



La culture du résultat au cœur d'une nouvelle gouvernance publique ?

Baromètre 2008 de l'évaluation
des politiques publiques en Europe

Editorial

L'environnement public est marqué par de fortes contraintes budgétaires, un processus de complexification des politiques et une interpénétration des niveaux d'intervention. Les actions de modernisation s'accroissent depuis quelques années, plaçant l'évaluation au cœur du management public.

Sommaire

Editorial

Faits marquants 1

Composition du panel et méthodologie 2

En Europe, l'évaluation progresse 4

Forces et faiblesses des pratiques évaluatives 12

Perspectives : comment garantir l'efficacité des évaluations ? 20

Face au besoin croissant et légitime d'information des citoyens sur l'action publique et à la nécessité d'éclairage des décisions publiques, l'évaluation constitue un outil essentiel de performance et de transparence des politiques publiques.

L'évaluation d'une politique publique est un processus relativement complexe.

- L'évaluation analyse la pertinence d'une politique (est-elle la meilleure réponse à une situation donnée ?),
- Elle mesure l'efficacité de l'intervention publique (a-t-on atteint les objectifs fixés ?),
- Elle analyse l'efficacité des administrations (quels moyens mobilisés pour quels résultats ?),
- Elle remet en cause des dispositifs anciens au profit de pratiques plus adaptées et de choix plus cohérents.

Après des années d'hésitations, la France semble s'engager résolument vers une nouvelle gouvernance plaçant l'évaluation et recherche de résultats au cœur du management public.

En témoignent notamment les audits de modernisation, le lancement de la révision générale des politiques publiques, la création d'un secrétariat d'Etat en charge de la prospective et de l'évaluation ou les récents débats autour d'un véritable office parlementaire d'évaluation.

C'est avec ce double souci de promouvoir l'évaluation et de participer au débat sur son inscription dans la nouvelle gouvernance publique, qu'Ernst & Young a souhaité dresser un **panorama des pratiques et perspectives de l'évaluation des politiques publiques en Europe** en 2008.

Différentes études précédentes sur le sujet (notamment notre baromètre 2005 sur l'évaluation en France) mettaient en lumière les principaux champs d'amélioration de l'évaluation :

- La méthodologie,
- Les ressources financières et organisationnelles mobilisées,
- Le suivi de l'évaluation,
- La publicité des conclusions,
- L'appropriation politique.

Notre baromètre européen 2008 fait le point sur les progrès réalisés dans ces différents domaines.

La présente publication est la première enquête conduite à l'échelle européenne, présentant la situation en Europe, ainsi que les pratiques d'évaluation au sein de la Commission européenne.



Arnaud Bertrand

Associé, Ernst & Young France
Responsable des activités
Administrations Publiques

Faits marquants

- 1.** 86% des répondants estiment que **la sensibilité à l'évaluation s'est renforcée** en Europe.
- 2.** Le premier but assigné à l'évaluation est **d'améliorer la gestion, l'efficacité et l'efficience des politiques** (selon 65% des répondants).
- 3.** **Les contraintes réglementaires** apparaissent comme le premier facteur déclencheur du développement de l'évaluation, le besoin d'éclairage des décisions constituant également un facteur clef.
- 4.** **Trois groupes principaux** peuvent être identifiés en Europe : les "anglo-saxons" et leur approche managériale de l'évaluation, les "continentaux" qui s'acheminent progressivement vers une gestion orientée vers les résultats, et les nouveaux Etats membres, amenés à l'évaluation par leur adhésion à l'Union européenne.
- 5.** Les politiques les plus fréquemment évaluées sont les **programmes européens**.
- 6.** **Les assemblées parlementaires** n'ont jusqu'à présent que peu profité des développements de l'évaluation pour renforcer leur situation vis-à-vis de l'exécutif.
- 7.** Si les rapports d'évaluation sont globalement jugés de qualité (selon 75% des répondants), leur valeur ajoutée apparaît en revanche moins évidente.
- 8.** Un bon évaluateur doit combiner de **solides connaissances sectorielles et une expertise méthodologique**.
- 9.** L'évaluation n'a pas systématiquement de **répercussions sur le processus décisionnel**, en raison d'un manque de suivi des recommandations ainsi que d'un faible degré d'appropriation politique.
- 10.** Les pratiques de la Commission européenne demeurent une référence en matière d'évaluation : le caractère systématique des évaluations menées, le développement des études d'impact, la diffusion des résultats et l'utilisation des travaux d'évaluation dans le processus de décision constituent un ensemble de bonnes pratiques.

Composition du panel et méthodologie

Ernst & Young a souhaité étudier la place qu'occupe l'évaluation des politiques publiques dans la gouvernance publique européenne.

Le présent Baromètre européen 2008 de l'évaluation des politiques publiques dresse un état des lieux des pratiques d'évaluation à travers l'Europe et identifie ses perspectives de développement à moyen et long terme.

Périmètre de l'enquête

L'enquête a été menée au cours du second semestre de l'année 2007, au travers de deux approches complémentaires :

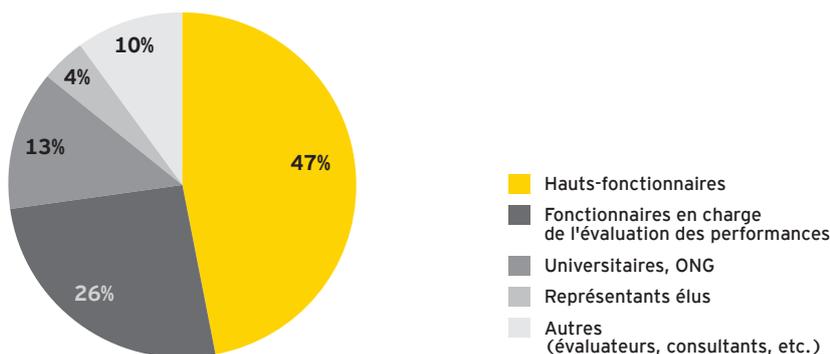
- ▶ Des travaux de recherche et des entretiens individuels avec des décideurs politiques et des acteurs clés de l'évaluation des politiques publiques.
- ▶ Une large enquête en ligne, visant à collecter des informations quantitatives sur la perception de l'évaluation des politiques publiques

à travers l'Europe, auprès d'un échantillon significatif de 1050 décideurs publics, hauts-fonctionnaires et universitaires. Des représentants de dix États membres de l'Union européenne (Allemagne, Belgique, Espagne, France, Grèce, Italie, Luxembourg, Malte, Pologne et République Tchèque), d'un pays candidat (Croatie), et de la Commission européenne ont répondu à l'enquête. Le taux de retour est de 25%.

Représentativité du panel final

Un panel de répondants constitué de personnes impliquées dans l'évaluation des politiques publiques :

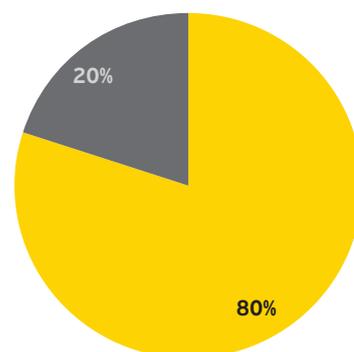
Fonction des répondants



La plupart des répondants sont impliqués dans l'évaluation des politiques publiques de par leur structure d'appartenance.

L'échantillon ne saurait être totalement représentatif de la très grande diversité des personnes potentiellement intéressées par l'évaluation. Il couvre cependant les principaux intervenants concernés par le débat.

Part des répondants impliqués dans l'évaluation des politiques publiques

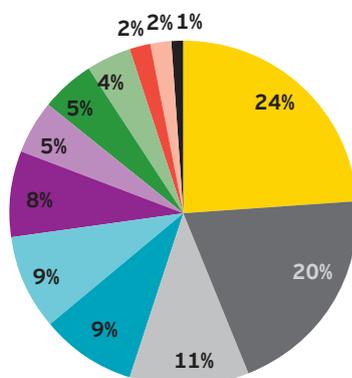


■ Impliqué
■ Non-impliqué

Le panel final se compose de 11 nationalités, dont 3 nouveaux Etats membres et un pays candidat à l'entrée dans l'Union européenne, ainsi que des représentants de la Commission européenne. Parmi les 11 nationalités, 44% des répondants sont Français ou Italiens.

Les données issues des entretiens et des recherches complémentaires effectuées ont permis de compléter cette représentativité géographique, en intégrant notamment des réponses du Royaume-Uni et de pays nordiques.

