



Les cafés de la statistique

"La statistique éclaire-t-elle
les questions de société" ?

Soirée du 12 janvier 2016

L'évaluation des politiques publiques

Synthèse des débats ^[*]

Depuis une trentaine d'années, l'intérêt d'évaluer l'action publique s'est affirmé. Des dispositions législatives et institutionnelles ont été prises. Des méthodes ont été proposées et mises en œuvre. Des professionnels de l'évaluation sont apparus.

Cela concerne tant des politiques territoriales que nationales ou communautaires. Ce développement a cependant été inégal, avec des avancées et des replis ; l'émergence « d'écoles » voire de chapelles. Les statistiques sont mobilisées, tant pour mesurer après coup les actions et leurs effets que, préalablement, pour modéliser et ajuster les interventions. A l'approche quantifiant les actions et les effets, on oppose parfois une approche qualitative dite subjective. Mais, avant le choix des indicateurs qui fonderont le jugement porté sur l'action menée, la difficulté est d'identifier les critères de jugement légitimes : car les acteurs d'une même politique sont divers et leurs buts, de même que les valeurs qui les sous-tendent, sont souvent antagonistes.

L'évaluation doit-elle chercher à apporter des preuves scientifiques incontestables ? Ou doit-elle viser à dégager un compromis entre certaines des parties concernées ? et si oui, lesquelles ? Selon l'approche que l'on adopte, apparaît-il des différences dans le rôle attendu des statistiques ?

Invité :

Eric Monnier,

Directeur général de Euréval et Professeur associé à l'Université de Genève

Exposé introductif :

L'invité date de 1990 la mise en place de pratiques évaluatives des politiques publiques en France et dans ce qui s'appelait à l'époque la Communauté économique européenne (CEE). Il se félicite d'avoir pu accompagner personnellement ce mouvement depuis l'origine, ayant été nommé, par

^[*] Tant l'exposé liminaire que le contenu des échanges sont structurés en quelques thèmes, sans suivre l'ordre chronologique. Par ailleurs, l'identité des intervenants n'était pas toujours connue et l'on a choisi de ne pas attribuer nominativement les propos. Au reste, ceux-ci ont été reconstitués à partir des notes du secrétariat sans reprendre leur formulation détaillée. Pour retracer le débat, les thèmes sont souvent introduits sous forme d'une question : ce qui vient ensuite n'est pas la seule réponse de l'invité, mais l'ensemble des contributions des participants.

Michel Rocard, membre du conseil scientifique du premier Comité interministériel de l'évaluation, et ayant ensuite conseillé plusieurs Directions générales de la CEE désireuses d'évaluer leurs politiques¹. Ces évaluations portaient en particulier sur les fonds structurels européens, mobilisés par les régions : de ce fait, les conseils régionaux se sont mis à l'évaluation, et les départements et les grandes agglomérations ont fait de même au début des années 2000. Les communes, elles, font peu d'évaluation : en règle générale, l'évaluation est d'autant plus fréquente que le niveau de la collectivité la situe loin du terrain.

Une distinction cruciale

D'emblée, l'invité explique sa propre conception de l'évaluation. S'agit-il de mesurer les effets d'une politique publique, ou s'agit-il de porter un jugement de valeur sur elle ? Eric Monnier, sans ambiguïté, retient la seconde définition. Pour lui, évaluer une politique publique, c'est répondre par un jugement de valeur à une question posée à propos de cette politique. Qui dit jugement de valeur doit préciser de quelle valeur il parle, renvoyant à l'énonciation de critères, qu'il faut identifier avant de les instrumentaliser par des observations. Cette conception de l'évaluation est celle que promeut la Société française de l'évaluation, créée en 1999. Ce n'est pas celle qui prédomine dans le monde anglo-saxon, où l'évaluation s'identifie avec la mesure des effets, pour se tenir à l'écart de toute polémique. L'approche économétrique d'économistes comme Esther Duflou ou les chercheurs de l'École d'économie de Paris se rattache à la conception anglo-saxonne.

Les dimensions de l'évaluation

Conçue comme un jugement de valeur, l'évaluation est une démarche politique s'appuyant autant que possible sur des observations (« facts and figures »). Elle a donc une dimension cognitive. Mais elle ne se réduit pas à cette dimension : on ne peut pas l'assimiler à une activité de recherche, contrairement à ce qu'indique le Conseil d'analyse économique². Dans l'évaluation, la connaissance est mise au service d'une fin normative : avec cette politique, a-t-on « bien fait » pour l'intérêt général ? Et l'évaluation a donc une dimension instrumentale : le jugement est porté afin d'améliorer ce qui existe, que ce soit du point de vue de la pertinence ou de l'efficacité.

Pourquoi évaluer une politique publique ?

L'évaluation est pour le secteur public l'équivalent de la sanction du marché pour une entreprise privée. Pour l'invité, il faut rejeter la conception selon laquelle on pourrait comprendre et gérer les services publics avec les mêmes outils conceptuels que les entreprises privées. C'est cette conception qui fait dire que les services publics auraient des « clients » comme les entreprises privées. Ce n'est pas le cas. Un service public est inséré dans un réseau de relations avec diverses catégories de personnes : ses usagers, qui réclament la satisfaction de leur droit d'usage ; ses assujettis, sur lesquels il exerce ses privilèges régaliens ; ses bénéficiaires, à qui il assure des prestations ou des services ; ses contribuables, qui lui fournissent sans contrepartie directe les moyens financiers de son fonctionnement ; ses électeurs enfin.

¹ Il en est résulté la publication de deux collections de manuels d'évaluation (en plusieurs langues) disponibles gratuitement sur le site de la Communauté européenne (cf. le lien sur le site www.eureval.fr/).

² Evaluation des politiques publiques - Les notes du CAE, n°1, février 2013 – 12 pages

On a besoin de l'évaluation pour y voir clair dans cet environnement complexe. Et l'évaluation consiste à intégrer l'ensemble de ces points de vue pour dévoiler ce qu'est à un instant donné la politique publique, et caractériser l'intérêt général.

D'autres formes de jugement

L'évaluation doit être distinguée des autres formes de jugement qui peuvent être portées sur une politique publique : le contrôle de légalité, le contrôle de gestion, le suivi de la mise en œuvre. Les objectifs et les critères sont différents. Le contrôle de légalité s'appuie sur des textes juridiques incontestables pour vérifier si le droit est correctement appliqué. Dans le contrôle de gestion, les critères de jugement sont déjà un peu plus difficiles à formuler : qu'est-ce qu'une bonne gestion ? Mais l'on reste dans un univers interne au service public concerné : au regard des ressources consommées, a-t-on atteint les résultats attendus ? Pour répondre, il suffit de mobiliser des informations à l'intérieur du service public lui-même ; et c'est le cas aussi pour les suivis de mise en œuvre. Au contraire, l'évaluation doit porter un regard externe sur la politique publique, en appréciant ses conséquences pour la société tout entière. La difficulté est bien plus grande, car les critères de jugement peuvent être contestés, et l'information nécessaire est bien plus difficile à collecter et n'échappe pas non plus à la critique.

