



# SEMINAIRE EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

*9 Février 2018*

## Propos introductifs

- L'évaluation des politiques publiques en France (présentation synthétique)
- Tentatives de définitions « institutionnelles »
- Contexte

## L'évaluation n'est pas une méthode...

- Délimitations négatives de la notion
- Propositions de définitions de la notion d'EPP

## ... mais un questionnement particulier sur un objet particulier

- PP
- Champs, enjeux, usages de l'EPP

## Le temps des questions: la construction du questionnement évaluatif - Prolégomènes

## Conclusion

# L'ÉVALUATION DES P.P EN FRANCE (A PARTIR DES ANNEES 70)

« l'évaluation est un problème... »

2015: année internationale de l'évaluation

## Le long chemin...

Balbutiements...

confusions...

Accélération et reconnaissance(?)

1986 rapport Deleau	1989 rapport Viveret	1990 décret	1998 décret
Tentatives de définitions institutionnelles			

2001  
LOLF

2007  
RGPP

2008

2012  
MAP

...mais...

Tournant années 70/80: « crise de l'Etat » => décentralisation, remise en cause de la planification (Commissariat Général au Plan, construction européenne,...)

Technique RCB

logique de performance de la gestion publique (culture du résultats) + logique de transparence de l'information budgétaire

analyse des missions et actions de l'Etat et des collectivités, suivie de la mise en œuvre de scénarios de réformes structurelles, avec comme buts la réforme de l'Etat, la baisse des dépenses publiques et l'amélioration des politiques publiques.

Portail de modernisation de l'action publique « l'action publique se transforme... en évaluant les PP »

## TENTATIVES DE DEFINITIONS « INSTITUTIONNELLES »

**Rapport Deleau  
(1986)**

« Evaluer une politique publique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres, dans une démarche d'identification (du système à évaluer), de mesure (privilégiant les indicateurs quantitatifs), de confrontation (avec d'autres états que l'état observé) et d'explication (causale). »

**Rapport Viveret  
(1989)**

« Evaluer une action publique, c'est émettre un jugement sur la valeur de cette action » dans un but « d'instaurer une tension entre logique démocratique (accroissement de la possibilité de débat et d'intervention des citoyens) et logique d'efficacité décisionnelle ».

