



Société Française de l'Évaluation

EVALUER UNE ACTION PUBLIQUE

*Petit guide
à l'usage des élus et autres décideurs*

111 rue de Montreuil – 75011 PARIS

Tel : 01-45-41-58-40

Site : <http://www.sfe-asso.fr>

E-mail : contact@sfe-asso.fr

*"La Société a le droit de demander compte
à tout agent public de son administration"*

(Déclaration des Droits de l'homme et du citoyen de 1789)

POURQUOI ÉVALUER UNE POLITIQUE, UN PROGRAMME, UN DISPOSITIF, UNE ACTION ?

Pour apprécier la valeur des actions menées afin de les améliorer, et ainsi aider les responsables à prendre pour l'avenir de bonnes décisions. Il ne suffit pas de dire ce qu'on fait et de vérifier qu'on l'a fait, il faut aussi apprécier si l'action menée obtient des résultats, répond aux besoins et aux attentes des citoyens et de la société en général.

Une évaluation répond généralement à trois finalités, non exclusives :

- une finalité démocratique, qui consiste à rendre compte de l'action publique, à communiquer sur ses résultats, ou à mobiliser les citoyens par une mise en débat public ;
- une finalité stratégique : adapter, réorienter la politique publique, améliorer la connaissance des besoins et des attentes, ou partager le diagnostic et les orientations avec les partenaires ;
- une finalité opérationnelle : clarifier les objectifs et les résultats à atteindre, s'accorder avec les opérateurs sur un diagnostic et des recommandations partagées, ou conduire le changement avec les agents chargés de la mise en œuvre du programme.

L'évaluation permet ainsi d'adapter les programmes et politiques à la complexité d'une société en changement.

En pratique, une évaluation consiste à se poser les questions suivantes

Qu'a-t-on fait ?

Fallait-il le faire ?

A-t-on bien fait ? Comment faire mieux ?

Ces questions recourent trois aspects de l'évaluation :

- apporter des connaissances nouvelles,
- apprécier la valeur de l'action publique
- et aider à la décision.

Toute bonne évaluation a une dimension rétrospective en tirant les leçons de l'expérience, et prospective en formulant des recommandations utiles pour améliorer l'action.

Comment « apprécier la valeur » d'une action ?

« Apprécier la valeur » va dépendre du point de vue duquel on la regarde. D'où l'importance de rendre explicite les **critères** mobilisés avec lesquels est appréciée la valeur, et de prendre en compte **tous les points de vue**. Celui des élus et des services, bien sûr, mais aussi celui des opérateurs de la mise en œuvre, des partenaires, des bénéficiaires, des citoyens ou des représentants de la société civile. C'est de la diversité des opinions recueillies que dépendra la qualité de l'évaluation.

Pour autant, cette appréciation doit être **objective et basée sur** :

- un affichage **clair des critères** d'appréciation ;
- un **processus transparent** et indépendant sur la démarche, les méthodes, la manière d'intégrer l'ensemble des points de vue des parties prenantes ;
- **des collectes** d'informations et des analyses aussi neutres que possible, y compris leurs hypothèses implicites.

Les principes de l'évaluation

Pour une démarche rigoureuse, impartiale et utile, il faut se référer aux principes reconnus qui régissent l'évaluation des politiques publiques. La Charte de la Société française d'évaluation est un document de référence qui pose des principes simples et clairs auxquels il est souhaitable de se référer, pour rendre la démarche d'évaluation utile et efficace. Elle a été élaborée par l'ensemble des professionnels publics et privés de l'évaluation des politiques publiques.

