



HAL
open science

L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'Etat

Jacques Fontanel

► **To cite this version:**

Jacques Fontanel. L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'Etat : Eléments pour un diagnostic. Evaluation des politiques publiques,, Université Pierre Mendès France Grenoble, 2004. hal-02870650

HAL Id: hal-02870650

<https://hal.univ-grenoble-alpes.fr/hal-02870650>

Submitted on 23 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'Etat Eléments pour un diagnostic

Jacques Fontanel

In

**Evaluation des politiques publiques,
Université Pierre Mendès France Grenoble
Grenoble, 2004**

Résumé : L'évaluation rigoureuse des politiques économiques s'avère particulièrement difficile, de même que de porter un diagnostic sur son développement. Les structures administratives évaluent leurs actions par la qualité de la correspondance entre les objectifs qui leur ont été fixés et les réalisations. Les questions qui se posent sont d'un autre ordre. Est-ce qu'une autre stratégie n'aurait pas été plus efficace au regard des objectifs gouvernementaux ? Compte tenu des informations disponibles, la décision choisie était-elle la plus logique au regard des résultats attendus ? Les évaluations sont souvent partielles et partiales, car les administrations se jugent souvent elles-mêmes.

The rigorous evaluation of economic policies is particularly difficult, as is the diagnosis of its development. The administrative structures evaluate their actions by the quality of the correspondence between the objectives set for them and their achievements. The questions that arise are of a different order. Would not another strategy have been more effective in terms of government objectives? Given the information available, was the decision chosen the most logical in terms of the expected results? Evaluations are often partial and one-sided, as administrations often judge themselves.

Evaluation politiques économiques, politiques économiques,
Economic policy evaluation, methods of public analysis

L'évaluation des politiques publiques n'est pas aisée, au même titre que de porter un diagnostic sur son développement. La définition elle-même de l'évaluation fait l'objet de débats, car elle se réfère plus à des normes qu'à une réalité indiscutable. Les structures administratives qui ont pour charge de faire ces évaluations proposent surtout la correspondance entre des objectifs et des réalisations. Cependant, le monde change et une stratégie bien conduite peut se heurter à des situations aléatoires qui remettent en cause la qualité des résultats obtenus. Les seules questions que l'on peut alors poser sont :

- Est-ce qu'une autre stratégie nous aurait permis d'obtenir des résultats meilleurs, plus proches de ceux qui étaient désirés ?
- Est-ce que, compte tenu des informations disponibles, la décision prise était logique, en tout cas susceptible de produire les résultats attendus ?

Au fond, il est difficile de disposer d'une évaluation scientifiquement indiscutable en soi. Les Etats ont généralement des hésitations concernant leur « politique d'évaluation », mais plusieurs rapports ont présenté des conclusions concernant les méthodes et les résultats de l'évaluation.

Les difficultés politiques de l'évaluation

Le développement de l'évaluation publique est indissociable de la « politique de l'évaluation », laquelle a une histoire ancienne et en même temps peu convaincante. Il y a eu en France deux tentatives pour inscrire l'évaluation dans le fonctionnement même de l'Etat :

¹ Cf., Bernard Perret, Premier congrès de la Société française d'évaluation, Marseille, 4 et 5 juin 1999.

– *La Rationalisation des Choix Budgétaires* (1970-1984). Les promoteurs de la RCB s'intéressaient aux budgets de programme et à l'évaluation *ex-ante*, plus qu'à l'évaluation *ex-post*. La RCB n'en a pas moins suscité un développement substantiel des études et recherches à caractère évaluatif au sein des administrations.

– *Le Renouveau du service public*, initié par le gouvernement Rocard à la fin des années 1980, proposait une évaluation de quatre axes principaux concernant la politique des relations de travail, la politique de développement des responsabilités, le devoir d'évaluation des politiques publiques et la politique d'accueil et de service à l'égard des usagers. Le rapport Viveret, en faveur de l'évaluation démocratique, a eu un certain retentissement. Plusieurs organismes ou commissions d'évaluation furent alors créés : Comité National d'Evaluation de la Recherche (1989), Commission Nationale d'Evaluation du RMI (1989-1992), Comité d'évaluation de la politique de la ville, et le dispositif interministériel d'évaluation CIME-CSE.

Entre ces deux accès de fièvre d'évaluation des politiques publiques, de longues phases de désintérêt de la part des pouvoirs publics se sont succédées, car dans la plupart des Ministères, la volonté politique de développer l'évaluation semble faire défaut. Le désintérêt du Parlement français pour l'évaluation est un fait avéré (malgré l'existence de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques), alors même qu'il devrait renforcer son rôle de contrôle sur l'action gouvernementale et sur l'usage des fonds publics.

Il y a eu des bilans sur l'évaluation des politiques publiques.

