

L'évaluation des politiques publiques, aide au pilotage de l'action ministérielle

Faisant l'objet de nombreuses interprétations, l'évaluation des politiques publiques est avant tout une démarche d'accompagnement du processus de décision politique. Elle participe d'une part au compte rendu de la bonne utilisation des fonds publics et, d'autre part, contribue à l'amélioration des interventions de l'administration. Basée sur un raisonnement quantitatif et qualitatif, elle mobilise différents outils empruntés aux sciences économiques et sociales pour identifier, dans un contexte donné, les mécanismes par lesquels une politique produit des effets, attendus ou inattendus. Pratiquée de longue date au ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche, cette activité présente des enjeux forts en matière de pilotage de l'action, notamment dans les domaines alimentaires, agricoles et environnementaux.

L'évaluation des politiques publiques fait l'objet, en France, d'un affaiblissement de ses dispositifs institutionnels à l'échelle nationale, avec la disparition des instances interministérielles en charge de cette question telles que le Conseil scientifique de l'évaluation et le Conseil national de l'évaluation et la montée en puissance des collectivités territoriales dans la définition et la mise en œuvre d'interventions publiques. Néanmoins, le souci d'efficacité des politiques et d'utilisation judicieuse des fonds publics est croissant et l'attitude évaluative se diffuse.

Par économie de langage, l'évaluation des politiques publiques est régulièrement désignée sous le terme unique « d'évaluation » et se trouve de fait au centre de divers contresens, par assimilation avec les notions de « contrôle », « d'audit », d'« inspection » ou encore de « notation ». Véritable démarche d'accompagnement du processus de décision politique, sa définition se restreint trop souvent au contenu technique d'une discipline qui mobilise des outils empruntés aux sciences sociales, voire au domaine médical, comme en témoi-

gne l'énoncé suivant : « Évaluer une action publique, c'est juger de sa valeur au regard de critères explicites et sur la base d'informations spécialement rassemblées et analysées »¹.

Au moment où de nouveaux enjeux forts apparaissent dans les domaines d'intervention du ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche (nouvelle donne environnementale, pesticides, développement rural, bien-être alimentaire, etc.), comment réinscrire l'évaluation dans son rôle d'aide à la définition, à la conception et à la mise en œuvre d'actions publiques ? Pour répondre à cette question, nous examinerons dans un premier temps les objectifs de l'évaluation, en insistant sur leur variabilité selon les acteurs. Dans un deuxième temps, nous précisons les critères habituellement retenus pour juger de la qualité d'une politique. Enfin, compte tenu des expériences acquises au sein du MAAP, et au vu des nouveaux enjeux qui se profilent, on dira quelques mots sur le rôle de l'évaluation dans l'accompagnement futur des politiques de ce ministère.

1 - L'évaluation, entre compte rendu et accompagnement du processus de décision

1.1 - Les principaux objectifs de l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques sert deux objectifs principaux. D'une part, elle a pour but de mesurer les résultats fournis par une politique au regard des objectifs fixés lors de sa conception et des moyens mobilisés pendant sa mise en œuvre. Elle vise donc d'abord à jauger l'efficacité et l'efficience d'une action (voir encadré 2) et participe ainsi au compte rendu de la bonne utilisation des fonds publics.

D'autre part, la démarche évaluative vise l'amélioration de la qualité des interventions publiques à travers la compréhension de leurs modalités de réalisation. Elle comporte une dimension cognitive dans la mesure où elle fournit, au travers de l'appréciation de la pertinence et de la cohérence des actions publiques,

1. Collection MEANS, *Évaluer les programmes socio-économiques*, 6 volumes, 1999.

un retour appréciable en vue de définir les interventions futures. Évaluer, c'est aussi préparer l'avenir² en étant capable de répondre, par accumulation d'expériences, à la question suivante : « Dans un contexte socio-économique donné, quelles sont les formes d'intervention à privilégier ou à éviter »³ ? Ce deuxième objectif vise donc à mettre au jour les mécanismes ayant conduit au niveau d'échec ou de réussite observé, dans un souci opérationnel d'amélioration de la qualité des interventions ultérieures.

