

Les attentes majeures de l'évaluation des politiques publiques

SALMI Madjid & MOHELLEBI Samya

Faculté des Sciences Economiques, Commerciales et des Sciences de
Gestion de Tizi-Ouzou

Résumé

La littérature portant sur l'évaluation de l'action publique est abondante. En effet, les définitions qui ont été proposées vont dans le sens de la reconnaissance et de la mesure des effets propres d'une action publique ; de former un jugement sur la valeur de cette action ou d'apprécier les effets attribuables à une intervention gouvernementale dans un domaine spécifique de la vie sociale et de l'environnement physique. Ou encore, de mesurer les effets qu'elle engendre et à rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers produisent les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont fixés. Enfin, le terme évaluation signifie qu'on doit se préoccuper de l'utilité, de la mise en œuvre, de l'efficacité et de l'efficience des mesures qui ont pour but d'améliorer le sort des membres de la société.

L'évaluation d'une action publique suppose de mieux rendre compte de celle-ci en d'autres termes de rendre cette action transparente. Au-delà du caractère de transparence de l'action publique, l'évaluation est à même de constituer une aide précieuse à la prise de décision puisqu'à travers l'action d'évaluation on arrive à juger la valeur et l'utilité de l'action publique ce qui suppose d'éclairer les choix des décideurs sur l'opportunité de l'inscription et de la réalisation d'une telle action. Cette appréciation de la valeur et de l'utilité de l'action permet, en outre, d'élever les niveaux de connaissances sur les différentes actions publiques qu'ils entreprennent. Par ailleurs, à travers l'action d'évaluation c'est tout le processus de mise en œuvre de l'action publique qui doit être objectivé en d'autres termes rationalisé. L'action d'évaluation permet, de surcroît, de créer et d'entretenir l'esprit d'équipe et de renforcer les partenariats en améliorant la compréhension réciproque par le dialogue. Evaluer c'est supposer mettre en place de nouvelles pratiques de management et le développement de la culture du résultat en cherchant constamment l'efficacité en d'autres termes de parvenir aux résultats escomptés et surtout de rechercher l'efficience qui signifie l'atteinte des résultats aux moindres coûts. Enfin, l'évaluation nécessite de l'intelligence politique puisque l'action d'évaluation peut être opérée par des organismes extérieurs et une démocratie

participative en cherchant à satisfaire les partenaires sociaux en les associant à la prise de décision. En définitive, quelles sont donc les attentes majeures de l'évaluation des actions ou de politiques publiques ?

Il s'agit, dans ce papier de mettre toute la lumière sur les processus qui mènent à l'élaboration des politiques publiques, de rapporter l'essentiel de la littérature concernant le terme évaluation pour se pencher enfin, sur les attentes majeures de l'évaluation des politiques publiques.

Mots clés : politique publique, processus d'élaboration de politique publique, évaluation, attentes majeures de l'évaluation.

Introduction générale

La culture de l'évaluation progresse partout dans le monde. Les raisons derrière cette prise de conscience des Etats de la nécessité de l'évaluation trouvent leur source dans les contraintes que connaissent ces derniers en matière de finances publiques qui s'amenuisent d'une part, et la nécessité de la préservation d'un haut niveau de protection sociale, d'autre part. Par voie de conséquence, les gouvernements du monde sont acculés à assurer le meilleur service public étant donné qu'ils font face à une demande plus exigeante du « citoyen-contribuable » qui attend des prestations de qualité et aux moindres coûts. Les ministères qui forment les gouvernements sont donc appelés à ne plus s'intéresser exclusivement aux moyens qui doivent être dégagés, comme cela est le cas dans un passé non lointain, mais d'être attentifs aux résultats des actions qu'ils mènent à différents niveaux de la vie économique et sociale.

Aussi, les politiques publiques ne peuvent plus, comme par le passé, échapper aux contraintes de l'efficacité économique voire même de l'efficience. Leur évaluation doit s'inscrire dans une démarche de rationalisation de la décision économique publique. Certes, la réflexion économique a développée toute une batterie d'instruments de mesure des performances et de l'efficacité de la décision économique privée, mais elle a souvent ignorée la décision économique publique car la présence de l'Etat se projette à travers ses multiples interventions dans le domaine économique et social et ses interventions ne sont pas toujours ponctuées par les signes de profit et de la rentabilité.

