

---

# Politiques publiques et évaluation

**BERNARD DIZAMBOURG**, inspecteur général de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche

Les derniers mois ont été marqués par une intense activité dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Succédant aux audits de modernisation, la révision générale des politiques publiques (RGPP) a certainement amplifié les effets de ces derniers sur l'action des administrations de l'État, mais aussi dans le champ particulier d'activité que représente l'évaluation des politiques publiques. Par la simultanéité des thématiques abordées (l'ensemble des ministères et des politiques publiques), par l'importance des équipes mobilisées et la composition de celles-ci (en particulier une présence très forte des cabinets de consultants), cet exercice a vraisemblablement transformé le paysage de l'évaluation des politiques. Il a aussi induit des interrogations dans les organisations qui considèrent que l'évaluation est leur métier premier et éventuellement leur métier d'avenir par rapport à celui du strict contrôle, à savoir les corps d'inspection.

Cette interrogation nous paraît légitime et pas uniquement pour une mauvaise raison : la crainte de perdre une forme de prééminence, voire d'exclusivité dans l'évaluation des interventions de l'État et le fonctionnement de ses organisations.

Légitime, car un corps d'inspection, comme n'importe quelle organisation, doit se préoccuper de toute évolution de son environnement professionnel. Légitime, car la RGPP n'est pas simplement un moment particulier induit par une situation budgétaire datée ou l'arrivée de nouveaux acteurs au niveau le plus élevé de l'État. Elle est aussi très probablement la prise en compte, dans le champ de l'évaluation des politiques publiques, des transformations progressives des modes d'action publique et du management public.

## **Les nouvelles formes des politiques publiques et du management public**

La révision générale des politiques publiques, démarche qui n'est pas propre à la France et qui se pratique depuis environ dix ans dans de très nombreux pays, constitue une double interrogation sur l'action de l'État :

- > Que fait et que doit faire l'État ? C'est-à-dire quelles sont les missions dont l'État doit être responsable ? Quelles sont celles qui doivent être amplifiées, restreintes ou abandonnées ? Quelles sont les nouvelles missions dont il doit se saisir ?



- ■ ■ > Comment mettre en œuvre ces missions ?  
Directement par les administrations d'État ou par des opérateurs publics ou encore par des opérateurs privés ?

Le premier niveau d'interrogation est d'ordre stratégique et vise à définir les métiers de l'État. Le second est d'ordre plus opératoire et introduit des interrogations en termes de qualité de prestations, de coûts et d'efficacité. Cette grille d'interrogation est déjà présente dans la LOLF, mais là où celle-ci prétend agir par une action progressive sur les acteurs publics et par une exigence de résultats, les révisions de politique publique introduisent fréquemment des recompositions d'ordre plus structurel, avec une volonté de traduction plus rapide des choix dans l'action.

Si les problématiques de rationalisation de moyens ne sont pas absentes de ces processus, d'autres éléments de contexte, tout aussi pérennes, expliquent la généralisation de ces approches dans les pays développés. Les exigences des usagers à l'égard de la qualité des prestations publiques et leurs insatisfactions en sont une des justifications. La relation consumériste de l'utilisateur et son attente fréquente d'une approche plus personnalisée s'observent dans de nombreux domaines de l'action publique. La complexité de l'action publique (en éducation, en santé, sur la grande pauvreté, etc.), qui nécessite d'agir sur des situations résultant de facteurs multidimensionnels, suppose des interventions transversales des composantes de l'État, mais aussi des coordinations avec une grande variété d'acteurs. Enfin, l'action est fréquemment territorialisée. Ce « recadrage spatial » permet une action plus efficace, mais il apparaît aussi comme une volonté de partager les coûts et les risques d'intervention complexe et probablement comme une façon de relégitimer l'action publique, le proche étant implicitement assimilé à une plus grande adaptation à l'utilisateur.

Globalement, dans tous les États, la frontière entre l'action publique et celle d'acteurs privés

devient plus poreuse. Comme André Legrand le note dans son introduction au numéro de la revue *Politiques et Management public*<sup>1</sup> consacré aux nouvelles figures et frontières du public, la frontière entre les deux mondes a toujours été difficile à définir. Mais la diversité croissante des acteurs privés, pas uniquement des entreprises, mais aussi l'importance prise par les acteurs associatifs ou encore l'existence de formes multiples d'opérateurs d'État à l'autonomie plus ou moins forte brouillent encore davantage les repères. L'attente d'une plus grande efficacité dans la mise en œuvre d'une politique publique incite à une diversification des acteurs de cette mise en œuvre : ici une association dans le domaine de la grande précarité, ailleurs une entreprise pour insérer les chômeurs. Enfin, la confrontation avec d'autres modèles nationaux d'organisation, en particulier européens, amène à voir autrement le concept même de politique publique.