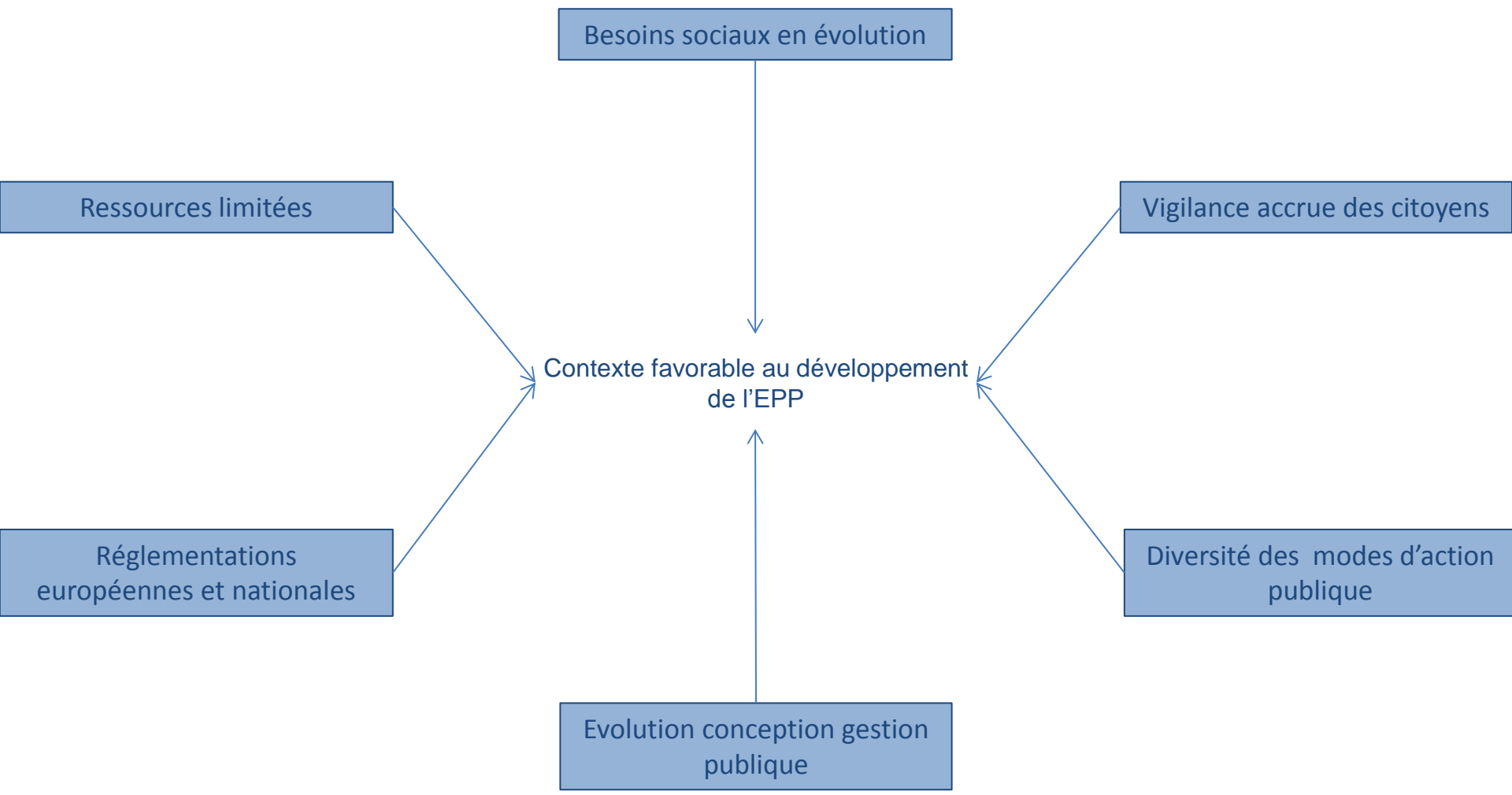
**Décret  
22/01/1990  
modifié**

« L'évaluation d'une politique publique a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ».

**Décret  
18/11/1998  
abrogé**


« L'évaluation d'une politique publique, au sens du présent décret, a pour objet de préciser, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses objectifs assignés aux moyens mis en œuvre. »

# ELEMENTS DE CONTEXTE FAVORABLES AU DEVELOPPEMENT DE L'EPP



# L'ÉVALUATION N'EST PAS UNE METHODE ... – DELIMITATIONS NEGATIVES DE LA NOTION

- **L'évaluation des politiques publiques n'est pas une science...**
  - « Connaissance pour la connaissance » v/ « connaissance pour l'action » (P. Lelièvre)
  - Paradigme de « l'Etat en action »

 Sources doctrinales (non exhaustives)

### Sociologie wébérienne

Etat « *forme sociale fondée sur l'organisation rationnelle des moyens en fonction des fins* » (Max Weber, *Economie et société*, Plon, 1971).



Vision rationaliste de l'action administrative qui suppose la calculabilité des résultats (1 action génère des effets)

### Sociologie des organisations

« *systèmes organisés* » (une organisation est plus que la somme des actions de ses membres. Ce système est un acteur en tant que tel dont on peut appréhender l'action et ses relations avec l'environnement)  
« *stratégie* » (qui induit utilisation +/- habile des règles formelles ou informelles et des relations entre acteurs)  
« *relations entre acteurs* »

### Management Public

« *Ensemble des méthodes rationnelles au service des décideurs publics* » (Philippe Hussenot)



Recours à utilisation d'outils d'**aide à la décision**, l'informatisation et la communication publique

« *ensemble de processus de finalisation, d'organisation, d'animation et de contrôle des organisations publiques visant à développer leur performance générale et à piloter leur évolution dans le respect de leur vocation* ». Le management des organisations publiques, Anne Bartoli Dunod, 2005)



Notions de **performance et de gouvernance**

- L'évaluation se distingue de démarches « voisines »...

	Objet	Normes, référentiels	Finalité
<b>Contrôle</b>	Vérifier la conformité à une réglementation, une norme	Loi, règlement,.... Identifier procédures et points de contrôle	« Sanctionner » un écart
<b>Pilotage</b>	Suivre l'exécution des actions	Programme fixé ex-ante Identifier les objectifs à atteindre, les indicateurs, mesurer	Rectifier la trajectoire (dialogue de gestion)
<b>Audit</b>	Réduire les risques	Standards professionnels, normes Identifier points audits	Alerter: rappel à l'ordre, recommandations
<b>Audit de performance</b>	Vérifier si une action publique fonctionne de façon efficace, efficiente et économe	Principes et méthodes homogènes (normes)	Apprécier la régularité, allocations des ressources, lisibilité des services
<b>Evaluation des PP</b>	Optimiser le rapport effets/besoins Expliquer les écarts effets attendus/atteints	Référence à construire au cas par cas en fonction de la stratégie d'évaluation	Aider à la décision (en fonction des besoins repérés)

- **Définition 1**

Evaluation d'un système d'actions vise à **comprendre l'enchaînement des causes et imputabilité des résultats en fonction de divers points de vue** (bénéficiaires, agents, décideurs, opérateurs, partenaires,...).

- **Définition 2**

L'évaluation des politiques, actions ou programmes publics « *vise à **produire des connaissances sur les actions publiques**, notamment quant à leurs **effets**, dans le double **but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts**. L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de compte-rendu, interne ou externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel. Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement [...]. »*

(Société Française de l'Evaluation)



