

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DANS LE CONTEXTE DU CONTRÔLE

Hamidi DAOUDI

Secrétaire général de la Cour des Comptes

INTRODUCTION

Le souci d'une meilleure connaissance des effets des politiques publiques est devenu une préoccupation majeure de plus en plus partagée par les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) qui ont, à des degrés divers, développé des pratiques dans le respect des spécificités de leurs mandats.

Ce mouvement, devenu général est logique en raison de l'importance des politiques publiques et de leurs enjeux budgétaires notamment. C'est un mode novateur, de connaissance de l'action publique qui vise à contribuer à la bonne utilisation des deniers publics dans un contexte marqué par une rareté des ressources et l'impératif de maîtrise des déficits publics. La pratique cherche à promouvoir des gestions publiques fiables en mettant en relief les réussites reproductibles et les échecs à ne pas reconduire.

Dans une précédente contribution^(*), la question de l'insertion et de la diffusion de la pratique évaluative en Algérie a été posée à la lumière, d'une part, de l'intérêt que manifeste, à son égard, les acteurs du système national de contrôle public qui sont, par ailleurs, invités à faire évoluer leurs formes d'intervention et leurs outils et, d'autre part, du processus d'enracinement des expériences étrangères.

i- Les débats sur la pratique évaluative en Algérie remontent à 1977. L'institut national d'études et de stratégie globale (INESG), en relation avec les acteurs du système national de contrôle et des gestionnaires,

(*) H. DAOUDI. L'évaluation des politiques publiques : les conditions et les voies de son institutionnalisation, in revue africaine de vérification intégrée, n°4, le Caire, juin 1998.

avait alors organisé un panel sur la modernisation du contrôle des finances publiques à travers notamment l'évaluation des politiques publiques. Ce panel a été érigé par la suite, en comité de pilotage du contrôle public pour dépister les voies et moyens jugés les plus prometteurs en vue de donner un statut reconnu à la pratique. Cette démarche d'éclairage des pouvoirs publics devait soutenir le projet plus global de réforme de l'administration publique.

Ces réflexions et débats *intra-muros*, ont été par la suite ouverts sur l'extérieur. Deux ateliers ont été alors organisés pour s'enquérir de certaines pratiques. Plus précisément il s'agissait de satisfaire aux attentes suivantes:

Comment insérer la pratique évaluative dans le contexte du contrôle. La préoccupation affichée se résumait en fait, à se demander sur la manière dont les organes en charge d'un contrôle traditionnel se sont adaptés ou doivent s'adapter pour investir efficacement la pratique évaluative;

Valoriser les enseignements des expériences déclinées pour mettre en état les acteurs du système national de contrôle public de promouvoir cette fonction tout en raccourcissant, autant que possible, le délai d'apprentissage. Cela devait permettre également « d'avoir une juste appréciation des conditions requises pour planifier l'apprentissage dans la durée, articuler les étapes de progression jugées nécessaires et gérer les changements ou du moins les adaptations qui s'imposent ».

Offrir aux acteurs nationaux concernés, l'occasion pour évaluer ces moyens lato-sensu que requiert la prise en charge du projet: constitution de vecteurs de diffusion de la pratique (personnes-ressources), organisation de l'échange de l'information sur les méthodes et les outils (documentation, restitution de pratiques aux fins de confrontation et d'enrichissement).

Cette restitution d'expériences a porté sur les pratiques canadiennes (évaluation de programme) et française (évaluation de politiques publiques).

Dans les deux cas, les intervenants sont imprégnés par la culture du contrôle exercé par des ISC organisées, l'une sous forme administrative

(bureau du vérificateur du Québec, Canada), l'autre sous forme juridictionnelle (Cour des comptes française). Au-delà de ces nuances, les deux institutions poursuivent fondamentalement le même objectif et marquent un intérêt entretenu pour la question.

ii- Un mouvement de réforme affecte le secteur public. Il est motivé par des considérations qui tiennent à son efficacité et à la nécessité de mieux responsabiliser les décideurs sur leurs actions, dans un contexte de rareté des ressources et de pression de la demande sociale.-Il convient alors de reconsidérer la manière de dépenser pour mettre l'accent sur la qualité de cette dépense, de produire des informations pertinentes pour améliorer le processus décisionnel et l'allocation des ressources, promouvoir la transparence.

La décision budgétaire est le lieu privilégié où se manifestent et opèrent les résultats de l'évaluation même s'il ne s'agit-là que d'une forme d'expression parmi d'autres. Les relations entre le processus budgétaire et les résultats de l'évaluation sont à construire si l'on se réfère à certaines expériences étrangères (Australie, Allemagne, Canada. . .) où l'articulation évaluation - budget est solidement ancrée dans les gestions publiques.