Nationalité des répondants



■ France
■ Italie
■ Allemagne
■ Pologne
■ Espagne
■ Luxembourg
■ Commission européenne
■ République tchèque
■ Belgique
■ Grèce
■ Malte
■ Croatie

L'échantillon final comprend onze nationalités européennes ainsi que des représentants des institutions européennes.

En Europe, l'évaluation progresse

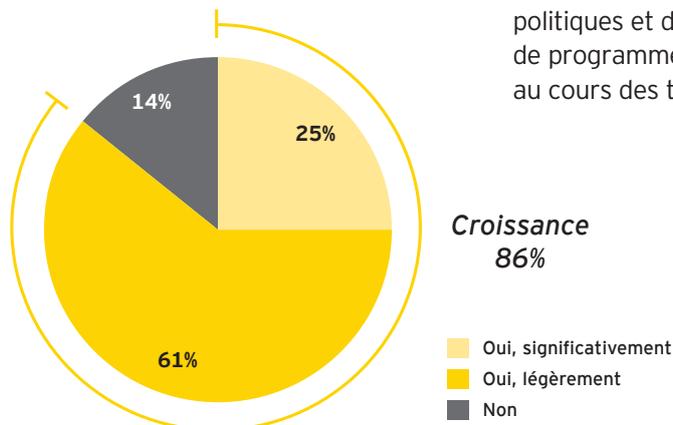
Après s'être installée comme une pratique de gestion totalement intégrée au management public dans les pays anglo-saxons, l'évaluation des politiques publiques trouve progressivement sa place dans l'ensemble des pays européens. Que ce soit sous l'impulsion de la Commission européenne dans les pays ayant récemment rejoint l'Union, ou par la nécessité d'éclairer des arbitrages politiques rendus nécessaires par la contraction des finances publiques et par l'exigence croissante de transparence, l'évaluation participe aujourd'hui d'un mouvement qui place la logique du résultat au coeur de l'action publique.

Une sensibilisation croissante à l'évaluation

La culture de l'évaluation des politiques publiques se développe à travers l'Europe

La sensibilité à l'évaluation des politiques publiques s'est-elle accrue au sein de votre institution ?

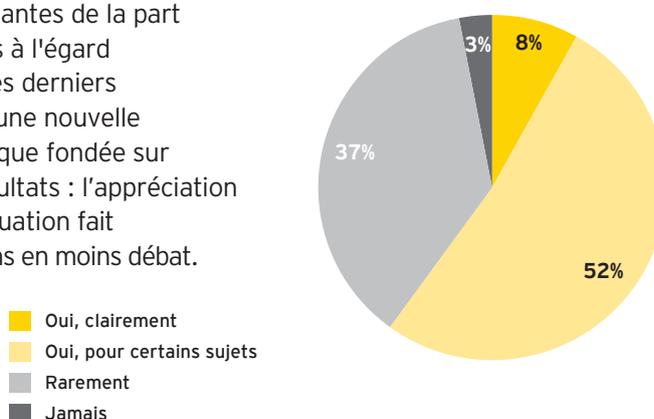
Dans l'ensemble des pays, l'enquête démontre que la culture de l'évaluation n'a cessé de progresser au cours des dernières années : 86% des répondants considèrent que la sensibilité à l'évaluation des décideurs politiques et des gestionnaires de programme s'est renforcée au cours des trois dernières années.



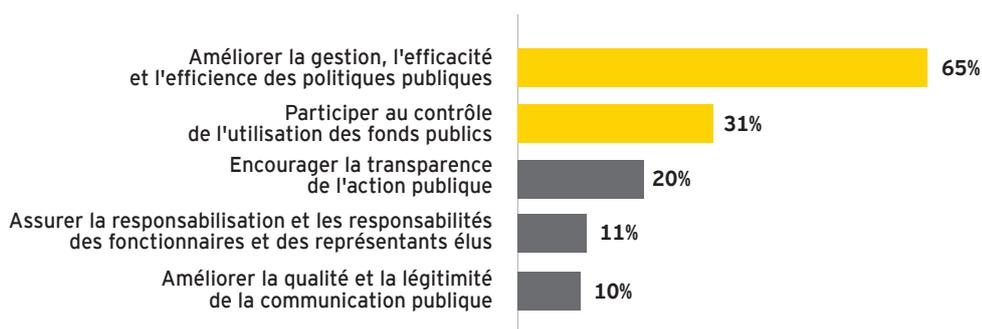
La réponse incontournable aux exigences d'une nouvelle gouvernance publique

50% des répondants constatent que les élus se prononcent aujourd'hui en faveur d'un recours à l'évaluation des politiques publiques, confirmant des attentes croissantes de la part des acteurs publics à l'égard de l'évaluation. Ces derniers souhaitent établir une nouvelle gouvernance publique fondée sur une logique de résultats : l'appréciation de l'utilité de l'évaluation fait aujourd'hui de moins en moins débat.

Selon vous, y a-t-il un besoin exprimé par les élus en évaluation de politiques publiques ?



Quel sont les rôles principaux de l'évaluation des politiques publiques ?



Pour une majorité de répondants (65%), le rôle de l'évaluation est avant tout de favoriser la performance de l'action publique.

Alors qu'elle était encore récemment perçue comme un moyen de contrôler l'utilisation des fonds publics, l'évaluation apparaît de plus en plus comme un outil de performance destiné à améliorer la gestion, l'efficacité et l'efficience des politiques publiques.

Une évolution portée par les contraintes réglementaires et par la recherche de performance

Les pratiques d'évaluation dans les pays européens dépendent des modèles organisationnels retenus, de la diversité des cultures politiques et des contextes institutionnels.

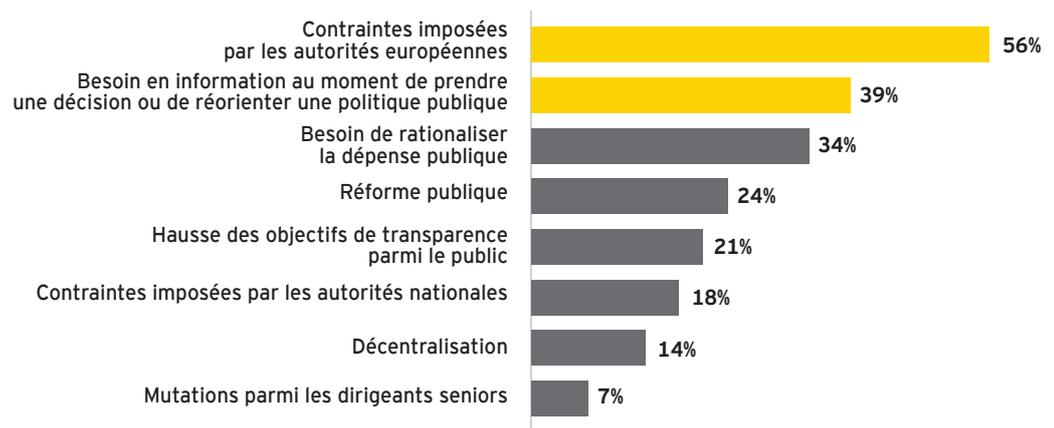
L'enquête montre que, selon les pays observés, les pratiques d'évaluation répondent à deux logiques distinctes :

- ▶ Le vecteur principal de développement (56%) est directement lié aux contraintes réglementaires communautaires.

- ▶ Viennent ensuite la nécessité d'une expertise avant décision politique (39%) et le besoin de rationalisation de la dépense (34%).

La hausse des exigences de transparence par l'opinion publique (21%) vient avant les contraintes nationales ou la décentralisation.

Quelles sont les raisons qui expliquent la hausse de la sensibilité à l'évaluation ?



Focus

La situation des finances publiques et le développement de l'évaluation en France

En France, les contraintes réglementaires européennes ont joué un rôle clef dans les premiers développements de l'évaluation. Plus récemment, le besoin de rétablir l'équilibre des finances publiques a conduit à renforcer cette logique de résultat et d'évaluation.

- ▶ Au niveau de l'Etat, deux initiatives ont récemment renforcé cette tendance :
 - la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), lancée par

le gouvernement en juillet 2007, est un dispositif visant à l'évaluation de l'ensemble des politiques et des organisations publiques du point de vue de leur pertinence et de leur efficacité.