Ils sont déclinés ci-dessous :

- prendre en compte la *pluralité* des points de vue : celui des partenaires de l'action, celui de l'utilisateur, celui des agents qui mettent en œuvre les actions, celui des financeurs, celui des citoyens, etc. ;
- conduire l'évaluation de façon *impartiale*, avec distance et indépendance, pour éviter les conflits d'intérêt ; cela peut notamment être obtenu en faisant appel à un prestataire externe ou à un service fonctionnel interne indépendant des services opérationnels ;
- s'entourer des *compétences* souhaitables pour la conduite de l'évaluation (démarche projet), la formulation des questions, le

recueil d'informations (statistiques, enquêtes, études de cas) ; elles peuvent se trouver en interne comme en externe avec des apports spécifiques (chercheurs ou consultants) ;

- l'évaluation n'est pas un contrôle ; elle ne s'appuie pas sur des règles préétablies pour sanctionner les écarts. Elle construit ses critères d'appréciation en écoutant ce que chacun a à en dire ; l'information collectée dans la *confiance* (voire la confidentialité), ne doit pas mettre les personnes en danger par la suite ;
- l'évaluation doit être transparente et opportune. Pour être crédible, il faut expliciter dès le début et auprès de tous les acteurs, la démarche – ses objectifs, son calendrier, son déroulement, le rôle de chacun, et notamment la façon dont on diffusera les conclusions ; dire à l'avance ce que l'on communiquera et/ou ce que l'on ne communiquera pas, et s'y tenir
- définir le rôle de chacun à l'avance : chaque partenaire s'engage à faciliter ce qui est de sa *responsabilité*. Chacun reste à sa place : ainsi le décideur décide ; l'évaluateur énonce des conclusions ; les acteurs, partenaires, bénéficiaires concernés participent ou sont impliqués dans l'évaluation, voir dans les débats finaux sur les recommandations.

INTÉGRER L'ÉVALUATION DANS LE CYCLE DE LA DÉCISION

Pour faire de l'évaluation une pratique naturelle, banale et utile, voici une liste indicative de bonnes pratiques :

- inclure les principes ci-dessus dans une délibération,
- prévoir les évaluations sur 3 ans quitte à le remettre à jour tous les ans,
- créer une 'fonction' d'évaluation à temps plein ou à temps partiel et veiller à maintenir sa compétence (recrutement, formation, mise en réseau),
- débattre chaque année en séance plénière des conclusions des évaluations et des suites qui leur ont été données,
- inviter les partenaires, associations ou bénéficiaires concernés par la politique à échanger avant, pendant et après l'évaluation.

EN CONCLUSION

L'évaluation, ainsi menée, est tout à la fois :

une aide à la décision, stratégique ou opérationnelle

un éclairage du débat démocratique

un processus d'apprentissage collectif pour les agents et leurs interlocuteurs

qui donne du sens à l'action, favorise la prise de recul et le changement, dans une perspective d'amélioration de l'action publique soucieuse de l'intérêt général,

ANNEXE 1

DÉFINITION DE L'ÉVALUATION SELON LA CHARTE DE L'ÉVALUATION

L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts.

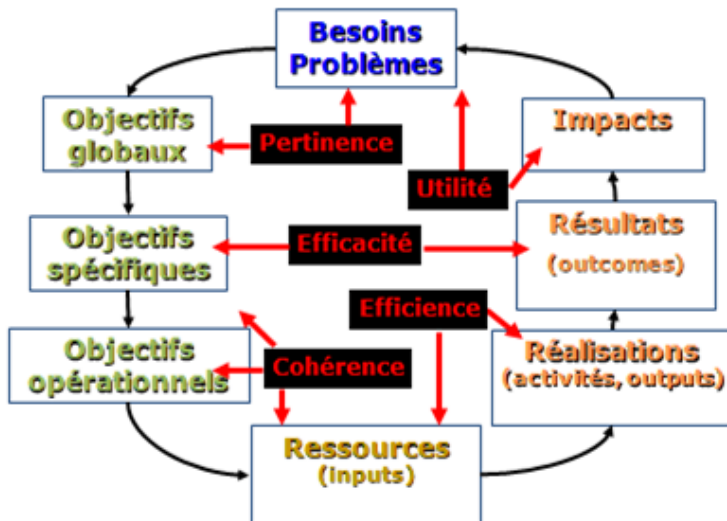
L'évaluation contribue ainsi à rationaliser la prise de décision publique, à moderniser la gestion de l'administration et des services publics et à rendre plus efficace la dépense publique. Elle contribue simultanément au développement de la responsabilité et des pratiques de compte rendu interne ou externe, ainsi qu'à l'apprentissage organisationnel.