L'objectif de mesure et de compte rendu, partagé par l'ensemble des parties prenantes de l'évaluation, est souvent consensuel. L'objectif de capitalisation des savoirs et savoir-faire, en vue de l'amélioration du processus de décision publique, est quant à lui parfois sous-estimé, voire nié. Cependant, il est essentiel de garder à l'esprit que ces deux objectifs sont complémentaires. Mesurer l'efficacité des politiques dans un souci de compte rendu est légitime, mais il est tout aussi légitime d'être capable d'expliquer les mécanismes de réussite et d'échec des interventions publiques, ce afin de se prononcer sur la possible reconduction ou adaptation d'un dispositif.

Ces deux familles d'objectifs n'intéressent pas de la même façon les différents acteurs et institutions. Pour les concepteurs de la politique – élus, fonctionnaires et autres décideurs – l'évaluation répond à un enjeu de légitimation de l'intervention publique et permet de dégager des éléments de communication en direction des électeurs ou administrés. Ces concepteurs sont également les premiers à bénéficier de la dimension formative de l'évaluation, pour améliorer la qualité de leurs propositions ultérieures. Pour les agents chargés de la mise en œuvre des programmes, l'évaluation représente avant tout une opportunité de retour d'expérience sur les processus d'instruction des dossiers, les critères et seuils d'éligibilité, les biais organisationnels, les stratégies d'acteurs, etc. Enfin, pour le public, qu'il soit bénéficiaire des mesures ou seulement contri-

buable, l'évaluation renseigne sur le bon usage des fonds publics.

1.2 - Une démarche d'accompagnement en continu du processus d'intervention publique

La démarche évaluative présente une dimension forte d'accompagnement de la décision et intervient à différents stades du processus politique. Elle peut être mobilisée de la conception initiale d'un dispositif jusqu'à son terme.

L'évaluation *ex ante*. Le recours à la démarche évaluative, au moment de la conception d'une action, permet d'estimer la pertinence et la cohérence de cette action, tout en cherchant à identifier la modalité d'intervention la mieux adaptée au problème à traiter. Cela permet également d'en anticiper les impacts souhaitables et non souhaitables. Elle peut s'accompagner d'une évaluation environnementale stratégique, laquelle s'apparente à une étude d'impacts environnementaux⁴.

L'évaluation *in itinere*. Cette forme d'évaluation, qui correspond à un suivi en continu du déroulement d'une politique, se penche sur un aspect précis de cette politique, par exemple une mesure parti-

culière, et propose des adaptations en cours de route.

L'évaluation à mi-parcours. Elle permet de s'assurer que la politique n'a pas perdu en cohérence, interne et externe, ou en pertinence (voir encadré 2) du fait d'un changement brusque et récent de contexte. Elle s'articule étroitement avec l'évaluation *in itinere* et anticipe les ajustements nécessaires dans l'éventualité d'une reconduction de l'action évaluée une fois celle-ci arrivée à son terme. Elle a pris la forme d'une évaluation dite « finale » pour les programmes opérationnels des fonds structurels de la période de programmation 2000-2006.

L'évaluation *ex post*. L'évaluation en fin de parcours est celle qui correspond le plus à la représentation intuitive de l'évaluation des politiques publiques, à savoir un exercice de comparaison des intentions initiales de la politique avec les résultats obtenus à l'arrivée (mesure des impacts réels de la politique).

Cette conception de l'évaluation comme mode d'accompagnement d'une programmation *avant, pendant et après* la mise en action, est notamment prônée dans le cas de certaines politiques européennes. Elle est adoptée par le MAAP dans le cadre de la politique de développement rural qui constitue le second pilier de la PAC.

Encadré 1 Évaluer une politique publique ou évaluer des actions publiques ?

■ Le terme de « politique publique » désigne un ensemble de programmes eux-mêmes constitués d'un ensemble d'actions (mesures ou dispositifs). L'évaluation porte davantage sur des actions que sur des interventions complexes (politiques ou programmes). Parler « d'évaluation d'une politique publique » est donc souvent un abus de langage : exceptionnelles sont les situations où une politique peut être évaluée dans sa globalité. Une politique s'inscrit dans un cycle long d'intervention tandis que les actions ponctuelles répondent à une logique de plus court terme. Il en résulte que les enjeux liés à l'évaluation de ces différentes formes d'interventions ne sont pas les mêmes. Si les évaluations *in itinere* et à mi-parcours de politiques ou de programmes sont indispensables pour assurer l'amélioration progressive de l'intervention publique, elles sont moins importantes dans le cadre d'actions ponctuelles n'ayant pas forcément vocation à être reconduites.