- Depuis 2007, un Secrétaire d'Etat chargé de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques auprès du Premier ministre a été nommé. Son mandat est d'impulser et de coordonner l'évaluation des politiques publiques au niveau national.
- ▶ Le rôle du Parlement en matière d'évaluation s'est considérablement renforcé depuis 2006 au travers de la Loi

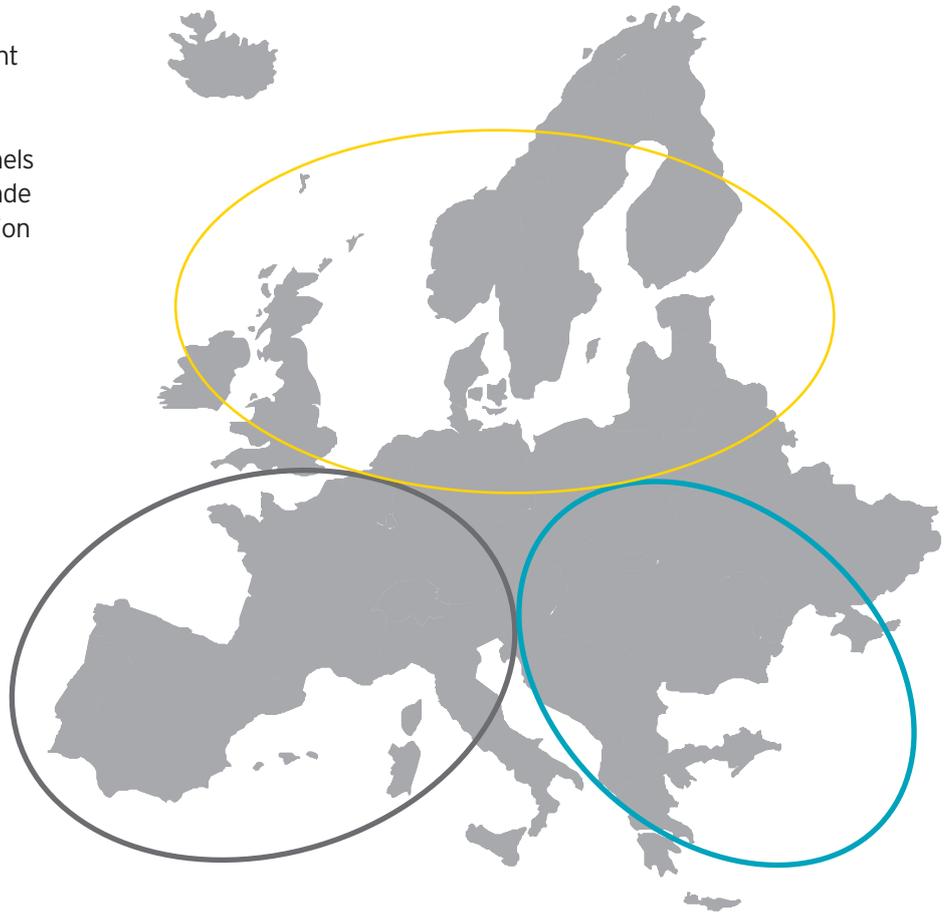
Organique relative aux Lois de Finance (LOLF). Une nouvelle entité dédiée à l'évaluation pourrait être prochainement créée pour mener des études d'impact avant l'adoption d'un nouveau dispositif par les parlementaires et pour conduire des évaluations ex-post sur les résultats des politiques majeures.

- ▶ La Cour des Comptes, dont une partie des missions consiste à contrôler l'utilisation des fonds publics, publie ses rapports sur les politiques publiques dans un esprit similaire à celui de l'évaluation en mettant en exergue l'efficacité des dépenses.

Une situation contrastée en Europe

Les deux logiques précitées n'agissent pas avec la même force dans les différents Etats européens : des contextes historiques, institutionnels et culturels expliquent pour une grande partie le développement de l'évaluation des politiques dans la gouvernance publique.

On distingue ainsi trois grands ensembles :



► **En Europe de l'ouest continentale**, et notamment dans les États fondateurs de l'Union européenne (Italie, France, Allemagne), la Commission européenne a joué un rôle clef dans le développement initial puis la diffusion de l'évaluation. Aujourd'hui, des initiatives nationales répondent de manière croissante à la nécessité de renforcer et d'évaluer la performance des organisations et politiques publiques.

► **Au Royaume-Uni et dans les pays scandinaves**, le modèle anglo-saxon de l'évaluation est marqué par le *New Public Management* et l'approche de "value for money" - *comment obtenir de meilleurs résultats avec le même niveau de dépenses ?* Son développement a bénéficié d'un soutien politique fort : le resserrement des budgets et le besoin d'afficher des résultats ont favorisé la complète intégration de l'évaluation dans les modes de management public.

► **Dans les nouveaux États membres**, l'évaluation reste une pratique peu répandue. Elle est actuellement en forte progression sous l'influence des contraintes réglementaires communautaires qui accompagnent les politiques de transition dont bénéficient les nouveaux pays membres de l'Union.



Focus

Une volonté gouvernementale forte en Espagne

L'agence gouvernementale pour l'évaluation des politiques publiques et la qualité des services (AEVAL) a permis, depuis sa création en 2006, le développement institutionnel de l'évaluation en Espagne.

L'AEVAL est une organisation publique rattachée au ministère de l'administration publique. Les ministres de l'administration publique, des finances, de la présidence, des affaires étrangères et de la coopération, et les représentants des syndicats et des professions indépendantes sont membres du conseil d'administration.

Les principales fonctions de l'AEVAL sont de :

- réaliser l'évaluation des politiques et des programmes retenus annuellement par le Conseil des ministres,
- conduire une évaluation annuelle des résultats du Programme National de Réforme (PNR),
- préparer et diffuser un rapport d'évaluation de l'ensemble des services publics analysés chaque année par l'Observatoire de la qualité des services publics.

Cette coordination au niveau national a été, comme cela fut également le cas en Italie, un important levier pour le développement de l'évaluation.

Le Royaume-Uni

Le *New Public Management* a conduit au développement de pratiques d'évaluations d'abord "managériales" en veillant tout particulièrement à l'efficience des dépenses publiques.

Cette approche initiale centrée sur la réduction des coûts des interventions publiques a débouché sur des problèmes sensibles de qualité du service public britannique.

Les outils et critères de performance mettent désormais l'accent sur l'amélioration de la qualité du service public et sur la nécessité d'évaluer le succès d'une politique, en termes de changements sur le terrain et d'améliorations réelles pour les usagers.

Ces approches se sont d'autant mieux développées que le contexte institutionnel et culturel britannique (un Parlement fort et une exigence de justification de la dépense publique) est propice à l'essor d'une culture du résultat.

Les réseaux d'expertises sectorielles qui rassemblent des universitaires, des consultants et des membres de l'administration ont joué un rôle important dans cette institutionnalisation de l'évaluation.

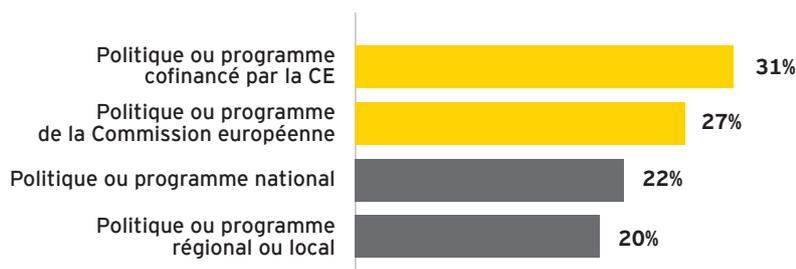
Le rôle moteur de la Commission européenne

Le rôle de la Commission européenne est illustré par l'importance et le caractère obligatoire des évaluations menées sur les programmes qu'elle finance. Les résultats de l'enquête le confirment : ce sont les politiques et les programmes européens qui sont les plus fréquemment évalués (58%).

En revanche, l'évaluation des politiques et des programmes strictement nationaux ou locaux reste encore très faible (respectivement 22% et 20%).

Quels types de programmes ou de politiques sont évalués le plus fréquemment ?

Réponses classées de 1 (les plus fréquemment évalués) à 4 (les moins fréquemment évalués)



Focus

La Commission européenne, un modèle en matière d'évaluation

Au sein de la Commission européenne, chaque Direction générale (DG) est responsable de l'évaluation des politiques qu'elle exécute. La conduite des évaluations est le plus souvent confiée à des évaluateurs externes et indépendants. Leurs rapports d'évaluation sont publiés sur le site des institutions européennes. Les services de la Commission établissent ensuite leurs propres rapports d'évaluation qu'ils communiquent au Parlement européen afin de faciliter les décisions lors de la question du renouvellement de ces programmes.

L'évaluation est obligatoire pour les programmes de dépenses à différentes étapes de leur mise en oeuvre (ex-ante, à mi-parcours et ex-post), et des études d'impact sont désormais réalisées en amont de la mise en place de nouvelles réglementations.