Néanmoins, pour que l'évaluation des politiques publiques soit utile et contribue effectivement à l'amélioration des politiques évaluées, plusieurs conditions doivent de ce fait être réunies :

- Avant même la mise en place d'une démarche d'évaluation, il convient de réaliser un travail de clarification de l'objet et des finalités de l'évaluation en se posant la question de savoir : à quoi servira l'évaluation ?
- A qui est destinée cette démarche d'évaluation puisque les acteurs concernés, selon leurs rôles, leurs responsabilités n'ont pas nécessairement tous les mêmes attentes à l'égard de l'évaluation ;
- Que souhaite-t-on évaluer, selon quels critères ¹?
- Quelle est la démarche d'évaluation qui sera retenue ?
- L'évaluation formative qui aide les acteurs à analyser les changements intervenus ou souhaités pour améliorer le processus de pilotage stratégique ou éventuellement l'évaluation sommative qui sert à mesurer les résultats atteints et de voir si ces derniers sont conformes aux résultats escomptés ;
- La méthodologie suivie doit être reconnue comme légitime car il est utile de distinguer l'évaluation des démarches qui en sont proches mais qui ne poursuivent pas les mêmes objectifs² ;
- Cette méthodologie doit être l'émanation d'associations ou d'organismes possédant des caractéristiques de pluridisciplinarité, d'indépendance ;...
- L'évaluation ne peut être, en fait, menée que par un service spécialisé en évaluation, ou encore confiée à des tiers en d'autres termes à une autorité administrative indépendante ou à une équipe de professionnels sous contrat ;
- Le commanditaire de l'évaluation doit nouer un contrat de confiance avec les évaluateurs ;

¹ Celui de l'efficacité, de l'efficience, de la cohérence, de la pertinence et enfin de l'impact qui seront développés ultérieurement.

² Il faut clarifier les concepts et différencier entre les démarches proches (contrôle, contrôle de gestion et l'audit) car chaque dispositif se distingue par des objectifs, un référentiel et des conséquences différents. Il faut donc distinguer entre le terme évaluation et les autres concepts.

- Ce commanditaire doit être prêt à entendre des choses qu'il ne sait pas encore de sa politique en d'autres termes il doit être à l'écoute des évaluateurs ;
- Il doit être prêt à modifier sa stratégie en fonction des conclusions des experts ;
- Prêt à leur donner accès aux données ;
- A accepter le rythme parfois lent de ce processus ;
- L'évaluation doit être cette opportunité qui tente à associer divers acteurs qui cherchent ensemble à comprendre ;
- Ces acteurs sont représentés par les fonctionnaires responsables de la mise en œuvre des actions publiques et les bénéficiaires de ces actions ou de leurs représentants ;
- L'évaluation se présente donc comme une occasion de confronter les initiateurs d'actions publiques aux bénéficiaires ;
- De ce fait, l'évaluation se présente comme un processus d'apprentissage collectif qui enrichit la compréhension réciproque et contribue ainsi à alimenter le débat public ;
- l'évaluation peut être effectuée à différents niveaux et lieux car évaluer c'est explorer dans toutes les directions ;
- l'évaluation peut donc être opérée soit à l'échelle de l'Etat, des services déconcentrés ou au niveau des opérateurs ayant délégation de service public...
- Enfin, il y a nécessité d'une appropriation des résultats par les acteurs et bénéficiaires de cette opération d'évaluation, sans laquelle l'utilisation de celle-ci resterait limitée.