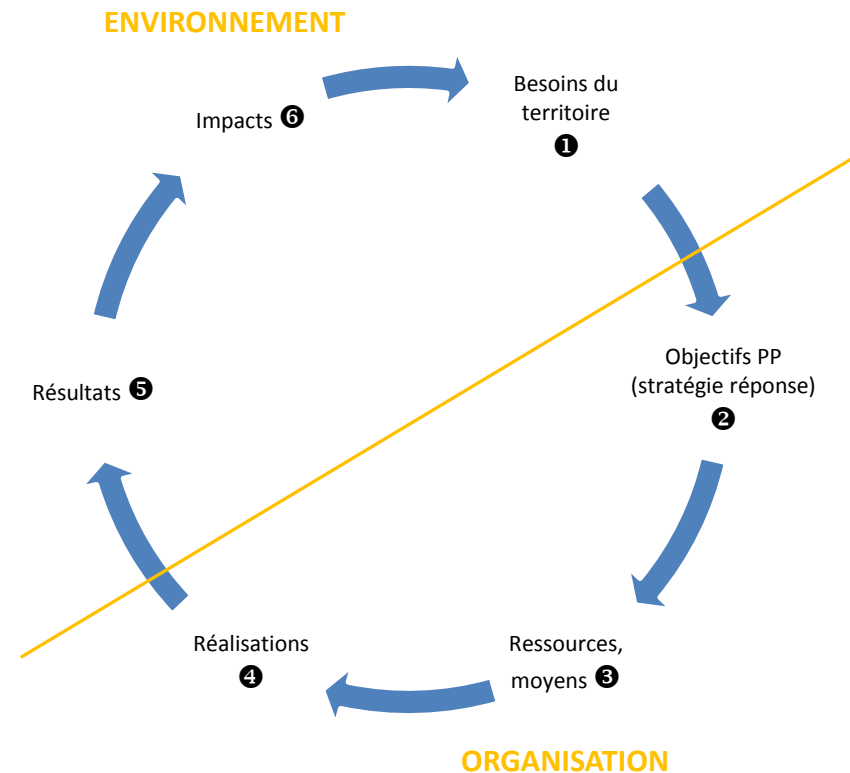
Préalable indispensable pour comprendre la logique évaluative / le questionnement évaluatif = comprendre la notion de PP (objet de l'EPP) et théorie de l'action publique.

- PP = **construction** représentant des **choix** et fondant un **projet**.
- *Y. Mény – JC Thoening (Politiques publiques, Thémis, 1989)*: 5 éléments fondant existence d'une PP:
  - ensemble de mesures concrètes;
  - comprenant des décisions et des formes d'allocations de ressources;
  - s'inscrivant dans un cadre général d'actions;
  - visant un public;
  - ayant des objectifs à atteindre.

# L'ÉVALUATION N'EST PAS UNE METHODE ... MAIS UN QUESTIONNEMENT PARTICULIER SUR UN OBJET PARTICULIER

- Charles O'Jones (analyse séquentielle)

1. Identification **problème** ou d'un **besoin**
2. Développement d'un **programme de traitement** du problème ou de **réponse** au besoin (processus de formulation + légitimation dans la sphère publique. Phase qualifiée de « mise sous agenda »)
3. **Mise en œuvre** du programme d'actions (objectifs, moyens, réalisations, etc...) applications des mesures prises
4. **Évaluation** du programme d'actions
5. Fin ou réorientation du programme d'actions