La plupart des DG ont leur propre entité dédiée à l'évaluation, mais c'est la Direction générale du budget (DG budget) qui impulse, assure, coordonne et fournit les outils méthodologiques nécessaires à la conduite d'évaluations de qualité.

Un programme prévisionnel, établi par la DG Budget, énumère l'ensemble des évaluations prévues pour les six années à venir.

Une pratique de l'évaluation encore en phase de développement

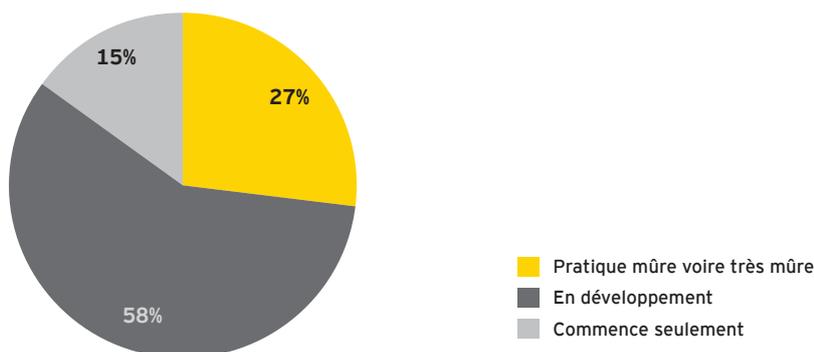
L'évaluation doit devenir une pratique stratégique

Si l'intégration de l'évaluation dans la gouvernance publique présente des marges de progrès conséquents, la majorité des répondants (58%) estime que la pratique de l'évaluation des politiques publiques est encore dans sa phase de développement, tandis que 27% seulement considère

que l'évaluation constitue une pratique mûre, voire très mûre.

Ces divergences de points de vue sont liées notamment au degré de développement de la gouvernance publique au sein même de chacun des pays.

Quelle est la situation générale de l'évaluation dans votre pays ?



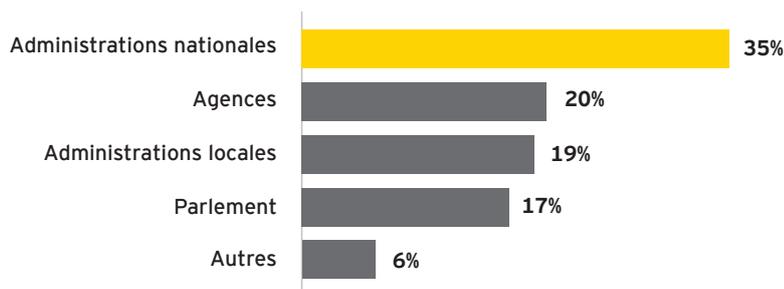
Des acteurs institutionnels inégalement impliqués

► Pour un tiers des répondants, les administrations centrales sont les institutions les plus sensibles à l'évaluation des politiques publiques dans leur pays.

► Les parlements restent en retrait dans une majorité de pays européens, bien que l'évaluation représente pour eux une réelle opportunité pour renforcer leur rôle.

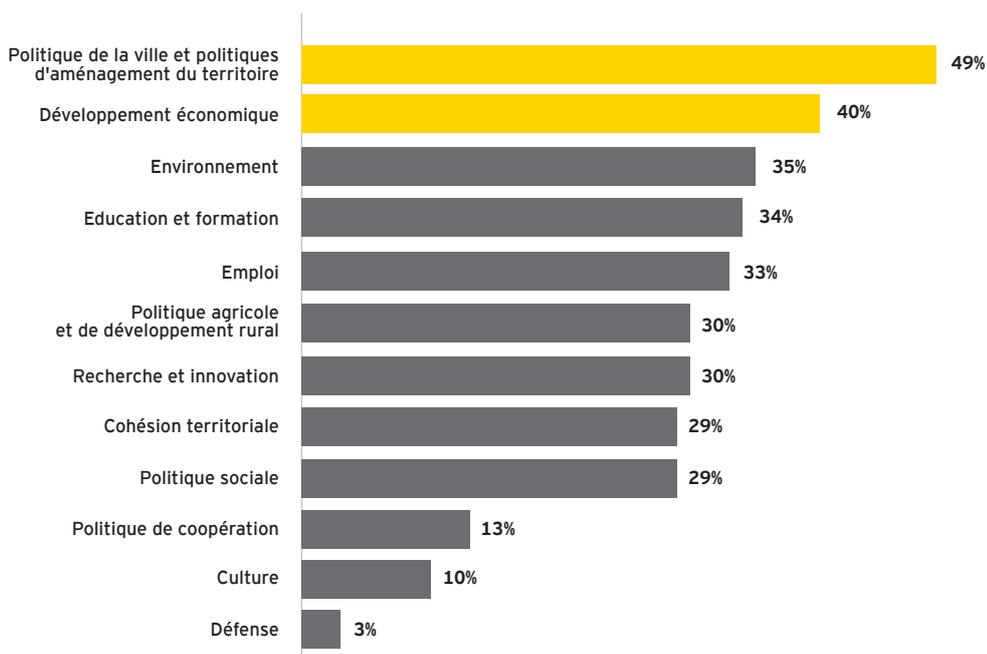
Quelles sont les institutions les plus sensibles à l'évaluation ?

Réponses classées de 1 (les plus sensibles) à 5 (les moins sensibles)



Un recours à l'évaluation en fonction des types de politiques évaluées

Quels sont les principaux secteurs évalués ?



La politique de la ville et l'aménagement du territoire sont les secteurs les plus fréquemment évalués.

La réglementation communautaire étant un des principaux facteurs de recours à l'évaluation, les secteurs de politiques publiques les plus couramment évalués sont d'abord ceux concernés par les programmes financés par les fonds structurels européens : la politique de la ville et la politique d'aménagement du territoire (49%), le développement économique (40%), l'environnement (35%), l'éducation, la formation (34%) et l'emploi (33%), les politiques agricoles et de développement rural (près de 30%).

La recherche et l'innovation constituent désormais des politiques au cœur des financements communautaires et nationaux, et sont de plus en plus prises en compte dans la pratique d'évaluation (30%).

En revanche, l'ensemble des Etats européens observés devra renforcer à l'avenir l'évaluation de ses politiques menées dans les domaines de la coopération (13%), de la culture (10%) et surtout de la défense (seulement 3%).

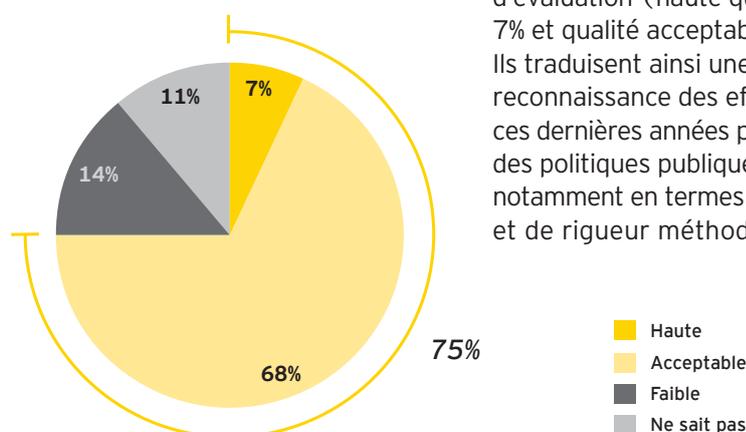
Forces et faiblesses des pratiques évaluatives

Des recommandations opérationnelles jugées utiles

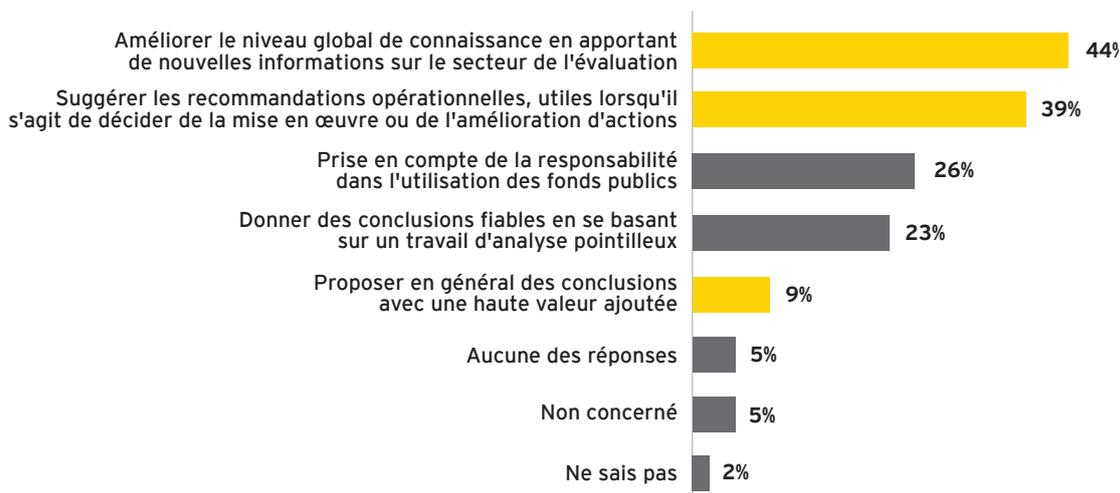
Des évaluations qui contribuent davantage à l'efficacité de l'action publique

Comment évaluez-vous globalement la qualité des rapports d'évaluation ?

