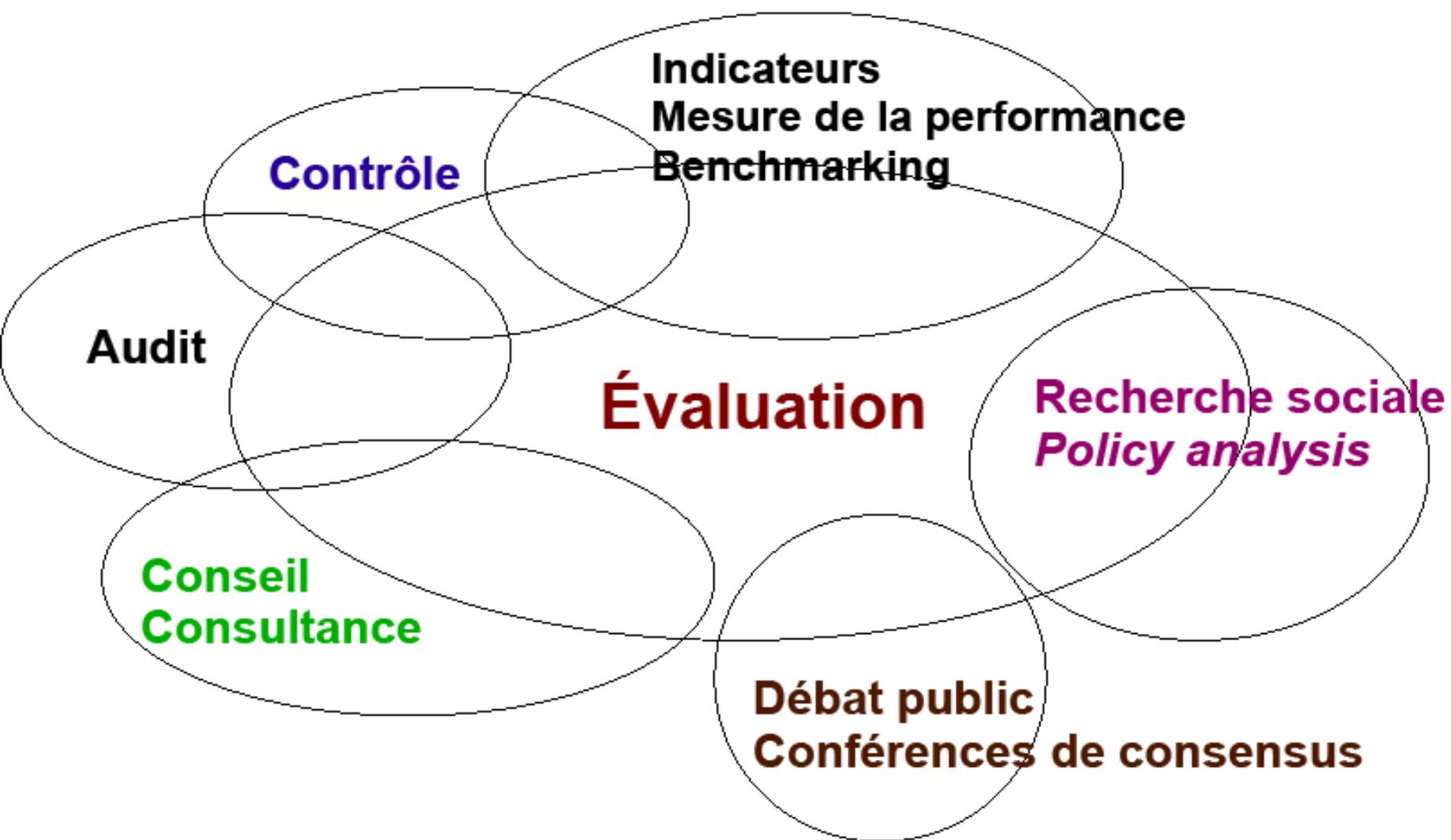
- Politiques
- Programmes
- Projets
- Normes, réglementations (lois, décrets)
- Procédures, dispositifs
- Fonctions
- Pratiques
- Organismes, structures

Une pluralité de fonctions

- Rendre des comptes sur l'utilisation de l'argent public (*accountability*)
- Décider sur une base plus rationnelle, grâce à une meilleure connaissance des effets des décisions passées
- Partager des informations, faire converger des représentations
- Apprendre, se mobiliser, donner du sens à l'action, renforcer la “capacité d'agir” (*empowerment*)

Une place variable dans le “cycle de vie” des actions

- Évaluation *ex-ante* (étude d'impact)
- Évaluation concomitante
- Évaluation à mi-parcours
- Évaluation *ex-post / retrospective*



Vingt ans d'évaluations en France, quelques leçons

- Un développement continu, une qualité en progrès
- Une fonction encore mal comprise
- Un champ intellectuel peu structuré
- Quelques chantiers