Les registres de l'évaluation

L'efficacité et l'efficience sont deux registres traditionnels de l'évaluation : a-t-on atteint les résultats escomptés de la politique, à quel coût ces résultats ont-ils été obtenus ? Les élus sont très attachés à ces considérations et notamment à l'efficience, qui est aussi au cœur du contrôle de gestion. Mais ces registres ne doivent pas faire oublier les autres, qui sont peut-être plus importants encore : la pertinence et l'utilité. La nature du problème auquel la politique veut porter remède a-t-elle été bien comprise, bien cernée ? (question de pertinence). L'ensemble des conséquences de la politique a-t-il été pris en compte, non seulement les effets escomptés au départ, mais aussi les effets « collatéraux » affectant d'autres domaines, soit positivement, soit négativement ? (question d'utilité). C'est une valeur ajoutée propre à l'évaluation que d'aborder ce genre de question, qui oblige à remettre en question les objectifs poursuivis, et donc à se réinterroger sur la nature du problème pour examiner en quoi les solutions sont, ou non, adéquates.

L'analyse de l'efficacité suppose le recours à des méthodes quantitatives de « double différence » : avec la politique publique versus sans elle, d'une part et avant versus après, d'autre part. Ces méthodes font appel lorsque c'est possible à des dispositifs expérimentaux qui comparent un groupe « expérimental » avec un « groupe témoin » statistiquement identique (constitué via une affectation aléatoire). De tels dispositifs ont pour limite de focaliser l'analyse sur une seule cause et quelques conséquences : mais les sociétés humaines sont des machines vivantes complexes, dans lesquelles des différenciations et des rétroactions sont à l'œuvre.

Différenciation : les moyennes peuvent cacher des effets très discriminants. On sait par exemple que les politiques publiques bénéficient souvent à ceux qui savent le mieux saisir les opportunités, pas nécessairement à ceux qui en ont le plus besoin. Mesurer les impacts ne peut donc pas se limiter à mesurer les effets moyens mais doit s'attacher à analyser les effets par catégories de population ou de territoire.

Rétroaction : les publics atteints par une politique publique agissent et s'emparent de cet événement créé de toute pièce par l'administration afin de modifier le fonctionnement spontané de la société. Cette rétroaction peut aller jusqu'à dénaturer la politique dans le cadre d'intérêts privés mal

anticipés. Une véritable évaluation se doit de rester constamment « éveillée » à ce qui a pu se produire d'inattendu.

Qui évalue ?

Dans un processus d'évaluation, qui passe la commande, et qui doit-on associer ? On peut distinguer trois optiques. Dans l'optique managériale, c'est un directeur d'administration qui décide d'évaluer, ce sont ses services qui assurent le pilotage de l'évaluation. Dans l'optique pluraliste, que soutient la Société française de l'évaluation, il faut associer les différentes parties prenantes à l'exercice et leur permettre d'exprimer leurs points de vue divergents sur la politique publique et ses résultats. C'est la formule la plus répandue : élus, fonctionnaires, représentants des publics-cibles et des intérêts concernés participent au pilotage et à la formulation des jugements et des recommandations pour le commanditaire. Dans l'optique démocratique, enfin, encore très peu développée en France³, l'évaluation est mandatée et pilotée par des élus de tous les partis. L'opposition a accès à toute l'information et participe à la construction du jugement.

Information et compromis

La dimension politique de l'évaluation introduit nécessairement des contraintes sur la collecte et le traitement de l'information. L'exercice, qui doit reposer sur des éléments factuels, et si possible chiffrés, est marqué par la recherche d'un compromis entre les différentes parties prenantes. Et qui dit compromis dit instabilité, introduction d'un caractère aléatoire... Comment dans ces conditions aboutir à des conclusions robustes, suffisamment étayées pour être légitimes pour les décideurs politiques ? C'est tout l'enjeu du travail sur l'information dans un exercice d'évaluation, et ce n'est pas sans rapport avec les contraintes du travail du statisticien en général.

Débat :

Les échanges ont pour l'essentiel porté sur la forme d'évaluation des politiques publiques que l'invité pratique et défend : une démarche pluraliste, visant à porter un jugement de valeur appuyé sur des constats partagés. Dans ce qui suit, cette forme d'évaluation sera dénommée « évaluation au sens de la Société française de l'évaluation » : c'est en effet ce que promeut cette Société, sur le site de laquelle on peut trouver de nombreuses ressources documentaires : exemples, conseils de méthode, articles faisant le point sur des sujets controversés, etc.⁴.

Le débat a permis de préciser comment se déroule une telle évaluation, de la comparer avec d'autres démarches voisines et de pointer le rôle de deux grandes institutions. Il a aussi porté sur les conditions de pertinence de ce modèle d'évaluation et sur son intérêt. Enfin, l'assistance s'est interrogée, avec l'invité, sur le caractère scientifique des différentes méthodes d'évaluation.

Un déroulement rigoureux

En réponse à divers participants, l'invité a été amené à préciser le rôle des différentes parties prenantes à une évaluation « au sens de la SFE ».

³ Mais l'évaluation démocratique a été pratiquée en Région Rhône-Alpes

⁴ Site : www.sfe-asso.fr

Tout d'abord, une telle évaluation a un *commanditaire* : même si c'est presque toujours un service administratif qui est à l'origine de la démarche et qui en rédigera le « cahier des charges »⁵, les questions auxquelles il faut répondre doivent être validées par un responsable politique, et ne doivent pas être changées en cours de route.

Pour préciser chaque question, il est nécessaire de définir des critères de jugement. Par exemple, si l'on s'interroge sur le bien-fondé d'une politique visant à rapprocher la recherche universitaire et les entreprises dans une région, il faut formuler les critères qui permettront de juger de ce rapprochement : veut-on que les laboratoires universitaires et les labos d'entreprises aient conduit des recherches ensemble ? Ou veut-on seulement que les entreprises aient eu le moyen d'influencer le programme de travail des laboratoires universitaires de la région ? Définir de tels critères est essentiel et l'on ne peut pas compter que le commanditaire les précisera seul.

