



**OBSERVATOIRE CITOYEN POUR
L'INSTITUTIONNALISATION DE LA
DEMOCRATIE
(OCID)**

**MODULE V.-
« L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES »**

I.- Objectif :

Vu qu'une politique publique est formulée et mise en œuvre dans l'objectif d'apporter une amélioration à une situation antérieure jugée problématique, celle-ci ne trouvera donc tout son sens que si les autorités concernées arrivent à mesurer les résultats qui ont été obtenus au terme de son exécution ou encore à évaluer si les objectifs antérieurement définis ont été atteints. D'où l'importance de la phase de l'Evaluation dans le cycle de vie d'une Politique publique.

Ceci dit, le Module V a pour objectif de mettre en lumière le rôle de l'Evaluation, en insistant notamment sur les principes, les méthodes et les outils de cette activité.

II.- Contenu :

1.- Le Rôle de l'Evaluation des Politiques publique

1.1) Définition de l'Evaluation (ce qu'elle est et ce qu'elle n'est pas) :

L'évaluation des politiques publique (EPP) est l'activité qui consiste, pour une institution publique, à mesurer les effets d'une politique menée afin d'éclairer la prise de décision. Dans cette perspective, l'évaluation répond donc au besoin croissant de rationaliser l'action publique, compte tenu des nombreuses contraintes qui s'exercent sur elles surtout en termes de ressources disponibles.

Ceci dit, l'«Evaluation d'une Politique publique a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui ont été assignés au début. Ainsi, l'objectif de l'évaluation est avant tout scientifique : il s'agit d'approfondir nos connaissances sur la façon dont les dispositifs institutionnels existants (les instruments des politiques publiques) atteignent ou n'atteignent pas leurs objectifs initiaux. En sus de vouloir mesurer l'impact des politiques, il

s'agit d'en comprendre les mécanismes afin d'élaborer d'autres dispositifs qui permettent plus directement de répondre à l'objectif initial.

Cependant, l'évaluation des Politiques publiques n'est pas un substitut aux choix politiques ; elle ne dit pas « ce qu'il faut faire », mais elle permet de comparer l'impact de plusieurs instruments de politiques publiques au vu des objectifs variés que les citoyens peuvent chercher à poursuivre.

Il ne faut pas non plus voir l'évaluation comme une étude de plus, comme une obligation légale (...), mais plutôt comme une démarche d'action, un moyen de piloter l'action publique pour vérifier qu'on va dans la bonne direction.

1.2) L'objectif de l'Evaluation:

L'évaluation vise d'abord à fournir aux pouvoirs publics des outils pour rendre leur action plus efficace. Elle doit fournir trois types d'information

- comment fonctionne la politique et quels sont ses effets ?
- ses effets sont-ils à la hauteur des objectifs ?
- peut-on faire mieux et comment ?

Selon les conclusions de l'évaluation, les décideurs pourront être amenés à modifier une politique, à y mettre fin ou au contraire à la généraliser.

1.3) Les critères d'Evaluation et ses application aux Politiques publiques relatives au secteur « Etat de droit et Sécurité » :

Les principaux critères d'évaluation ou les questions qu'elle cherche à vérifier sont :

- **la pertinence** : les objectifs sont-ils adaptés à la réalité sociale ? (en quoi l'action publique mise en œuvre est-elle en adéquation avec les problèmes de société à résoudre ?) ;
- **la cohérence** : la mise en œuvre de la politique et les moyens sont-ils en adéquation avec les objectifs ? (Les différents objectifs de l'action publique sont-ils cohérents entre eux et avec les autres interventions publiques ? Les moyens mis en place sont-ils adaptés aux objectifs?) ;

- **l'efficacité** : les effets constatés sont-ils à la hauteur des objectifs ? (Dans quelles mesures les résultats de l'action publique sont-ils conformes aux objectifs fixés ?) ;
- **l'efficience** : les effets sont-ils à la hauteur des coûts ? (Les résultats sont-ils à la mesure des moyens économiques qui ont été engagés ?) ;
- **l'impact** : Quels sont les effets de l'action publique ? (notamment sur le group social ou le public cible).

1.3) La Méthode de l'Evaluation :

La méthode varie en fonction du type de politique à évaluer, des objectifs de l'évaluation et surtout de la période de l'action publique concernée par cette évaluation. Cependant, les méthodes de l'évaluation doivent toutes essayer d'éviter des pièges. En termes de pièges de l'Evaluation, il y a lieu de citer :

(1) La causalité inverse : si, par exemple, on réalise une corrélation entre dépenses de soins et état de santé, on obtiendra une corrélation négative, due au fait que les individus en mauvaise santé consomment plus de soins ;

(2) L'effet de l'incidence : les bénéficiaires d'une politique ne sont pas forcément ceux qui étaient visés à l'origine par la politique.

