

L'ÉVALUATION : UN MARRONNIER DE L'ACTION GOUVERNEMENTALE ?

Clément LACOUETTE-FOUGÈRE*

Consultant, Planète publique

Pierre LASCOUMES**

*Directeur de recherches au CNRS
CEE Sciences-po Paris*

Résumé

Rationalisation des choix budgétaires, « Renouveau du service public », LOLF, RGPP et aujourd'hui MAP : des années 1960 à aujourd'hui, l'évaluation des politiques publiques répond à un besoin sans cesse réinventé d'une meilleure gouvernance de l'action publique. Pourtant, l'évaluation ne connaît en France qu'une institutionnalisation fragile, tout à la fois mouvante et dispersée. Pour expliquer cette trajectoire aléatoire, quatre « scènes » sont successivement abordées sous un angle socio-historique : l'évaluation comme moyen de légitimation et de contre-pouvoir, comme facteur d'amélioration de la mise en œuvre des programmes publics, et comme outil au service des politiques sectorielles et levier d'optimisation des dépenses publiques.

Mots-clefs

| Évaluation, institutionnalisation, modernisation, action, publique

Abstract

— *Evaluation : a Recurring Topic in Government Action? — Rationalising budgetary choices, “Renewal of the public service system”, LOLF, RGPP and nowadays, MAP: from the 60s up until today, the evaluation of public policies has addressed a never ending need that is constantly being reinvented: improved governance of public action. Despite this, the concept of evaluation faced a challenging situation in France: one that was characterised by the fragile institutionalisation of this concept, both ever-changing and scattered. In order to explain this random trajectory, four main matters are discussed from a socio-historical perspective: evaluation as a method for legitimisation and countervailing, as a factor in the improved application of public programmes, as a tool for promoting sectoral policies and as a means for optimising public expenditure.*

Keywords

| *Evaluation, institutionalisation, modernisation, action, public*

* Clement.lacouette@sciences-po.fr.

** Pierre.lascoumes@sciences-po.fr.

L'évaluation : un classique toujours réinventé

Rationalisation des choix budgétaires (RCB), « Renouveau du service public », LOLF, RGPP et aujourd'hui MAP : des années 1960 à aujourd'hui, l'évaluation des politiques publiques peut être considérée comme un marronnier de l'action gouvernementale. À chaque changement institutionnel ou annonce de réforme de l'administration, tout se passe comme si l'évaluation était redécouverte par des messieurs et des madames Jourdain plaçant pour un besoin sans cesse réinventé d'une meilleure gouvernance de l'action publique.

Invoquée tour à tour comme outil de légitimation de l'action publique, moyen de démocratisation de la vie politique, réponse aux controverses socio-techniques, levier de l'action sectorielle des ministères et vecteur de la performance publique, l'évaluation a été mobilisée sur une multiplicité d'enjeux. Ces derniers constituent autant de scènes où se sont déployés différents groupes d'acteurs aux compétences et aux ressources hétérogènes mais qui ont en commun de n'être pas parvenus à imposer leur vision de l'évaluation et de fournir ainsi les bases d'une « approche française » de l'évaluation.

Une institutionnalisation fragile

Malgré cette perpétuelle actualité depuis au moins une soixantaine d'années, l'évaluation ne connaît en France qu'une institutionnalisation fragile, tout à la fois mouvante et dispersée. Comment peut-on expliquer cette trajectoire aléatoire ?

L'hypothèse que nous soutenons est la suivante : certes l'évaluation répond à un besoin récurrent de renforcement de la rationalité de l'action publique, mais elle a toujours été développée sur des scènes multiples, et souvent concurrentes. De plus, cette sédimentation fragmentée n'a jamais été portée par une coalition d'acteurs suffisamment cohérente et puissante pour structurer une (ou des) organisation(s) stable(s) et professionnalisée(s) dans cette activité.

Peu de travaux antérieurs fournissent des points de repère pour comprendre le degré et les formes d'institutionnalisation dans les autres pays. La typologie élaborée par S. Jacob et F. Varone en 2004 constitue une référence. En s'appuyant sur les travaux de cartographie des pratiques d'évaluation au niveau international de J.-E. Furubo, R. Rist et R. Sandahl (2002), ces auteurs distinguent les degrés d'institutionnalisation à partir de quatre grandes variables : la pratique effective (fréquence des appels politiques, part du budget consacrée à ce type d'activité...) ; la présence ou non d'« incitants institutionnels » (par exemple des dispositions d'ordre législatif ou réglementaire rendant obligatoire l'évaluation d'un programme d'action) ; les caractéristiques des structures organisationnelles (instances isolées ou dispositif inter-organisationnel) ; enfin, le degré de formalisation des « communautés épistémiques » (réseaux professionnels, sociétés nationales, standards de qualité, moyens d'information spécialisés) impliqués.

Par ailleurs, l'institutionnalisation est à envisager comme une dynamique, elle est un résultat et non un élément donné stable et cohérent (Lagroye *et al.* 2002) : « L'institutionnalisation résulte de processus qu'on ne saurait réduire à la codification des dispositifs et des règles, à la production de textes législatifs et de règles, à l'adoption d'un nouveau vocabulaire... Elle officialise et donne en modèle des pratiques et des savoir-faire d'échanges entre acteurs, comme par exemple l'utilisation des mêmes

catégories par les agents de l'État et les associations » (p. 530). Non seulement les composantes de l'évaluation sont sujettes à des variations selon les conjonctures, mais les frontières et les identités de ces structures elles-mêmes connaissent des reformulations et des déplacements réguliers. C'est pourquoi, il n'est jamais simple de répondre à des questions qui renvoient à une fausse évidence comme : « Qu'est-ce que l'évaluation ? », « Quels acteurs la produisent ? », « Quelle finalité poursuivent-ils ? ». Analyser l'institutionnalisation, ses formes et ses degrés est une façon de répondre aux énigmes posées par la production d'une connaissance finalisée pour l'action. Cette approche tend à substituer aux questions précédentes celle-ci : « Qu'est-ce qui fait évaluation, pour qui, et comment ? »

Cet article s'appuie sur une recherche réalisée pour le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP)¹. Dans le cadre de ce travail, nous avons privilégié une approche socio-historique de l'institutionnalisation (Payre, Pollet, 2013) appliquée au domaine de l'évaluation des politiques publiques en France. Cette approche qui s'intéresse aux grandes phases de catégorisation et de structuration organisationnelle des interventions publiques (Buton, Mariot, 2009) s'attache à reconstituer dans la durée les formes d'exercice du pouvoir, matérielles et symboliques, ainsi que les processus de changement qui les animent (Payre, Pollet, 2013, p. 7-8). Envisager l'évaluation sous l'angle de son institutionnalisation, c'est ainsi s'interroger sur les transformations de l'État et sur les efforts dispersés mais constants de renforcement de son autorité et de sa légitimité (Duran, 2010). C'est aussi envisager les différentes instances avec lesquelles l'État central classique a été conduit à interagir avec un ensemble d'acteurs qui lui étaient en partie extérieurs, qu'il s'agisse des collectivités locales ou du secteur privé (bureaux de conseil en évaluation).