Les acteurs du système national de contrôle public pour produire des informations et des « *connaissances appropriables* » sont certainement appelés à faire évoluer leurs méthodes de travail, à restructurer leurs rapports avec leur environnement et à « *attacher une attention particulière à l'impact de leurs résultats* ». Cela reste plus vrai pour les démarches évaluatives, car elles sont coûteuses et peuvent nourrir beaucoup d'attentes qui risquent d'être déçues comme le montrent certaines expériences. Ce processus d'adaptation, voire même d'inflexion, de certains modes d'intervention et d'organisation, qui doit être géré dans la durée, vise à s'approprier et à intérioriser certaines exigences de l'évaluation, comme le principe de **rigueur scientifique, de précision.**

C'est là l'un des enjeux de l'évaluation. La qualité en dépend. C'est là une réalité que l'observation et la littérature sur la question confirment .

« La qualité scientifique des évaluations exige la mise en oeuvre de compétence spécifique et un réel professionnalisme de la part de ceux qui sont chargés de conduire de telles études. (Patrick.Viveret, 1989).

« la fragilité des fondements méthodologiques expose à la contestation des résultats » (Michel. Sebtou, cnrs,1997).

Il ne s'agit pas de **sur-dimensionner** l'exigence de rigueur mais seulement d'en prendre conscience en vue de se donner les moyens de la gérer convenablement et au moindre coût.

L'évaluation produit des jugements pour éclairer des problèmes dans une logique participative, nécessairement, et non pour apporter des solutions exclusives, des « recettes » ou mettre en relief les déboires: «l'évaluation suggère plus qu'elle ne prouve, argumente plus qu'elle ne démontre, est plus crédible que certaine et elle est diversement acceptée plutôt qu'elle ne s'impose » (house, 1980.p.73).

Dans les pages qui suivent nous nous proposons de suggérer des pistes de réflexion pour alimenter le débat sur l'évaluation dans le contexte du contrôle à la lumière des échanges d'informations au sein de l'INTOSAI d'une part, et de formuler certaines hypothèses sur les atouts et les difficultés de son développement en Algérie, d'autre part.

Les développements sont centrés sur deux volets:

- 1 - L'évaluation et le contrôle: spécificités, articulation et exigences.
- 2 - La pratique évaluative dans le contexte national.

1-LES MODES D'APPROPRIATION DE L'ÉVALUATION ADOPTÉS PAR LES INSTITUTIONS SUPÉRIEURES DE CONTRÔLE DES FINANCES PUBLIQUES (ISC).

1-1- L'intérêt pour la pratique évaluative

La pratique se distingue par son ancienneté⁽¹⁾ et son long processus de construction et d'institutionnalisation selon les contextes politiques et administratifs qui l'on porté. La première vague de la pratique émerge au cours des années 1960-1970 avec le lancement de programmes publics destinés à traiter les problèmes sociaux sous l'impulsion de gouvernements sociaux démocrates. L'évaluation est perçue alors comme un moyen d'améliorer la planification et l'exécution des programmes, **par un processus de retour de l'information qu'elle organise.**

A l'inverse dans les années 80, l'évaluation devait rationaliser les programmes sous l'effet de contraintes budgétaires, autrement dit remettre en cause la pertinence de certains programmes par une ré-allocation des ressources budgétaires. Les ministères des finances et les institutions de contrôle sont à l'origine de la promotion de cette nouvelle instrumentalisation conduite sous l'avènement de gouvernements conservateurs.

Le parcours de l'évaluation a fini par faire atteindre à la pratique un état de maturité qui, certes, est loin d'être uniforme pour toutes les expériences et qui a fini par lui conférer un véritable statut. Elle est alors érigée comme vecteur d'information des pouvoirs publics sur leurs actions. Les institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC) ne sont pas restées indifférentes à l'égard de ce nouvel outil de connaissance de l'action publique. Certains organes y ont même joué un rôle leader comme le GAO (USA). L'INTOSAI a

1. Les prémisses de la démarche remontent en fait à la fin du XVIIIe siècle. Les premiers outils de « mesure », ont été mis en oeuvre dès 1904 dans le domaine de l'enseignement: cf.E..Monnier: « évaluation de l'action des pouvoirs publics » . Ed.économica,2°ed.,1993.pp.9-14.

marqué, pour sa part, son intérêt pour l'évaluation des programmes dès 1992 lors de son XIV congrès à Washington (USA).