Quoi qu'il en soit, on peut distinguer comme méthodes d'Evaluation :

- **L'évaluation d'impact ex ante** : consiste à modéliser l'introduction d'une politique sur la population cible. Il s'agit d'estimer l'impact attendu au vu des connaissances actuelles. Par définition, l'évaluation ex ante suppose de connaître « l'impact théorique » de la mesure à évaluer. L'intérêt premier des évaluations d'impact est de pouvoir modéliser la modification d'une législation complexe, par exemple la fiscalité ou le système de retraite. Il s'agit en premier lieu d'identifier la population touchée par la modification en question;
- **L'Evaluation In Itinere** : dont la finalité est de réviser et d'adapter les méthodes et les outils de Politique publique au fur et à mesure des résultats obtenus ;
- **L'évaluation d'impact ex post** : Toutes les techniques de l'évaluation ex post consistent à construire statistiquement un contrefactuel, c'est-à-dire un scénario aussi proche que

possible de ce qui se serait passé si la politique étudiée n'avait pas été mise en place. La mesure de l'impact d'une politique publique compare ensuite ce scénario « sans la politique », avec ce qu'il est possible d'observer quand le dispositif évalué a été effectivement mis en place ;

- **L'analyse économique** : Il ne suffit pas de mesurer l'impact d'une politique publique pour savoir si elle est efficace ou non, au vu des objectifs assignés initialement. En effet, une politique ne peut être considérée comme efficace que si ses bénéfices, pour la société, l'emportent sur ses coûts. L'analyse coût-bénéfice consiste à attribuer une valeur monétaire à ces deux composantes, afin de calculer la valeur nette totale de la politique considérée.

1.4) La phase préparatoire de l'Evaluation :

Toute évaluation comporte trois phases :

- **une phase de questionnement préliminaire** (cadrage opérationnel) au cours de laquelle sont fixées les questions évaluatives auxquelles l'évaluation devra répondre ;
- **une phase de collecte et de traitement des données** (diagnostic) ;
- **une phase de réflexion opérationnelle** (scénarios) visant à faire des recommandations pour améliorer l'action publique.



Cependant, avant de débiter l'activité d'évaluation, il convient d'« *élaborer le cadre préparatoire* » : Il s'agit de présenter toutes les dispositions à prendre en compte avant le démarrage des activités de suivi et d'évaluation dans le souci d'en assurer une bonne préparation. Cette étape fait donc le point sur le contexte et le champ du suivi et de l'évaluation de même que sur le Comité de pilotage chargé de sa mise en œuvre :

- ***Rappel du contexte*** : Il faut tout d'abord rappeler le contexte du projet ou du programme à évaluer, décrire le cadre dans lequel se situent son suivi et son évaluation et justifier sa pertinence. Ces éléments sont un point de référence car ils guident les décisions clés relatives, par exemple, aux besoins en matière d'information, aux approches méthodologiques, aux outils statistiques à valoriser, au renforcement des capacités à envisager éventuellement, et à la mobilisation et à l'allocation des ressources (humaines, financières, logistiques, etc.). Par ailleurs, le contexte doit dicter les activités du suivi - évaluation nécessaires pour satisfaire aux exigences de la prise de décision, de l'exercice de responsabilité, de l'apprentissage et du renforcement des capacités ;
- ***Délimiter le champ de l'évaluation*** : une fois que l'ensemble des parties prenantes concernées ont la même vision du but de l'objet du suivi et de l'évaluation, l'étape suivante doit circonscrire le champ de couverture, c'est-à-dire le domaine d'application et le degré de complexité thématique. Il faut bien circonscrire les préoccupations suivantes, notamment : « quels sont les objectifs (globaux, spécifiques) de développement qui sont visés ? », « comment en assurer le suivi ou quelles dispositions prendre pour en assurer le suivi ? », « qu'est-ce qui va être évalué ? », ou encore « quelle est la taille du système que nous voulons suivre et évaluer » ? Le degré de complexité du système va dépendre de l'objectif recherché en matière de suivi-évaluation ainsi que des ressources (financières, humaines, logistiques, etc.) et des capacités disponibles propres de chacune des situations ;
- ***Déterminer le Rôle et contributions des parties prenantes*** : Il faut clarifier le rôle et les responsabilités de toutes les parties prenantes (effectives ou potentielles). A ce titre il faut aussi définir de manière explicite le cadre institutionnel de leur collaboration et de leurs différents mandats. Un point important est la définition du cadre institutionnel du suivi avec la mise en place d'un Comité de pilotage. Ce comité de pilotage ou comité de suivi est un groupe de travail qui a un rôle de réflexion et de proposition. Il contribue à la

préparation et à la réalisation de l'évaluation, à la validation des rapports et à la dissémination des résultats. Il anime l'intégralité du processus d'évaluation ;