C'est un des rôles de « l'instance pluraliste » composée pour piloter l'évaluation. Et c'est aussi cette instance qui devra in fine prendre la responsabilité de la réponse donnée à la question initiale : appréciations sur la politique et recommandations adressées au commanditaire. Lorsqu'une action publique a des objectifs multiples, le choix des critères et la formulation du jugement reposent sur des compromis qui peuvent être fragiles. Ainsi, par exemple, les Parcs naturels sont des outils de protection de la nature qui servent aussi au développement économique des territoires concernés. Une évaluation d'un de ces Parcs avait conclu à la nécessité de privilégier la protection de la nature à l'avenir et de consacrer moins de ressources au développement économique : malheureusement l' élu qui préside le Conseil d'administration de ce Parc, qui avait d'abord accepté cette recommandation, l'a par la suite dénoncée, sous la pression de ses mandants.

Au service de l'instance d'évaluation, une *équipe technique* composée en général d'administratifs et de consultants extérieurs doit définir les « indices » qui permettront d'apprécier si les critères d'évaluation sont satisfaits et collecter les informations correspondantes. Ces « indices » peuvent être des indicateurs quantitatifs, mais pas forcément ; ils peuvent aussi provenir d'enquêtes qualitatives. Le jeu d'indices est défini par les techniciens de l'évaluation et n'est pas du ressort de l'instance d'évaluation, même si la frontière est parfois difficile à tracer entre la définition des critères et le choix des indices permettant de les apprécier. Des batteries d'indices pléthoriques, comme celles que certains participants ont eu à connaître en matière de politique agricole européenne, ne garantissent pas une évaluation de qualité, au contraire : 5 ou 6 indicateurs peuvent permettre de dérouler un protocole qui tient la route. Pour l'invité, la démarche doit être pragmatique, les indicateurs ne doivent pas être donnés une fois pour toutes, mais sont à adapter au fur et à mesure que les critères de jugement s'affinent.

Ce mode d'organisation, qui résulte de décennies de maturation, permet d'assurer le caractère pluraliste et rigoureux de l'évaluation.

Un participant se demande quel doit être le statut des documents issus de l'évaluation : sont-ils publics, ou bien confidentiels ? Pour l'invité, dans une évaluation pluraliste (et a fortiori dans une évaluation démocratique), l'instance d'évaluation qui rassemble toutes les parties prenantes doit évidemment avoir accès à tous les documents de l'évaluation ; mais cela ne veut pas dire que tous ces documents doivent être ensuite publiés. Certains peuvent rester confidentiels : soit qu'ils sortent du cadre du mandat d'évaluation, soit qu'ils paraissent insuffisamment étayés et susceptibles de nuire à certaines personnes ou parties prenantes.

⁵ Au niveau ministériel, en France, c'est le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique – SGMAP - qui joue ce rôle

Les décideurs sont-ils formés à ce genre de démarche ? Il existe des formations pour eux, mais à vrai dire elles sont relativement récentes et très peu d'entre eux y ont eu droit.

Des démarches voisines

Des participants au débat ont cité plusieurs autres démarches aux objectifs voisins.

Un participant a cité la « *rationalisation des choix budgétaires* » (RCB), inspirée par le « *Planning, programming and budgeting system* » (PPBS) des États-Unis. La RCB a joué un rôle important dans les années 1970 (par exemple à propos des mesures prises pour réduire la mortalité périnatale), avant d'être abandonnée dans les années 1980 : n'était-ce pas un ancêtre de l'évaluation envisagée ici ? Pour l'invité, c'est bien le cas, et les difficultés de la RCB doivent être rapprochées des difficultés de l'évaluation « *ex ante* » (voir ci-dessous). Dans un colloque tenu en 1986, signale un participant, le directeur du budget distinguait la RCB, qui selon lui servait à promouvoir des innovations coûteuses, de l'évaluation, qui pouvait servir à sabrer des crédits !

Depuis la réforme constitutionnelle de 2008, les projets de loi doivent être accompagnés autant que possible d'*analyses d'impact potentiel* communiquées aux parlementaires avant le vote de la loi. Mais il ne s'agit pas là d'évaluer la pertinence des mesures proposées⁶, seulement leurs possibles effets. Un participant témoigne du cas de l'instauration en 2012 de la « *taxe poids lourds* » qui a conduit à l'installation des portiques sur les autoroutes : cette loi, votée à l'unanimité⁷, a bien été précédée d'évaluations *ex ante* très détaillées sur ce que serait l'effet de cette taxe sur le coût des déplacements, réalisées par le ministère des transports⁸. Cela n'a pas empêché cette mesure d'échouer comme on le sait, faute de portage politique. Les analyses d'impact *ex ante* sont en réalité très anciennes, souligne un participant : dès les années 1970, les modifications des barèmes fiscaux ou sociaux faisaient l'objet de simulations pour en apprécier les effets.

Un autre participant évoque les « *conférences de consensus* ». Ces dispositifs sont importés du secteur médical qui les utilise pour établir des standards professionnels. Sous forme de « *conférence citoyenne* », ou « *jury citoyen* », ils peuvent servir à construire des critères de jugement de politiques publiques lorsque ceux-ci n'existent pas déjà ; mais il s'agit de formules lourdes et coûteuses à mettre en œuvre. Le Parlement l'a fait à propos des organismes génétiquement modifiés.

Enfin, l'invité a été amené au cours du débat à confirmer les distinctions qu'il avait déjà faites dans son exposé initial : l'évaluation ne doit pas être confondue avec le *contrôle de gestion* ni avec le *suivi d'exécution*. Pour lui, on ne peut évaluer une politique publique que si la gestion est saine, sinon c'est d'abord au contrôle de gestion qu'il faut recourir. Et le suivi qu'une évaluation peut apporter est par nature ponctuel, alors que les outils informatiques permettent désormais des suivis très fréquents, voire en continu (par exemple, le suivi de l'exécution d'une politique de distribution de carte culturelle aux élèves dans la région Rhône-Alpes peut être réalisé aussi souvent qu'on le souhaite).

⁶ Qui revient aux parlementaires par leur vote, comme l'a fait observer un participant

⁷ Mais à la veille d'un changement de mandat présidentiel et législatif

⁸ Le Journal officiel a même dû publier à cette occasion une matrice croisée département x département !

Deux évaluateurs particuliers : le Parlement et la Cour des Comptes

Les exemples d'évaluations cités pendant les échanges ont été très divers, du niveau régional au niveau européen. Deux acteurs nationaux ont été cités particulièrement : le Parlement et la Cour des Comptes.