Il a été alors constaté que les ISC prètent de plus en plus d'attention à la démarche évaluative. Cet intérêt s'est affirmé dans un contexte marqué par le développement des interventions de l'Etat pour répondre à des demandes socio-économiques pressantes et croissantes avec des ressources budgétaires globalement restreintes. Cet environnement offrait aux ISC l'occasion de faire évoluer leur rôle par la démarche considérée comme « une approche utile pour répondre au besoin d'information du gouvernement, du parlement et de la population en général sur l'incidence réelle des programmes publics ».

1-2- L'adoption d'une définition pratique

La formulation d'une définition à portée pratique de l'évaluation s'est faite, en outre sentir. Cette définition ne devait pas être pointue pour éviter d'être contraignante mais arrêtée à partir de critères généraux qui permettraient de lui donner un contenu aisément accessible à toutes les ISC.

Deux éléments généraux sont retenus: i/ la mesure de tous les effets induits par un programme qu'il convient de distinguer des **résultats immédiats**; ii/ la **comparaison de la situation sans programme avec la situation obtenue avec la mise en oeuvre du programme**.

L'appropriation de la démarche suppose l'adaptation des capacités d'intervention aux exigences méthodologiques requises pour produire des évaluations crédibles et utiles par notamment une ouverture sur certaines disciplines comme les sciences sociales, les analyses quantitatives et plus généralement les techniques de recherche et notamment les outils de corroboration.

Tous les problèmes pratiques qui se poseraient dans la perspective du développement ou du renforcement des capacités opérationnelles des ISC en matière d'évaluation ont été confiés à un groupe de travail chargé entre autres de la diffusion d'informations en vue d'échange d'idées, d'expériences et de savoir-faire.

L'INTOSAI et par conséquent les ISC membres, disposent depuis 1995 (XV congrès, le Caire) d'un apport appréciable du groupe de travail construit à partir de l'échange d'informations et les bonnes pratiques.

La clarification du concept est en soi un acquis appréciable compte tenu de l'embarras du choix des définitions disponibles qui traduisent, au fond, la diversité de mécanismes de retour de l'information et des cultures des praticiens. Ces mécanismes qui partagent certains éléments en commun ne sont pas tous et nécessairement, des évaluations. Dans cette définition sont mis en valeur les principes de **transparence, pluralisme, rigueur scientifique et indépendance**.

L'évaluation est alors:

« L'utilisation de méthode de recherche scientifique et systématique pour constater et apprécier les effets directs et indirects d'un programme, d'une politique ou d'une action publique par rapport aux objectifs fixés et aux moyens mis en oeuvre » (INTOSAI).

La préservation de l'**identité** de l'évaluation requiert une distinction claire avec les autres techniques de retour de l'information ou les différentes formes de contrôle. Cela revient à prendre conscience que l'évaluation a pour vocation de poser des questions inhabituelles, particulières et à dépister des itinéraires d'information et de réflexion pour y répondre. L'évaluation dispose ainsi de sa propre « **boîte à outils** ». On a pu dire que le contrôle, l'audit et « une posture, alors que l'évaluation est un résultat », producteur d'un jugement, mais d'un jugement pertinent et utile (critère de qualité de l'évaluation).

Les distinctions doivent être clairement faites pour éviter les malentendus, les ambiguïtés. Les entreprises requièrent des qualifications professionnelles, des modes d'organisation, des questionnements, des méthodes et des outils différents.

1-3-La proximité et la distanciation de l'évaluation par rapport aux autres formes de contrôle

Le contrôle formel (régularité - conformité) s'intéresse à la norme (règles financières principes comptables) et passe sous silence les rela-

tions entre objectifs et résultats. C'est un contrôle des formes budgétaires et comptables qui se préoccupe de la justification des actes.

L'audit de performance promu depuis 1977 par l'INTOSAI s'intéresse à l'efficacité, l'économie et l'efficience mais aussi à l'organisation des systèmes administratifs. **Même s'il met en relation les objectifs, les moyens et les résultats, son ambition s'arrête là.** Il ne s'efforce pas de trouver les explications aux résultats obtenus et à comprendre la pertinence de l'action publique et d'appréhender l'ensemble de ses effets.

L'évaluation partage certains concepts avec le contrôle des performances. Ce qui donne aux deux techniques une certaine proximité. Mais cette proximité n'est pas assimilation.

La démarche évaluative est à l'évidence, exigeante en matière d'analyse des objectifs et des résultats.

- Les objectifs sont appréhendés en termes d'objectifs affichés et d'objectifs implicites appréciés également au regard des besoins identifiés. Les ISC expriment des positions divergentes ou pour le moins non partagées sur leur analyse. Certaines (Allemagne, Royaume-Uni, Belgique) relèvent que les objectifs procèdent d'un pouvoir d'appréciation des décideurs et non de l'ISC.