# L'ÉVALUATION N'EST PAS UNE METHODE ... MAIS UN QUESTIONNEMENT PARTICULIER SUR UN OBJET PARTICULIER

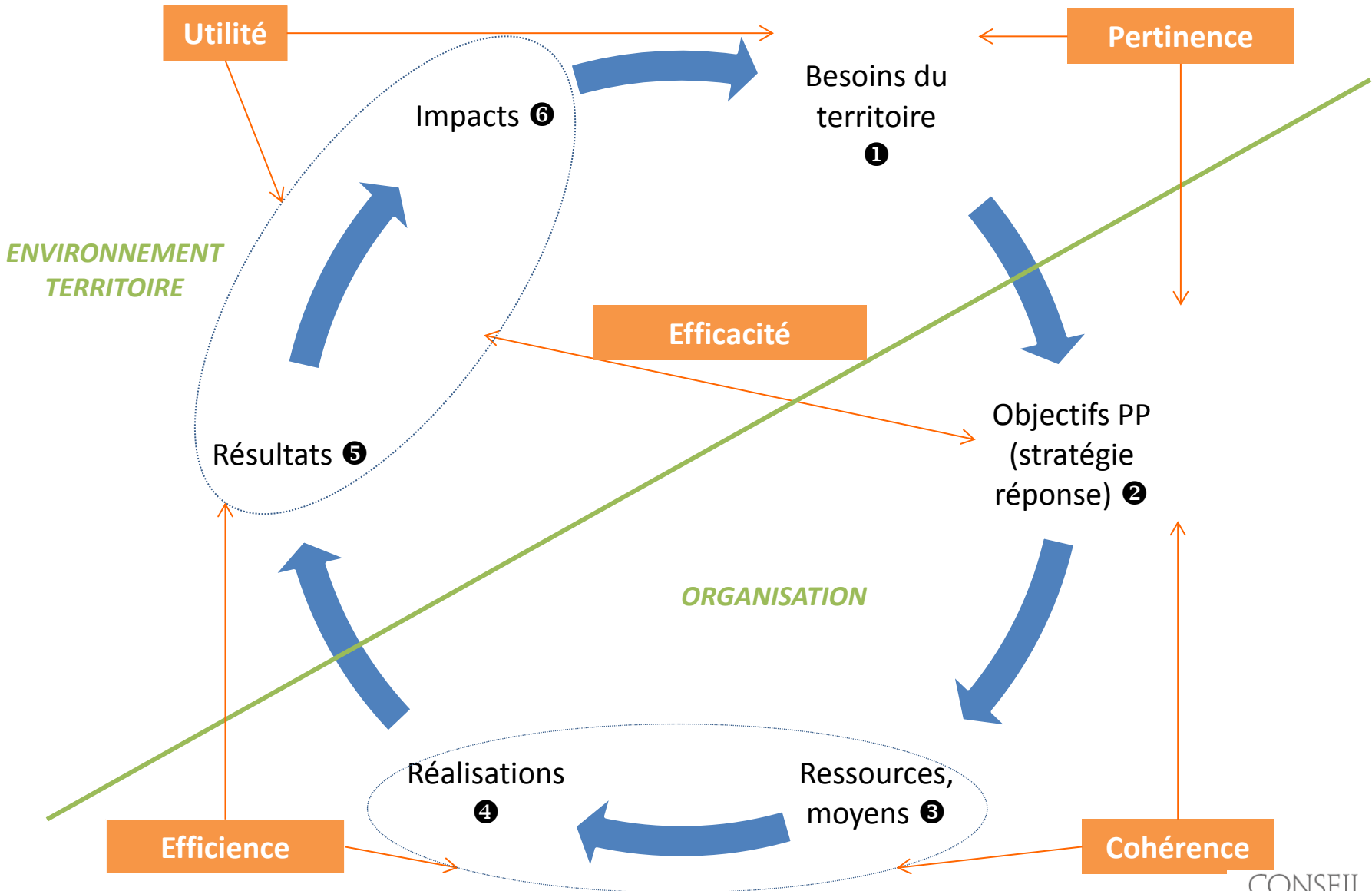
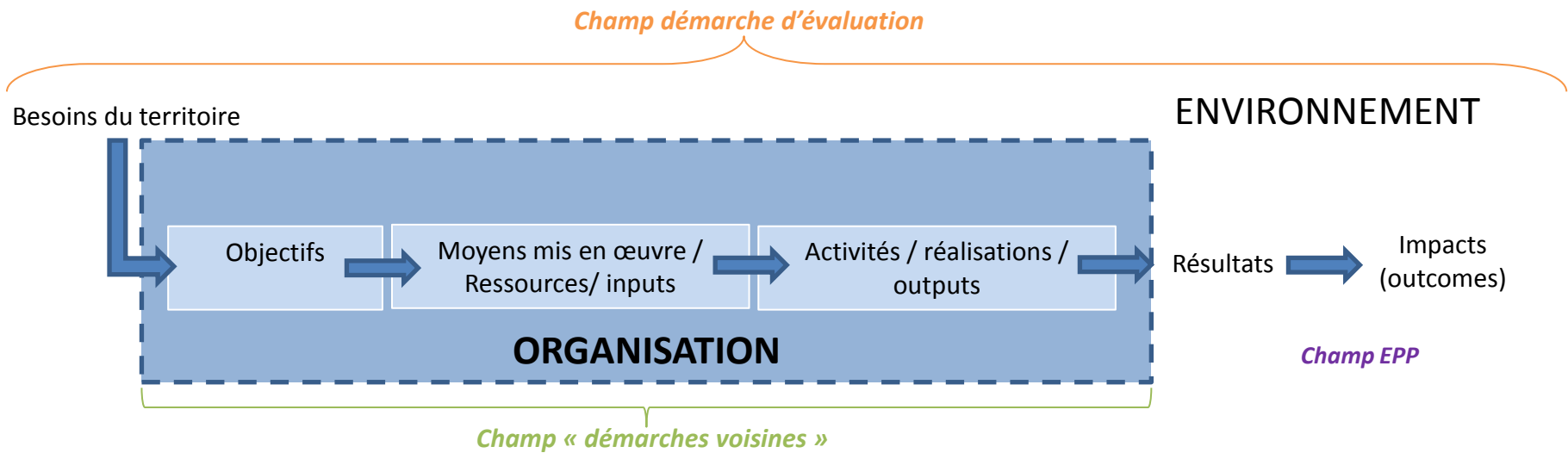
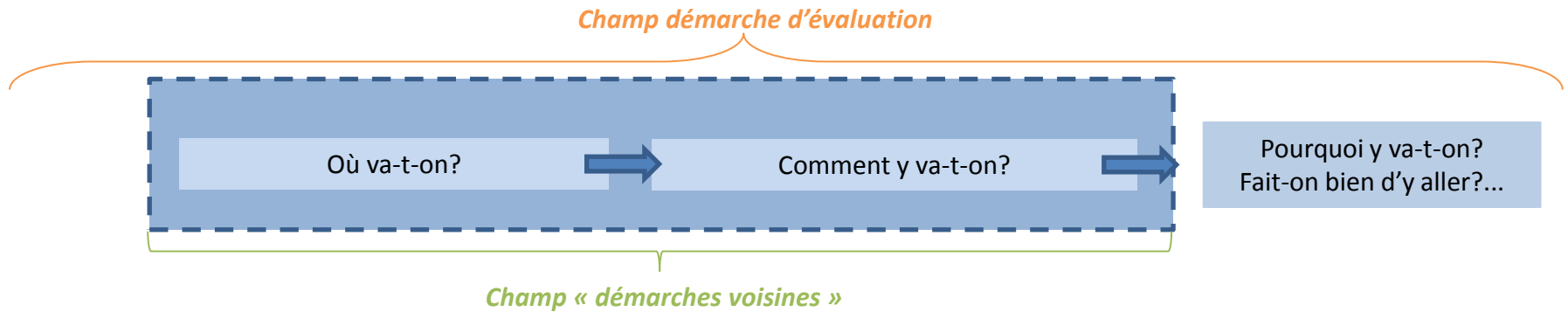