En 1983, le bilan de Jean-Pierre Nioche et Robert Poinsard en 1983 mettait en exergue le fait que l'évaluation *ex-post* s'est développée parallèlement à la RCB. Il a recensé près de trois cents études ayant pour objet l'évaluation *a posteriori* des effets des politiques publiques, mais la situation n'était pas pour autant jugée satisfaisante. Il mettait en évidence la faible visibilité de l'évaluation et l'éclatement du champ, caractérisé par la variété des profils professionnels et par la diversité des conceptions de l'évaluation qu'ils mettent en œuvre. L'évaluation se distingue mal du contrôle ou de l'audit, alors même qu'elle pourrait englober toutes les formes d'études d'aide à la décision. Dans ce contexte, la capitalisation d'expériences entre les services ou organismes s'avère difficile. Enfin, la qualité des méthodes appliquées aux évaluations est inégale, avec l'utilisation d'outils rudimentaires et de démarches peu formalisées. Les évaluations ont un caractère plus descriptif que comparatif ou explicatif, et les tentatives pour mesurer scientifiquement l'impact des politiques ont été vouées à l'échec. En outre, la rédaction des rapports d'évaluation pèche

par manque de rigueur et d'objectivité, notamment parce que les rapports entre les commanditaires, les responsables de l'action évaluée et les évaluateurs ne sont pas clairs. Enfin, l'évaluation reste peu insérée dans l'action politique et administrative. Autrement dit, l'évaluation n'a pas de conséquence sur l'action ou sur les responsabilités des décideurs. L'évaluation reste une activité faiblement identifiée, insuffisamment systématisée, et dont les résultats sont sous-utilisés.

Dans le bilan de la CSE (1991) il était indiqué que les administrations manifestaient un intérêt croissant pour l'évaluation, sous la houlette du Gouvernement Rocard. Il faisait état de l'hétérogénéité du développement de l'évaluation selon les domaines de l'action publique. La politique de l'emploi, la lutte contre l'exclusion, la politique de la ville, le système éducatif, la recherche scientifique, l'aide au développement, les aides au secteur productif, les actions de modernisation administrative étaient souvent évalués, alors que d'autres secteurs en étaient indemnes (prévention sanitaire, politiques de régulation, politique macro-économique). L'éclatement du champ, l'hétérogénéité des finalités et des objets de l'évaluation, l'absence de références méthodologiques communes ou l'absence de transfert d'expérience d'un secteur à un autre étaient une nouvelle fois soulignée. Les démarches d'évaluation ne semblaient pas suffisamment formalisées. L'évaluation se limite trop souvent à un simple recueil de constats et d'observations assortis de jugements à caractère intuitif sur les résultats et les objectifs de la politique. En 1995, un rapport du Plan sur le fonctionnement du dispositif interministériel confirme les bilans précédents. Les études d'évaluation n'ont que très rarement pour objectif de modifier une politique économique.

Le bilan de la procédure interministérielle

Les exemples d'évaluations décidées par le Comité interministériel de l'évaluation portent sur :

- L'impact du développement de l'informatique sur l'efficacité de l'administration,
- La politique de réhabilitation du logement social,
- L'accueil des populations défavorisées dans les services publics,
- Les politiques d'insertion sociale des jeunes en difficulté,
- La protection des zones humides,
- La prévention des risques naturels majeurs,
- La politique de la montagne (1998),
- La lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme,

Ces évaluations ne manquent pas d'intérêt, toutefois, on peut constater qu'elles portent sur des questions très spécifiques, qui ne portent pas à conséquence d'un point de vue immédiatement politique.

D'autre part, le Club de l'évaluation animé par le Ministère de la Fonction Publique a été créé en 1990 pour favoriser les échanges entre fonctionnaires (principalement parisiens) impliqués dans l'évaluation. Les résultats sont relativement décevants, compte tenu du nombre assez faible des participants.

Par contre, il existe un nombre croissant de textes méthodologiques (Petit guide de l'évaluation du CSE, Guide des démarches d'évaluation du Ministère de l'équipement ou Mémento sur l'évaluation des programmes financés par les fonds structurels européens de la DATAR), qui suggèrent l'émergence d'un corpus relativement cohérent de concepts et de standards méthodologiques.

La résistance des administrations de l'Etat

Les causes de la résistance de l'Etat à l'évaluation concernent :

- La faiblesse des pressions externes s'exerçant sur l'administration, de la part du Parlement, des médias ou de l'opinion publique.
- L'intervention publique privilégie la notion de politique sur celle de programme, ce qui rend le débat plus difficile.
- Les spécialistes de l'évaluation ne sont pas très bien formés et sont en nombre limité, ce qui est une affirmation discutable en soi.
- Les études sont peu valorisées comme compétences spécifiques. Au fond, elles sont très souvent contestées, à partir du moment où elles mettent en évidence des lacunes. Or celles-ci font déjà partie du passé, ce qui n'intéresse pas nécessairement l'opinion publique.

En outre, la recherche évaluative n'a jamais été considérée comme une partie « noble » de l'activité des chercheurs en sciences sociales.