Les trois-quarts des répondants apprécient la qualité des rapports d'évaluation (haute qualité pour 7% et qualité acceptable pour 68%). Ils traduisent ainsi une certaine reconnaissance des efforts déployés ces dernières années pour appréhender des politiques publiques complexes, notamment en termes de construction et de rigueur méthodologiques.



Quelle est la contribution des rapports d'évaluation ?



Si l'évaluation renforce la connaissance des politiques évaluées et favorise l'amélioration de l'action publique (44% des répondants), la valeur ajoutée des conclusions semble demeurer en retrait (9% des répondants seulement).

Ces résultats sur la perception des évaluations réalisées témoignent non seulement de la difficulté de produire des évaluations à forte valeur ajoutée sur des politiques complexes, mais aussi d'un haut degré d'exigence des commanditaires et de leur scepticisme quant à la capacité de l'évaluation à remplir totalement son objectif d'aide à la décision.

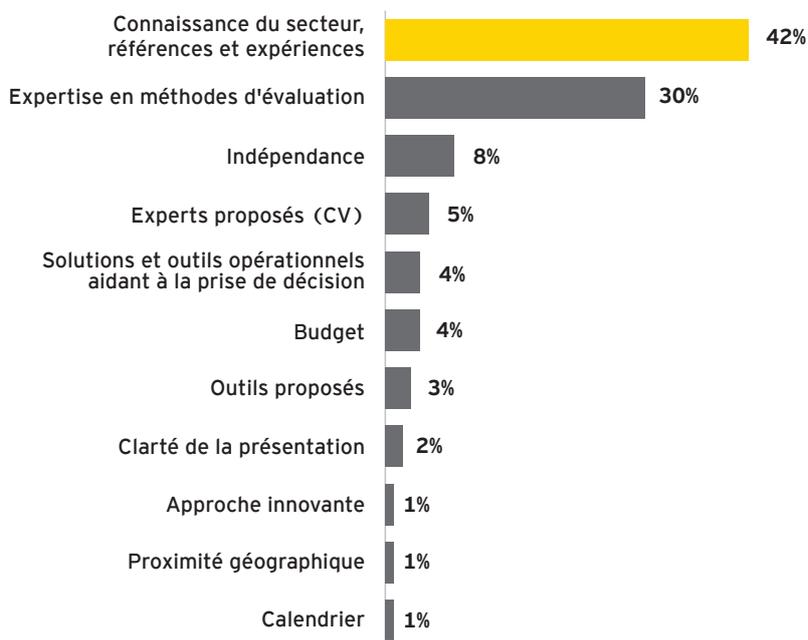
La qualité passe par l'association d'une expertise méthodologique à une expertise sectorielle

L'évaluateur doit être capable d'adapter un large corpus méthodologique aux spécificités de la politique évaluée. Le choix de l'évaluateur répond donc clairement à une double attente :

- La maîtrise du sujet étudié (42%), essentielle pour comprendre les objectifs et la complexité d'une politique.
- L'expertise méthodologique (30%) qui doit être adaptée à ses spécificités.

Sur quels critères choisiriez-vous un évaluateur ?

Réponses classées de 1 (le critère le plus important) à 11 (le moins important)



Un corpus méthodologique et des outils encore majoritairement standards

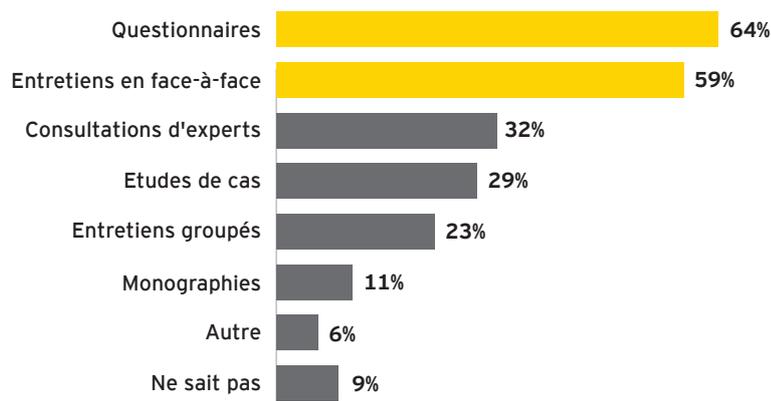
Les évaluateurs s'appuient encore majoritairement sur des outils de collecte et d'analyse très standards.

En matière de collecte de données, les évaluateurs privilégient le plus souvent des outils tels que les questionnaires et les entretiens approfondis.

Ils ont encore trop rarement recours aux consultations d'experts, études de cas et entretiens groupés.

Or c'est bien de la complémentarité de ces outils, notamment des approches qualitatives et quantitatives, que ressortent les meilleures évaluations.

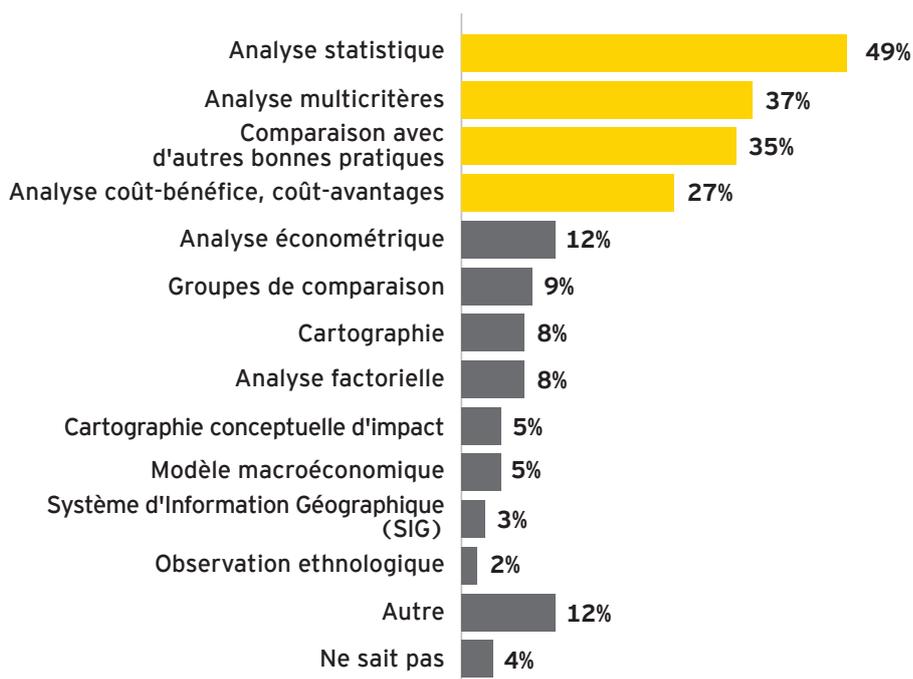
Quels sont les principaux outils de collecte de données utilisés pour l'évaluation ?





En matière d'analyse, les évaluateurs utilisent encore trop rarement les outils plus complexes - modèles économiques et économétriques (12%), cartographiques (8%), analyses factorielles (8%) - qui offrent pourtant la possibilité de conforter et d'assurer la valeur ajoutée des résultats des évaluations.

Quels sont les principaux outils d'analyse utilisés pour l'évaluation ?