schéma : boucle rétroactive de l'action publique et champs (possibles) d'évaluation

# L'ÉVALUATION N'EST PAS UNE METHODE ... MAIS UN QUESTIONNEMENT PARTICULIER SUR UN OBJET PARTICULIER



# L'ÉVALUATION N'EST PAS UNE METHODE ... MAIS UN QUESTIONNEMENT PARTICULIER SUR UN OBJET PARTICULIER



	Démarches voisines	E.P.P
<b>Objet</b>	Organisation	Action
<b>Champ</b>	Interne au système à analyser (outputs)	Effets (externes/outcomes)
<b>Questions?</b>	Bien faire les (bonnes) choses?	Bien faire les bonnes choses? Pourquoi les faire? Faire autrement?...
<b>Durée</b>	Longue	Courte

## Pourquoi évaluer?

### Enjeux

- ➔ Pour conduire le changement
- ➔ Pour apprécier la « valeur » d'une action ou d'une politique
- ➔ Pour mesurer et améliorer
- ➔ Pour comprendre

### Finalités

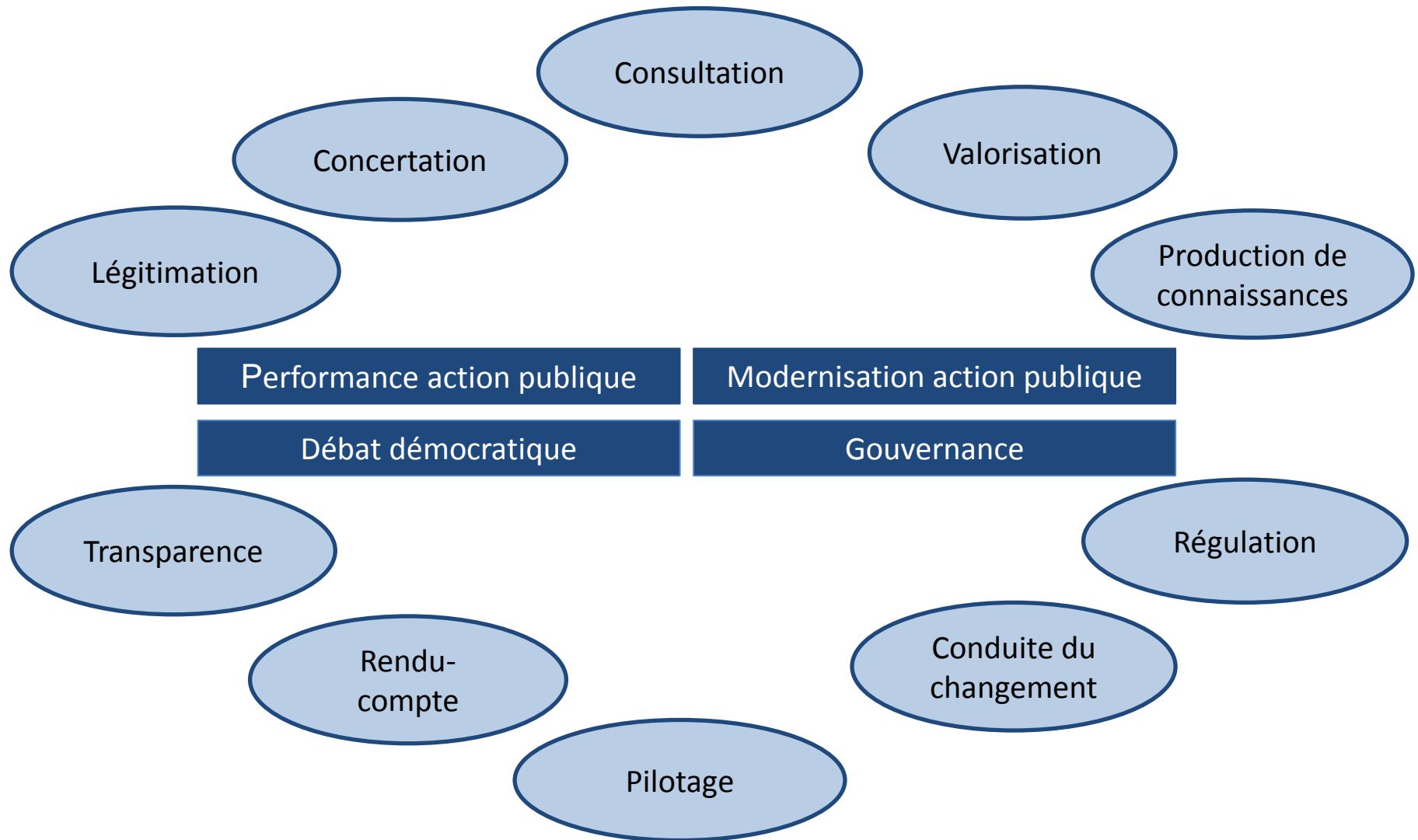
- ➔ *Finalité managériale*
- ➔ *Finalité décisionnelle*
- ➔ *Finalité gestionnaire*
- ➔ *Finalité informative, explicative*