Elle participe aux progrès parallèles de la bonne gestion et du débat démocratique à tous les niveaux de gouvernement.

Ainsi définis, les enjeux de l'évaluation des politiques et programmes publics dépassent ceux de ses protagonistes directs et concernent l'ensemble des citoyens. L'évaluation doit être décidée, organisée et conduite en vue de l'intérêt général.

ANNEXE 2

LE CYCLE DE L'ACTION PUBLIQUE



Le cycle de l'action publique

Une politique répond à des besoins ; elle a des objectifs implicites, ou explicites, (stratégiques) ; elle se décline en programmes (objectifs spécifiques) et actions (objectifs opérationnels).

Elle y affecte des ressources (financières, humaines, matérielles).

Avec ces ressources, les agents ou opérateurs produisent des réalisations ; dont les effets directs et immédiats sont les résultats et les effets indirects ou différés sont les impacts

On distingue ainsi :

- les **réalisations** produites par l'activité des agents chargés de la mise en œuvre.
- et les effets de cette activité :
 - **les résultats** sont les effets directs et immédiats ;
 - **les impacts** sont les effets indirects ou différés.

Exemple d'une politique d'alphabétisation dans un pays en développement :

Réalisations : nombre de classes construites

Résultats : nombre d'enfants dans les classes (par catégorie, sexe, âge)

Impacts : évolution du taux d'alphabétisation

Les critères d'évaluation

Cinq critères d'évaluation ont pour objet d'analyser différents éléments du cycle de l'action publique :

- La **pertinence** renvoie à l'analyse des objectifs de l'action aux besoins et enjeux
- **L'efficacité** compare les réalisations, résultats et impacts aux atteints aux objectifs initiaux (respectivement, stratégiques ou opérationnels)
- **L'efficience** rapporte les réalisations et/ou résultats aux ressources (moyens) engagées
- La **cohérence** : **interne** compare les ressources (moyens) mis en œuvre aux objectifs ; **externe** resitue les objectifs de l'action évaluée dans le contexte des autres politiques menées ;
- **L'utilité sociale** compare les impacts (effets indirects ou différés, attendus ou inattendus) aux besoins de la société qui ont pu changer depuis le lancement de la politique

Il existe d'autres critères d'évaluation possibles, comme :

- **La valeur ajoutée** de la politique par rapport aux autres actions menées par ailleurs
- **La durabilité** : les effets perdurent-ils au-delà de l'action ?
- **L'équité** : y a-t-il égalité de traitement selon les situations ?
- **La subsidiarité** : est-ce le bon niveau de décision et d'action ?

ANNEXE 3

DIFFÉRENCE ET COMPLÉMENTARITÉ ENTRE CONTRÔLE, AUDIT, ÉVALUATION

	Contrôle	Audit	Pilotage (contrôle de gestion)	Évaluation
Finalité	Vérifier la conformité à la réglementation	Réduire les risques	Suivre l'exécution des actions	Observer et expliquer les écarts entre effets attendus, réalisés, et les besoins
Référentiel	Lois, règlements (cadre comptable) conventions, obligatoires	Normes ou recommandations professionnelles	Programme fixé ex ante	Références à construire selon les finalités de l'évaluation et les objectifs de l'action évaluée
Conséquences	Sanctionner un écart : amendes, poursuites judiciaires	Alerter sur les risques encourus	Rectifier la trajectoire	Aider à la décision stratégique ou opérationnelle»

De façon schématique, on peut comparer l'évaluation, le contrôle, le contrôle de gestion et l'audit, selon trois aspects : l'objet observé, les références auxquelles comparer ce que l'on observe, et les conséquences qui en découlent.