I- Le processus d'élaboration des politiques publiques

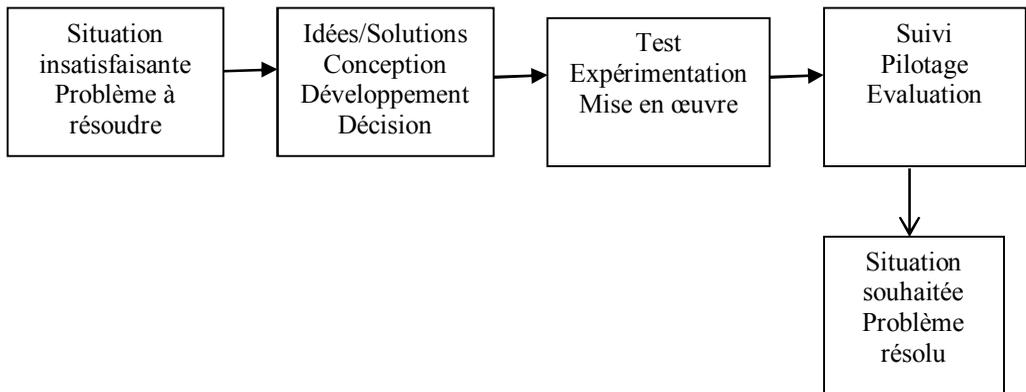
Le caractère polysémique du mot « politique » en français suppose un effort de précision. En effet, par mot politique, il ne faut pas comprendre par là l'expression de la lutte pour le pouvoir ou encore par ce mot, on ne désigne pas le domaine d'activité de l'Etat ou ses préoccupations permanentes qui se dessinent à travers la politique économique, la politique sociale ou la politique culturelle. Par contre, par ce mot politique, il faut prendre uniquement et de façon plus délimitée, la politique programme action représentant un choix spécifique de moyens en vue d'obtenir certains effets.

Une politique publique représente donc cet ensemble de mesures concrètes, d'actions coordonnées, mises en œuvre par des administrations ou institutions publiques en vue de la réalisation d'objectifs bien précis à atteindre. Cette politique s'inscrit habituellement dans la durée puisque les objectifs qu'elle se fixe s'étalent généralement dans le temps. Certains de ces objectifs³ ne peuvent être atteints en l'état tels qu'ils sont prévus initialement étant donné que ces derniers représentent des projections sur plusieurs années et leur réalisation dépend de plusieurs paramètres qui sont à même d'évoluer soit dans le sens souhaité par les décideurs politiques ou inversement. En effet, lorsque les conditions pour la réalisation de tels objectifs ne soient pas réunies, les décideurs peuvent alors réajuster le tir en essayant de remplacer le plan A par le plan B ce qui suppose au même titre de se focaliser sur la réalisation des sous objectifs à ceux initiés préalablement ou ce qu'on peut qualifier d'objectifs principaux.

Ceci dit, une telle politique doit suivre le cheminement séquentiel ou linéaire⁴ qui va de l'identification du problème de société au développement d'un programme d'actions, à sa mise en œuvre qui consiste au déploiement des moyens, à son suivi et surtout à l'évaluation de toutes les actions engagées en vue de constater le bien fondé de nos projections ce qui suppose qu'on a atteint la situation souhaitée et que le problème qui se pose à notre société est définitivement résolu. Dans le cas contraire, il faut procéder aux différents réajustements qui s'imposent.

³ Ces objectifs qu'on cherche résolument à atteindre représentent simultanément des enjeux de société à laquelle on appartient et des défis à relever puisque ces derniers ne peuvent être atteints aussi facilement que possible.

⁴ En réalité, c'est d'un processus itératif dont il s'agit.

Figure 1 : Représentation du cheminement séquentiel ou linéaire d'une politique publique

Source : Nioche J.P « De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques » in revue française de sciences politiques, 32e année, n°1, 1982.

L'évaluation va consister à apprécier les effets de l'action publique ou de ce processus d'action à différents niveaux et ce en prenant en considération plusieurs critères :

- **Selon le critère de cohérence :** le premier type d'évaluation se situe au niveau des moyens. En effet, il faut savoir si les moyens mobilisés sont adaptés aux objectifs fixés. Aussi, l'évaluation la plus élémentaire consiste à s'assurer que les moyens prévus ont été mis en place dans l'espace et dans le temps car la complexité des mécanismes politico-administratifs fait qu'il est loin d'être garanti qu'une décision prise sera effectivement appliquée. Il faut se poser, par ailleurs, des questions pour savoir s'il y a cohérence simultanément entre les différents objectifs fixés et les différentes actions menées. Cette forme d'évaluation bien qu'elle soit indispensable ne nous apprend rien sur les conséquences de l'action entreprise.
- **Selon le critère de l'efficacité :** l'évaluation de réalisations s'efforce d'apprécier quels ont été les résultats immédiats de l'activité productrice de l'administration dans le cadre de la politique qui a été menée. Dans ce type d'évaluation, il s'agit de voir si les

résultats des actions entreprises sont conformes aux objectifs fixés préalablement.