La diversité des lieux et des pratiques d'évaluation n'a pas pour autant produit des problématisations totalement éclatées. Nous avons relevé quatre questionnements qui traversent les acteurs et les organisations engagées dans l'évaluation². Ils forment une trame cognitive, des cadres de questionnement que l'on retrouve repris et reformulés de façon récurrente quelles que soient les périodes et les instances concernées. L'évaluation de l'action publique est d'abord le produit d'une double préoccupation : l'organisation d'un contre-pouvoir à l'exécutif et la légitimation des interventions de l'État. Elle est ensuite le résultat des préoccupations d'amélioration de la mise en œuvre des programmes publics. En France, où elle est indissociable de l'enjeu de démocratisation des choix publics, l'évaluation est cependant restée captée par la force des découpages sectoriels. Enfin, depuis les années 2000, le retour en force des impératifs de « performance publique » enserrme les pratiques évaluatives dans des dynamiques économiques et budgétaires. Nous traiterons successivement de ces quatre entrées.

1. Ce projet conduit en 2012/2013 a bénéficié du soutien apporté par l'ANR et l'État au titre du programme Investissements d'avenir dans le cadre du Labex LIEPP (ANR-11-IDEX-0005-02, ANR-11-LABX-0091).

2. Un cinquième enjeu traité dans le cadre de notre recherche initiale et non repris ici porte sur le développement des évaluations technologiques. Dans le rapport, nous montrons que ces approches, amorcées dans les années 1970 aux États-Unis (*technological assessment*) pour renforcer la légitimité sociale et politique des activités de recherche et d'innovation, ont connu en France un vif succès à partir des années 1980 (controverse sur les OGM, les déchets nucléaires...). Elles ont été accompagnées par la création de structures telles que l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST) et demeurent, en dépit de leur portée limitée, une des branches de l'évaluation la plus stable sur le plan institutionnel. Le choix de ne pas aborder ce type de démarches ici s'explique par le fait qu'elles relèvent davantage d'un questionnement intégré au dialogue social (Boy, 2000) que d'une mise en pratique effective des concepts de l'évaluation de politiques publiques.

L'ÉVALUATION ENTRE LA LÉGITIMATION ET LE CONTRE-POUVOIR

L'institutionnalisation de l'évaluation est souvent assimilée aux besoins de rationalisation de l'action publique tels qu'ils ont été formulés et mis en œuvre à partir des années 1950 en particulier dans les pays anglo-saxons. Mais cette dynamique en recouvre deux autres, plus discrètes et néanmoins fondamentales : celle de l'organisation d'un contre-pouvoir face aux décisions de l'exécutif et celle d'une légitimation de l'intervention de l'État. « La naissance d'une rationalité technocratique qui deviendra dominante dans la haute administration des pays développés [s'est trouvée] confortée par les crises périodiques de légitimité auxquelles auront à faire face les États. L'exemple américain est ici particulièrement éclairant puisque le développement des évaluations à caractère «scientifique» épouse les moments historiques de ces crises » (Viveret, 1989, 40).

L'exemple des États-unis

Le contexte des suites de la crise de 1929 aux États-Unis et des programmes formant les deux *New Deal* (1933-1935, 1935-1938) du président Fr. D. Roosevelt conduisirent le gouvernement fédéral à réaliser des investissements inédits et la mise à disposition de budgets importants pour diverses agences gouvernementales. Les notions de *policy analysis* introduites par Laswell dès 1930 reçurent une forte audience politique. Si cet auteur prônait une action publique efficace, et si possible efficiente, ce n'était pas dans le but de réduire les budgets publics, mais parce qu'il considérait que c'était une condition essentielle de son acceptabilité tant politique (par le Congrès et les partis politiques) que sociale (soutien de l'opinion et des groupes intermédiaires). Cette période est marquée par un changement important dans le mode de gouvernement. La légitimité démocratique n'est plus seulement fondée sur le respect des règles institutionnelles, elle comporte désormais une part croissante de démonstration de l'utilité et de l'efficacité de l'action publique. Ce type de raisonnement a été accentué dans l'après-guerre avec l'effort de reconstruction. L'accroissement de la richesse nationale est devenu la rationalité dominante dans l'action gouvernementale. L'application systématique des critères de valeur économique, qui avaient été généralisés dans le monde de l'entreprise, concerne désormais l'État.

C'est dans la période qui va du début des années 1950 à 1965, qu'aux USA est développé, en particulier par la *Rand Corporation* et en relation avec des universitaires, un ensemble de méthodes d'analyse micro-économique des choix publics regroupées sous l'intitulé : *Planning programming budgeting system (PPBS)*. Leur principale application concerne les budgets militaires (Chelimsky, 1985). En utilisant une formule anachronique pour l'époque, on peut les qualifier « d'évaluation *ex-ante* » puisqu'il s'agissait principalement d'aide à la planification par la détermination des coûts de recherche et de production de nouveaux armements et l'anticipation des effets potentiels de ces programmes. Le Congrès accorda une grande attention à ces travaux en vue d'exercer un contrôle sur les demandes de l'exécutif dans une période où les rapports Est-Ouest incitaient à des investissements massifs. (Hitch, Mc Kean, 1960).

Au début des années 1960, c'est la « crise sociale » qui suscite une nouvelle étape dans les activités d'évaluation. Les questions raciales et les problèmes multi-dimensionnels liés à la déstructuration des centres ville et la formation des ghettos urbains

acquièrent une forte visibilité aux États-Unis à l'occasion d'une série d'émeutes inédites. En réponse, le président L. B. Johnson élabore à partir de 1964 un vaste ensemble de programmes connus sous les noms de *Great society* et de la *War on poverty*. Mais l'importance du coût des programmes sociaux engagés suscita d'importantes critiques qui incitèrent à la mise en place d'un accompagnement nettement évaluatif des décisions gouvernementales. Deux ans plus tard, les démocrates ayant perdu les élections de mi-mandat, le Congrès se mobilisa très fortement sur le suivi de ces programmes, non seulement en termes de coûts, mais aussi d'effets sociaux. Des sommes considérables avaient été allouées à différents grands programmes. Ceux-ci furent aussi l'objet de nombreuses investigations qui se concrétisèrent par une généralisation des démarches d'évaluation de la performance publique entendue sous un angle à la fois budgétaire, mais aussi de mesure de l'efficacité. L'enjeu principal était de pouvoir justifier aussi bien économiquement que politiquement l'usage des fonds fédéraux.

Aux États-Unis, la réflexion contemporaine a été enrichie sans que soient remises en cause les approches initiales de l'évaluation en tant que contre-pouvoir et mise à l'épreuve de l'efficacité. Quelques travaux approfondissent les relations entre évaluation et système de pouvoir (Bovens, 2006). Mais ils montrent aussi la persistance des rivalités entre un ensemble d'institutions qui revendiquent chacune des méthodes et des capacités d'analyse spécifiques pour agir sur le *policy making*. Les luttes pour le contrôle de l'évaluation sont une forme de lutte politique formant un *evaluation game* avec ses *stratagems of bureaucratic and budgetary politics* (p. 323). Ainsi, les deux grands courants historiques présentés plus haut structurent toujours la production intellectuelle dans ce domaine. On distingue aujourd'hui la *rationalistic tradition* (étude des performances) et l'*argumentative tradition* qui fait de l'évaluation une composante des débats publics et des affrontements d'intérêts (p. 325 s.).