- Les corps d'inspection et la Cour des comptes se désintéressent de l'évaluation. Dans ces conditions, la situation d'expert peut être maintenue, sans avoir à s'expliquer sur son questionnement et ses méthodes. Du fait de leur tradition d'indépendance, ces corps exercent un quasi-monopole de la critique légitime du fonctionnement de l'Etat. Les corps d'Etat font de l'expertise un attribut de l'autorité publique. L'Etat français, à travers ses grandes écoles, ses corps d'ingénieurs, d'économistes et d'inspecteurs, se considère depuis fort longtemps comme un producteur de connaissance sur la société. Le label de l'Etat bénéficie d'une présomption de crédibilité.

- Les méthodes d'évaluation sont naturellement tournées vers le fonctionnement interne (normes, moyens pratiques, jeux d'acteurs) de l'appareil de l'Etat et elles ne s'appliquent que partiellement à la compréhension des systèmes sociaux qui constituent les domaines d'application de l'action publique.

L'expertise est trop souvent revendiquée par les corps de l'Etat. Les grandes personnalités donnent leurs avis et ceux-ci remplacent l'expertise elle-même. Or, les opinions ne constituent pas pour autant la base d'une évaluation rigoureuse, car elles s'inscrivent dans un cadre politique qui intègre aussi l'équation personnelle du scientifique. Par ce canal, l'Etat peut faire valoir la nécessité de réformes par les acteurs sociaux, sans être astreint à engager des études *a priori* ou *a posteriori* qui pourraient mettre en évidence des « effets collatéraux » indésirables.

Malgré ces comportements, l'évaluation des politiques publiques semble utile, du fait de la complexité croissante des attentes sociales et des systèmes d'action publique dans le cadre de la mondialisation et des zonages institués par les politiques publiques (Union européenne, Euro-land, région, département, communes, zones transfrontalières, districts, syndicats intercommunaux, zonage des Fonds structurels européens ou de la PAT, etc.). Chacun de ces niveaux crée de nouvelles structures de pouvoir spécifiques, aux statuts politiques diversifiés, qui sont amenées à collaborer dans la définition et la mise en oeuvre de l'action publique. On s'éloigne de plus en plus de la situation dans laquelle un acteur politique dominant, l'Etat, était entièrement souverain à l'intérieur d'un territoire national.

En outre, il y a une crise du paradigme « balistique » de l'action publique. Une action publique vise une cible et définit une trajectoire déterministe pour atteindre cette cible. Dans le cadre du paradigme balistique, le gouvernement agit en fonction de réponses prévisibles de la société. Or, dans une société complexe le rapport entre les moyens et les fins devient particulièrement imprévisible. Il en résulte une plus grande « réflexivité sociale », qui permet aux acteurs sociaux plus instruits et mieux informés d'intégrer une théorisation des effets attendus de cette politique dans leurs réactions aux interventions de la puissance publique. Cette observation est à la base de la théorie économique des « anticipations rationnelles », qui fonde la critique néo-libérale de l'interventionnisme économique. Enfin, on assiste à une crise des idéologies et de l'autorité. Les individus ne font plus confiance *a priori* sur la base de valeurs affichées, ils exigent aussi des résultats.

L'évaluation peut alors constituer une réponse pertinente partielle à la crise de la gouvernance. Elle permet d'accroître le degré de rationalité des systèmes d'action face à des réalités complexes et au besoin de connaissances fines et contextualisées sur les processus sociaux. L'évaluation favorise le développement d'une « culture de l'implémentation », attentive aux écarts qui s'introduisent entre les intentions, leur mise en pratique, et les effets sociaux qui en découlent. Elle peut constituer une ressource politique, utilisable dans certaines circonstances pour renforcer la crédibilité, la légitimité et l'autorité du discours des pouvoirs publics et améliorer ainsi les compétences des agents publics. Enfin, l'évaluation facilite les échanges d'information et la coordination d'acteurs autonomes engagés dans une action publique partenariale.

Bibliographie

Euzéby, A., Euzéby, C., Fontanel, J. (1980), Une nouvelle méthode de rationalisation des choix budgétaires susceptible d'intéresser la défense : le zero-base budgeting", Arès, Défense et Sécurité, Grenoble, Lyon.

Euzéby, A., Herschtel, M.L. (1990), Finances publiques, une approche économique, Dunod, Paris.

Fontanel, J. (1977), Simulation macroéconomique appliquée. Un essai pédagogique. Préface Pierre LLAU, Diffusé par les Presses Universitaires de Grenoble, Grenoble,

Fontanel, J. (1980), Le couple informatique - recherche économique, Revue d'Economie Politique, Septembre-Octobre 1980

Fontanel, J. (2004), Analyse des politiques économiques, Université Pierre Mendès France Grenoble, Octobre.

Fontanel, J. (2004), Evaluation des politiques publiques, Université Pierre Mendès France Grenoble

Perret, B. (1999), Premier Congrès de la Société Française d'évaluation, Marseille, 4 et 5 juin.

Greffe, X. (1987), Politique économique. Programmes, instruments, perspectives, Economica, Paris.

Greffe, X. (1994), Economie des politiques publiques, Dalloz, Paris.

Jospin, L. (1998), Circulaire du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques.

Thurow, L. (1981), The zero-sum game, Morrow and Morrow. Boston.