

Evaluer l'action publique : Etat des lieux et perspectives en Belgique

Steve Jacob & Frédéric Varone
Academia Press, 2003, Gent

Préface par Eric MONNIER

Les pratiques évaluatives en Belgique sont-elles conformes à ce que les citoyens peuvent raisonnablement attendre de leurs institutions démocratiques ? Il peut sembler paradoxal de s'interroger sur un éventuel retard de développement de l'évaluation dans ce pays alors même que la Cour des Comptes belge héberge le siège de la Société Européenne de l'Evaluation et en assure le secrétariat de façon très active. Pourtant les conclusions auxquelles aboutissent S. Jacob et F. Varone à l'issue de leurs travaux sont sans ambiguïté : les pratiques au sein des démocraties européennes comparables ont acquis une maturité supérieure tant du point de vue quantitatif que qualitatif.

Ce constat est d'autant plus préoccupant que les pays choisis à titre de comparaison, la France, la Suisse et les Pays-Bas, sont loin de satisfaire les exigences formulées par la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen depuis 2 siècles : l'obligation pour les autorités publiques de rendre compte au Peuple du bon usage des pouvoirs qui lui ont été conférés au nom de l'intérêt général. La coercition et la redistribution des richesses, notamment, sont des pouvoirs exorbitants du droit commun qui supposent que vérifier la légitimité des buts visés et celle des impacts produits.

Dans le glossaire international récemment produit par l'OCDE, auquel notre équipe a contribué, le concept de « redevabilité »¹ est défini comme « l'obligation de rendre compte de façon claire et impartiale sur les résultats et le performance, au regard du mandat et/ou des objectifs fixés »².

¹ En anglais « accountability » ; une valeur primordiale pour les anglo-saxons.

² OCDE, « Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats », Paris 2002
Document disponible à l'adresse suivante : www.oecd.org/doc/evaluation

Les responsables publiques, élus ou fonctionnaires, ont trop souvent la propension à considérer que leur dévouement, réel, au service de la collectivité les affranchit de la nécessité de s'assurer de la justesse de leurs hypothèses d'action : si nous mettons en œuvre le programme « X » alors nous allons produire le changement social « Y ». Ce faisant, ils font l'hypothèse optimiste que la société civile se conformera à leurs intentions.

On sait pourtant, grâce aux résultats des analyses de politiques publiques conduites depuis 3 décennies en Europe et en Amérique du Nord, que la capacité de l'administration à produire des changements sociaux est beaucoup plus limitée que ce que l'on imaginait au cours des « trente glorieuses ». Il faut bien convenir, avec M. Crozier, que les Etats modernes se doivent d'être modestes : l'Etat doit s'attacher à accompagner des évolutions sociales positives au sein de la société civile ou, à l'inverse, freiner des tendances contraires à l'intérêt général.³

Evaluer les politiques et les programmes publics consiste donc à « faire de nécessité vertu », autrement dit il s'agit certes de respecter le principe de redevabilité rappelé ci-dessus, mais aussi de faire preuve de modestie (le fameux principe de précaution ?) partant du constat que bien des certitudes passées ont été contredites par les observations empiriques ultérieures.

Ces deux idées, et bien d'autres, sont reprises dans les premières pages de l'ouvrage qui synthétise, avec une concision remarquable, les définitions clefs et les grands principes de l'évaluation. Différents travaux empiriques sur les pratiques en Belgique et une analyse internationale comparée permet ensuite aux auteurs de formuler des propositions d'une grande actualité notamment en cette période de préparation d'une nouvelle législation.

Parmi les nombreuses recommandations pertinentes, je me permettrais, sur la base de notre propre expérience européenne, d'en souligner trois : l'urgence de l'implication des élus ; l'intérêt de prévoir des clauses évaluatives dans les législations ; en enfin, l'importance de reconnaître le métier de « chargé d'évaluation » au sein de l'administration.

A propos du premier point, il faut souligner que nous observons depuis peu un intérêt croissant des responsables politiques au sein des exécutifs nationaux ou locaux tant en France qu'en Suisse. Il faut espérer que cette timide percée se confirmera car les évaluations réalisées à la demande des seuls fonctionnaires se cantonnent trop souvent à l'analyse de la mise en œuvre. Faute d'une légitimité suffisante, ils ne s'autorisent pas à formuler des jugements d'opportunité et donc à proposer des objectifs alternatifs.⁴ Or c'est là que réside principalement la valeur ajoutée de l'évaluation par rapport aux pratiques telles que l'audit ou le suivi de gestion.

Par ailleurs, l'ouvrage suggère d'inclure systématiquement des clauses évaluatives dans les lois. L'importance de cette recommandation est attestée par de nombreuses expériences non seulement au niveau national mais aussi infranational (Cf. notamment la pratique au sein du

³ Michel Crozier, « Etat moderne, Etat modeste : stratégies pour un autre changement », Edition Fayard, Paris, 1987

⁴ L'exemple passionnant de l'évaluation de la politique fédérale de l'emploi en Belgique illustre parfaitement les limites inhérentes aux pratiques initiées par l'administration (Cf. le § 3.1).

Canton de Genève). Selon une périodicité de 2 à 6 ans, le gouvernement doit présenter aux députés un compte rendu de la pertinence et de l'efficacité des dispositions législatives adoptées. Il convient en contrepartie que le pouvoir législatif ne contraigne pas inutilement la marge de manœuvre opérationnelle de l'exécutif. Trop de lois sont normatives au plan des moyens à mettre en œuvre. Il convient de clarifier le rôle des différentes institutions démocratiques et notamment de développer à l'avenir des « lois d'orientation » ou « lois cadres » précisant les objectifs à atteindre sans imposer les moyens de les atteindre et donc en laissant le soin à l'administration de faire les choix opérationnels qui sont de sa responsabilité.

Enfin, l'ouvrage insiste sur la nécessité créer des postes de « chargés d'évaluations » au sein des différentes administrations. Cette recommandation vaut à notre avis pour le niveau fédéral mais aussi régional et ne doit pas se limiter au recrutement d'une personne mais doit se concrétiser par la création d'une équipe. Ainsi, en France, les administrations nationales et régionales, ont-elles généralisé la mise en place de services ou d'unités constitués de 2 à 5 « consultants internes » chargés d'assister les responsables politiques quant au choix des sujets d'évaluation et la rédaction des mandats d'une part et, d'autre part, aider les responsables opérationnels pour le pilotage des travaux confié à des prestataires externes.

Pour conclure cette brève préface, il faut souligner tout le mérite des autorités belges et de l'Université catholique de Louvain d'avoir su mener à bon terme cet ensemble ambitieux d'enquêtes empiriques et d'analyses comparées. Il faut souhaiter que cette démarche fasse école et j'espère pour ma part que les autorités françaises s'inspireront de cet ouvrage pour faire un état des lieux comparable dans mon pays, notamment pour corriger des lacunes d'une institutionnalisation des pratiques évaluatives souvent plus formelle que réelle.

Eric Monnier, Professeur à l'Université de Genève et Directeur Général d'Eureval-C3E, Lyon