Le Parlement conduit de nombreuses évaluations. La réforme constitutionnelle de 2008 a conforté son rôle en ce domaine. L'Assemblée nationale dispose de plusieurs organismes d'évaluation : l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et techniques⁹ (OPECST), la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC¹⁰), qui a été créée dans le cadre de la LOLF¹¹, et enfin le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) créé pour mettre en œuvre la réforme constitutionnelle de 2008 qui renforce le rôle parlementaire en la matière. Du point de vue technique, l'Assemblée nationale a passé des contrats-cadres avec des consortiums (Eureval-SciencesPo-KPMG notamment) pour une partie de la collecte et l'analyse des données (entre 20 et 50 %), le reste étant dévolu à des attachés parlementaires. Les députés mandatés pour piloter l'évaluation (binôme issu de la majorité et de l'opposition) font également des auditions pour recueillir des informations.

La Cour des Comptes s'est également vu reconnaître un rôle dans l'évaluation des politiques publiques par la réforme constitutionnelle de 2008. Ses magistrats n'étaient pas formés à cet exercice jusqu'à une époque récente : dans les premières années, les travaux d'évaluation de la Cour étaient surtout intéressants lorsqu'il existait déjà antérieurement de nombreux rapports sur le sujet, dont la Cour faisait la synthèse avec brio. Progressivement, les magistrats se sont formés à l'évaluation. Leur accès à l'information est exceptionnel : un questionnaire envoyé par la Cour à une administration reçoit une réponse rapide et détaillée (ce matériau est néanmoins souvent biaisé par des tentatives de plaidoyer pro domo). Et leur indépendance d'expression donne beaucoup d'écho à leurs conclusions.

Quand peut-on évaluer, que peut-on évaluer ?

Que permet la démarche d'évaluation au sens de la SFE ? Plusieurs angles d'attaque ont permis d'affiner la réponse à cette question.

Permet-elle de juger d'une politique « ex ante », avant même qu'elle soit adoptée ? Pour l'invité, la réponse est plutôt négative. Selon lui, les conditions qui prévalent lors de la discussion démocratique d'un projet de loi, ou d'un programme régional, ne donnent pas le temps nécessaire pour qu'un processus d'évaluation rigoureux puisse se dérouler. Dans certains cas, des paramètres essentiels ne sont connus que la veille de la décision finale ! Et d'ailleurs, il faut considérer qu'une décision publique n'est jamais prise tant que la politique n'est pas exécutée : le cas du CPE en 2005-2006 est exemplaire à cet égard¹². Cependant, font exception les grands projets d'infrastructure, qui engagent l'avenir pour plusieurs décennies, ou les attributions irréversibles d'allocations financières. Dans ces cas, une évaluation ex ante peut avoir sa place, si du moins il est possible de surseoir à la décision de lancement pendant le temps nécessaire à la réalisation de l'évaluation.

⁹ Qui dépend conjointement de l'Assemblée nationale et du Sénat

¹⁰ Il existe aussi un Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale (MECSS)

¹¹ Loi organique relative aux lois de finances - 2001

¹² La loi instaurant le « Contrat première embauche » a été promulguée le 31 mars 2006 et son article principal a été abrogé par une autre loi le 21 avril 2006, à la suite de manifestations étudiantes.

En situation de conflit ouvert, il est difficile voire impossible d'obtenir un accord sur des critères de jugement de la politique ; la politique est alors inévaluable. L'invité considère que l'évaluation n'est pas un outil approprié pour résoudre ou arbitrer des conflits sociaux, comme par exemple le projet d'implantation d'un aéroport à Notre-Dame-des-Landes. Certes les opposants à ce projet font valoir des arguments étayés sur des éléments factuels, des études, comme le fait remarquer une participante ; mais c'est aussi le cas des défenseurs du projet. Et on ne peut pas se mettre d'accord sur les faits sans que prévale un minimum d'accord sur les valeurs et les objectifs : sans quoi, les débats deviennent émotionnels et irrationnels. En pareil cas, que faire ? Un participant signale qu'en Allemagne, lors d'un conflit analogue à propos de la gare de Stuttgart, un référendum a permis de trancher. Encore faut-il pouvoir définir le périmètre des votants ! Pour l'invité, c'est le rôle de l'Etat, négociateur et médiateur, de rechercher un compromis après avoir effectué la pesée des intérêts et des forces en présence, puis de s'engager sur des objectifs. Sinon, on risque de tomber dans les excès de « l'adhocratie¹³ », autrement dit de tellement privilégier des solutions locales, circonstanciées, que cela contrarie le principe d'équité et provoque un rejet de la part des citoyens. En toute hypothèse, on est loin de l'évaluation, qui suppose donc un contexte politique suffisamment apaisé.

Outre cette condition, l'évaluabilité d'une politique publique en suppose plusieurs autres. Il faut d'abord que la gestion de cette politique soit bonne : sinon, il faut que le contrôleur de gestion passe avant ! C'est pourquoi il est si difficile de réaliser des évaluations en Corse... Il faut ensuite que les services opérationnels coopèrent : sinon, les informations indispensables ne pourront être recueillies, ou à un prix bien plus élevé. Il faut enfin que le domaine s'y prête : plus c'est technique, plus c'est facile à évaluer, quelle que soit par ailleurs l'importance des montants financiers en jeu.

Et les politiques portant sur de « l'immatériel », demande justement une participante, en citant les actions de certaines communes à la suite de la « marche des beurs » et la loi sur les signes religieux dans l'espace public. L'évaluation peut-elle s'appliquer à de telles politiques ? Pour l'invité, la réponse est positive, même si la difficulté est grande : il cite le cas de la politique de protection des enfants en danger, qui a fait l'objet d'une évaluation.

Le terme de « politique publique » lui-même est mis en question par une participante : parle-t-on d'interventions publiques ? De programmes administratifs ? Ou de politiques en un sens plus large ? Cette participante donne l'exemple de la répartition des compétences entre les différents niveaux de collectivités en France : peut-on définir la politique suivie en ce domaine ? Qu'est-ce qui est évaluable là-dedans ? La difficulté à évaluer est d'autant plus grande que le périmètre est plus large, et souvent plus flou, comme dans le cas évoqué. La notion de « programme », intermédiaire entre les interventions et les politiques, a été privilégiée par la LOLF : un programme au sens LOLF a un périmètre précis, un budget alloué, des échéances précisées, ce qui constitue des conditions favorables pour mener des évaluations, permettant de décider s'il faut, ou non, prolonger ces programmes. On retrouve des conditions favorables analogues au niveau des programmes européens.

