

# TABLE DES MATIÈRES

<b>Avant-propos, Pierre Savignat</b> .....	3
<b>Introduction</b> .....	5
<b>1. Évaluer les politiques publiques : une évidence ou un défi ?</b> .....	7
L'évaluation, production d'un jugement éclairé sur les valeurs d'une politique publique.....	7
Les formes de l'action publique auxquelles l'évaluation s'applique.....	22
L'évaluation des politiques publiques, une discipline scientifique.....	29
Conclusion du chapitre.....	31
<b>2. La décision d'évaluer</b> .....	33
Les distinctions classiques.....	33
La nécessité de nuancer les distinctions traditionnelles.....	54
Les enjeux de l'amont de l'évaluation.....	61
Conclusion du chapitre.....	69
<b>3. La mise en œuvre de l'évaluation : engager le processus, du point de vue du commanditaire</b> .....	71
Les figures plurielles du chargé d'évaluation.....	71
Préciser la commande.....	74
Déterminer et associer les parties prenantes.....	82
Accompagner la formulation partagée du questionnement évaluatif.....	87
... Jusqu'à la validation du cahier des charges par l'instance décisionnelle.....	91
Modalités et contextes de formulation du cahier des charges.....	92
Conclusion du chapitre.....	101
<b>4. Les méthodes utilisées en évaluation ou comment évaluer avec méthode</b> .....	103
Formaliser et décliner l'objet d'évaluation.....	104
Mobiliser les outils adaptés.....	107
Analyser l'information collectée de manière robuste.....	124
Élaborer des recommandations ou des scénarios d'évolution afin d'éclairer la décision.....	128
Les compétences de l'équipe d'évaluation.....	129
Conclusion du chapitre.....	132

<b>5. Conclusions, recommandations, décisions, pour finaliser la démarche évaluative</b> .....	135
Constats, enseignements, conclusions .....	137
Le fond et la forme.....	148
Diffusion, suivi et effets des résultats de l'évaluation .....	158
Évaluation et décision publique .....	171
Conclusion du chapitre .....	175
<b>Conclusion. Évaluer, pour contribuer avec finesse et nuances au pilotage de l'action publique</b> .....	177

## Évaluer les politiques publiques : une évidence ou un défi ?

À propos de l'architecture, Jean Baudrillard pose la question suivante : « Est-ce que l'architecture s'épuise dans sa réalité, dans ses références, dans ses procédures, dans ses fonctions et ses techniques, ou est-ce qu'elle n'excède pas tout cela pour s'épuiser dans autre chose, qui serait sa propre fin, ou qui lui permettrait de passer au-delà de sa fin<sup>1</sup> ? » Audacieux à première vue, le rapprochement avec l'évaluation s'impose néanmoins : l'évaluation a bien ses références, ses procédures, ses fonctions et ses techniques (que le présent ouvrage a d'ailleurs vocation à décrire) mais tout ceci ne trouve son sens qu'au-delà de l'évaluation. Si elle a été bien conçue, l'évaluation « s'épuise » non pas dans ses composantes et son déroulement propres mais dans l'insertion de ses résultats au sein du processus de décision par lequel le responsable public tranche entre plusieurs options et, en l'occurrence, choisit de poursuivre, d'amender ou d'abandonner une politique publique ou un programme dont il a la charge. En clair, l'évaluation « s'épuise » dans l'aide qu'elle apporte à son commanditaire. À cette finalité essentiellement « managériale », peuvent s'ajouter d'autres objectifs, l'évaluation permettant par exemple d'améliorer le niveau des connaissances partagées par les acteurs d'une politique publique ou encore de renforcer le débat démocratique.

L'articulation des rôles du commanditaire et de l'évaluateur constituera le fil rouge du présent ouvrage qui vise à décrire les étapes de l'évaluation d'une politique publique, le cheminement intellectuel qu'elle suppose et les démarches concrètes qu'elle exige. Or, le commanditaire et l'évaluateur parcourront d'autant mieux ces étapes s'ils disposent d'une vision partagée de ce qu'on peut attendre d'une évaluation : ce premier chapitre aborde par diverses facettes les éléments constitutifs de la définition de l'évaluation des politiques publiques.