Dans ce contexte, l'action de l'État prend moins la forme d'une intervention « hiérarchique », descendante et homogène où l'adaptation relève de l'implicite. C'est au contraire sa capacité à mettre en relation les différents types d'acteurs, à les coordonner et les associer, y compris très en amont, dans la définition des politiques publiques qui devient une exigence du management public moderne. Si le concept de gouvernance à un sens, en opposition à celui plus ancien de gouvernement, c'est bien à cet ensemble de compétences et de modes d'action d'un État moderne qu'il renvoie. Vision probablement idéalisée, mais qui donne l'orientation des transformations progressives qui structurent l'intervention publique.

### **Les nouvelles formes de l'évaluation**

Il nous semble que la transformation des politiques publiques induit une évolution des approches d'évaluation, dont la révision générale des politiques publiques a été un révélateur et qui est probablement progressive, mais durable et profonde. Cette inflexion concerne à la fois les questions envisagées, les méthodes, les organisations prenant en charge les évaluations et

la nature de la relation qui s'établit entre évaluation et processus de changement.

### Des questions nouvelles

Le premier élément de rupture, notamment par rapport à des approches plus habituelles telles que celles mises en œuvre par les corps d'inspection, est l'importance centrale des usagers dans l'analyse. La façon dont l'action publique répond de façon efficace à l'attente des usagers, par ailleurs non homogènes, est le premier critère de jugement revendiqué d'une politique publique.

La justification de celle-ci est, en effet, de créer de la valeur au sens où l'action publique doit convertir des ressources en effets positifs pour les usagers et ce de la façon la plus optimisée : le maximum de valeur créée pour l'utilisateur pour le minimum de ressources mobilisées. Cette analyse amène à distinguer dans les organisations qui produisent l'action publique les composantes directement créatrices de valeur (les équipes de recherche et les unités de formation pour une université) et celles qui sont considérées comme des fonctions supports (services financiers, logistique, ressources humaines par exemple) et qui ont une contribution indirecte. Faire entrer ces composantes-soutiens dans une logique d'efficacité suppose d'apprécier la nature des usagers (clients des prestations) internes ou externes, de définir la nature de leurs attentes, de chercher à clarifier l'impact sur les fonctions « principales » de production de valeur, autant de points à relier aux coûts associés.

Cette approche, dite de l'analyse de la valeur, courante dans le domaine du management, amène à distinguer les activités dites de cœur de métier que l'État doit maîtriser pour des raisons stratégiques et celles qui s'apprécient principalement en termes de coûts et d'efficacité. Elle amène aussi à situer l'État dans une chaîne de création de valeur partagée avec d'autres intervenants dans l'action publique et à réfléchir aux effets de levier que l'État peut rechercher avec ces derniers pour optimiser son efficacité à l'égard des usagers.

Prenons un exemple : la loi donne désormais une responsabilité aux universités dans l'insertion professionnelle. Si cette fonction est déjà assurée par les universités pour les filières professionnalisées à petit flux, elle est beaucoup plus difficile à atteindre pour des étudiants de formations généralistes à forts effectifs. L'université peut donc avoir intérêt à s'associer avec des opérateurs publics spécialisés sur l'insertion professionnelle, mais aussi à rechercher des partenariats avec des opérateurs privés, par exemple des entreprises de travail temporaire, afin de bénéficier d'effets de transferts de compétences. A ce propos, il faut noter que l'approche d'évaluation est celle du diagnostic stratégique des organisations, qui agissent dans des environnements multi-acteurs. Il y a là une différence avec les démarches habituelles d'évaluation des interventions de l'État, qui présupposent une position plus dominante de celui-ci vis-à-vis des autres acteurs.

### Des inflexions de méthodes

Le caractère plus diffus de la frontière entre public et privé et le fait que les problématiques de modernisation des services publics se posent dans des formes très proches dans de nombreux environnements nationaux incitent à procéder à des comparaisons systématiques dans le processus d'évaluation et à faire de celles-ci une des bases du diagnostic. Le « benchmarking » avec des organisations non publiques ou avec des pays étrangers devient une pratique régulière là où la connaissance d'un milieu et sa compréhension étaient revendiquées comme une qualité première pour évaluer. Ainsi, pour redéfinir le rôle de l'État désormais confronté avec des universités plus autonomes, l'analyse de la gestion hospitalière ou l'étude de modèles étrangers en matière de conduite de politique universitaire permettent d'élargir le champ des réflexions.

Le deuxième critère distinctif de cette nouvelle pratique est d'associer de façon plus systématique le diagnostic à des scénarios d'évolution de la politique publique analysée. Là où l'équipe d'évaluation présentait des conclusions et des



■ ■ ■ recommandations, le processus propose des transformations dans des vues plus systémiques et globales.