L'évaluation correspond à une exigence démocratique de **compte-rendu, d'amélioration et de mise en débat.**

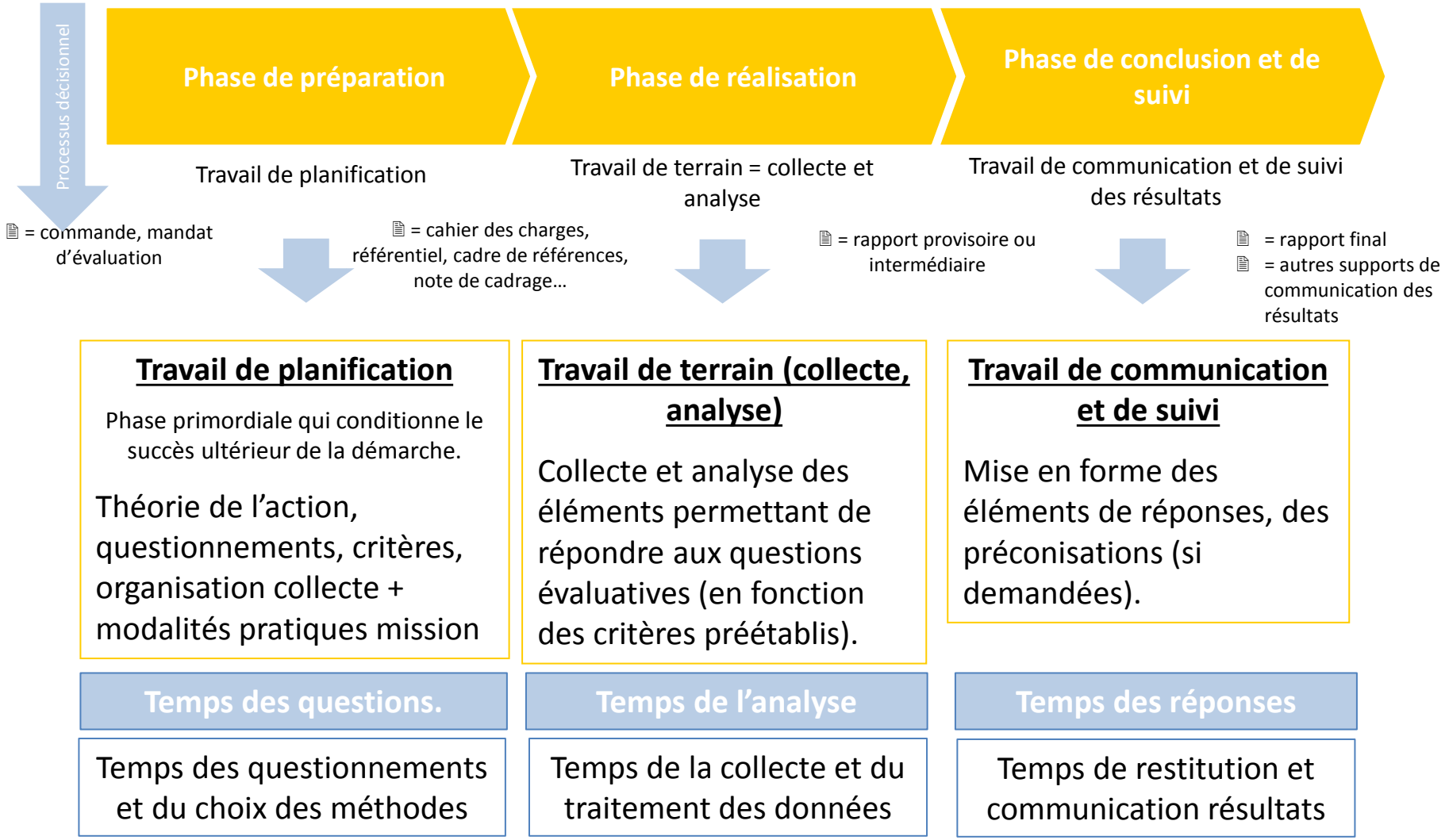
### 3 dimensions de l'EPP

- Dimension **cognitive** (= mieux connaître une politique publique)
- Dimension **instrumentale** (=outil de gestion, de concertation, de mesure qualitative et quantitative, de communication, d'aide à la décision ou au management,...)
- Dimension **normative** (=sens de l'action publique)

# L'ÉVALUATION N'EST PAS UNE MÉTHODE ... MAIS UN QUESTIONNEMENT PARTICULIER SUR UN OBJET PARTICULIER



# LE TEMPS DES QUESTIONS - CONSTRUCTION DU QUESTIONNEMENT EVALUATIF





**Logique de l'évaluation = stratégie d'évaluation**

Comprendre les motivations de la démarche d'évaluation pour construire la démarche  
Quels sont les buts de l'évaluation? Que cherche-t-on à savoir sur l'action, le dispositif ou la politique publique?  
Y a-t-il des éléments particuliers de contexte qui peuvent expliquer pourquoi évaluer cette action à ce moment là?