- **Composer le comité de pilotage** : Il est constitué par le service ayant la responsabilité de réaliser l'évaluation et est composé de personnes concernées par l'action à évaluer (qu'ils soient directement impliqués ou complètement extérieurs). Il est souhaitable d'incorporer des personnes apportant une diversité de points de vue. Seront invitées à participer au comité de pilotage des personnes de différentes directions du ministère, d'autres départements ministériels, d'institutions extérieures à l'administration (exemple : instituts de recherche), de la société civile ou du secteur privé. Lors de la constitution du comité de pilotage, une attention particulière doit être portée au choix du président qui ne doit pas, de préférence, être concerné par le sujet évalué. Le président a un rôle de modérateur au sein du comité de pilotage. Il facilite le cheminement de l'exercice d'évaluation et contribue à la phase de restitution. Quels que soient les secteurs ou les services qui conduisent le suivi-évaluation, les Comités de pilotage doivent être composés d'experts multisectoriels, notamment en genre, changement climatique et emploi ;
- **Etablir la Responsabilités du comité de pilotage** : Le comité de pilotage est chargé de :
Elaborer des termes de référence ; Choisir l'expert ou le bureau d'étude ; Suivre et valider les travaux de l'évaluateur (rapport préliminaire, plan de mission et compte-rendu de mission) ; Examiner, discuter et valider le rapport final ; Encourager de la participation, garantir les flux d'information et superviser la qualité du processus ; Mener des réunions. Le comité de pilotage se réunit à une périodicité ou une fréquence arrêtée de façon consensuelle. Le nombre de séances de travail peut varier en fonction de l'ampleur de l'étude, des difficultés rencontrées par les évaluateurs et des modalités de réalisation de l'exercice ;
- **Elaborer un Cadre logique** : Analyse du Cadre logique Pour aborder de façon synthétique la matérialisation croisée des objectifs (globaux, spécifiques) de développement visés, des résultats attendus et des activités il est nécessaire d'utiliser la matrice du cadre logique. Elle permet de présenter, de façon synoptique, le cadre opérationnel de l'organisation des activités à mettre en œuvre, de leur planification et de leur suivi et évaluation.

1.5) Les Techniques de l'Evaluation :

Il n'y a pas de technique propre à l'évaluation. Toutefois, celle-ci mobilise un ensemble de techniques issues des sciences sociales (sociologie, économie, etc.), de la statistique et des sciences de gestion (finance, théorie des organisations, science de la décision etc.). Dans ce cadre, les approches qualitatives et quantitatives apparaissent comme complémentaires.

1.6) Les Institutions de l'Evaluation :

On peut distinguer deux grandes approches institutionnelles de l'évaluation des politiques publiques. L'approche non transparente, autocratique ou « Top down » et l'approche transparente, critique ou « Bottom up ».

La première conçoit l'évaluation comme une expertise au service du « Prince », destinée à aider la prise de décision publique face à la complexité du monde économique. L'évaluation est alors réalisée prioritairement par l'administration ou par des conseils d'experts directement rattachés au gouvernement. Dans ce cadre-là, l'évaluation est souvent de courte durée quelques mois et répond à une demande pressante des décideurs. Ces analyses sont rarement publiées et ne font donc pas partie du débat démocratique. L'objectif de cette approche est d'améliorer la mise en place de l'action publique dans des délais rapides (par conséquent les évaluations d'impact y sont quasi absentes).

La seconde approche conçoit l'évaluation comme une composante essentielle du processus démocratique : l'expertise se destine alors d'abord aux citoyens ou à leurs représentants, les parlementaires, et vise à faciliter le débat public en clarifiant les principaux arbitrages en jeu. Ainsi conçue, l'évaluation peut s'étaler sur un délai long plusieurs années qui dépasse largement l'horizon de l'agenda politique. Les évaluations ne deviennent utiles que si elles sont publiées et si un processus institutionnel (indépendance, discussions, etc.) leur a donné une certaine crédibilité. La Matrice du Cadre Logique Logique comprend les rubriques suivantes :

Matrice du Cadre Logique Logique

	LOGIQUE D'INTERVENTION	INDICATEURS OBJECTIVEMENT MESURABLES	SOURCES DE VERIFICATION	HYPOTHESE/RISQUES
Objectif(s) Global (aux)				
Objectif(s) spécifique(s)				
Résultats attendus				
Activités réalisées				

NB.- Cette formation est dispensée avec l'appui de la Fondation Nationale pour la Démocratie (NED)