2. DGTPE, Centre d'Analyse stratégique, janvier 2010, « Notation = évaluation ? », in *Cahiers de l'évaluation*, numéro 4, 48 p.

3. Sanderson I., 2002, « Evaluation, policy learning and evidence-based policy making », *Public Administration*, vol. 80, n° 1, pp. 1-22. Tilley N., 2000, *Realistic Evaluation: An Overview*, Founding Conference of the Danish Evaluation Society.

4. Une étude d'impacts environnementaux vise à estimer tout particulièrement les améliorations possibles mais également les risques de dégradation de l'état de l'environnement dus à une action en cours d'élaboration. Le programme de développement rural hexagonal a fait l'objet d'une telle évaluation.

2 - Les notions principales de l'évaluation

2.1 - Les critères de jugement d'une politique

Lors de l'évaluation d'une action publique, cinq critères de jugement sont couramment appréciés, à savoir l'efficacité, l'efficience, la pertinence, la cohérence interne et la cohérence externe de la politique évaluée (voir encadré 2). Parmi ces critères, les deux premiers sont d'ordre quantitatif, alors que les trois derniers font l'objet d'un jugement qualitatif. D'autres critères tels que la satisfaction du public ou des bénéficiaires peuvent être mesurés à l'occasion d'une évaluation de politique. Le recours à ce dernier type de critères commence à se développer en France alors que c'est déjà chose courante outre-Manche.

Si chacun de ces critères, dans sa définition, recouvre un champ propre de jugement, la mesure de sa valeur n'en reste pas moins influencée par celles des autres critères. En effet, lors de l'estimation de l'efficacité d'une politique, il ne faut pas

oublier que la non-atteinte du niveau d'objectifs initialement fixé peut être due à un mauvais calibrage des objectifs réellement atteignables dans le temps imparti ou au contexte dans lequel intervient l'action proposée. Cet écueil est en partie évitable par un recours à l'évaluation *ex ante*, dont un des objectifs est bien de s'assurer de la pertinence et de la cohérence de l'intervention proposée.

2.2 - Les outils de l'évaluation

L'analyse de la logique d'intervention d'une action publique représente le point de départ incontournable d'une évaluation. Réalisée en se basant sur des résultats scientifiques – économie, sociologie, agronomie, écologie, etc. – elle permet de formuler des hypothèses quant à l'enchaînement des liens de causalité par lequel la politique produit ses effets, attendus ou inattendus. Cette chaîne de causalité relie les réalisations concrètes financées par la politique évaluée aux objectifs qui lui sont assignés. Le recours à cette technique est systématiquement prôné par le Centre d'études et de prospective, chargé d'appuyer les services du MAAP lors d'évaluations.

En évaluation *ex post*, l'analyse des indicateurs de réalisation permet tout d'abord de s'assurer de la bonne utilisation des fonds alloués au dispositif évalué. C'est notamment le cas pour l'évaluation de programmes où les dépenses sont planifiées sur un pas de temps pluriannuel. Ensuite, l'examen des indicateurs de résultats et d'impacts permet de s'assurer qu'un changement de situation a été observé pendant la durée de la mise en œuvre de l'action étudiée. Le travail des évaluateurs consiste alors à discriminer la part de ces changements imputables à la politique de la part liée à l'évolution générale du contexte. Ce jugement d'efficacité repose sur un équilibre entre analyse qualitative et quantitative. La dimension quantitative peut mobiliser, en fonction des données statistiques disponibles, des outils économétriques d'estimation des effets propres des politiques. Ces méthodes statistiques visent à comparer un groupe de bénéficiaires de la politique et un groupe de non-bénéficiaires présentant des caractéristiques et trajectoires les plus proches possibles, avant mise en œuvre, et par différence à estimer l'effet de la politique. L'objectif d'une telle comparaison est de reconstruire ce qui se serait passé en l'absence d'une politique pour mieux en mesurer les effets. Ces outils ont été testés notamment sur les mesures agroenvironnementales dans le cadre d'un partenariat avec le CEMAGREF⁵. Enfin, l'analyse de l'efficience de la politique peut s'appuyer sur le calcul économique, qui chiffre les avantages fournis par une politique et les compare à son coût. La Direction générale de l'alimentation (DGAL) travaille actuellement à l'intégration de ce type d'analyses dans ses interventions.