La troisième exigence est d'associer à chaque phase, diagnostic et scénarios d'évolution, des évaluations en termes de coûts, si possible en coûts complets. Lorsque l'on connaît la pénétration encore insuffisante de la comptabilité analytique dans les organisations publiques, tout particulièrement dans le secteur de l'éducation, cela suppose une maîtrise importante du retraitement de l'information.

### **De nouvelles organisations d'évaluation**

La volonté d'évaluer de façon systémique, en prenant en compte l'ensemble des acteurs et de façon rapide, pour éviter de diluer l'évaluation dans le temps, suppose de focaliser des ressources importantes sur une période donnée. De plus, la capacité à s'appuyer sur des ressources pluridisciplinaires, pouvant capitaliser la connaissance d'environnements diversifiés pour favoriser des transferts de méthodes devient un atout aussi important que la connaissance plus interne du milieu concerné par l'évaluation.

La mobilisation de savoirs externes à l'équipe d'évaluation est aussi un moyen d'accroître celle-ci et de rendre plus rapide la production de l'évaluation. La compétence à repérer cette information, à la synthétiser, voire la possibilité de sous-traiter une partie de la production d'information (ce qui suppose des budgets pour le financer) sont aussi des atouts. Enfin, baser l'évaluation sur une information diversifiée suppose d'utiliser des cadres de restitution de celle-ci qui favorisent une réappropriation par le décideur et qui soient, si possible, articulés sur les cadres conceptuels qui sous-tendent l'analyse.

Si l'on considère que ces différents points sont pertinents, la forte importance prise par des cabinets de consultants dans des dispositifs d'audits et d'évaluation de politiques publiques n'est pas très surprenante : leur possibilité de

mobiliser des équipes larges, leur connaissance d'environnements diversifiés, environnements étrangers compris, permise par la force du réseau que représente un grand cabinet, leur capacité à rendre une information utilisable par une présentation synthétique, mais aussi l'utilisation qu'ils font des concepts provenant de la recherche en management pour structurer les analyses, forment au fond un mélange d'efficacité, de théorisation minimale et de capacité de synthèse assez séduisant pour des décideurs.

Notons que les dispositifs d'évaluation laissent pour l'instant peu de place à la présence des parties prenantes autres que l'État : pas simplement en analysant leurs contributions et leurs interactions avec l'État dans les politiques publiques ; mais aussi en assurant leur présence dans le dispositif d'évaluation lui-même. La transformation des politiques publiques semble appeler cette présence. On peut constater que cette exigence est une des normes de composition des organes d'évaluation des politiques universitaires en Europe ; la participation de représentants du monde économique et social et même des étudiants va de soi.

### **Évaluation et mise en œuvre du changement**

L'un des aspects communs aux audits de modernisation et à la révision des politiques publiques est la définition d'un plan dit de transformation. Au-delà du vocable, l'idée prévaut de plus en plus que l'évaluation doit être appropriée par les acteurs (question qui pose celle de leur présence dès l'évaluation elle-même) et qu'elle doit se prolonger par un accompagnement du changement. La tendance est parfois de considérer qu'il s'agit là d'une responsabilité des ministères eux-mêmes et que les équipes d'évaluateurs ne doivent avoir aucune responsabilité et aucune contribution dans cette phase.

Toutefois, si l'action de l'État est mise en œuvre par un grand nombre d'acteurs déconcentrés et d'opérateurs, ce besoin d'accompagnement suppose une démultiplication forte et il peut alors être difficilement assuré par les seules

équipes des ministères. La sollicitation éventuelle des équipes mobilisées pour l'évaluation se repose. De plus la présence des évaluateurs dans cette seconde phase peut se justifier par l'opportunité d'accroître la pertinence des évaluations par une confrontation aux aspects concrets d'un processus de changement. La frontière entre l'évaluation et la participation active à la transformation d'une politique publique est moins rigide.

Si ces constats sont partagés, il me semble que les corps d'inspection doivent les traduire sous la forme de quelques orientations minimales pour l'organisation de leur travail collectif :

- > favoriser le plus possible le travail commun à plusieurs inspections, pour favoriser les transferts de problématiques et de méthodes entre des contextes professionnels différents ;
- > appuyer le travail d'évaluation sur des cadres d'évaluation formalisés (référentiels, guides d'évaluation), spécifiques au milieu concerné ou provenant d'un effort de réadaptation de cadres plus généraux ;
- > réaliser un effort de formation important des membres des corps d'inspection pour garantir la cohérence des interventions et l'actualisation des méthodologies d'intervention ;
- > conceptualiser les enseignements généraux qui peuvent être tirés des évaluations particulières, pour contribuer à la diffusion de nouveaux modèles organisationnels dans leur champ d'intervention ;
- > promouvoir une appréciation positive des corps d'inspection qui ne soit pas la simple sommation des reconnaissances individuelles, mais le produit d'une intelligence collective. ■



---

(1) « Public : nouvelles figures, nouvelles frontières » - Politiques et Management Public – volume 25, n° 3, septembre 2007.