Un développement continu, une qualité en progrès

- 700 évaluations par an ?
- Une exigence largement reconnue
- Un foisonnement institutionnel
- Une qualité en progrès
- Publicité, participation, transparence : de réelles avancées
- Un milieu en voie de professionnalisation

Une qualité en progrès : I – processus (source F. Mouterde)

- Opérationnalité de la commande d'évaluation
- Professionalisation du suivi technique de l'évaluation
- Transparence du processus technique
- Capacité à atteindre effectivement les objectifs de l'évaluation
- Clarté des rapports d'évaluation
- Stabilisation des coûts d'évaluation

4 points de non amélioration :

- Des objets d'évaluation insuffisamment stratégiques
- Une stabilité du pluralisme du pilotage
- Une timidité de diffusion des résultats
- Des interrogations sur la pleine utilisation des résultats

Une qualité en progrès : II – méthodes et outils

(Source F. Mouterde)

- Adoption du langage commun des standards européens
- Amélioration des bilans disponibles
- Bonne utilisation d'outils qualitatifs
- Bonne capacité à articuler des outils différents
- bonne capacité d'analyse du programme au regard des critères d'évaluation axés sur les objectifs
- Amélioration du travail consacré aux recommandations
- *4 points de non amélioration*
 - Utilisation limitée de systèmes d'indicateurs d'évaluation
 - Pratique limitée des outils quantitatifs
 - Faible capacité d'analyse du programme au regard des critères d'évaluation axés sur les ressources
 - Difficulté à mesurer les impacts

Une fonction encore mal comprise

- Un apport mal identifié dans le débat public
- Une influence faible sur les choix budgétaires
- La RGPP : un rendez-vous manqué entre l'évaluation et la réforme de l'Etat
- Parlement, Cour des comptes : comment intégrer l'évaluation au pouvoir de contrôle ?
- Des effets réels, mais peu reconnus, sur les systèmes d'action publique : apprentissage collectif, aide au pilotage, partenariat...
- Dans certains cas, un mécanisme novateur, mais peu visible, de « policy building »

Un débat méthodologique récurrent :

- Deux visions contrastées :
 - ◆ Corpus de techniques de mesure des impacts d'une intervention sur la société
 - ◆ “Processus organisé de production de jugements pratiques, c'est à dire de jugements portés en vue de poser une action ou de prendre une décision”
- Une relance controversée de l'évaluation expérimentale

L'évaluation "pluraliste" : La Charte de la SFE

■ Principes de :

- Pluralité
- Distanciation
- Compétence
- Respect des personnes
- Transparence
- Opportunité
- Responsabilité

Un champ de recherche peu structuré

- La recherche sur l'évaluation est éclatée entre plusieurs disciplines académiques
- Peu de recherches sur les méthodes et l'épistémologie de l'évaluation
- La France est à l'écart des débats qui animent le milieu international de l'évaluation

Les obstacles au développement de l'évaluation en France

- Faiblesse des pressions externes s'exerçant sur l'administration
- Une conception de l'action publique qui privilégie la notion de politique par rapport à celle de programme
- une expertise sur l'action publique fragmentée et corporatiste

Quelques chantiers pour la SFE

- Défendre la spécificité et promouvoir les apports d'une évaluation « publique » rigoureuse et pluraliste
- Trouver des appuis (médias, leaders d'opinion)
- Développer la recherche méthodologique transdisciplinaire
- Capitaliser les résultats des évaluations pour développer un corpus de connaissances sur les mécanismes et conditions d'efficacité de l'action publique (en lien avec l'analyse des PP)

L'évaluation, une réponse aux défis de l'action publique ?

- Nouvelles demandes sociales/ complexité
- Resserrement de la contrainte budgétaire
- 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

Deux manières de comprendre le rôle de l'évaluation dans la décision publique

- Le paradigme du *décideur rationnel* : l'évaluation vise à informer le responsable politique des conséquences de ses décisions du point de vue du bien-être social
- L'approche *cognitive* des politiques publiques : l'évaluation s'inscrit dans un processus collectif et itératif de “co-production” de l'action publique

Évaluation et réflexivité sociale

- L'action individuelle précède sa rationalisation (motivations # raisons). Elle procède rarement d'une véritable décision.
- L'individu réflexif fait retour en permanence sur le contexte et les motifs de ses actions.
- La rationalisation de l'action (y compris la formalisation des objectifs) est le produit du contrôle réflexif exercé par les acteurs.
- La société post-moderne se caractérise par la déstabilisation des rôles sociaux et des cadres d'action, d'où une intensification du caractère réflexif de l'action.
- Cette analyse s'applique largement aux actions collectives.
- L'évaluation peut être vue comme un instrument au service