### **L'ÉVALUATION, PRODUCTION D'UN JUGEMENT ÉCLAIRÉ SUR LES VALEURS D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE**

Le mot « évaluation » s'utilise dans bien d'autres champs que celui des politiques publiques : la notion recouvre des réalités diverses et fait appel, dans chaque cas, à des techniques particulières. Toutefois, un terreau commun est identifiable. L'étymologie en fournit une première composante, en établissant le lien entre les notions d'évaluation et de valeur.

1. Baudrillard, J., *Vérité ou radicalité de l'architecture ?*, Paris, Sens & Tonka, 2013 (publication posthume d'un texte non daté).

## Un lien avec la notion de valeur

Au sens le plus commun du terme, l'évaluation vise à établir un coût, un prix, une somme d'argent. C'est la première acception qui vient à l'esprit. À titre d'illustration, le code général des impôts énonce en ses articles 1494 *sq.* les « règles d'évaluation de la valeur locative des biens imposables » et le décret n° 2015-751 du 24 juin 2015 est « relatif aux modalités de publication et de notification des décisions prises en vue de la détermination des paramètres d'évaluation des valeurs locatives des locaux professionnels ». Mais il est bien d'autres valeurs que celles qui s'expriment en unités monétaires : depuis la valeur sentimentale qui s'attache à tel objet sans valeur marchande mais qui rappelle un être aimé ou une période heureuse jusqu'aux valeurs de la République<sup>2</sup> périodiquement invoquées, par exemple lorsqu'on traite des questions touchant à la laïcité.

Plus on s'éloigne du sens monétaire du mot (tel bien a plus de valeur qu'un autre car il est plus cher sur le marché) et plus la valeur échappe à la stricte mesure pour mettre en jeu d'autres ressorts : on entre dans une sphère où la subjectivité a sa place. En effet, les valeurs que porte chacun imbriquent l'héritage de l'éducation, les influences de ceux qu'il a fréquentés, admirés ou rejetés, les acquis de l'expérience, une somme d'apports qui, au fil du temps, ont façonné une personnalité ; et, de proche en proche, tout individu a des valeurs qui ne sont pas les mêmes que celles des autres personnes, tout individu raisonne en fonction d'un système de valeurs qui lui est propre et les jugements qu'il émet incluent ainsi une part de subjectivité.

Ceci n'est pas sans conséquences sur l'évaluation d'une politique publique. En effet, l'analyse de celle-ci produirait un jugement tronqué sur les bienfaits qu'elle apporte ou sur les difficultés qu'elle crée si elle se référait à un unique système de valeurs, que ce soit celui du commanditaire, de l'évaluateur ou de tel groupe de bénéficiaires. Le processus de l'évaluation doit donc permettre, chaque fois que possible, le recueil de la pluralité des points de vue émanant des parties prenantes. C'est ce qu'exprime, par exemple, Florence Jany-Catrice, professeure d'économie, dont le raisonnement est reproduit dans l'encadré n° 1.

### Encadré n° 1. Un point de vue sur l'évaluation des politiques publiques

« La question de l'évaluation des politiques publiques (qu'évalue-t-on ? comment on évalue ? qui évalue ?) est devenue centrale dans nos modes de gouvernement. Elle engage les finances publiques, l'efficacité de l'action publique et, au-delà, la préservation de l'intérêt général. En bref, elle engage la démocratie. Elle nécessite donc, *a minima*, une confrontation de points de vue, une certaine réflexivité quant aux méthodes déployées, et plus généralement une grande dose de démocratie, tant ce qui se joue dans l'évaluation des politiques publiques est susceptible de transformer la nature même de l'État. [...] En ces temps d'incertitude radicale, il serait plus qu'hasardeux de laisser à quelques poignées d'experts, le plus souvent économistes-statisticiens, le soin d'énoncer en "toute indépendance" ce qu'est une "bonne" politique publique. Que ce soit en matière de transition écologique, de soutenabilité du développement, voire en matière économique et sociale, il faut au contraire faire le pari de l'intelligence collective en s'en donnant tous les moyens institutionnels. En matière d'évaluation des politiques publiques au moins autant qu'ailleurs, en France comme en Europe, nous avons plus que jamais besoin de pluralisme scientifique et de démocratie. »

Jany-Catrice, F., « Renouveler l'évaluation des politiques publiques », *Le Monde*, 17 juin 2014.