Intérêt de la démarche

A quoi ça sert d'évaluer ? Plusieurs participants se posent la question. L'un d'eux relate une anecdote personnelle. Chargé dans les années 1990 de faire un rapport sur une réforme des lycées, il s'était référé aux objectifs de cette réforme, et avait pu montrer que, par rapport à ces objectifs, tous les indicateurs étaient « au rouge », tandis que le coût d'un lycéen avait fortement augmenté : mais ce

¹³ Au sens de Mintzberg

rapport est resté lettre morte. D'autres s'interrogent : si l'évaluation ne peut pas intervenir « ex ante », avant la décision (voir ci-dessus), à quoi peut-elle être utile ? Un participant va plus loin. Pour lui, l'évaluation au sens de la SFE était valide lorsque la société se vivait composée de groupes bien définis – les patrons, les ouvriers, etc. – et que les pouvoirs publics avaient la légitimité, aussi bien que le devoir, de gérer par leurs décisions la société en tenant compte des intérêts de ces différents groupes. Aujourd'hui, la réflexion est de plus en plus individualisée, chacun mettant en avant sa propre situation ; et les politiques ne considèrent plus que leur rôle est de faire émerger un intérêt général, ou ne sont plus considérés comme pouvant jouer ce rôle. Comment alors des évaluations pourraient-elles être utiles ?

Au contraire, l'invité considère que les évaluations ont de plus en plus d'effets sur la décision politique. Il donne un exemple en Région Rhône-Alpes, où l'évaluation par un exécutif nouvellement élu d'une aide existante aux entreprises a amené le nouveau président de région à modifier son jugement sur cette aide, et à la maintenir, alors qu'il avait prévu de la supprimer¹⁴. Il est apparu en effet que cette aide avait un effet positif sur l'emploi, objectif prioritaire de la nouvelle équipe. L'évaluation est une démarche qui a un rôle pédagogique pour tous ceux qui y participent, y compris pour le commanditaire : un participant exprime cette idée en disant : « cela permet aux décideurs de connaître leurs propres interventions » ! Formuler une question d'évaluation, définir des critères de jugement, sont des étapes qui forcent à clarifier les objectifs.

Et ceux-ci sont susceptibles d'évoluer en permanence. C'est l'action, la conduite de la politique, qui en révèlent la réalité. Un exemple extrême en est donné par une politique de la Région Nord - Pas-de-Calais : celle-ci avait prévu en 2007 de financer 250 « cyber-cafés » dans des quartiers défavorisés et en zone rurale pour permettre l'accès à Internet de populations non équipées. Aujourd'hui, cela ne veut plus rien dire, et la Région a décidé de ré-orienter ces équipements pour en faire des portes d'entrée vers les services publics : tout autre chose. La question de la pertinence de la politique publique est une question qui mérite d'être posée tout le temps, pas seulement « ex ante » ; elle est aussi importante que la question de l'efficacité : et l'évaluation est un moment privilégié pour réinterroger les objectifs poursuivis à la lumière des évolutions du contexte socioéconomique.

Ce rôle pédagogique s'exerce aussi à l'égard de l'opinion publique. Un rapport d'évaluation bien étayé pourra permettre de justifier des décisions allant dans le sens de l'intérêt général, mais contestées au niveau local, comme des fermetures de lignes dans un réseau ferré régional : le cas s'est produit en Rhône-Alpes, où la presse a utilisé le rapport d'évaluation pour expliquer les raisons d'une politique refusant le « saupoudrage ».

L'invité ne doute donc pas de l'utilité des évaluations. Il affirme même qu'il est normal que toutes les recommandations d'une évaluation ne soient pas reprises par les décideurs, car cela prouve que l'instance d'évaluation ne s'est pas autocensurée dans son travail évaluatif ! Par exemple, dans le cas, déjà cité, d'une évaluation de la politique ferroviaire régionale, des recommandations « audacieuses » avaient été envisagées : l'une suggérait de créer des trains à grande vitesse régionaux entre les grandes villes de la région, l'autre d'adopter un rythme de renouvellement du matériel ferroviaire beaucoup plus rapide que celui que la SNCF pratique habituellement. Ces recommandations n'ont pas été reprises dans le rapport final de l'instance d'évaluation, parce qu'elles ont été considérées comme inacceptables au regard des opinions les plus répandues dans ce domaine. C'était sans doute une erreur.

¹⁴ Cet exemple sera repris ci-après, à propos des méthodes d'évaluation

Questions de méthode - De quelle science parle-t-on ?

Un participant se demande si l'on « évalue les évaluations », et si une évaluation non évaluée peut être crédible. Un autre s'interroge sur les marges d'erreur des études d'impact faites a priori : est-ce qu'on les évalue a posteriori, et est-ce qu'on communique là-dessus ? L'invité confirme qu'il existe des « méta-évaluations » : ainsi, en Région Pays-de-Loire, a été réalisée une analyse critique comparative de treize évaluations. L'Union européenne dispose d'une grille de qualité de l'évaluation, comportant neuf critères qui permettent de juger de la prestation plus que du processus d'évaluation. En toute hypothèse, ces analyses de qualité ne peuvent intervenir qu'une fois les travaux faits : sans quoi, il s'agirait d'une espèce de « tribunal méthodologique » se réclamant d'une « scientificité » déplacée par rapport au sujet.

L'évaluation telle que l'invité la pratique relève, dans ses propres termes, « du bricolage et de l'artisanat » et non de la science. C'est pourquoi il est bien difficile de parler de « marges d'erreur ». Il s'agit d'examiner et d'utiliser tout ce qui peut exister comme information sur le sujet, qualitative ou quantitative, provenant de plusieurs sources indépendantes. Et il convient de se méfier des sources, même d'apparence scientifique. Dans le cas d'une évaluation des fonds structurels européens et de leur influence sur le PIB, l'Irlande avait fourni un modèle de plusieurs centaines d'équations censées prendre en compte tous les canaux d'influence : mais s'agissant de la formation professionnelle et de son effet sur la productivité des salariés, les paramètres étaient ceux d'une étude américaine ancienne, inadaptés au cas du pays étudié. L'hypertrophie des outils d'analyse peut masquer un déficit de collecte d'information.

Ces dernières années, de plus en plus de travaux d'évaluation uniquement économétrique de politiques publiques ont vu le jour. Un participant cite à ce propos le programme d'une conférence « Évaluation des politiques publiques » organisée en décembre 2015 à Bercy par la Direction générale du Trésor (Ministère des finances) et trois autres organismes¹⁵ : la quasi-totalité des quelque vingt communications de cette conférence présentaient des analyses économétriques des impacts de politiques publiques. Ces méthodes recherchent des évolutions « contrefactuelles » à l'évolution qui a été observée en présence de la politique publique ; dans certains cas, en s'inspirant des méthodes promues en particulier par l'économiste Esther Duflo dans ses travaux sur la pauvreté en Inde, et par l'École d'économie de Paris, elles peuvent avoir recours à des expériences où les bénéficiaires de la politique sont choisis aléatoirement, comme dans les expériences médicales contrôlées.