Les différentes tentatives d'introduction et les particularités de l'évaluation en France

En France, la question du lien entre évaluation, contre-pouvoir et légitimité n'a été posée que beaucoup plus tardivement et dans des termes magistralement différents. La thèse de Vincent Spenlehauer « L'évaluation des politiques publiques : avatar de la planification » (soutenue à l'Université de Grenoble en 1998) a mis en avant les transformations de la culture de la haute administration française qui sont survenues à l'occasion de la planification et de la Rationalisation des choix budgétaires (RCB). La dynamique RCB (1965-1977) de pilotage des dépenses publiques basé sur des jeux d'indicateurs et d'indices reste pensée comme « une ressource de puissance technocratique » ne pouvant être exercée que par des acteurs disposant d'une expertise suffisante pour échapper « aux naïvetés du politique et à sa vénalité électoraliste » (Donzelot, Viveret, 1989, p. 45). Parce que les conclusions des études et leur possible traduction budgétaire deviennent une menace pour les autres administrations et les ministres qui les dirigent, ces derniers développent un ensemble de résistances tant technique que politique (Spenlehauer, 1995, 26-44) et les actions revendiquant le label « RCB » sont suspendues progressivement à partir du milieu des années 1970. Le pouvoir d'arbitrage décisif du Ministère des finances et du budget n'en est pas réduit pour autant.

Un deuxième moment intervient dans un contexte politique très différent à partir du début des années 1980. Une série d'initiatives attestent d'une attention nouvelle

aux questions d'évaluation. Elles partagent toutes une préoccupation de validation démocratique des programmes d'action publique et une volonté de réalisation de réformes modernisant l'action administrative. En décembre 1983 un colloque organisé de façon conjointe par le ministère de l'économie et des finances et le secrétariat d'État à la fonction publique dresse le premier bilan des pratiques de l'évaluation en France en vue de définir une stratégie de développement. Les matériaux utilisés sont 300 études réalisées depuis la fin des années 1970 dans différents organismes publics. Leurs conclusions gardent aujourd'hui une grande pertinence : faible visibilité des rapports, pratiques dispersées, inégale qualité méthodologique des travaux, manque de rigueur et d'objectivité, peu de lien avec la décision... En 1999, Bernard Perret souligne l'actualité persistante de ces diagnostics. L'évaluation demeure une activité faiblement identifiée, insuffisamment systématisée, et dont les résultats sont sous-utilisés (Perret, 1999, 3).

D'autres initiatives dispersées sont contemporaines de l'initiative précédente : création au Parlement en 1984 de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPCEST). La même année, on assiste à la mise en place au Commissariat du Plan d'un groupe de travail sur l'évaluation (Deleau, 1986) puis au lancement d'« études évaluatives sur les politiques sociales transversales ». En filigrane de cet ensemble de réflexions, la dimension participative de l'évaluation est évoquée. Mais il faut attendre la mission confiée à P. Viveret en 1988 par le Premier ministre M. Rocard pour que l'évaluation soit envisagée comme un contre-pouvoir à la technocratie et un moyen de renforcement de la légitimité démocratique de l'action publique. Le monopole exercé par l'expertise budgétaire du ministère des finances « seul véritable lieu de synthèse » doit être révisé, la prise en compte « d'intérêts divergents » assurée par les acteurs politiques (Viveret, 1989). Les critères de valeurs doivent équilibrer les critères managériaux. Le rôle du Parlement et de ses activités délibératives est valorisé et les services du Premier ministre devraient devenir un lieu de synthèse et d'arbitrage des demandes sociales et des choix d'action publique. L'évaluation du revenu minimum d'insertion (RMI) de façon concomitante à sa mise en place (dispositif prévu par la loi qui l'a créé)³ correspondra pour l'essentiel aux recommandations de P. Viveret (MIRE-Plan Urbain, 1991).

Enfin, à l'échelle régionale et locale, l'évaluation a été développée selon des mécanismes et des approches différents de ce qui a prévalu au niveau central. En France, deux courants ont été à l'origine de l'institutionnalisation de l'évaluation au niveau décentralisé. D'un côté, la mise en œuvre des politiques contractuelles, principalement les fonds structurels européens et les contrats de plan État-Régions ont été l'occasion de consacrer l'obligation d'évaluer les programmes contractualisés. De l'autre, les avancées produites par les premières expérimentations locales conduites en dehors de tout cadrage national ont permis la diffusion de pratiques d'évaluation au sein des collectivités territoriales. Dans l'accompagnement de la montée en puissance des exécutifs régionaux comme dans la déclinaison de la politique de la ville, l'évaluation s'est inscrite dans un contexte plus large de territorialisation de l'action publique, où elle a été posée comme une source de production de savoirs et de légitimation pour les instances décentralisées et a permis d'orienter une réflexion concourant à une meilleure gouvernance dans des jeux complexes d'influences réciproques entre les acteurs et à différents niveaux de pouvoirs (Jacob, Varone, Genard, 2007).

3. Art. 52, loi RMI, 1^{er} décembre 1988.

Sciences sociales et étude de la mise en œuvre, une ressource pour l'évaluation

Outre la recherche de validation démocratique des politiques publiques, une source d'inspiration majeure pour le développement de l'évaluation a été la meilleure compréhension des processus de mise en œuvre de l'action publique. Cette évolution des connaissances a débuté dans les années 1950 avec les travaux de H. Laswell sur la *Policy analysis* qui ont envisagé les programmes gouvernementaux comme un ensemble de phénomènes organisés dans le temps et animés par des mécanismes propres (Laswell, 1956). L'analyse séquentielle publicisée par O. Jones a précisé la spécificité et l'autonomie relative des différentes scènes⁴ de construction et de transformation des politiques publiques (Jones, 1970). Une seconde phase est intervenue dans les années 1970, avec la réalisation à grande échelle d'évaluations des grands programmes fédéraux concernant principalement l'urbain et les aides sociales. Des sociologues des organisations développèrent alors des approches « compréhensives » sur des situations territoriales. Ils enrichirent les approches économiques par des analyses détaillées des systèmes d'acteurs locaux et en particulier du rôle des « bureaucraties de proximité » (Lipsky, 1980). Ces travaux soulignèrent aussi le flou des programmes, leurs incohérences internes et, en conséquence, l'importance décisive de leur appropriation par les différents destinataires (metteurs en œuvre et publics-cibles). Trois travaux célèbres incarnent cette perspective (Derthick 1972 ; Pressman, Wildavsky, 1973 ; Hardgrove 1975).

En France, jusque dans les années 1960, l'administration est pensée en termes institutionnels et juridiques. Les questions de mise en œuvre émergent à partir de cette période sous trois formes. Mais contrairement aux États-Unis les échanges entre l'évaluation institutionnelle et la recherche en science sociale resteront faibles. Tout d'abord, des approches économiques en termes d'analyse coût-efficacité sont développées sous la forme de la Rationalisation des choix budgétaires (Laufer, Paradeise, 1982 ; Bezes, 2003). Ensuite, un courant de sociologie des organisations mené par le Centre de sociologie des organisations (CSO) adapte la *policy analysis* et les recherches sur l'*implementation* au contexte français. Ils s'attachent à rendre compte du fonctionnement concret des administrations et des institutions régionales (Crozier, 1963 ; Thoenig, 1973 ; Gremion, 1976) et soulignent l'importance des dysfonctionnements bureaucratiques dans la concrétisation des politiques publiques. Enfin, les travaux du Centre d'études et de recherche sur l'aménagement du territoire (CERAT) à Grenoble soulignent le rôle de l'État et des politiques dans la structuration de systèmes de représentation globaux et sectoriels (les référentiels), mais aussi l'incohérence relative de « L'État en action » (Jobert et Muller, 1987). Cependant, aucun lieu d'intégration de la recherche en évaluation ne se concrétise.