---

2. Tronquoy, P. (dir.), *Les valeurs de la République*, Cahiers français, n° 336, Paris, La Documentation française, janvier-février 2007.

Ce témoignage appelle trois observations en lien avec la pluralité des points de vue :

- d’abord, le recueil des opinions des parties prenantes n’est pas lié à une méthode particulière d’évaluation : le recours aux techniques quantitatives et, par exemple, à une évaluation conduite sous la forme d’une expérimentation avec assignation aléatoire n’interdit pas que le jugement évaluatif final intègre un volet destiné à rendre compte de l’avis des parties prenantes et notamment des personnes qui ont participé au groupe « test » (cf. *infra* chap. 4) ;
- ensuite, le recueil des points de vue des parties prenantes a une visée strictement informative : il permet à l’évaluateur d’enregistrer avec fidélité toutes les positions en présence. Il n’est donc pas destiné à opposer par principe les groupes sociaux entre eux en donnant un poids particulier aux divergences d’appréciation, pas plus qu’il n’est conçu pour préparer les voies d’un consensus qui s’appuierait sur une tentative de conciliation entre des opinions divergentes ; d’ailleurs, une évaluation dite « partenariale » peut aboutir à un jugement sévère comme le montre le cas du décrochage scolaire<sup>3</sup> ;
- enfin, si le système de valeurs de chaque personne inclut bien une part de subjectivité, toute société identifie un socle de valeurs fondamentales partagées, à l’échelle de l’humanité (ce sont les valeurs qui permettent par exemple de définir, en creux, la notion de crime contre l’humanité) mais aussi à des niveaux plus modestes, au sein d’une nation ou d’une communauté d’habitants ; en se référant à ces valeurs partagées, l’évaluation identifie à l’aune de quels principes supérieurs elle doit construire le jugement qu’elle porte sur une politique publique.

## **Des usages divers qui visent toujours à pallier les difficultés ou les limites de la mesure**

La notion d’évaluation peut s’appliquer à d’autres objets que les politiques publiques. Sans qu’il soit nécessaire de viser l’exhaustivité, un rapide inventaire permet d’identifier une pluralité d’usages du concept.

### **► L’évaluation des situations individuelles**

#### **■ L’évaluation des élèves et autres apprenants**

Initialement conçue dans un contexte politique et philosophique inspiré par le positivisme, le scientisme et le darwinisme, l’appréciation portée sur l’élève, pendant de longues décennies, s’est essentiellement exprimée, voire exclusivement, par le biais de la notation chiffrée ; celle-ci témoigne d’une démarche qui, dans ses meilleurs aspects, vise certes à repérer les aptitudes et à faire progresser les meilleurs (l’école comme possibilité d’accéder à « l’ascenseur social ») mais qui, en même temps, n’hésite pas à stigmatiser (comme le révèle l’imagerie du port du bonnet d’âne ou de l’envoi du cancre au fond de la classe, près du radiateur).

Progressivement, au siècle dernier, la sécheresse de la notation chiffrée enregistre une triple critique<sup>4</sup> : d’abord avec les apports de la docimologie, discipline créée en 1922 par Henri Pieron sur

---

3. Ministère de l’Éducation nationale et Secrétariat général pour la modernisation de l’action publique, « Évaluation partenariale de la politique de lutte contre le décrochage scolaire - rapport de diagnostic », 28 mars 2014.