- L'objet d'un contrôle est de vérifier la conformité à la réglementation ; le référentiel (la norme de référence) est donc les textes réglementaires ; et la conséquence en est, le cas échéant, une amende, une poursuite judiciaire ou le refus d'un quitus ;
- L'audit a pour objet de réduire les risques d'une organisation, en référence aux pratiques de profession ; les conséquences d'un audit sont des recommandations, des rappels à l'ordre (la norme) que le responsable peut suivre, ou ne pas suivre s'il considère que les avantages qu'il recherche valent les risques qu'il encourt et qu'il est prêt à assumer ;
- Le contrôle de gestion (pilotage) a pour objet de suivre la mise en œuvre, la réalisation des actions programmées, selon le programme établi en début de période ; et la conséquence se traduit dans le dialogue de gestion par une rectification de la trajectoire, ou le paiement à la performance... ;
- L'évaluation a pour objectif d'optimiser une politique en analysant les écarts entre les résultats attendus (espérés), les résultats obtenus et les besoins. Le référentiel n'est pas fixé à l'avance (contrairement aux standards d'une profession comme dans l'audit) : il dépend des objectifs poursuivis par l'action publique. Les conséquences d'une évaluation sont d'éclairer la décision par la connaissance des impacts de l'action et de la façon dont ils ont été obtenus (la recherche des causalités) et avec un regard extérieur pour construire et mener l'évaluation.

ANNEXE 4

LES PRINCIPES DE L'ÉVALUATION EN FRANCE SELON LA CHARTRE DE LA SFE

Pluralité

L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts, ou de toute autre personne concernée.

Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit -chaque fois que possible- par l'association des différentes parties prenantes concernées par l'action publique ou par tout autre moyen approprié.

Distanciation

L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel. Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.

Compétence

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel mettent en œuvre des compétences spécifiques en matière de conception et de conduite de l'évaluation, de qualité de la commande, de méthodes de collecte de données et d'interprétation des résultats. Elles ont le souci d'améliorer et de mettre à jour leurs compétences, notamment en référence à celles en usage dans la communauté internationale de l'évaluation.

Respect des personnes

Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel respectent les droits, l'intégrité et la sécurité de toutes les parties concernées. Elles s'interdisent de révéler l'origine nominative des

informations ou opinions recueillies, sauf accord des personnes concernées.

Transparence

La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats.

La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.