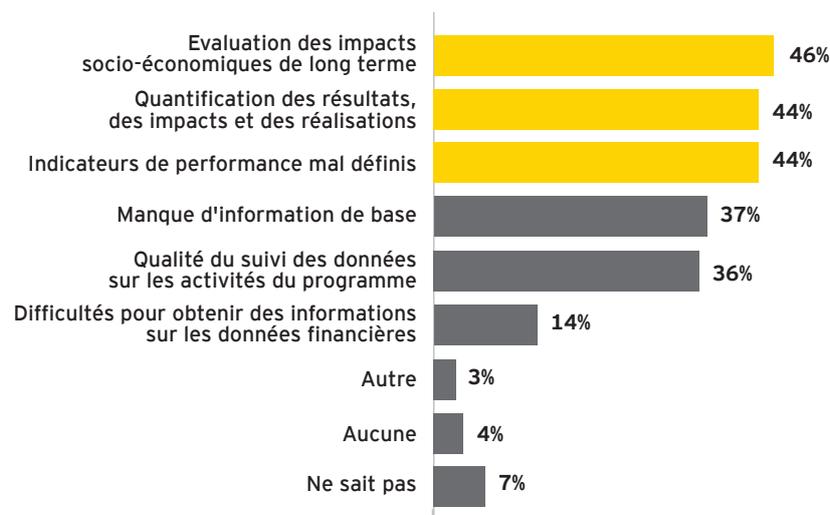


Le recours à des évaluateurs externes spécialisés devrait favoriser l'usage d'outils d'évaluation avancés, tandis que l'administration pourrait se concentrer sur l'amélioration des données quantitatives de référence (données de suivi quantitatives et qualitatives permettant de renseigner des indicateurs de réalisation physiques et financiers).

L'existence de ces données de référence et leur qualité sont en effet indispensables

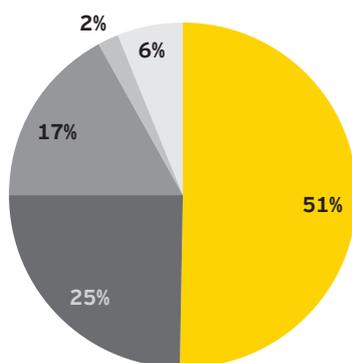
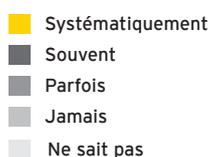
pour mobiliser les outils de collecte et d'analyse plus complexes et permettre de répondre aux attentes évoquées par les répondants quant à la mesure des impacts des politiques publiques, principale difficulté méthodologique rencontrée dans la conduite des évaluations. La mesure des impacts nécessite en effet des données quantitatives et statistiques complètes et fiables : données de suivi physiques et financières, données contextuelles, séries statistiques, etc.

Quelles sont les principales difficultés méthodologiques rencontrées ?



L'exigence d'indépendance

Selon vous l'évaluation des politiques publiques devrait-elle être effectuée de manière indépendante ?



L'indépendance des évaluateurs est un thème central de la gouvernance publique ; la quasi-totalité des répondants y est attachée : 51% l'estiment indispensable et 41% généralement souhaitable. C'est pourquoi la plupart des évaluations sont réalisées par des entités externes indépendantes, qu'elles soient publiques ou privées. Peu d'évaluations d'ampleur sont d'ailleurs conduites en interne.

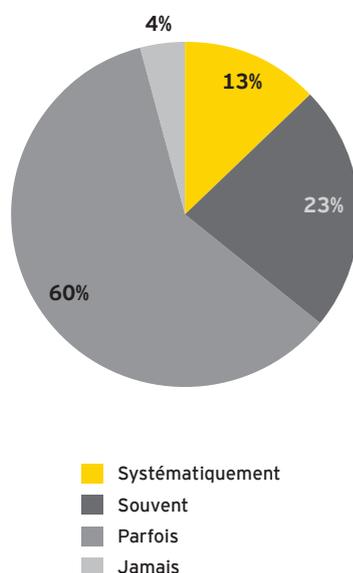
Vers une évaluation, outil d'aide à la décision

**Si le recours à l'évaluation
progresses en Europe,
il n'est pas systématiquement
connecté à la prise de décision.**

Pour intégrer durablement l'évaluation à la gouvernance publique, il ne suffit pas de produire des rapports d'évaluation de qualité. Encore faut-il que leurs conclusions et leurs recommandations soient prises en compte, diffusées et intégrées au processus de décision politique.

Un suivi non systématique des recommandations malgré un impact reconnu sur le devenir des politiques

*Y a-t-il un suivi efficace
des recommandations
des rapports d'évaluation ?*

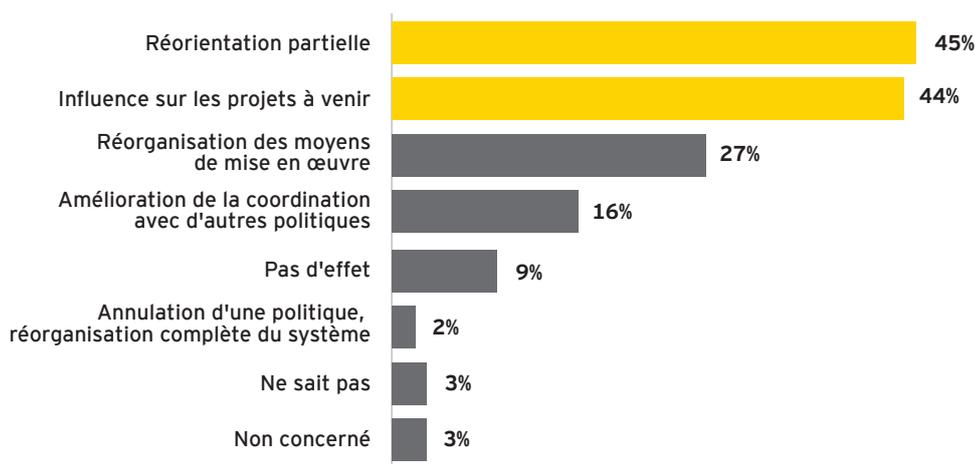


Les répondants doutent de la prise en compte régulière des recommandations issues des rapports d'évaluation : 60% répondent qu'elles sont "parfois" suivies, mais seulement 13% déclarent qu'elles le sont systématiquement.

Une des raisons de ce manque de suivi est une association insuffisante des différentes parties prenantes à la réflexion sur la mise en oeuvre de ces recommandations.

Malgré ce manque de suivi, les répondants soulignent l'utilité d'une mise en perspective de l'action publique, qui peut être à l'origine d'une réorientation partielle de la politique évaluée (pour 45% des répondants) et influencer les projets futurs (pour 44% d'entre eux).

Quelles sont les conséquences les plus fréquentes des conclusions d'un rapport?

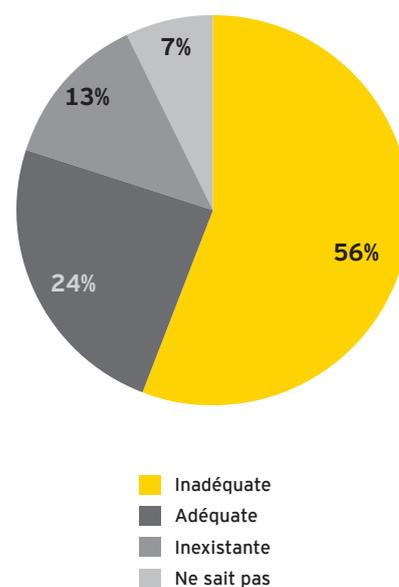


Une prise en compte limitée dans le processus de prise de décision politique

L'appropriation de l'évaluation par les décisionnaires publics est essentielle pour qu'elle ne reste pas un simple outil formel peu utile à la décision publique. En effet, elle favorise de véritables réorientations ou changements de politiques publiques ou, a minima, permet l'amélioration des processus de mise en œuvre de ces politiques.

Pourtant, dans deux tiers des cas, les rapports d'évaluation ne sont pas utilisés de manière satisfaisante pour améliorer le processus de prise de décision politique.

Comment jugez-vous la prise en compte de l'évaluation dans le processus de prise de décision politique dans votre pays ?





Pour une meilleure appropriation par l'ensemble des parties prenantes

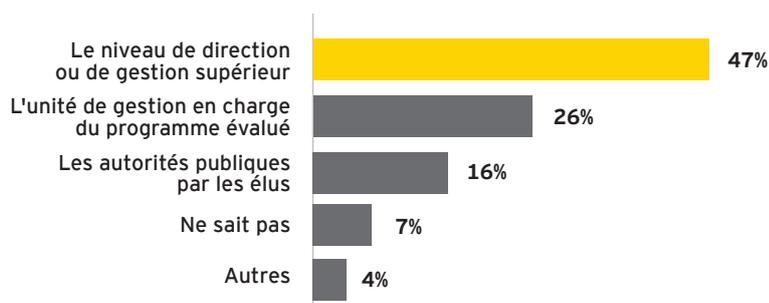
Trois pistes d'amélioration peuvent ici être suggérées pour favoriser l'implication des décideurs politiques :

- ▶ En amont : la décision de lancer une évaluation est prise au niveau de la direction générale pour 47% des répondants. Or, seulement 16% des répondants déclarent que les élus participent à la décision.