4. Voir notamment à ce sujet : Merle, P., « Faut-il en finir avec les notes ? », 2 décembre 2014, en ligne : [lavedesidees.fr](http://lavedesidees.fr)

la base d'une étude systématique des examens en pédagogie, ensuite dans le fil de l'héritage de « Mai 1968 » et, enfin, du fait de son inadaptation à la formation et au suivi des adultes.

En regard, l'évaluation est présentée comme une technique d'approche des aptitudes plus perfectionnée que la notation chiffrée et plus respectueuse de la complexité des personnes : elle ne fustige pas l'insuffisance des acquis, elle ne se borne pas à certifier que l'apprenant a atteint un certain niveau de connaissances mais, en principe, elle apporte des nuances en relativisant les succès comme les échecs, elle met en valeur les améliorations enregistrées et elle aide à identifier les voies susceptibles de conduire à de nouveaux progrès. Par rapport au système antérieur, l'appréciation circonstanciée et écrite qui complète ou remplace la note chiffrée est le vecteur d'une approche plus complète, et l'évaluation se veut plus attentive à la mise en lumière des capacités des personnes.

Le décret n° 2015-372 du 31 mars 2015 relatif au socle commun de connaissances, de compétences et de culture<sup>5</sup> indique que celui-ci « est composé de cinq domaines de formation qui définissent les grands enjeux de la formation durant la scolarité obligatoire. [...] Les acquis des élèves dans chacun des domaines de formation sont évalués au cours de la scolarité ». Et, « au lycée, l'évaluation des acquis des élèves est prise en compte dans leur livret scolaire<sup>6</sup> ».

### ■ L'évaluation des aptitudes des personnes dans le contexte de leur activité professionnelle

S'inscrivant dans le même courant que l'apparition des cercles de qualité importés du Japon puis des États-Unis au cours des années 1970, misant comme eux sur l'aptitude des salariés à entrer dans une dynamique d'amélioration de la production collective, l'évaluation des personnes au sein des entreprises ou des administrations est initialement conçue pour témoigner du respect porté par le titulaire de l'autorité hiérarchique à ses collaborateurs, pour donner un tour concret à la volonté de recueillir l'avis des salariés et pour contribuer à « humaniser » une relation sociale entre employeurs et employés qui, trop souvent, demeure fondée sur un sentiment de défiance, voire de mépris réciproque<sup>7</sup>.

Pour l'administration québécoise, le Conseil du Trésor donne la définition suivante : « L'évaluation ou l'appréciation de la performance du personnel est réalisée au regard des attentes et objectifs communiqués en début d'année, en tenant compte du contexte organisationnel. Cette rétroaction permet de dresser un bilan des contributions de chaque membre du personnel dans l'exercice de ses fonctions et de ses responsabilités. Elle peut porter notamment sur les contributions de l'employé aux résultats de l'organisation, sur la qualité de sa prestation de travail, sur ses mandats, ses tâches et sur le perfectionnement de sa compétence et de son expertise. L'évaluation permet également de faire un retour sur les comportements individuels ou collectifs et sur l'engagement du personnel à l'égard de l'amélioration de la qualité de vie au travail<sup>8</sup>. »

5. Qui modifie notamment les articles D. 122-1 à D. 122-3 du Code de l'éducation.

6. Arrêté du 1<sup>er</sup> juillet 2015 relatif au « parcours Avenir ».

7. La littérature en offre des milliers de témoignages. « Mes ouvriers ne me tutoient pas. Je ne crois pas que mes ouvriers m'aiment. Ce n'est pas grave, je ne leur demande pas de m'aimer. Et puis je ne les aime pas non plus. Nous travaillons ensemble, voilà tout. Lorsqu'un employé est consciencieux et appliqué, [...] je lui accorde une prime en fin d'année; quant à celui qui arrive au travail en retard, ou ivre, je le sanctionne. Sur cette base-là, nous nous entendons bien ». Littell, J., *Les Bienveillantes*, Paris, Gallimard, 2006, p. 17.

8. En ligne : <[www.tresor.gouv.qc.ca](http://www.tresor.gouv.qc.ca)>.