- **Selon le critère d'impact :** l'évaluation d'impact est le niveau le plus représentatif de l'évaluation des politiques publiques puisqu'on s'efforce ici de mesurer l'impact final de l'action administrative sur l'environnement socio-économique. En effet, dans ce type d'évaluation, il y a lieu de se poser la question de savoir si le programme d'action a permis de réaliser les objectifs initiaux. En plus de savoir si ce programme a conduit à des effets secondaires prévus tout en s'attachant à déceler les effets non prévus. L'élément fondamental de l'évaluation d'impact est qu'elle cherche à apprécier les modifications de la situation, ou des comportements des individus, des entreprises ou des collectivités touchés par la politique menée sur le terrain.
- **Selon le critère d'efficacité :** l'évaluation d'efficacité s'attache à mesurer l'efficacité, au sens économique du terme, de la politique appliquée c'est-à-dire à mettre en rapport les effets de la politique avec les efforts consentis pour les obtenir. Ceci dit, les objectifs assignés à cette politique doivent être atteints sans exagération des moyens utilisés.
- **Selon le critère de pertinence :** ce type d'évaluation va nous permettre de savoir si les objectifs fixés sont réellement adaptés aux problèmes de société identifiés, aux buts poursuivis, aux orientations et à la finalité de l'action publique.
- **Selon le critère de satisfaction :** un dernier niveau d'évaluation consiste en une évaluation de satisfaction qui peut être envisagé, bien que de tels travaux soient rares à l'heure actuelle. En effet, dès l'instant où l'on considère qu'une politique a pour objet de satisfaire un besoin ou de résoudre un problème ressenti par la population, un élément supplémentaire d'évaluation peut être apprécié : dans quelle mesure la population considère ce besoin satisfait ou ce problème résolu ?
Ceci étant, les critères d'évaluation précédents s'efforcent d'opérer des mesures sur des bases les plus objectives possibles, ce dernier

critère d'évaluation, quant à lui, intègre des mesures subjectives de satisfaction.

II- L'essentiel de la littérature concernant le terme évaluation

L'action collective publique implique nécessairement des mécanismes d'évaluation. Ces évaluations sont constamment opérées soient par les partis politiques, la cour des comptes, les médias ou par le juge administratif. En effet, ces derniers font des évaluations en portant des jugements ou des diagnostics sur l'action des pouvoirs publics.

A travers l'action d'évaluation des politiques publiques, il s'agit d'émettre des jugements sur la valeur des actions engagées au titre de ces politiques. La caractéristique première de cette évaluation est de s'attacher à vérifier l'adéquation entre ce que produit l'administration centrale⁵ comme politique publique et ce qu'exprime la société comme besoins. De tels jugements peuvent être émis dans les différentes phases de la mise en œuvre de ces politiques publiques. En effet, ces jugements peuvent être prospectif et anticiper l'action publique, on parle alors de l'évaluation ex ante qui cherche à préparer une prise de décision. Ces jugements peuvent encore être émis tout en accompagnant l'action publique, on parle dans ce cas de l'évaluation concomitante qui vise à améliorer la mise en œuvre de cette action. Enfin, ces jugements peuvent suivre l'action publique, on parle ici d'évaluation ex post visant à apprécier cette action après coup⁶.

Au moment où l'évaluation des politiques publiques est sous les feux de l'actualité est sans doute un bon moment pour clarifier les concepts et différencier les démarches proches ou les pratiques voisines de l'évaluation, car chaque dispositif se distingue par des objectifs, un référentiel et des conséquences différentes. Ainsi, les démarches proches prennent les sens ci après :

- Le contrôle consiste à vérifier la conformité de l'action administrative à un référentiel de règles écrites, à des lois ou des textes officiels. En cas de manquement, la sanction peut être un rappel à l'ordre.