Comprendre la théorie de l'action  
Quels sont les objectifs poursuivis par l'action?  
Quels sont les effets attendus (sur le public et/ou la structure et/ou le territoire?)

**Logique de l'action à évaluer (= son mécanisme)**

2 logiques liées

+

=

**Construction du questionnaire évaluatif**

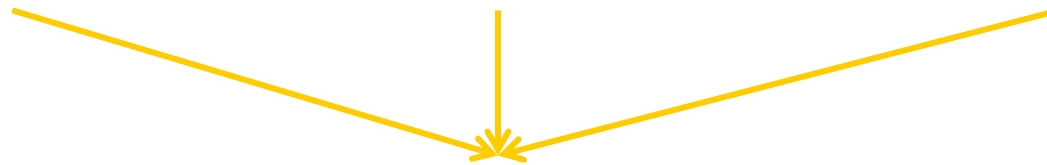
Que cherche-t-on?  
Questions évaluatives + Comment répondre aux questions?  
Critères de jugement :  
indicateurs / descripteurs + outils/méthodes de collecte + analyses

Référentiel d'évaluation

Evaluer c'est s'interroger sur une action, un projet (*poser des questions évaluatives*), produire de la connaissance (*rechercher des informations qui permettront de répondre aux questions*) pour juger de la valeur d'une action (*analyser ces informations au regard de valeurs et de critères de références*) afin de prendre des décisions (*le jugement doit pouvoir être utile au décideur dans la conduite du projet*)

Singularité des objets

Variabilité des objectifs



Chaque EPP suppose la construction d'un questionnaire spécifique et adapté (ad hoc)

« *S'interroger sur les réponses que doit apporter l'évaluation à son destinataire est une des premières étapes d'une bonne évaluation.* » Scriven, M., *The methodology of evaluation*, Rand Mc Nally, 1967.

### Objectifs

- Identifier les préoccupations qui sous tendent l'évaluation
  - => pourquoi évaluer et pourquoi maintenant? (motivations)
  - => retombées et résultats attendus;
  - => informations pré-existantes structurant l'analyse ....
- Appréhender l'environnement
- Identifier les acteurs à mobiliser et les sources d'informations

Avant (évaluation ex ante)	Réfléchir à la mise en œuvre d'un projet , d'une PP en amont. Etat des lieux (diagnostic) => analyse forces et faiblesses => définition d'une stratégie, articulée autour d'axes stratégiques qui servent à construire le cadre logique d'action (objectifs généraux/objectifs spécifiques/objectifs opérationnels
Pendant (évaluation in itinere)	Intervient pendant le déroulement de l'action. Permet d'animer le dispositif et de le faire évoluer (vérifier l'itinéraire et le réajuster chemin faisant).
Après (évaluation ex post)	Bilan critique après la fin de l'action. Apprécier les impacts, comparer les réalisations aux prévisions et préparer de nouvelles actions...

### → La reconstitution et l'analyse logique de la politique (ou de sa théorie d'action)

- Description analytique, contexte
- Théorie d'action, raisonnement causal, hiérarchie des objectifs
- Éléments constitutifs : inputs, process, outputs, outcomes

- **Logique de projet et/ou théorie de l'action**: liens de causalité, appelés « hypothèses », établis lors de la constitution de la PP, des entre les actions prévues et les objectifs fixés pour résoudre les problèmes identifiés. L'ensemble forme « la logique du projet » ou la « théorie de l'action ».