Encadré 2

Les principaux critères de jugement retenus dans l'évaluation des politiques publiques

■ **Efficacité** : Juger de l'efficacité d'une action publique revient à mesurer le rapport entre le niveau d'objectifs atteint une fois cette action réalisée et le niveau d'objectifs fixé au moment de sa conception.

■ **Efficience** : La notion d'efficience fait appel à un raisonnement qui met en parallèle coût et efficacité d'une politique. Deux questions sont classiquement associées à l'analyse en termes d'efficience. Le même niveau d'objectifs aurait-il pu être atteint à un coût moindre ? À dépense publique identique, aurait-il été possible d'atteindre un niveau d'objectifs plus élevé ?

■ **Pertinence** : La pertinence d'une action publique regroupe deux dimensions. La première consiste à s'assurer que les enjeux et objectifs attachés à l'action mise en œuvre répondent bien aux besoins de la situation problématique initialement observée : les objectifs de la politique répondent-ils à un besoin réel et avéré ? La pertinence d'une action publique repose également sur l'adéquation entre les objectifs visés et les modalités d'interventions retenues ainsi que les moyens mis en œuvre : les outils utilisés permettent-ils d'atteindre les objectifs visés ?

■ **Cohérence interne** : Une action fait l'objet d'une bonne cohérence interne lorsque ses différents objectifs ne sont pas en opposition les uns par rapport aux autres. La cohérence interne doit impérativement faire l'objet d'un examen dans le cadre de l'évaluation d'une intervention publique complexe – politique ou programme.

■ **Cohérence externe** : La cohérence externe d'une action publique réside dans le fait que ses objectifs n'entrent pas en contradictions avec les objectifs d'une action publique concomitante. Dans nos sociétés contemporaines complexes, il est fréquent que les actions mises en œuvre par une institution s'opposent aux actions mises en œuvre par une autre.

5. Pour plus d'informations, voir Chabé-Ferret S., Subervie J., juillet 2009, *Estimation des effets propres des mesures agroenvironnementales du plan de développement rural national 2006-2006 sur les pratiques des agriculteurs*, 222 p. Ces travaux ont été financés par le programme ministériel d'évaluation sur les années 2007 et 2008. Rapport disponible sur : <http://agriculture.gouv.fr/sections/publications/evaluation-politiques/evaluations/estimation-effets>

2.3 - L'évaluation, par qui ?

Une évaluation peut être conduite par différents types d'acteurs en fonction de l'ampleur de la tâche et du périmètre de la politique étudiée. Tout d'abord, elle peut être réalisée par une instance pluraliste composée d'experts rassemblés spécialement à cette occasion (comme dans le cas de l'évaluation des contrats territoriaux d'exploitation, CTE)⁶.

Dans le cadre d'une institution familière de la démarche évaluative, une politique peut être évaluée en interne. La mission d'évaluation confiée au Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) assure cette expertise interne.

Une évaluation peut aussi être menée dans un cadre participatif, modalité qui s'adapte très bien aux actions publiques territorialisées et s'inscrivant dans des projets de partenariat. Ce type d'évaluation est amené à se développer avec l'intégration de la démarche LEADER⁷ dans le deuxième pilier de la PAC.

Enfin, l'activité évaluative peut être assurée par un prestataire externe – bureau d'étude ou équipe de recherche – dont les travaux feront l'objet d'un suivi par un comité de pilotage spécialement constitué à l'occasion. Cette modalité d'évaluation est actuellement privilégiée, en partie sous l'impulsion bruxelloise, dans un souci de

6. Ce travail a été réalisé en parallèle de l'évaluation à mi-parcours du programme de développement rural national. La synthèse du rapport de l'instance d'évaluation peut être consultée à l'adresse suivante : <http://agriculture.gouv.fr/sections/publications/evaluation-politiques/evaluation-programmes>

7. LEADER : Liaisons entre action de développement de l'économie rurale.

8. Le programme ministériel d'évaluation, aujourd'hui regroupé avec le programme des études, finance depuis de nombreuses années des travaux d'évaluation d'actions engagées par le MAAP, sélectionnés en interne. La réalisation de ces travaux est confiée à des prestataires externes.