⁵ Ou locale...

⁶ Publication de l'Institut de la Gestion publique et du développement économique « Perspective gestions publiques : recherche - études - veilles » n° 28 - septembre 2008

- Le pilotage ou le contrôle de gestion consiste à suivre en temps réel l'exécution d'une action, en fonction du programme tel que défini à son début et de ses objectifs affichés, dans le but de corriger l'action si elle dérive ou d'en rectifier l'allure pour maintenir le cap.
- L'audit a pour but de réduire les risques, et son référentiel est « les bonnes pratiques de la profession ». Ses conséquences sont des recommandations pour éviter certains risques repérés.
- La prospective est une démarche qui vise à anticiper l'avenir en élaborant des scénarios sur la base de l'analyse des données disponibles : états des lieux, tendances lourdes, phénomènes émergents, analyses rétrospectives et observatoires qui tendent à se multiplier dans les domaines les plus variés que ce soient économiques, sociaux, environnementaux, humains,...
- Le contrôle interne est un ensemble de dispositifs permanents pour assurer la conformité, la régularité,...et plus généralement la qualité des services au meilleur coût
- Par contre l'évaluation consiste à mesurer la pertinence et à optimiser les résultats de l'action publique, en référence avec les besoins de la société tels que la politique publique les a définis. Pour mesurer l'écart entre les objectifs poursuivis et les résultats obtenus sur la société, il faut être capable de dire quels objectifs visait la politique publique, alors même qu'ils ne sont pas toujours explicites. Le référentiel est donc à construire chaque fois car il est différent pour chaque évaluation. Les données sont rassemblées et analysées dans un but particulier. Les conséquences de l'évaluation sont surtout d'expliquer la chaîne des causes, de rendre certains effets compréhensibles par l'analyse dans le but d'aider la prise de décision stratégique.

Parmi les obstacles qui peuvent constituer de sérieux freins pour faire aboutir cet effort ou élan allant dans le sens de l'évaluation des actions publiques on peut citer :

- Les obstacles sociopolitiques : ce sont les obstacles qui sont les plus difficiles à endiguer ou à faire évoluer car ils touchent souvent des comportements profondément ancrés dans de très fortes traditions institutionnelles ou culturelles. En effet, tout ce qui émane de la puissance publique est considéré comme quelque chose qui va toujours dans le sens de l'intérêt général. Ceci dit, de tels obstacles ont tendance à exclure ou du moins à négliger l'idée d'évaluation car tout se passe comme si tout ce qui se décide légitimement par l'autorité se trouve par nature au service effectif de l'intérêt public sans qu'il soit besoin de le soumettre à une évaluation formelle.
- Les obstacles liés à la centralisation excessive de la décision publique.
- Les obstacles administratifs liés à la faiblesse de la gestion par programme.
- L'inexistence de mécanismes formels chargés de l'évaluation au niveau de l'administration.
- L'évaluation pour l'administration se résume le plus souvent au nombre d'activités réalisées au cours d'une période de temps donnée.
- les types de compétences intellectuelles et méthodologiques requis pour l'évaluation sont également peu répandus dans l'administration algérienne.
- La méfiance des responsables administratifs vis-à-vis de nouvelles formes de contrôle ou d'évaluation.
- Les difficultés techniques de la réalisation de l'évaluation.

III- Les attentes majeures de l'évaluation des politiques publiques

Ces attentes peuvent être regroupées dans les quatre principaux objectifs assignés à toute démarche servant à l'évaluation des politiques publiques : à mesurer « objectivement » ; à améliorer les performances de l'action publique ; à comprendre, à fédérer, à utiliser un langage commun par les acteurs de l'action publique et enfin à donner du sens, de la déontologie, et de l'éthique à l'action publique.

A mesurer « objectivement » :

- Les résultats par rapport aux objectifs prédéfinis ;
- Le degré d'efficacité des pratiques ;

- La pertinence d'un dispositif décidé par plusieurs partenaires ;
- L'impact des actions sur les territoires en fonction des moyens humains et financiers alloués ;
- La satisfaction des bénéficiaires de l'action publique ;
- La performance de l'action publique.