- ▶ Pendant l'évaluation : l'association des parties prenantes de la politique évaluée (notamment les agents en charge) peut souvent constituer le meilleur moyen d'assurer l'appropriation ultérieure des résultats de l'évaluation.

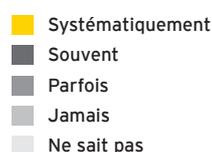
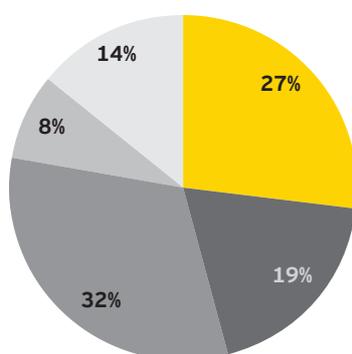
- ▶ En aval : l'appropriation politique sera d'autant plus facile que les rapports d'évaluation seront synthétiques, clairs, lisibles et opérationnels.

Qui est en charge de décider qu'une évaluation doit être lancée ?



Une communication des résultats trop restreinte

Les rapports d'évaluation sont-ils diffusés ?



La diffusion des résultats reste insuffisante : elle n'est considérée comme systématique que par 27% des répondants, alors même qu'elle peut jouer un rôle décisif dans la transparence des politiques publiques.

En bonne pratique, on pourrait prendre l'exemple des pays nordiques qui, par une large publicité des rapports d'évaluation, ont gagné la confiance de l'opinion publique et l'intérêt des décideurs politiques.

Perspectives : comment garantir l'efficacité des évaluations ?

Par des pratiques d'évaluation systématiques et obligatoires

L'exemple des fonds structurels européens

L'expérience montre que les réglementations constituent un levier majeur pour la promotion de l'évaluation des politiques publiques. Ainsi les politiques communautaires ont impulsé la mise en place d'une gouvernance forte en matière d'évaluation au sein des institutions européennes et parmi les acteurs nationaux et régionaux responsables de la gestion des fonds structurels.

La pratique est désormais intégrée au processus décisionnel. Preuve en est le rôle joué par les évaluations ex-ante au cours de la préparation de la programmation 2007-2013 des fonds structurels.

De tels constats doivent inciter les décideurs politiques à rendre les évaluations systématiques et obligatoires aux différents niveaux de l'action publique, c'est-à-dire à l'échelle locale, régionale ou nationale.

Focus

L'expérience d'un nouvel État membre

Malte a rejoint l'Union européenne en mai 2004. Presque inexistante avant son adhésion, la pratique de l'évaluation s'y est développée de façon exponentielle au cours des dernières années grâce à l'aide fournie au titre de l'assistance technique et financière de préadhésion.

Des évaluations indépendantes ne sont pas uniquement réalisées à l'échelle des projets nationaux et de grande envergure. On observe en effet une nette tendance à l'introduction de l'évaluation au niveau local, dans le cadre de projets

co-financés par l'Union européenne et dans des domaines aussi divers que l'éducation, l'environnement, la justice, les affaires intérieures et l'égalité des chances.

Ces évolutions se sont accompagnées d'une sensibilisation progressive des autorités maltaises aux pratiques évaluatives (nécessité d'indépendance notamment), et d'un développement des compétences locales en la matière.

L'adhésion à l'Union européenne a donc donné un élan fort, non seulement au développement de la pratique de l'évaluation, mais également au renforcement des compétences et à la professionnalisation des acteurs maltais.



La nécessité de standards communs

Par un cadre semi-normatif pour renforcer la qualité

Par nature, l'évaluation des politiques publiques est une discipline composite, qui trouve ses origines dans différents champs scientifiques, tels que les sciences sociales ou la modélisation économique. De plus, l'évaluation cible des politiques qui concernent un nombre important et varié de secteurs, impliquant différentes approches en fonction du type d'évaluation requise (ex-ante, ex post, analyse coût-bénéfice, étude d'impact...).

C'est pourquoi, bien que l'enquête démontre que les pratiques d'évaluation se développent à travers l'Europe, certaines méthodologies d'évaluation ne reçoivent pas l'adhésion de la majorité. Des interrogations se portent sur le choix des outils, la manière de les utiliser, et leurs impacts sur la gestion publique.

Ce paradoxe met en lumière le besoin d'établir un cadre semi-normatif.

Un tel cadre pourrait permettre :

- l'harmonisation de certaines règles,
- l'élaboration d'approches et de principes communs,
- la standardisation des outils (tels que ceux que fournit la Commission européenne dans ses guides de référence),
- l'établissement de lignes directrices communes pour la constitution des données nécessaires à tout exercice d'évaluation (données de suivi physiques et financières sur la politique évaluée, données de contexte socio-économique, données micro-économiques sur la population bénéficiaire, etc.).

Focus

L'exemple de la Commission

La Commission européenne joue un rôle clef dans le développement d'approches et d'outils innovants : systématisation de l'évaluation des programmes gérés au niveau national et/ou régional, évaluation automatique ou étude d'impact avant toute reconduction de politique, recherches méthodologiques, définitions de standards de qualité, documents de travail et de recherche sur de nouveaux outils d'analyse, etc.

Par la professionnalisation des acteurs

Des besoins en formation spécifique

L'utilisation de nouveaux outils implique nécessairement des formations adéquates pour les acteurs.

Peu à peu, les compétences requises et le profil type de l'évaluateur se précisent. On constate ainsi l'émergence de cursus pédagogiques dédiés à l'évaluation de politiques publiques au sein de formations universitaires et de masters spécialisés. Ces initiatives participent à moyen terme au développement de nouvelles pratiques et à la production d'outils et de méthodes spécifiques à l'évaluation.

Néanmoins, si le métier d'évaluateur se structure ainsi progressivement, l'enjeu des années à venir, outre le développement normatif mentionné précédemment, vise à élever l'évaluation de politiques publiques au rang de discipline structurée reconnue tant par les élus, les fonctionnaires que par ses propres praticiens.

Focus

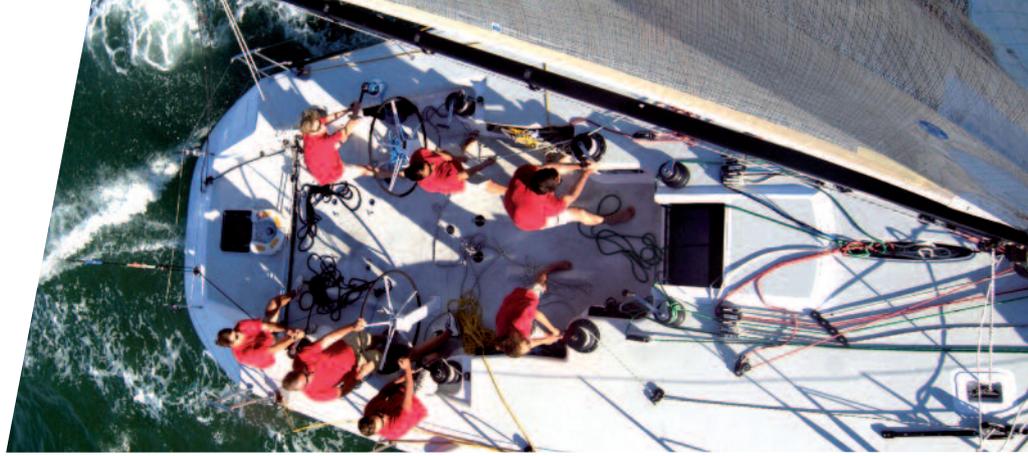
L'évaluation des fonds structurels en Italie

Le Système d'Evaluation Nationale (SEN) constitue un dispositif visant à améliorer et à développer les activités d'évaluation en proposant un ensemble d'outils et de lignes directrices sur les différents aspects techniques et méthodologiques de l'évaluation. Le SEN est chargé de conseiller et contrôler les pratiques d'évaluation liées aux fonds structurels européens.

Les autorités de tutelle et les évaluateurs s'accordent pour reconnaître l'importante contribution du SEN à l'évaluation à mi-parcours des fonds structurels européens sur la période 2000-2006 :

- ▶ Le SEN a défini le calendrier et les différentes étapes du processus d'évaluation à mi-parcours. L'attribution d'une réserve de performance nationale était conditionnée par le respect de délais et par la qualité des rapports d'évaluation à mi-parcours.
- ▶ Le SEN a élaboré des lignes directrices communes afin de guider et accompagner le processus d'évaluation à mi-parcours.