- L'analyse des résultats (*qualité rendue* par l'action publique) qui exprime le changement obtenu dépasse les réalisations (outputs) pour intégrer l'impact ou l'ensemble des effets (outcomes) désirés ou non désirés. L'analyse doit également mettre en relation les objectifs et les résultats, pour se poser la question sur les liens d'imputabilité (résultats attribuables au programme ?) et de causalité (pourquoi le programme a-t-il produit ces résultats?) et dans quelle mesure les activités, les moyens et les ressources se sont fédérés pour former une seule force au service de l'objectif recherché?

C'est-là un problème de fond (causalité) de la pratique évaluative qui se pose aux sciences sociales en règle générale. Il est assez souvent malaisé de réunir les éléments probants pour établir des relations de cause à effet.

1-4- Les approches d'appropriation de la pratique par les ISC

Certains outils et techniques sont rarement mobilisés et mis en oeuvre dans le contrôle traditionnel. Les réponses aux questions posées pour mesurer les effets nets de l'action requièrent des analyses que ne sollicitent pas habituellement le contrôle formel. La collecte de données primaires (sur le terrain) nécessite des instruments empruntés aux sciences sociales (sociologie, ethnographie...). Il s'agit de récolter des faits mais aussi des opinions. Lorsque la politique publique est d'envergure, l'estimation de l'impact s'appuiera sur des modèles macro-économiques.

L'évaluation dépend des questions posées. Certaines ISC ont mis en place des procédures complexes pour s'assurer que l'on pose les bonnes questions. Contrairement au contrôle qui ne s'inscrit pas nécessairement dans une « logique participative » l'évaluation intériorise les préoccupations des parties prenantes et les perceptions de l'action par les gestionnaires et même les usagers. Ainsi, le GAO dans le cadre d'une enquête sur les procédures de fouilles dans les aéroports par l'administration douanière a adressé des questionnaires par la voie ordinaire (poste) à 1176 inspecteurs, 117 superviseurs et à plusieurs milliers de passagers de vols internationaux ayant transité par 15 aéroports.

L'évaluation exige un travail de préparation rigoureux qui explore notamment en amont les « logiques de la politique », délimite et précise les questions, les analyses, se prononce sur les méthodes et les outils. Cette démarche est déclinée pour répondre au principe de transparence. Elle peut comporter des enquêtes sur des cas, des échantillons ou des sites représentatifs. C'est un investissement lourd, essentiel pour la qualité et la crédibilité de l'évaluation. Elle peut absorber jusqu'au quart des effectifs disponibles (GAO). Toutefois, dans une phase d'apprentissage, les évaluations ne doivent pas nécessairement remplir toutes les conditions de rigueur méthodologique.

Cela reviendrait à condamner le projet d'évaluation alors qu'on peut s'accommoder de pratiques modestes qui se développeront et s'affirmeront par une plus exigeante structuration dans le temps. La flexibi-

lité des exigences professionnelles n'exclut pas, cependant, la recherche du renforcement du principe de précision (rigueur scientifique).

Les formes d'intervention devraient être clairement distinguées lors de la programmation. C'est ainsi qu'un contrôle peut s'attacher à la fois à la régularité, à la qualité de la gestion et se prolonger par des interrogations à portée évaluative. Dans une telle situation, les périmètres doivent être balisés entre les contrôles qui ont une certaine proximité (évaluation et audit de performance).

L'évaluation suppose qu'elle soit administrativement utile. C'est pourquoi il est recommandé aux(ISC) lors de la phase de programmation, de porter un intérêt particulier à sa portée en privilégiant les thèmes prometteurs, mais aussi adaptés par leur « faisabilité » aux capacités d'expertise de l'institution. Pour améliorer régulièrement leur potentiel professionnel, certaines ISC se sont dotées d'une programmation stratégique, glissante (5 ans Pays-Bas, 3 ans France) qui met en relief chaque année les enjeux et les préoccupations des gestions publiques qui auront un impact sur les interventions de la Cour des comptes. Cette anticipation des besoins des décideurs et de l'opinion publique permet de mieux cibler les sujets de contrôle et d'ajuster les moyens d'intervention: qualifications des personnels (recrutement, formation), méthodologies et exigences touchant à la qualité des rapports.

1-5- Les flexibilités souhaitables

La question des adaptations de l'organisation des ISC aux spécificités de l'évaluation a été posée et à juste titre d'ailleurs. **Certains ont alors parlé de pesanteurs, d'autres d'errements.**

Certaines évaluations sont traitées à partir de questions transversales. Les réponses qu'elles requièrent à tous les stades de la procédure s'accommodent mal avec le cloisonnement et la répartition de la matière évaluable selon un compartimentage administratif.