L'invité raconte un cas où les deux méthodes, l'évaluation au sens de la SFE et l'évaluation économétrique, ont été conduites en parallèle. Il s'agissait d'évaluer à la demande du nouveau président du Conseil régional de Rhône-Alpes une aide destinée aux « PME à fort potentiel », appelée CROC « Contrat régional objectif croissance ». Un pilotage politiquement pluraliste a été mis en place. L'évaluation « type SFE » a été confiée pour sa partie technique au cabinet Euréval ; une évaluation économétrique a été demandée en complément à la direction régionale de l'Insee, qui a pu constituer un groupe témoin et utiliser les liasses fiscales des entreprises du groupe aidé et du groupe témoin pour évaluer l'effet de l'aide. Les résultats des deux méthodes ont été concordants en termes d'emplois créés par l'aide. Et la confiance accordée au caractère scientifique du travail de l'Insee a eu son importance pour permettre au commanditaire de revenir sur son engagement de campagne et pour conserver l'aide¹⁶.

¹⁵ Association française de science économique, Banque de France, Groupe des Ecoles nationales d'économie et de statistique.

¹⁶ Voir plus haut, page 9.

Mais, alors que le travail économétrique ne fournissait qu'une moyenne d'emplois créés par entreprise aidée, le travail d'Euréval a pu montrer que cet effet était très différencié selon le profil des entreprises : l'aide qui « boostait » la croissance des plus dynamiques conduisait à la faillite celles qui étaient en difficulté. Cette conclusion plus détaillée a conduit le Conseil régional à renoncer à attribuer l'aide aux PME en difficulté et à revenir à la logique d'intervention initiale mise en place par la majorité précédente (seul le nom a été changé !).

Pour l'invité, cet exemple montre bien la force, mais aussi les limites, des évaluations purement quantitatives. L'opposition n'est d'ailleurs pas tant entre le quantitatif et le qualitatif qu'entre les méthodes « hypothético-déductives » et les méthodes inductives. Dans les premières, on concentre le regard sur les hypothèses qu'on a formulées, à l'exclusion des autres considérations. Dans les secondes, on s'imprègne de toutes sortes d'informations, comme les ethnologues s'imprègnent de leur terrain, et on fait des généralisations, non hiérarchisées, des observations de terrain.

Or les politiques publiques réservent de nombreuses surprises : les effets qu'elles ont ne sont pas toujours prévisibles et l'observateur se doit d'être prudent dans ses suppositions. Par exemple, dans une évaluation d'un programme visant à favoriser les économies d'énergie dans une ville, on a constaté avec surprise que certains ménages qui s'étaient conformés aux objectifs du programme affirmaient ne pas le connaître ! L'analyse plus précise de la localisation de ces personnes a révélé qu'elles habitaient à proximité de bureaux de vote défavorables au maire en place ; les convictions politiques jouaient donc un rôle primordial dans ce cas. Une participante, géographe, cite en appui la politique des « métropoles d'équilibre », qui a eu beaucoup d'effets autres que ceux initialement prévus.

Pour plusieurs participants, les politiques publiques sont en effet des objets trop complexes, avec trop d'effets collatéraux, pour qu'une démarche hypothético-déductive puisse leur être valablement appliquée. Pourquoi alors ces démarches sont-elles en faveur dans les pays anglo-saxons ? se demande un participant. Pour l'invité, c'est leur opérationnalité qui séduit les Anglo-saxons, très portés sur l'empirisme et méfiants à l'égard des « débats » dont les pays latins sont friands. Dans une autre hypothèse, l'appel à la science serait une manière de faire face à la crise de légitimité de l'État et des décisions publiques. Dans le domaine des actions contre la pauvreté, telles que celles qu'Esther Duflo évalue, de grandes fondations humanitaires internationales, dirigées par des chefs d'entreprise, ont un rôle financier et décisionnel majeur : et ces responsables invoquent volontiers la « scientificité » des études économétriques.

L'évaluation des politiques publiques : jugement informé, ou estimation scientifique des effets ? La discussion mérite certainement d'être poursuivie.



Annexes :

- 1- L'évaluation des politiques publiques – document du cabinet Euréval
- 2- Concepts et termes de l'évaluation

Annexe 1

L'évaluation des politiques publiques Cabinet Euréval

Évaluer, c'est apprécier la valeur d'une intervention publique

Évaluer, c'est d'abord analyser les effets d'une intervention publique pour savoir si celle-ci a atteint les objectifs qui lui étaient assignés.

Plus largement, l'évaluation vise à la construction d'un jugement sur la valeur de l'intervention publique qui se fonde sur ses effets et les besoins que cette intervention cherche à satisfaire (définition de la Commission européenne).

Contrairement à d'autres pratiques, l'évaluation s'appuie toujours sur des faits et des indices probants, spécifiquement collectés et analysés pour étayer ses conclusions.

Elle peut être réalisée **en interne** par les agents en charge de l'intervention évaluée (auto-évaluation) ou par un service spécialisé en évaluation, ou **en externe** par une autorité administrative indépendante, une équipe de professionnels sous contrat ou des experts impartiaux.

Apprendre, juger, décider : les trois finalités de l'évaluation

Lancez ou demandez une évaluation pour :

- ❖ *Mieux connaître l'intervention qui vous intéresse* : l'évaluation est l'occasion de faire un état des lieux exhaustif, d'estimer en quoi une action résout les problèmes du territoire ou du public qu'elle cible et de savoir si elle a eu sur eux les effets attendus... et pourquoi ;

- ❖ *Juger en connaissance de cause* : l'évaluation vous aidera à porter un jugement basé sur une analyse étayée par des critères explicites, et donc de mieux qualifier les succès et les échecs de l'intervention ;

- ❖ *Prendre les décisions qui s'imposent* : les conclusions et les recommandations de l'évaluation peuvent aboutir à une meilleure adaptation du dispositif, ou à réformer la politique de façon à ce qu'elle soit plus conforme aux objectifs.

Une évaluation utile doit contribuer à au moins deux de ces finalités. Pour optimiser son usage, vous pouvez faire en sorte qu'elle combine les trois.

L'évaluation est dite **ex ante** lorsqu'elle se déroule avant le démarrage de l'intervention ; **intermédiaire** ou **finale** si elle se déroule pendant ou à la fin de l'intervention ; **ex post** lorsqu'elle est effectuée après l'arrêt de l'intervention évaluée.