9. Programme communautaire, le second pilier de la PAC illustre bien la dimension d'accompagnement de l'évaluation. L'année 2010 voit se dérouler l'évaluation à mi-parcours de la période de programmation 2007-2013.

partenariat public-privé. Le MAAP dispose dans ce domaine d'une grande expérience au travers de la gestion du programme ministériel d'évaluation⁸ et des chantiers d'évaluation du deuxième pilier de la PAC⁹ (appel d'offres, sélection des prestataires, composition des comités de suivi, etc.).

3 - Les enjeux de l'évaluation pour une administration comme le MAAP

Comme toute administration, le MAAP est soumis à des obligations en matière de définition et de mise en œuvre de ses interventions. D'une part, dans le contexte actuel de tension budgétaire, la notion de rationalisation de la dépense publique est de première importance. De plus, la loi organique du 15 avril 2009 rend obligatoire la réalisation d'une étude d'impacts pour tout nouveau projet de loi. Les objectifs visés sont de trois ordres : améliorer la qualité juridique des textes, anticiper leurs conséquences socio-économiques et éviter la surproduction de normes, dans un cadre européen où l'un des mots d'ordre est de « mieux réguler » (*better regulation*), notamment en supprimant les actions publiques « parasites ».

Ces éléments de contexte expliquent le besoin d'un recours accru à l'évaluation *ex ante*, avec un accent particulier mis sur deux des critères de jugement évoqués plus haut, à savoir la pertinence et l'efficacité. En d'autres termes, il s'agit de réguler mieux en amont pour utiliser au mieux l'argent public en aval.

De par ses compétences réglementaires, le MAAP a fréquemment besoin d'articuler action publique et évaluation. En effet, le contexte agroalimentaire mondial est instable, les impacts des interventions dans ce domaine peuvent changer rapidement et ce à des échelles allant du local au global. L'évaluation *in itinere* peut fournir cet accompagnement en continu et permettre de capitaliser l'expérience acquise pour préparer les interventions publiques futures. De plus, le renforcement des préoccupations environnementales, nutritionnelles

et sanitaires, autour des questions de production agricole et de transformation alimentaire, plaide pour une meilleure estimation des impacts et des effets propres des politiques. L'accent devra donc être mis sur la poursuite de l'appropriation par les services du MAAP des méthodes et outils d'évaluation et sur leur adaptation aux thématiques propres à ce ministère. Enfin, le besoin de se placer en position de dialogue et de négociation avec les nombreux partenaires du MAAP implique d'être en mesure de démontrer la cohérence des actions proposées.

* *
*

Bien que l'évaluation des politiques publiques fasse régulièrement l'objet d'un amalgame avec l'idée de notation, rendant sa compréhension et son acceptation difficiles, il est important de rappeler que pour anticiper les futures actions de l'État, pour savoir garder les mesures efficaces et ajuster celles qui doivent l'être, il convient de tirer les enseignements des actions précédentes. L'évaluation effectuée ce retour d'expérience en montrant comment les dispositifs publics produisent leurs effets, au fil du temps et dans des contextes socio-économiques changeants. Cette activité rétrospective trouve donc naturellement son articulation avec la réflexion prospective. Outre sa fonction de compte rendu, l'évaluation participe directement à l'amélioration et à la modernisation de l'action publique.

Guillaume Millot

Chargé de mission Évaluation territoriale et sociale
Centre d'études et de prospective
guillaume.millot@agriculture.gouv.fr

Ministère de l'Alimentation, de l'Agriculture et de la Pêche
Secrétariat Général
Service de la statistique et de la prospective
Centre d'études et de prospective
12 rue Henri Rol-Tanguy
TSA 70007
93555 MONTREUIL SOUS BOIS Cedex
Tél. : 01 49 55 85 05
Sites Internet : www.agreste.agriculture.gouv.fr
www.agriculture.gouv.fr

Directrice de la publication : Fabienne Rosenwald
Rédacteur en chef : Bruno Héralut
Composition : SSP Beauvais
Dépôt légal : À parution © 2010