Une amorce de changement intervient à la fin des années 1980 avec le rapport Viveret et la circulaire de M. Rocard pour « un renouveau des services publics » (23 février 1989). L'évaluation devient un des quatre objectifs de la modernisation de l'action publique. La concrétisation institutionnelle que Viveret souhaitait parlementaire est accomplie, à un niveau moindre, celui du Commissariat général au plan avec la création, le 22 janvier 1990, du Comité interministériel de l'évaluation (CIME), du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) et du Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE). L'articulation avec les sciences sociales semble possible avec le

4. Définition d'un problème public, recherche de solutions, décision, mise en œuvre et évaluation.

choix du professeur Jean Leca comme président du Conseil scientifique de l'évaluation et les liens établis avec des chercheurs ayant déjà, sous des formes diverses, pratiqué l'évaluation des programmes publics⁵.

Mais paradoxalement, cette institutionnalisation de la *policy research* va susciter une distanciation avec les sciences sociales. Peu de chercheurs s'engagent dans cette activité. Ils entretiennent un rapport problématique avec la dimension praxéologique de l'évaluation, toujours suspectée de n'être que du conseil aux décideurs publics et ayant une faible portée scientifique. À juste titre, J. Leca parle de « paradoxe de l'évaluation » : « quand elle est possible pour le décideur, elle est inutile ; quand elle est utile pour le décideur, elle est impossible à mener » (Leca, 1993). Une autre limite est pointée par P. Duran (2010) pour lequel « évaluation et organisation sont pour une bonne part, des termes contradictoires ». Pour les évaluateurs, l'organisation n'a de validité qu'en fonction de son utilité sociale, de sa capacité à apporter une réponse pertinente à un problème public. « Mais peut-on obtenir le support de bureaucraties quand l'analyse d'une politique conduit à remettre en question leur existence même ? » (p. 6)⁶. Le changement d'affectation des financements publics œuvre aussi à changer la donne : l'évaluation devient de plus en plus souvent confiée à des prestataires privés, ce qui ne fait que renforcer la méfiance du secteur universitaire à son égard (P. Laborier, D. Gaxie, 2003) tandis que se structure et se professionnalise un marché d'expertise en évaluation émanant des cabinets de conseil, organisés notamment autour de la Société française d'évaluation (SFE) créée en 1998⁷. Enfin, depuis les années 2000, la généralisation d'un modèle d'évaluation à visée démocratique et menée *bottom up* reconfigure les rapports des autorités publiques à l'évaluation. Les approches fondatrices de type *policy analysis* et les sciences administratives sont concurrencées par des courants de recherche axés sur l'étude des mécanismes de concertation et de participation⁸. L'évaluation, déjà bien implantée dans les structures de pilotage central des secteurs administratifs, va poursuivre à titre principal ce type de développement.

LA DISPERSION DES ÉVALUATIONS SECTORIELLES

En France, l'essentiel des activités d'évaluation a été développé à partir des années 1960 au sein des ministères. Ils ont été, le Commissariat général du plan mis à part, les principaux lieux d'expérimentation et de mise en œuvre concrète de cette production de connaissance. Cependant, il existe entre eux des disparités considérables. Un rapport parlementaire (Bourdin *et al.*, 2004) a bien montré l'éparpillement des pratiques, leur production internalisée, ainsi que la qualité incertaine et peu capitalisable des connaissances produites.

5. Notamment Patrice Duran, Éric Monnier et Jean-Claude Thoëgn.

6. Wildavsky avait précocement relevé cette contradiction en disant de manière volontairement provocatrice « qu'il est difficile de convaincre des fonctionnaires de collecter des informations qui peuvent leur porter tort ! » (Wildavsky, 1972).

7. Pour une description détaillée et récente de la structuration du marché du conseil et de l'expertise en évaluation en France, on pourra se reporter à la thèse de N. Matyjazick : « L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels » (Matyjazick, 2010).

8. On peut citer par exemple J.-C. Thoëgn peu convaincu par les approches démocratiques : « L'évaluation ne mérite pas l'excès d'honneur qu'on lui réserve en disant que c'est la panacée qui permet enfin d'être démocratique ; non c'est une opération qui peut concourir à un meilleur fonctionnement des appareils publics comme à une meilleure appropriation de l'action publique par les différents partenaires de l'action publique (dont les citoyens, les publics cibles) » (Congrès SFE, Rennes 2000).

Tout d'abord, l'évaluation sectorielle a pris de l'ampleur sans qu'aucune stratégie cohérente ne l'ait inspirée. Les références à des modèles extérieurs déjà validés sont rares et aucun modèle national n'a été élaboré pour cadrer cette activité. Chacun a œuvré en fonction des commandes politiques et selon les compétences internes disponibles et cela se poursuit aujourd'hui. C'est pourquoi les services existants oscillent entre des structures de conseil et celles de prospective, en passant par la production de données internes (surtout statistiques) et l'action de changement lent par apprentissage. Ensuite, les parlementaires relèvent que « l'apport à l'évaluation des politiques [est] resté très limité ». Peu de capitalisation de méthodes, d'échanges de savoir faire ou de réflexion méthodologique transversale sont observables. Selon ce rapport, l'essentiel de la production existante est du type auto-évaluation : « De telles réalisations, qui n'offrent que très peu de garanties de qualité pour les commanditaires (quasi-exclusivement les ministres) ne peuvent, par nature, contribuer à la promotion de l'évaluation des politiques publiques ». Enfin, les auteurs considèrent que le défaut majeur des activités évaluatives françaises est de rester pour l'essentiel sous l'emprise du pouvoir exécutif. Et cela autant pour le choix des programmes ou enjeux à évaluer que pour la conduite même de ces démarches : « Ces derniers constats (les deux points précédents) mis en regard de la situation de quasi-monopole de l'expertise par l'exécutif posent la question des moyens d'optimiser les ressources attribuées à celles-ci ». Ils présentent alors leur proposition centrale, la création d'une « Haute autorité de l'évaluation » (Bourdin *et al.*, 2004).

Pour illustrer ces analyses générales, nous donnerons trois exemples indicatifs de la diversité des situations observables :

(1) L'évaluation au service de la construction d'un secteur d'action publique : le ministère de la culture. C'est l'exemple pionnier montrant l'articulation possible, même avec des moments de tension, entre l'action politique et la production de connaissance. L'amorce se situe lors de l'élaboration du IV^e plan (1962-1965) avec le premier bilan de l'action menée depuis 1959⁹. Puis en 1963 est mise en place une « Cellule d'études et de recherches » qui deviendra, en 1968, le « Service d'études et de recherches » (SER), puis en 1986 le « Département des études et de la prospective » (DEP) et, enfin, en 2004 « Département des études, de la prospective et des statistiques » (DEPS). La production de ces services est très diversifiée et contribue à la consolidation de la légitimité de ce domaine d'action publique où l'intervention de l'État a longtemps semblé contraire à la liberté exigée par la production artistique. Le terme d'évaluation est peu employé dans ces travaux. Rétrospectivement, c'est pourtant dans ce registre d'analyse que ces enquêtes ont été conçues et réalisées dans un « grand écart entre la recherche et l'administration » afin de mettre « les études au service de la décision politique » (Pfiieger, 2010). La production de connaissance a été voulue et entretenue dans le but d'institutionnaliser la politique culturelle, c'est-à-dire d'en montrer les frontières et leurs contenus tout en les légitimant par la démonstration de ses différentes formes d'utilité sociale (du renforcement des images symboliques à l'éducation et la mobilisation des citoyens en passant par la justification des métiers de la culture).