Le poids des fonds structurels en Italie et l'obligation d'évaluer les programmes cofinancés par l'Europe ont été des facteurs clefs pour le développement de ce système dédié à l'évaluation.



Par un recours généralisé aux études d'impact

De l'intérêt d'une simulation préalable pour mieux anticiper les conséquences d'une nouvelle réglementation

Comme c'est déjà en partie le cas à la Commission européenne et dans certains pays européens (Royaume-Uni et Espagne notamment), l'ensemble des nouveaux projets de réglementation devrait systématiquement intégrer une évaluation des dispositifs existants, de manière à prouver clairement leur apport et leur utilité.

En fournissant un cadre pour une analyse systématique de l'impact potentiel des nouvelles mesures envisagées, les études d'impact constituent un outil primordial pour améliorer la qualité de la prise de décision. Cette obligation nouvelle de réaliser ce type d'études pourrait utilement être adoptée par l'ensemble des pays européens.

Focus

Les "études d'impact de la réglementation" au Royaume-Uni : vers une meilleure appropriation politique

Au Royaume-Uni, des "études d'impact de la réglementation" (*RIA : Regulatory Impact Analysis*) sont réalisées lors de tout changement de politique, qu'elle soit européenne ou nationale, et qu'elle concerne le secteur public ou le secteur privé (organisations caritatives, associations ou PME). Ces études comprennent une période de consultation de 12 semaines minimum,

pour permettre de mobiliser un large panel de personnes et de recueillir le plus de contributions possibles. Les propositions du RIA sont publiées sur internet afin d'offrir un accès au grand public tandis que des enquêtes sont effectuées afin de recueillir l'avis des principaux acteurs concernés.

Depuis 2005, le Royaume-Uni a restructuré et renforcé ses dispositifs de RIA. Comme incitation à un suivi correct des RIA, des "objectifs d'Accords de Service Public" (*Public Service Agreement target*) ont été mis en place afin d'assurer une parfaite prise en compte des conclusions des RIA.

Par une large diffusion des évaluations

Des rapports d'évaluation partagés non seulement entre tous les acteurs concernés mais aussi par le grand public

La conduite d'évaluations doit intégrer, outre une communication vers les différents acteurs, partenaires et bénéficiaires des politiques évaluées, une diffusion systématique vers le citoyen et contribuable.

C'est l'aspect essentiel d'un processus politique transparent qui communique tant sur les décisions que sur les résultats et impacts de ces décisions.

La communication auprès du grand public et des médias devrait prendre la forme de documents de communication synthétiques et accessibles se focalisant sur les résultats et impacts majeurs, illustrés par des exemples parlants.

La mise en ligne systématique des rapports d'évaluation est une évolution qui paraît incontournable. Systématique ne veut pas dire non adaptée. Cette diffusion peut donc être modulable à travers la publication des rapports initiaux et intermédiaires, du rapport complet ou d'une synthèse plus illustrative.

Dans cette optique, les entités dédiées à l'évaluation et les services opérationnels doivent coopérer étroitement avec les services d'information et de communication au sein des administrations concernées. En outre, la création d'instances visibles, dédiées à la promotion et à la conduite d'évaluation, au niveau local, national ou européen, peut présenter une opportunité en termes de communication et d'accès aux médias.



Par une plus forte appropriation politique

La prise en compte de l'évaluation répond à un double impératif démocratique de transparence et d'efficacité

L'enjeu de transparence de l'action publique, comme celui de l'efficacité de politiques financées par l'impôt, engage le politique. Il a, de ce fait, la responsabilité comme l'intérêt de voir se développer une pratique évaluative qui participe du cercle vertueux du management public : bien décider, suivre et recadrer, rendre compte.

Il s'agit pour les responsables politiques et pour l'administration de s'assurer et de garantir que :

- les objectifs politiques se sont traduits en actions,
- les résultats attendus sont clairement identifiés,
- les ressources nécessaires et suffisantes ont été mobilisées,
- les mesures prévues ont effectivement été mises en œuvre,
- les résultats et impacts sont conformes aux attentes.

Le législateur occupe une place centrale car il vote la loi et contrôle sa correcte application. Si certains parlements se sont pleinement appropriés ce rôle (comme la Chambre des Communes britannique), d'autres demeurent encore aujourd'hui en retrait.

Dans le contexte actuel, les parlements nationaux ont l'occasion, par un recours accru à l'évaluation, de jouer pleinement leur rôle et de rééquilibrer une situation structurellement plus favorable à l'exécutif.

L'appropriation de l'évaluation par le législateur suppose probablement :

- de dresser un cahier des charges précis : les députés ou les services des parlements pourraient participer à la définition de la commande (identification des problématiques de l'évaluation),
- de n'évaluer que l'essentiel ou d'identifier plusieurs niveaux d'évaluation dont seuls certains devront faire l'objet d'un travail parlementaire,
- de s'impliquer dans le suivi des évaluations : les députés ou les services des parlements pourraient participer aux comités de pilotage,
- d'en assurer une large diffusion pour inciter fortement l'exécutif à la prise en compte des conclusions de l'évaluation.

Notre positionnement, notre engagement

Ernst & Young se mobilise pour concrétiser les potentiels. C'est ainsi que nous faisons la différence - pour nos équipes, nos clients et tous nos interlocuteurs.

Près de 130 000 professionnels dans le monde travaillent ensemble avec la volonté de permettre à chacun de développer ses talents et de réussir professionnellement. Leur but : aider nos clients à tenir leurs engagements envers leurs marchés et autres parties prenantes.

Il s'agit aussi de porter cette différence dans toutes les collectivités où nous vivons et travaillons.

Secteur public

Le secteur public connaît de profonds changements et doit désormais concilier qualité du service délivré et exigences en matière de performance et de transparence, alors même que les grands enjeux tels que la décentralisation, la modernisation de l'Etat ou l'élargissement de l'Europe bouleversent son équilibre.

Les équipes dédiées d'Ernst & Young, qui manifestent pour l'action publique une réelle passion, interviennent aussi bien auprès des collectivités territoriales que des administrations publiques françaises et étrangères, des établissements publics et de l'Union européenne.

Grâce à la couverture mondiale d'Ernst & Young, elles bénéficient du partage d'expériences réussies et de méthodologies éprouvées en audit, droit, fiscalité et conseil, pour accompagner les décideurs d'un secteur en pleine mutation, et les rendre plus performants dans la conduite de leurs politiques et dans leur gestion.

Notre exigence : contribuer à l'atteinte de vos objectifs et à l'amélioration de votre performance. C'est en cela qu'Ernst & Young fait la différence.

Cette étude a été réalisée par Ernst & Young, sous la direction d'Arnaud Bertrand avec la participation de Gaëlle de Carmantrand, de Christina Castella, et l'appui du département marketing et du studio graphique.

www.ey.com/fr/secteurpublic

© 2008 EYGM Limited.

Tous droits réservés.

0805SG462 - Studio Ernst & Young

Brochure imprimée sur papier F.C.S.
par LFT

Le bois utilisé pour cette pâte provient de forêts et plantations gérées de manière durable.

Contacts

Arnaud Bertrand

Associé Ernst & Young France
Responsable des activités Administrations Publiques
Tél. : +33 1 46 93 71 10
E-mail : arnaud.bertrand@fr.ey.com

Allemagne

Rudolf Ruter

Associé
E-mail : rudolf.x.ruter@de.ey.com

Belgique

Guy Serraes

Directeur
E-mail : guy.serraes@be.ey.com

Croatie

Michael Allen

Associé
E-mail : mike.allen@hr.ey.com

Espagne

Jose Luis Solis Cespedes

Associé
E-mail : JoseLuis.SolisCespedes@es.ey.com

Grèce

Evangelos-Maximos Scopelitis

Manager
E-mail : Evangelos-Maximos.Scopelitis@gr.ey.com

Italie

Alessandro Cenderello

Associé
E-mail : Alessandro.Cenderello@it.ey.com

Luxembourg

Pascal Deisges

Associé
E-mail : pascal.Deisges@lu.ey.com

Malte

Mario P Galea

Associé
E-mail : Mario.P.Galea@mt.ey.com

Pologne

Maciej Olex-Szczytowski

Associé
E-mail : Maciej.Olex-Szczytowski@pl.ey.com

République Tchèque

Jan Fanta

Associé
E-mail : Jan.Fanta@cz.ey.com

Royaume-Uni

Craig Baker

Associé
E-mail : cbaker@uk.ey.com