L'évaluation, à distinguer du contrôle de gestion et de l'audit

Il n'y a pas que l'évaluation qui vise à l'amélioration de la conception et de la gestion des politiques publiques : le **contrôle de régularité** et le **contrôle de gestion** sont des pratiques anciennes dans la sphère publique, tandis que depuis les années 1990 un certain nombre de pratiques issues de l'entreprise ont été adaptées à l'administration : management de la qualité, audit organisationnel, etc. Ces outils n'ont pas tous le même usage, cependant :

- ❖ Si vous soupçonnez un mauvais usage de l'argent public ou de mauvaises pratiques de gestion, faites appel au contrôle de légalité ou à l'audit. L'évaluation gère mal les questions de conformité à la règle et les dysfonctionnements organisationnels ;

- ❖ Pour piloter en continu la dépense publique et vérifier les premiers résultats de l'action menée (par exemple si les candidats à un appel à projets reçoivent bien leur subvention et mettent en œuvre l'action pour laquelle ils ont été financés), choisissez le contrôle de gestion ou le pilotage de la performance. L'évaluation est ponctuelle et ne peut pas être menée en continu.

Préférez en revanche l'évaluation :

- ❖ lorsque vous souhaitez prendre un moment de réflexion, ou préparer une décision touchant à la poursuite ou à la réforme de l'action étudiée ;

- ❖ lorsque vous voulez connaître les conséquences d'une action au-delà de ses publics et institutions directement visés, qu'elles soient attendues ou inattendues ;
 - ❖ lorsque vous vous posez la question de la raison d'être d'une intervention, ou de sa cohérence avec les autres politiques existantes.
- Pour répondre à ces questions, c'est l'évaluation qui constitue l'option la plus pertinente.

Les principaux registres de l'évaluation

Tout programme, réglementation, action ou structure, qu'elle soit publique ou, plus largement, qu'elle vise à l'intérêt général, peut faire l'objet d'une évaluation.

Les questions auxquelles répond l'évaluation ressortent généralement de l'un des registres suivants :

- **La pertinence** : les objectifs d'une intervention couvrent-ils suffisamment les dimensions du problème socioéconomique qu'elle est censée régler, et si ce problème en est encore un ?
- **L'efficacité** : les objectifs d'une intervention ont-ils été atteints grâce aux actions menées, c.-à-d. si les effets attendus de l'intervention ont été produits ?
- **L'efficience** : les effets obtenus l'ont-ils été à un coût raisonnable, par exemple en comparaison d'autres types d'interventions ?
- **L'utilité** : les effets attendus ou inattendus sont-ils positifs ou négatifs au regard des besoins et attentes des parties prenantes pris de façon large.
- **La cohérence interne** : l'intervention a-t-elle bien été conçue de façon à répondre aux objectifs qui lui ont été fixés ; si ses objectifs opérationnels et stratégiques sont bien complémentaires entre eux ?
- **La cohérence externe** : les objectifs d'une intervention complètent-ils bien les autres politiques de l'institution ou des autres institutions agissant sur le territoire ?

Les premiers développements de l'évaluation

L'évaluation se développe aux États-Unis au milieu du XX^e siècle dans le cadre de la Guerre à la pauvreté engagée par le président Lyndon B. Johnson. L'objectif est, à cette époque, de pouvoir vérifier si les vastes programmes mis en œuvre permettent effectivement de faire une différence et, pour le vérifier, les chercheurs suivent sur le long terme le parcours de bénéficiaires de l'intervention (groupe de comparaison) et de non-bénéficiaires (groupe témoin). Toutefois, ces évaluations, qui ne produisent leurs conclusions qu'au bout de plusieurs années, se retrouvent vite en décalage avec le temps politique.

C'est dans les années 1970 et 1980 que l'évaluation devient un outil d'aide à la décision au service des autorités publiques. Le *New public management* qui émerge en parallèle prône la recherche du meilleur rapport coût-efficacité dans l'action publique et l'évaluation devient un de ses instruments privilégiés.

L'évaluation en France

Introduite en France dans les années 1970, l'évaluation y reste cependant une affaire de chercheurs et de techniciens jusqu'à ce que l'État en fasse, à la fin des années 1980, un instrument de modernisation. Le gouvernement Rocard est ainsi le premier à inclure, dans le projet de loi instituant le RMI, un « dispositif d'évaluation indépendante et régulière des actions d'insertion menées ».

La Commission européenne sera ensuite un puissant aiguillon à la diffusion de l'évaluation, à travers notamment l'évaluation obligatoire des programmes financés au titre des Fonds structurels. Dans ce contexte, l'État et les Régions développent en parallèle l'évaluation des Contrats de plan État-Région pour la période 1994-1998, avant d'élargir cette exigence à toutes les contractualisations.

Au sein des services de l'État, l'évaluation peine à se développer, malgré une proximité apparente avec la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le lancement de la Révision générale des politiques publiques (RGPP) qui ont généralisé la gestion par objectifs. Cependant, en 2008, la

révision de la Constitution affirme le rôle du Parlement, assisté de la Cour des comptes, dans l'évaluation des politiques publiques, et tous deux commencent à se saisir de ce rôle.

La Société française de l'évaluation (SFE) a été créée en 1999 pour structurer et professionnaliser l'évaluation en France et réunit l'ensemble des acteurs de la profession : chercheurs, décideurs et prestataires.

Les questions de pertinence et de cohérence peuvent être posées dans toutes les évaluations, qu'elles soient ex ante, intermédiaires ou ex post ; les questions d'efficacité et d'efficience sont souvent posées dans les évaluations intermédiaires ou ex post. Quant à la question d'utilité, elle n'est généralement posée qu'ex post, le temps de pouvoir effectivement observer des impacts inattendus à long terme.

Ne cherchez pas forcément dans une évaluation à traiter de tous ces registres : posez plutôt les questions auxquelles vous n'avez pas de réponse et qui vous seront les plus utiles. N'oubliez pas non plus que les ressources affectées à l'évaluation sont souvent contraintes : moins les questions seront nombreuses, plus il sera possible d'y répondre avec rigueur.

Les questions causales (efficacité, efficience et utilité) sont souvent celles auxquelles il est le plus difficile de répondre, car elles impliquent de faire la part entre les effets directement produits par l'intervention et les changements socio-économiques constatés suite à l'intervention, qui peuvent tout aussi bien résulter de facteurs externes. Comment savoir en effet si la réduction du taux de chômage doit plus au dispositif que vous avez mis en place, à celui d'une autre collectivité, à la croissance économique ou à l'initiative individuelle ? Soyez ambitieux en formulant vos questions, mais restez réaliste : savoir par exemple si votre dispositif a suscité des emplois qui n'auraient pas été créés autrement demandera déjà des efforts très importants.

Chaque évaluation est unique

En amont, préparer l'évaluation

Il n'est pas rare qu'il se passe plus d'un an entre le moment où l'évaluation est décidée et celui où elle se termine. C'est pourquoi il faut **préparer l'évaluation en amont**, et en particulier identifier les raisons de l'évaluation et le périmètre sur lequel elle va porter, et **anticiper son usage**.