(2) Évaluation et prospective : un autre exemple d'action pionnière est la création en 1965 du « Centre de prospective et d'évaluation » (CPE) du ministère de la défense (Sfez, 1970, p. 300). C'est le premier organisme institutionnel français exclusivement consacré au « futur ». Ses missions sont : la prospective stratégique, l'évaluation et la sélection des

9. Le groupe est présidé par Augustin Girard, agrégé d'anglais en contact avec un membre du cabinet d'André Malraux. Il sera plus tard intégré dans le ministère.

orientations des programmes d'armement à long terme, ainsi que la définition de la doctrine française en matière de dissuasion nucléaire. En 1982, le GROUPE succède au CPE qui ajoute à ses compétences la réalisation d'études à caractère opérationnel. En 1987, le service devient une « Délégation aux études générales » (DEG). Outre les compétences précédentes, il contribue à définir la politique d'armement nationale et assure le suivi des négociations sur ce sujet. Il joue un rôle dans la conduite de la recherche. Le service est alors rattaché au cabinet du ministre. Enfin, en 1992, la Délégation aux études générales devient la « Délégation à l'action stratégique » (DAS). Elle anime les réflexions prospectives du ministère sur l'anticipation des menaces, la typologie des conflits potentiellement militaires et contribue à l'aide à la décision stratégique. Elle réalise des analyses politiques des situations conflictuelles et de détermination des positions françaises sur les dossiers intéressant la défense. Elle soutient aussi financièrement la réflexion stratégique indépendante, en particulier celle menée par les instituts de recherche et les organismes académiques français et étrangers. Dans l'ensemble, il s'agit surtout d'activités de conseil au profit du Ministre et des grandes directions administratives, mais certaines opérations ont incontestablement une portée évaluative des programmes accomplis.

(3) Évaluation et modernisation : les actions du ministère de l'équipement en matière d'évaluation font très souvent figure de référence en France. Pourtant, historiquement, cet acteur n'a pas été pionnier et il ne s'est mobilisé que dans les années 1970¹⁰. Cependant, depuis, plus que beaucoup d'autres, il a su conjuguer la production de connaissances sur ses activités (coût, gestion des personnels, programmes innovants) avec des actions de modernisation des services (induites en particulier par la décentralisation) et de mobilisation des personnels (redéfinition des services, formation, gestion des carrières). Le point de départ est un programme d'études sur la transformation des villes commandité par le Commissariat du plan. Une « Mission de la recherche urbaine » est créée en 1973, elle devient le « Service d'analyse et de prospective »¹¹, qui en 1984 devient le « Plan urbain ». Enfin la fusion avec le « Plan construction » aboutit en 1998 à la création du « Plan urbanisme construction architecture » (PUCA). Durant ces trente années cette structure est devenue le véritable « poisson pilote » du ministère de l'équipement. Les rapports de recherche qu'elle produit ou suscite (*via* une importante politique d'appel d'offres), ainsi que sa préoccupation de valorisation des résultats à travers une revue *Les annales urbaines* et l'organisation de nombreux colloques ont tissé des liens profonds avec les intellectuels de science sociale (sociologues et économistes surtout)¹². À partir des années 1980, le Plan urbain s'engage dans une réflexion élargie sur les activités d'évaluation et leurs méthodes. Éric Monnier, un des grands promoteurs de l'action évaluative est recruté au ministère de l'équipement (Monnier, 1987). Un séminaire de méthode associant universitaires, représentants de bureau d'études et d'autres administrations est mis en place en 1988. Il débouche en 1990 sur le premier guide français de l'évaluation. Les interactions avec le CSE seront nombreuses.

Une relative ancienneté dans les pratiques évaluatives ne signifie pas pour autant la stabilisation des attentes à l'égard de l'évaluation, ni ne garantit la viabilité à long terme des structures. Un exemple significatif est fourni par l'empilement des instances en

10. L'évaluation dans ce secteur administratif a cependant une histoire longue avec les relations très tôt entretenues entre la production de connaissance et la politique urbaine (Van Damme, 2005).

11. Ce service est en partie l'héritier du STCAU (Service technique central de l'aménagement et de l'urbanisme) qui avait pris des positions très politiques en 1968 et demandé la dissolution du corps des Ponts et chaussées ... Il fut dissout quelques mois plus tard (Spénlehauser, 1995, p. 31).

12. Deux livres ont analysé cette forte interpénétration atypique des milieux scientifiques et administratifs : M. Amiot, 1986 et P. Lassave, 1997.

charge de l'évaluation au ministère de l'éducation nationale depuis 1964 et les tensions techniques et politiques qui ont accompagné cette prolifération. Ce cas montre typiquement la fragilité politique dont souffrent souvent les activités évaluatives (Derouet, 2006).

En conclusion de ce point sur la dispersion des pratiques d'évaluation selon les secteurs, revenons au rapport parlementaire de 2004 qui prend, de manière pragmatique, l'exemple de la politique de l'emploi (un ensemble de programmes stratégiques s'il en est) pour montrer le caractère pléthorique des dispositifs existants et l'incapacité des gouvernements successifs, non seulement à les homogénéiser, mais aussi à en comprendre l'enchevêtrement malgré de nombreux systèmes d'observation restés très peu coordonnés. Tous les points de vue s'accordent aujourd'hui pour constater que l'on est « arrivé à un paradoxe : plus vous faites des politiques de l'emploi, moins vous pouvez les évaluer » (Gazier, 2003 ; Garraud 2000). Il est à craindre que ce soit le cas de beaucoup de politiques sectorielles.

LE RETOUR DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE

Le contexte général de renforcement d'une rationalité économique appliquée à l'action publique constitue un quatrième stimulant pour l'évaluation. Si, en France, l'administration reste traditionnellement d'abord pensée en termes institutionnels et juridiques, des approches économiques en termes d'analyse coût-efficacité ont connu une montée en charge progressive à partir des années 1960 dans le sillage des recherches sur la réforme de l'État. Elles se sont imposées comme un vecteur privilégié des concepts et des pratiques de l'évaluation au tournant des années 2000.

C'est tout d'abord en Grande-Bretagne que cette nouvelle orientation est concrétisée en 1960 avec la réforme du *National Audit Office* (créé en 1866). Une activité évaluative est introduite sous le nom de *Value for money studies* qui repose sur la définition et l'application d'indicateurs de performance censés mesurer les incidences de l'action publique. Ceux-ci sont alors saisis principalement sous l'angle de leur effectivité (qu'est-ce qui a été concrètement mis en place ?), celui de leur efficacité (quels effets de changement et quels résultats ont été obtenus ?), enfin, celui de leur efficience (une action publique à quels coûts : mise en relation des financements engagés avec les résultats, les gains quantitatifs et qualitatifs). Sur la base de ces travaux, le *National Audit Office* assure également un travail de conseil du gouvernement et du Parlement en vue de la conduite de réformes. En 1983, le champ de compétence du *NAO* a été étendu à l'évaluation des politiques locales dans un contexte où la « culture de l'audit » a été progressivement inculquée dans toutes les activités sociales (Faucher-King, Le Galès, 2010, 89-94). Aujourd'hui, le *National Audit Office* emploie de l'ordre de 1 000 personnes et effectue annuellement 600 audits financiers et 55 *Value for money studies* (rapports approfondis par secteurs).