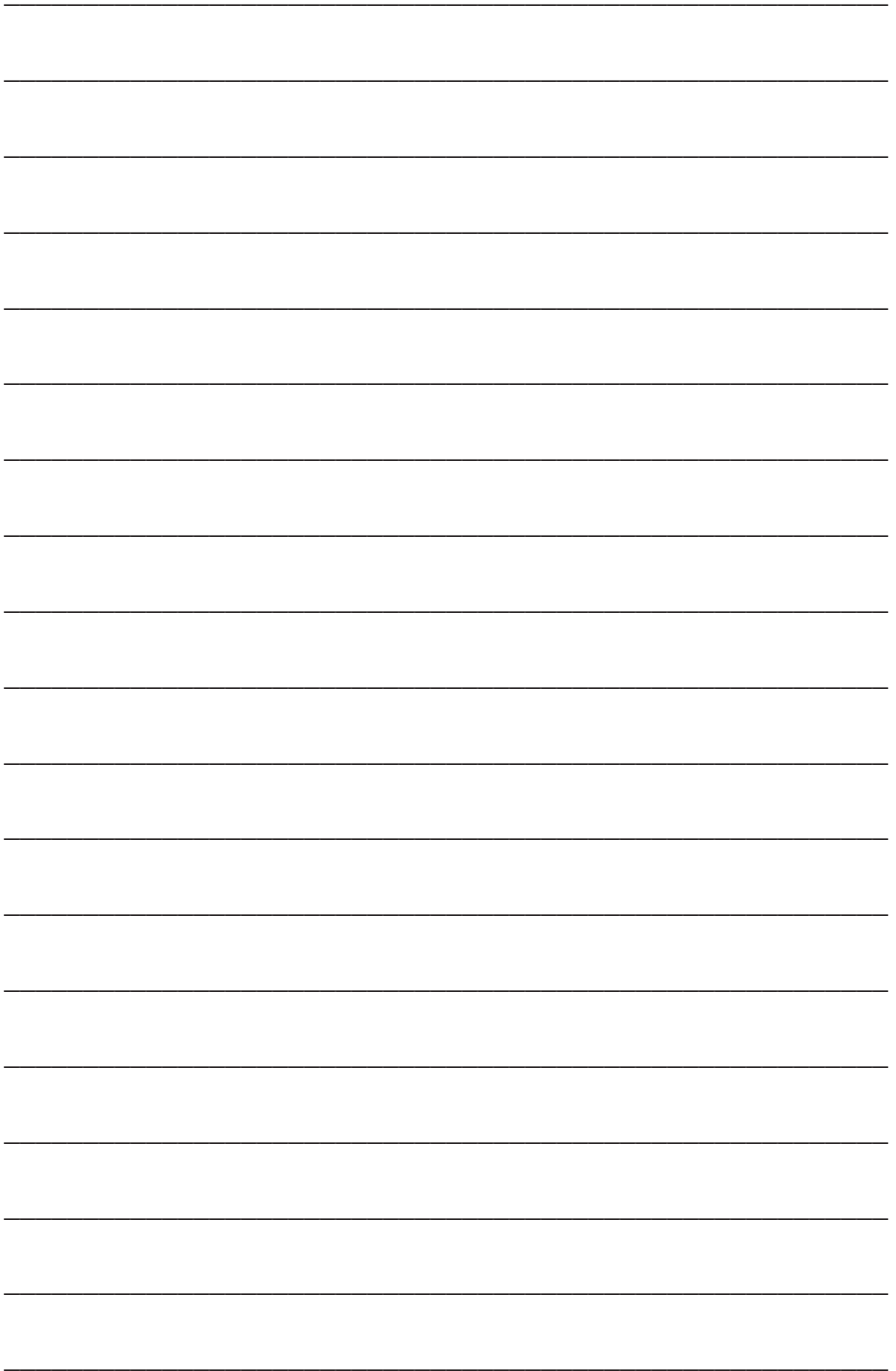
Opportunité

Une évaluation doit être décidée lorsqu'elle est susceptible de – et organisée afin de – produire des résultats à l'égard des finalités mentionnées au préambule de cette charte : compte rendu démocratique, efficacité de la dépense, apprentissage organisationnel, facilitation d'évaluations ultérieures.

Responsabilité

La répartition des rôles entre les différents acteurs de l'évaluation est établie dès le départ de façon à ce que toutes les fonctions de celle-ci soient bien prises en charge (définition du mandat, pilotage du processus, enquêtes et analyses, formulation du jugement et des recommandations éventuelles, diffusion des résultats).

Les personnes et institutions participant au processus d'évaluation mobilisent les moyens appropriés et fournissent les informations nécessaires à la conduite de l'évaluation. Elles sont conjointement responsables de la bonne application des principes énoncés dans cette Charte.



Ce guide a été rédigé à destination des élus et décideurs. Il explique brièvement à quoi peut leur servir l'évaluation des politiques publiques et comment ils peuvent s'en saisir.

Pour faire de l'évaluation :

*un élément du débat démocratique,
une aide à la décision,
et un processus d'apprentissage collectif*

*qui donne du sens à l'action et favorise le changement,
dans une perspective d'amélioration de l'action publique.*

La Société Française de l'Evaluation est une association loi 1901, créée en 1999, dont le but est de promouvoir et diffuser la culture de l'évaluation. Elle rassemble des décideurs publics, nationaux ou des collectivités territoriales, des évaluateurs publics ou privés, des universitaires et chercheurs, des associations, et tous ceux qui souhaitent promouvoir l'évaluation de l'action publique. Ses adhérents, qu'ils soient en situation de commanditaires ou de prestataires, s'engagent à respecter la Charte de l'Evaluation. www.sfe-asso.fr