En parallèle, vous pouvez mettre en place une **instance d'évaluation**, dont le rôle consistera *a minima* à valider les **questions d'évaluation** et le cahier des charges et à suivre l'avancement de la mission. Une instance pluraliste est un atout : c'est aujourd'hui la diversité des points de vue qui s'y expriment qui fait la légitimité de l'évaluation.

La rédaction du **cahier des charges** est une étape essentielle, qu'il s'agisse d'une évaluation interne ou externe. Y figurent le contexte, le champ de l'évaluation, les questions, certaines orientations méthodologiques et les conditions de réalisation prévues de l'évaluation.

Réaliser l'évaluation

L'équipe d'évaluation développe une méthode et des outils de collecte et d'analyse en réponse au cahier des charges. **Chaque méthode est unique, mais s'appuie en général sur des outils éprouvés** : l'analyse documentaire et l'analyse de bases de données permettent de tirer parti des données existantes ; les entretiens individuels et de groupe, les enquêtes et les études de cas permettent d'en collecter de nouvelles.

Dans la phase d'analyse, les informations collectées sont croisées au regard de chacune des questions posées. C'est pourquoi, en règle générale, la combinaison de plusieurs outils pour traiter chaque question améliore la **robustesse des réponses** qui lui sont apportées.

L'équipe collabore ensuite avec l'instance d'évaluation pour formuler les **conclusions de l'évaluation**.

Il y en a généralement de deux types : celles qui permettent de tirer des leçons, et d'autres qui portent sur les problèmes identifiés lors de l'analyse et qui requièrent une intervention. Autant les conclusions doivent toujours découler des constats tirés de l'analyse, autant **les recommandations ont une nature plus ouverte et politique**. Les recommandations stratégiques visent à résoudre les

problèmes identifiés au niveau de la conception de l'intervention, et les recommandations opérationnelles à ouvrir des pistes de mise en œuvre.

Après l'évaluation

L'évaluation ne se termine pas à la délivrance du rapport final. Pour en optimiser les résultats, faites en sorte que les recommandations soient bien prises en compte dans les décisions à venir et **prévoyez-en la diffusion**, au moins au sein de votre organisation et auprès des partenaires que vous avez sollicités, si possible en direction des citoyens. Une évaluation permet en effet de leur rendre compte, mais aussi de diffuser des connaissances nouvelles ainsi qu'un diagnostic solide sur une situation, ce qui facilitera d'autant l'acceptation des mesures prises dans la foulée.

Pour en savoir plus :

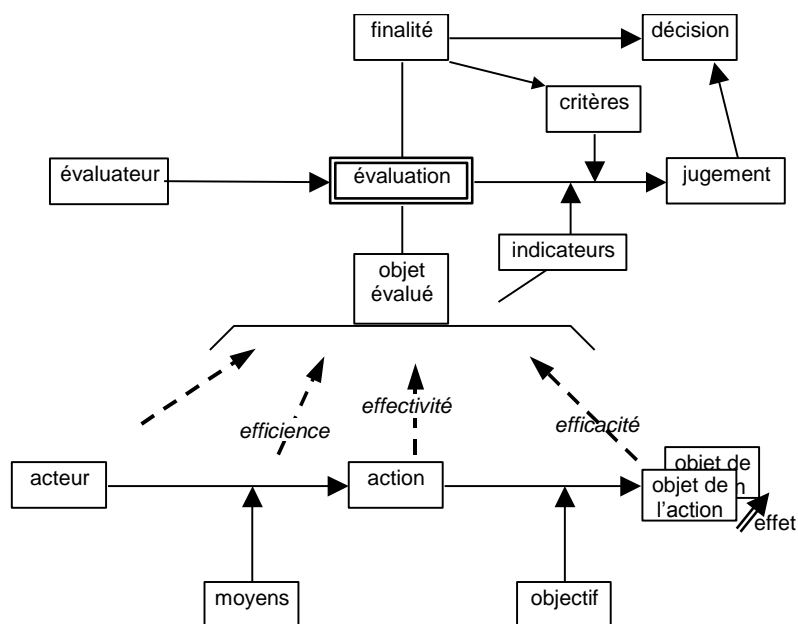
- Retrouvez des guides, des outils et des recensions d'ouvrages sur l'évaluation sur notre site www.eureval.fr.
- Consultez la page Wikipedia « Évaluation des politiques publiques », conçue essentiellement par notre équipe et qui décrit en détail les principaux aspects présentés dans cette note.
- Impliquez-vous dans l'évaluation en vous rendant sur le site de la SFE : www.sfe-asso.fr

Annexe 2

Concepts et termes de l'évaluation

- Nous appelons *acteurs* les personnes ou organismes qui conduisent une *action* (politique, programme, intervention, ...) ;
- Cette action s'applique à un *objet* (une personne, une institution, un outil, ...) et elle vise à des *objectifs* : produire certains *effets*, qui affectent ou modifient l'objet considéré ;
- L'action utilise des moyens constitués de *ressources* (humaines, juridiques, matérielles, financières) et d'*outils* (équipements, méthodes, règles, instruments, thérapeutiques, ...) ;
- Une évaluation consiste à former un *jugement* portant sur un *objet d'évaluation* ou *objet évalué*. Ne pas confondre objet de l'action et objet de l'évaluation. Dans un système d'action, on peut choisir différents objets d'évaluation : une organisation, une action, un outil, une personne, ... ;
- Ce jugement a une *finalité*, qui est le plus souvent d'éclairer une décision. L'évaluation à conduire dépend donc de ce qu'on veut en faire. Ne pas confondre objectif de l'action et finalité de l'évaluation ;
- Le jugement se réfère à des *critères de valeur*. Ceux-ci découlent souvent des objectifs : notamment lorsque l'évaluateur est l'acteur lui-même (du moins s'il est cohérent avec lui-même). Mais ils peuvent être différents lorsque l'évaluateur diffère de l'acteur. Ils dépendent aussi de la finalité de l'évaluation ;
- On distingue souvent entre évaluation de l'*effectivité* (l'action en cause est-elle effectivement accomplie ?), de l'*efficacité* (atteint-elle les objectifs fixés ?) et de l'*efficience* (les moyens sont-ils proportionnés à l'effet ?) ;
- l'évaluation repose sur des *indicateurs*, que l'on réfère aux critères. Les indicateurs résultent d'observations. Le recueil de celles-ci et le calcul d'indicateurs ne constituent pas une évaluation, mais seulement une enquête, une mesure.

Ces notions peuvent être figurées sur le schéma que voici :



Source : extrait du rapport de recherche en évaluation : D. Lahaye, R. Padiou et G. Ricaux, "Evaluer l'intervention en toxicomanie : significations et conditions", éd. OFDT, Paris, mai 2002.
(consultable sur Internet : http://www.ofdt.fr/BDD/publications/docs/eval_intervention.pdf)