En France, cette approche a été incarnée en premier lieu par la période de RCB (Bezes, 2003). Cette adaptation française du *PPBS* américain visait une transformation de la procédure de décision administrative et de la procédure budgétaire. Outre le fait d'offrir un moyen pour les directions de la prévision et du budget de réaffirmer leurs positions centrales dans l'État, il s'agissait de développer de nouveaux savoirs « experts » sur l'administration, mobilisés pour une diffusion dans l'administration des méthodes de gestion, des études micro-économiques et des enquêtes coûts-avantages. Mais pour les raisons évoquées précédemment, la dynamique est restée confinée au sein des sphères budgétaires et n'a pas permis d'infuser une culture de la performance au sein des autres ministères comme auprès des parlementaires.

À partir des années 2000, on observe un nouveau couplage de l'évaluation avec la dynamique de recherche d'une plus grande performance publique à travers deux chantiers successifs de réforme de l'administration : la mise en place de la Loi organique relative aux lois de finance (LOLF) et le lancement de la Révision générale des politiques publiques (RGPP).

L'adoption, en août 2001, puis la mise en œuvre systématique de la LOLF a contribué à refondre l'ensemble de la procédure budgétaire. Cette réforme a conduit à transformer la vision des politiques publiques en une série de missions (composées de programmes et d'actions) axées autour d'objectifs et devant produire des résultats mesurés à l'aide d'un petit nombre d'indicateurs. Dans la mesure où elle apportait une réponse à deux lacunes chroniques des politiques publiques françaises à travers la détermination des objectifs et une information précise sur les actions et les résultats¹³, la LOLF a pu satisfaire un « besoin d'évaluation ». Mais au-delà de ces intentions, la LOLF n'a pas permis véritablement d'intensifier dans les pratiques les activités d'évaluation. Tout d'abord, l'entrée en vigueur s'est faite à marche forcée et selon une dynamique hiérarchique descendante (*top down*) accompagnée d'une concertation *a minima*. Ensuite, dans la quasi-totalité des ministères, ce sont les services financiers qui ont été en charge de la réalisation des outils de la LOLF et ils ont accompli leur tâche de façon assez isolée en utilisant les apports des services de façon surtout instrumentale (fourniture d'indicateurs pour des catégories d'action prédéfinies). Enfin, la logique d'agrégation des indicateurs pour l'élaboration des grands objectifs s'est faite davantage à partir de critères organisationnels qu'en fonction de finalités concrètes. En outre, les indicateurs de performance retenus sont plus révélateurs de ce qui est aujourd'hui mesurable (à partir des données déjà existantes) que du degré de réalisation des objectifs affichés. Ces indicateurs là restent en général à produire (Lacaze, 2005).

Parallèlement à la mise en place de la LOLF, une autre dynamique se développe sous l'impulsion des audits de modernisation et du lancement de la Révision générale des politiques publiques. En juin 2005, dans le nouveau gouvernement Villepin, le portefeuille de la « réforme de l'État » est significativement attribué au ministre en charge du budget, Jean-François Copé. Ce rattachement constitue une rupture historique avec l'attribution traditionnelle de la réforme administrative au ministère de la fonction publique qu'avaient, en quelque sorte, renforcé et institutionnalisé les mesures liées au « Renouveau du service public » en 1989. En juillet 2005, la création de la direction générale de la modernisation de l'État (DGME), qui dépend du ministère en charge du budget, achève de déposséder les autres organismes auparavant en charge de la réforme de l'État. Dans ce cadre, le ministre du budget et de la réforme de l'État, se déclarant opposé aux méthodes aveugles « de la hache ou du rabot », lance en septembre 2005 une « phase industrielle d'audits de modernisation » dans le but d'« utiliser plus efficacement l'argent public ». Les données officielles recueillies dans le cadre d'un rapport d'inspection paru en septembre 2012 indiquent qu'entre 2005 et 2007, 170 audits ont été réalisés sur les sites des ministères couvrant près de 150 milliards d'euros de dépenses¹⁴. La stratégie de réforme de l'État à cette époque prend aussi la forme d'un vaste dispositif dit de « révision générale des politiques publiques » :

13. La LOLF oblige en effet les administrations à déterminer des objectifs et des programmes par rapport auxquels sont attribués les crédits budgétaires. L'article 51 prévoit que le projet de loi de finances comporte des annexes « accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant : la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour l'année à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié.

14. IGA, IGF, IGAS (2012), *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, Rapport remis le 12 septembre 2012.

la RGPP. Dans ses objectifs, la démarche revendique explicitement une inspiration tirée d'expériences étrangères antérieures, menées au Canada (*Canadian Program Review dans les années 1995-1996*) et en Grande-Bretagne (*Comprehensive Spending Reviews* depuis 2002). Le principe affiché par la RGPP est le suivant : faire examiner les objectifs, les dépenses, les résultats et les *modus operandi* des grandes politiques publiques ministérielles par des équipes d'audit. Son pilotage regroupe les services de la DGME ainsi que des membres du secrétariat d'État à la prospective, créé en 2007 et dont l'attribution comporte explicitement « l'évaluation des politiques publiques » (ce secrétariat d'État sera réformé en 2009 et la mission d'évaluation des politiques publiques confiée au ministère du budget). La grille d'analyse qui dépasse les questions d'optimisation des structures et de promotion d'une administration plus innovante repose sur sept questions clés, à l'époque bien perçue par les fonctionnaires, qui aspirent de longue date à une revue de leurs missions et de leur adéquation avec les moyens disponibles. D'un point de vue évaluatif, ces questions interrogent à la fois la pertinence « Que faisons-nous ? quels sont les besoins et les attentes collectives ? », la cohérence « Qui doit le faire ? Qui doit payer ? », l'efficacité « Faut-il continuer à faire de la sorte ? » et l'efficience « Comment faire mieux et moins cher ? » des choix et des actions. Elles sont à la fois rétrospective et prospective « quel scénario de transformation ? ». Si, à l'origine, la RGPP a largement puisé dans le vocabulaire de l'évaluation, après cinq années de mise en application, les spécialistes s'accordent pour considérer que la démarche n'a pas permis de concrétiser une démarche d'évaluation des politiques publiques, au sens donné à cette expression par le milieu international des évaluateurs. Premièrement, le rythme de la RGPP et son horizon temporel, marqué par la volonté d'obtenir très rapidement des résultats se sont avérés difficilement compatibles non seulement avec le changement par apprentissage mais aussi avec la préparation méthodologique requise par l'évaluation de la performance. Deuxièmement, le faible degré de concertation et de mise en débat des choix et des opérations réalisés constitue une autre limite de l'exercice. Comme l'indique un rapport parlementaire remis en 2011¹⁵, la RGPP a « souffert de n'être relayée que par des rapports publics anonymes incapables d'engendrer un réel débat public » et une mobilisation des services. Le Parlement a été absent au moment de la prise de décision et son information limitée dans la phase de mise en œuvre. Cette période de modernisation s'est enfin caractérisée par un recours, dans des proportions jusque-là inédites, aux acteurs du secteur privé, en particulier les grands cabinets de conseil en stratégie, en matière de source et de contenu d'expertise (Saint-Martin, 2006)¹⁶. L'expérience a cependant permis d'insister sur la nécessité d'inscrire dans la durée et dans un processus continu la rénovation de l'action publique en sortant des « démarches évènements successives » (p. 63). Plusieurs secrétaires généraux rencontrés par les inspections dans le cadre du bilan ont également pu réaffirmer leur adhésion au renforcement des fonctions d'évaluation au sein des administrations.