Améliorer les performances de l'action publique

- En objectivant le processus de mise en œuvre de l'action publique ;
- En améliorant les processus ;
- En prenant les mesures correctives nécessaires ;
- En mettant en place des actions nouvelles ;
- En permettant d'ajuster certaines actions à partir d'une photographie de ce qui fonctionne ou non ;
- En éclairant les choix (ajustement et aide à la prise de décision)
- En orientant la décision ;
- En adaptant l'action en permanence ;
- En obligeant les financeurs à mieux définir les objectifs (souvent trop vagues, trop flous) ;
- En permettant de mieux mobiliser les ressources ;
- En améliorant l'économie des moyens d'une politique/action publique ;
- En mettant en œuvre, en cas d'écart, des actions correctives ;
- En anticipant le changement ;
- En innovant par de nouvelles pratiques de management ;
- En développant la culture du résultat (efficacité, efficience,...).

A Comprendre, à fédérer, à utiliser un langage commun

- Utilisation des mêmes mots par les acteurs et les partenaires de l'action publique ;
- Mise en commun des réflexions de ces acteurs et partenaires sur la manière de conduire les actions ;
- Utilisation d'un vocabulaire commun avec les termes usuels en matière d'évaluation et de pilotage de l'action publique ;
- Améliorer la compréhension réciproque par le dialogue ;
- Connaissance de la réalité du terrain ;

- Mettre en parallèle les actions avec la politique (nationale, communale,...) dans une démarche partenariale et de concertation avec les différents acteurs ;
- Renforcer les partenariats ;
- Créer et entretenir l'esprit d'équipe ;
- Connaissance opérationnelle de la politique publique ;
- Porter un regard différent sur les actions de la collectivité.

A donner du sens, de la déontologie, de l'éthique à l'action publique

- Savoir à quoi sert l'action publique ;
- Juger la valeur, l'utilité de l'action publique ;
- Elever le niveau de connaissances sur l'action publique (cognitif) ;
- Répondre de façon « juste » au public final ;
- Apporter des éléments de preuve ;
- Accroître la visibilité de l'action (faire connaître au public) ;
- Savoir quelle solidarité il s'agit de développer ;
- Prendre en compte la dimension « humaine » ;
- Mieux rendre compte (transparence) ;
- Assurer la conformité entre l'action publique et le(s) discours politique ;
- Intelligence politique et démocratie participative.

Conclusion

En guise de conclusion, on peut dire que les politiques publiques ne peuvent se soustraire au processus d'évaluation. En effet, l'effort entrepris en vue d'évaluer l'action publique s'inscrit dans le même sillage de rationalisation des décisions et des actions menées par les pouvoirs publics. L'action publique doit être en conformité avec les attentes du public tandis que l'évaluation cherche à mesurer la pertinence et à optimiser les résultats de cette action en référence avec les besoins de la société tels que la politique publique les a définis. Par conséquent, l'un ne va pas sans l'autre puisque les deux concepts ne peuvent en réalité être dissociés.

Références bibliographiques

- Besson Eric « L'évaluation des politiques publiques est devenue une nécessité » Publication de l'IGPDE / Recherche - Etudes - Veille n° 28 - septembre 2008.
- **centre.documentation@ena.fr** L'école nationale d'Administration (ENA), centre de documentation « L'évaluation des politiques publique »
- Maty Jasik Nicolas & Barbier Jean-Claude « Évaluation des politiques publiques et quantification en France : des relations ambiguës et contradictoires entre disciplines » dossier : les politiques de quantification
- Perret Bernard « L'évaluation des politiques publiques », Collection Repères (La Découverte) I.S.B.N. 9782707154873.
- **Salmi.M** « Système de santé à l'heure de la transition plurielle : éléments pour une évaluation de la qualité des soins », thèse de doctorat soutenue à l'université Mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, novembre 2009.
- Société française de l'évaluation. « Présentation de la Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics » [page internet]. 2006. En ligne : http://www.sfe-asso.fr/sfe-evaluation.php?menu_id=191
- Vermeulen Frank « Cadrage de l'évaluation des politiques publiques locales » Hôtel de la Collectivité Territoriale de Corse Ajaccio, 11 Avril 2013.