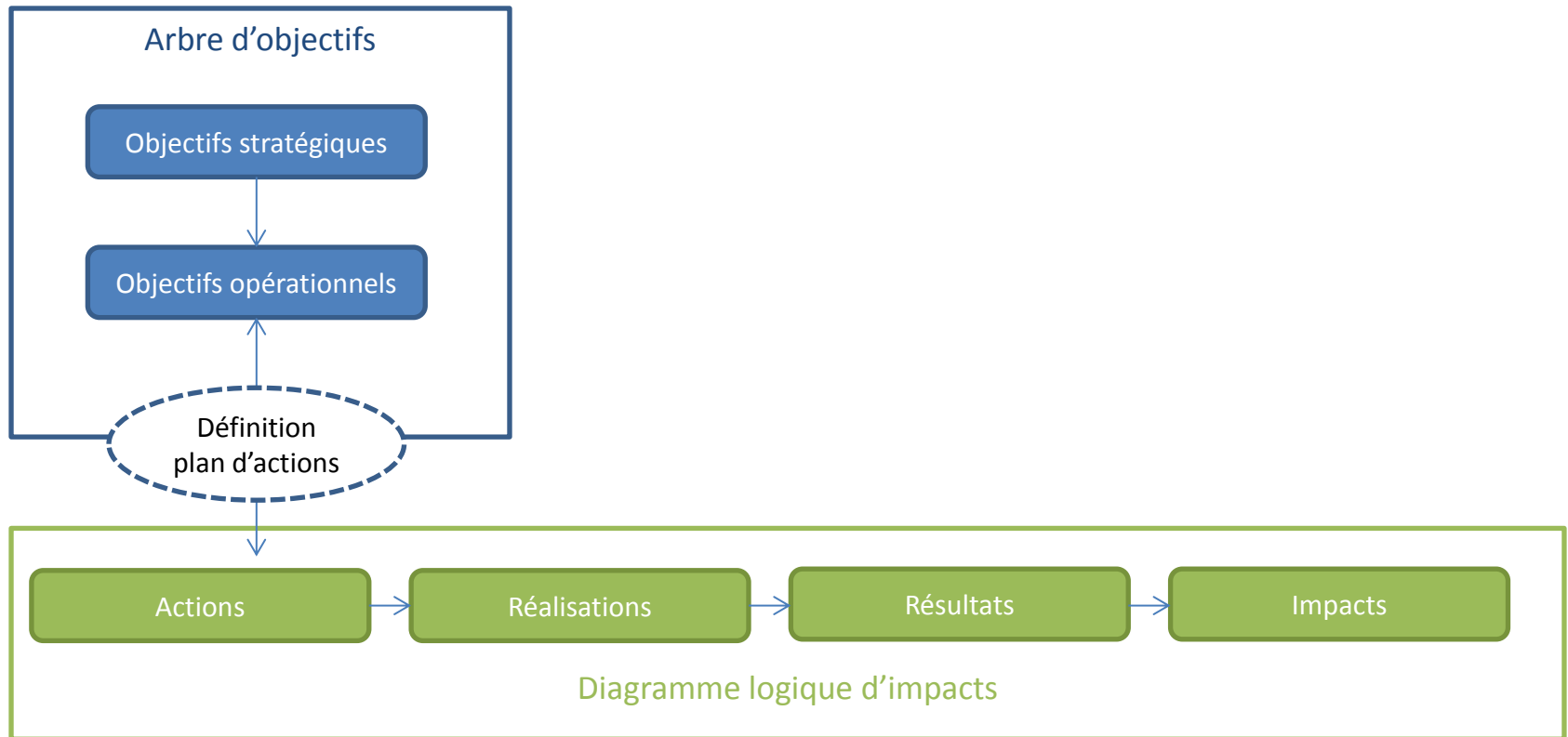
***« La théorie de l'action « fonctionne » un peu comme un théorème, qui formule des enchaînements en cascade des objectifs opérationnels jusqu'aux objectifs globaux ou finaux. Le fait que les auteurs de la politique publique se reconnaissent dans la théorie d'action, qu'on leur prête a posteriori, constitue un point fondamental et une condition de la légitimité de toute la démarche d'évaluation »***

Source : « Le petit furet de l'évaluation guide pratique de l'évaluation en Nord-Pas de Calais »

- Cette logique est une **représentation mentale** qui se définit comme l'articulation entre toute une série d'éléments : les besoins à satisfaire, la stratégie choisie, les objectifs fixés (globaux, spécifiques, opérationnels), les ressources allouées, les dispositions prises pour la mise en œuvre et les effets attendus (réalisations, résultats et impacts).



- **Spécificité de la démarche d'EPP:**
- Reconstitution théorie action nécessaire mais insuffisante pour compréhension complexité mécanisme d'action « en pratique » dont l'EPP doit rendre compte:
  - Objectifs affichés ≠ objectifs implicites, non affichés,...
  - Effets attendus ≠ effets produits (effets pervers, effets non prévus,...)



## « Evaluer pour évoluer ».

- C'est la réponse de Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux dans un ouvrage paru en avril 2015 *Un nouveau monde économique. Mesurer le bien-être et la soutenabilité au XXIème siècle.*
- « *[Les] indicateurs, anciens ou nouveaux, sont de véritables marqueurs de civilisation. Ils nous renseignent sur ce que nous faisons dans le monde et au monde. **Ils nous éclairent sur nos moyens et invitent à nous interroger sur nos fins.***
- *Ce nouveau monde [...] est assurément plein de défis passionnants mais il n'est pas exempt de périls. **Le 1<sup>er</sup> risque consiste à alimenter la confusion ambiante de nos data-craties où l'on voit des tonnes de données déversées sans explications ni critique dans un débat public qui les sacralise [...]***
- *Rien n'est plus trompeur que le terme de donnée qui laisse entendre que les chiffres poussent sur les arbres et se ramassent à la pelle. Une donnée est en réalité une construction sociale faite de choix et de méthodes, dont chaque aspect est discutable [...]*
- *Pour paraphraser Albert Einstein, si l'on continue à avoir l'esprit en forme de marteau, on continuera à voir les problèmes en forme de clou. [...] »*

**Merci de votre attention et de votre participation!**