La mise en œuvre de la LOLF et de la RGPP attestent donc que ces deux chantiers de modernisation ont eu le souci de mobiliser les finalités et les outils de l'évaluation, en lien avec la recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique. Cependant, l'un

15. Assemblée nationale, Comité d'évaluation et de contrôle, « Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers », *Rapport d'information* (F. Cornut-Gentille et C. Eckert), n° 4019, enregistré le 1^{er} décembre 2011.

16. Le bilan de la RGPP, réalisé dans un rapport parlementaire confié à deux députés en décembre 2012, soulignait ainsi que Bercy avait consacré plus de 102 millions d'euros entre 2006 et 2011 à ces prestations, qui ont bénéficié à tous les ministères dans le cadre de la RGPP.

comme l'autre de ces dispositifs a davantage utilisé le lexique et les enjeux de l'évaluation qu'il n'en a réellement appliqué la méthodologie et les principes opérationnels. En raison des délais, mais aussi des buts poursuivis (la recherche rapide d'économies budgétaires), les techniques et procédures mobilisées se sont apparentées à des démarches de type audit ou inspection, au mieux vaguement inspirées (au pire étrangères) par l'évaluation de politiques publiques. Elles l'ont, en quelque sorte, « remplacée » ou cantonnée à des tâches spécifiques (Barbier, 2010) : En écartant le Parlement comme les opérateurs des politiques publiques, le pilotage de ces deux dispositifs n'a pas permis non plus de créer les conditions favorables à la mise en place de la mobilisation des acteurs de différents niveaux indispensable aux actions de modernisation de l'administration basées sur l'évaluation de ses activités.

*

* *

Ce panorama rapide d'un processus entamé il y a près de soixante ans invite à formuler deux enseignements en guise de conclusion.

Le premier, d'ordre général, appelle à la modestie en écartant le mythe rassurant des solutions toutes faites en matière de diffusion d'une culture de l'évaluation. Beaucoup de formules ont été éprouvées, aucune ne fait l'unanimité. Le type de commanditaire, de programme envisagé, l'espace territorial concerné et le but attribué à la connaissance attendue influent de façon déterminante sur le mode d'évaluation à retenir. Mais l'institutionnalisation d'une telle démarche résulte tout autant d'un processus diffus et peu maîtrisable. Si, en première analyse, dans le cas français, aucune des scènes classiques (Cour des comptes, Commissariat au plan, Parlement, Inspections administratives) n'est devenue le principal porteur de l'évaluation, à regarder de plus près, les différentes mobilisations ont permis de faire avancer la culture de l'évaluation. Des débats initiaux menés sur les finalités de l'évaluation aux montages institutionnels qui ont essayé de les rendre opérationnels en passant par les instruments juridiques tendant à normer les pratiques, voire à les rendre obligatoires, l'ensemble de ces actions a contribué à diffuser ce type de pratique et à en assurer la continuité. La pérennité, voire à certains moments, l'intensification des débats et controverses ont aussi participé à l'institutionnalisation et à la légitimation de l'évaluation. Des avancées importantes ont eu lieu sur le plan des méthodes, en particulier dans la capacité à différencier l'évaluation des démarches voisines : audit, contrôle, inspection. Les formes d'évaluation ont été différenciées : évaluation des programmes *ex ante*, *ex post* ; évaluation accompagnement-adaptation ; auto-évaluation et apprentissage. Enfin, de nouveaux acteurs ont été sollicités, l'évaluation-expertise (réservée aux spécialistes) est aujourd'hui complétée par des démarches collectives (ouvertes aux diverses parties-prenantes) voire participatives (associant de bout en bout les parties-prenantes). Ces divers changements ont aussi permis le développement d'un langage et de catégories de pensée commune, sous l'influence de la production de standards de bonnes pratiques. L'Union européenne a contribué à cette dynamique à travers l'évaluation des fonds structurels, mais aussi par la diffusion de ressources méthodologiques et la mise en réseaux des acteurs nationaux de l'évaluation. L'évaluation a également été progressivement saisie par le niveau territorial (en particulier les régions) qui y ont vu l'opportunité d'asseoir leurs compétences par rapport à l'État central.

Le second enseignement, en lien avec l'actualité récente, permet de porter un jugement quant à la capacité des quatre scènes présentées précédemment à concrétiser et

à faire vivre l'évaluation. Si, en France, les deux premières scènes présentées dans cet article n'ont pas permis de renforcer les liens avec les sciences sociales ni de donner corps à un modèle national d'évaluation parlementaire (en dépit de la révision constitutionnelle de 2008 qui confie au Parlement la mission d'évaluer les politiques publiques et l'engagement de la Cour des comptes dans des démarches spécifiques d'évaluation), les deux autres acteurs (évaluation sectorielle, recherche de la performance publique) constituent assurément des espaces aujourd'hui plus actifs dans le développement de l'évaluation. Elles alimentent les réflexions en faveur d'une approche de l'évaluation de plus en plus assimilée en France à un exercice relevant d'expertises sectorielles et inspiré du management public. La démarche de « Modernisation de l'action publique » (MAP) annoncée en décembre 2012 par le Premier ministre Jean-Marc Ayrault dans le sillage de la RGPP et actuellement en cours de mise en œuvre, en fournit l'exemple à la fois le plus récent et emblématique. La continuité RGPP-MAP officialise le consensus politique autour de l'impératif de renforcement de l'efficacité des politiques et des services publics. Le Comité interministériel de la modernisation de l'action publique (CIMAP) chargé de sa mise en application qui fait de l'évaluation l'un de ses cinq axes d'intervention¹⁷ prévoit que l'ensemble des politiques publiques soit évalué avant 2017 et que tous les ministères verront au moins l'une de leurs politiques publiques faire l'objet de travaux d'évaluation au cours de l'année 2013. La démarche d'évaluation de la MAP poursuit aussi l'objectif d'évaluer globalement les politiques, y compris les aspects relevant des collectivités territoriales... Les évaluations proposées s'inscrivent résolument dans la nécessité d'améliorer la trajectoire des finances publiques¹⁸. Comme pour la RGPP, l'expertise des cabinets privés est sollicitée pour accompagner la démarche. Le besoin de connaissances s'avère cependant différent dans la mesure où il porte moins sur des questions d'organisation et de stratégie que sur la réalisation de diagnostics et la remontée d'informations qualitatives relatives à la mise en œuvre des politiques. L'ouverture vers des démarches de prospective fondées sur la construction de scénarios est également recherchée. L'approche se veut aussi ciblée : l'évaluation est propre à chaque sujet et non uniforme¹⁹. Dans ses principes, la démarche d'évaluation proposée cherche donc à s'inscrire dans un équilibre nouveau : elle vise à moderniser l'action publique dans sa stratégie et son opérationnalité, tout en confortant l'objectif de redressement des comptes publics. Ce faisant, elle ouvre une scène historiquement inédite, associant l'optimisation budgétaire à l'utilité et la recherche d'une plus grande efficacité de l'action publique. Cette nouvelle scène suffira-t-elle cependant à fournir à l'évaluation en France un cadre durablement structuré ?

17. Aux côtés de la simplification des démarches administratives et des normes (axe 1), la mesure de la qualité du service public (baromètre indépendant, axe 2), l'accélération de la transition numérique de l'administration (axe 3) et l'intégration des agences et des opérateurs dans la modernisation de l'action publique (axe 5).

18. Le guide de Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales réalisé par les trois inspections de l'administration, des finances et des affaires sociales (décembre 2012) indique clairement (p. 9) : « L'évaluation doit se faire dans le cadre de la trajectoire des finances publiques. Si la mission préconise d'afficher ces contraintes, elle insiste sur la nécessité de se garder de réduire la démarche à la résolution des questions budgétaires ».

19. Dans sa déclaration au CIMAP du 18 décembre 2012, le Premier ministre évoquait la démarche d'évaluation entreprise en ces termes : « [...] pour certaines politiques, il s'agira de simples ajustements, dans les procédures, dans l'organisation, pour d'autres, le diagnostic aura démontré que la politique manque sa cible et n'aura pas les mêmes effets attendus, elle sera réformée, voire abandonnée, c'est bien la moindre des choses, et c'est presque une question de bon sens ».

Références bibliographiques

- Barbier, Jean-Claude (2010), « Éléments pour une sociologie de l'évaluation des politiques publiques en France », *Revue française des affaires sociales*, n° 101, p. 25-49.
- Bezes, Philippe (2009), *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Paris.
- Bezes, Philippe (2010), « 'Morphologie de la RGPP'. Une mise en perspective historique et comparative », *Revue française d'administration publique*, n° 136, p. 775-802.
- Bovens, Mark; Hart, Paul et Kuipers, Sanneke (2006), "The politics of policy evaluation", *Oxford Handbook of public policy*, Oxford, chap 15, 319-335.
- Bourdin, Joël ; André, Pierre et Plancade, Jean-Pierre (2004), *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en France*, Sénat, rapport n° 392, 30 juin.
- Boy, Daniel; Donnet, Kamel et Roqueplo, Philippe (2000), « Un exemple de démocratie participative : la "Conférence de citoyens" sur les organismes génétiquement modifiés », *Revue française de science politique*, 50, 4-5, p. 779-810
- Buton, François ; Mariot, Nicolas (2009), *Pratiques et méthodes de la socio-histoire*, Paris, PUF coll. Curap., 217 p
- Chelimsky, Eleanor (1985), « L'évaluation des programmes aux États-Unis », *Politiques et Management Public*, n° 2, p. 199-213.
- Cornut-Gentille, François ; Eckert, Christian (2011), *Assemblée Nationale, Comité d'évaluation et de contrôle, Une évaluation de la RGPP : méthode, contenus, impacts financiers*, Rapport d'information, n° 4019, enregistré le 1^{er} décembre 2011
- Deleau, Michel (dir.) (1986), *Évaluer les politiques publiques : méthodes, déontologie, organisation, rapport du groupe de travail « Méthodes d'évaluation des politiques publiques »*, Commissariat général du Plan, Paris, La Documentation française.
- Derouet, Jean-Louis (2006), « Entre la récupération des savoirs critiques et la construction du management libéral », *Revue française de pédagogie*, n° 154, p. 5-18.
- Derthick, Martha (1972), *New towns in town, why a Federal Program failed*, Washington, The Urban Institute, 102p.
- Donzelot, Jacques ; Viveret, Patrick (1989), « Evaluation et démocratie, contrôle des politiques publiques et formation de l'opinion », *Esprit*, octobre, p. 42-56.
- Duran, Patrice ; Monnier, Eric (1992), « Le développement de l'évaluation en France ; Nécessités techniques et exigences politiques », *Revue française de science politique*, p. 235-262.
- Faucher-King, Florence ; Le Galès, Patrick (2010) « Auditer la société », *Les gouvernements New Labor*, Sciences Po Les presses, p. 89-94.
- Furubo, Jan-Eric; Rist, Ray et Sandahl, Rolf (eds), 2002, *International Atlas of Evaluation*, New Brunswick & Londres, Transaction Publishers.
- Garraud, Philippe (2000), *Le chômage et l'action publique, le bricolage institutionnalisé*, L'Harmattan.
- Gaxie, Daniel ; Laborier, Pascale (2003) « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in P. Favre *et al. Etre Gouverné*, Presses de Sciences-Po, p. 201-221.
- Gazier, Bernard (2000), *Tous « sublimes », vers un nouvel plein emploi*, Paris, Flammarion, 2003.
- Hitch, Charles; Mc Kean, Roland (1960), *The economics of defense in the nuclear age*, Washington, Rand Corporation.

- Jacob, Steeve ; Varone, Frédéric et Genard, Jean-Louis. (Dir.) (2007), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles, Peter Lang, Coll. Action publique.
- Lacaze, Arnaud (2005), « La LOLF : simple outil de management, ou dogme écrasant ? », *Gérer et comprendre, Annales des mines*, n° 81, p. 5-13.
- Lassave, Pierre (1997), *Les sociologues et la recherche urbaine dans la France contemporaine*, Toulouse, Presses universitaires du Mirail.
- Laswell, Harold (1956), *The decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*, College Park, University of Maryland Press.
- Laufer, Romain ; Paradeise, Catherine (1982), *Le Prince bureaucrate*, Paris, Flammarion.
- Leca, Jean (1993), « Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, n° 66, p. 185-196.
- Matyjasik, Nicolas (2010), *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels*, Thèse pour le doctorat de sciences politiques, Université Montesquieu –IEP Bordeaux.
- Moatti, Jean-Paul (1983), « L'expérience américaine de l'évaluation technologique », *Culture technique*, 10, p. 211-221
- Nioche, Jean-Pierre ; Poinard, Robert (1984), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, Economica.
- Payre, Renaud ; Pollet, Gilles, *Socio-histoire de l'action publique*, La Découverte, coll. « Repères », 2013, 125 p.
- Perret, Bernard (1999), « L'évaluation des politiques publiques dans les administrations d'État, éléments de diagnostic », *Congrès de la SFE*, Marseille, 4-5 juin.
- Perret, Bernard (2001), *L'évaluation des politiques publiques*, Paris, La découverte.
- Pfieger, Sylvie, (2010), « Augustin Girard, les études au service de la décision politique », *Hermès*, 56, p. 192-20.
- Saint-Martin, Denis (2006), « Le consulting et l'État : une analyse comparée de l'offre et de la demande », *Revue française d'administration publique*, n° 120, p. 743-756.
- Spenlehauer, Vincent (1998), *L'évaluation des politiques publiques en France, avatar de la planification*, Thèse pour le doctorat de sciences politique, Université Pierre Mendès-France, Grenoble II.
- Sfez, Lucien (1970), *L'administration prospective*, Paris, A. Colin
- Thoenig, Jean-Claude (2000), « L'évaluation est-elle une opportunité mal comprise ? », Société française de l'évaluation, Rennes, 15 juin.
- Van Damme, Stéphane (2005), « Les sciences humaines à l'épreuve de la ville : les enjeux d'une archéologie des savoirs urbains (XVII-XXème siècles) », *La Revue d'histoire des sciences humaines*, Auxerre, Sciences Humaines Éditions, n° 12, p. 3-15.
- Varone, Frédéric ; Jacob, Steeve (2004), « Institutionnalisation de l'évaluation et Nouvelle Gestion Publique : un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée*, 11(2) p. 271-292.
- Viveret, Patrick (1989), *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, La Documentation française
- Wildavsky, Aaron (1973), *Implementation*, University of California Press; Berkeley.
- Wildavsky, Aaron (1972), "The self-evaluating organization", *Public Administration Review*, sept.-oct.