Des formes d'organisation ad-hoc devraient être étudiées et adaptées à chaque situation spécifique.

Le principe de rigueur, suppose la formation d'équipes d'évaluateurs fondée non sur l'appartenance à une structure mais sur des compé-

tences et du professionnalisme .La recherche de la pluridisciplinarité renforce cette logique et cette mobilité fonctionnelle. D'où la nécessité de disposer d'une politique appropriée de gestion des ressources humaines basée sur une bonne connaissance des capacités réelles des personnels à partir de critères tangibles.

L'expertise externe aussi nécessaire soit-elle n'est pas la panacée au problème du savoir-faire domestique. C'est un appoint occasionnel pour des questions précises et **fondièrement techniques** Elle n' est pas une simple formalité administrative. Elle pose de sérieux problèmes . C'est une démarche où doit prévaloir la prudence . On doit notamment s'interroger sur le moment où l'on doit faire appel à des compétences externes, pourquoi et à quelles fins?. La question de l'intégration des résultats de l'expertise doit être au préalable clarifiée.

Certaines ISC (NAO) pour gérer la qualité du produit, outre la mise en place d'un organe chargé de la question, ont eu recours à un mécanisme de veille et de comparaison systématique (**benchmarking**) entre le secteur public et le secteur privé, mécanisme qui permet de déléguer des travaux pour améliorer le niveau technique et professionnel en s'en inspirant si nécessaire.De plus, des questions nouvelles, complexes, motivent plus encore, l'ouverture sur les compétences extérieures.

La logique habituelle de programmation est inversée . La décision d'évaluer n'est pas un acte isolé, une formalité administrative mais l'aboutissement d'une démarche qui part de l'étude préparatoire-faisabilité -validation du projet. Ce résultat n'est pas acquis d'avance par le fait même qu'on décide d'évaluer. L'étude préparatoire peut conclure à la non faisabilité du projet, en raison de sa lourdeur ou de sa complexité: confrontation par exemple de plusieurs acteurs, interdépendance des politiques publiques, réalité difficile à appréhender.

L'engagement d'un projet d'évaluation entraîne la mobilisation et le traitement de l'information par recours à des techniques et des outils qui échappent au contrôle de régularité conformité et à l'audit de performance. Ce sont là des aspects déterminants pour la qualité des évaluations ,car il ne servirait à rien de se poser les bonnes questions si l'on n'est pas suffisamment outillé .Il ne servirait à rien non plus, de dispo-

ser de données pour être confronté par la suite aux difficultés de leur traitement.

L'évaluation se conduit dans la transparence. Elle explicite et décline sa manière d'opérer, ses méthodes, ses sources d'information, ses référentiels choisis ou construits sans faire l'économie de la recherche de l'adhésion des gestionnaires et autres parties prenantes. A tous les stades de la procédure, l'information doit être ouverte, partagée et non se draper du caractère de confidentialité.

Le produit de l'évaluation ne se prête pas à des formes de présentation, de publicité habituellement observées par certaines institutions qui n'ont pas encore diversifié leurs vecteurs de communication.

Ce produit dépasse le détail qui « accroche » pour présenter l'ensemble des résultats qu'ils soient négatifs ou positifs, les déboires et les acquis. C'est une présentation équilibrée et non une procédure de type inquisitoriale, à charge. La logique traditionnelle du rapport annuel dans sa forme traditionnelle, qui n'explicite pas ses méthodes, privilégie plutôt les critiques les plus diverses et les plus disparates sans fil conducteur. La périodicité de ce rapport n'est pas non plus adaptée au produit de la démarche évaluative.

1-6-Déclinaisons de certaines exigences méthodologiques mises en oeuvre par les ISC.

L'évaluation ne signifie pas contrôle. Elle n'est pas non plus une mode ou une pratique que l'on découvre comme M. Jourdain qui faisait de la prose sans le savoir.

Nous l'appelons « *contrôle du bon emploi des deniers publics* ». Alors, inutile de philosopher à son propos, et agissons, en poursuivant sans désespérer nos contrôles. D'ailleurs c'est enfantin: je touille mes objectifs, visibles ou extorqués. Tiens, il n'y en a pas ? Et toc référé ! ou pourquoi pas C.D.B.F ? Je relève ou je pose mes compteurs, aux endroits utiles (mais c'est qu'il n'y en avait pas non plus ? veto) ; j'interroge les uns et les autres, je fais sur place de l'enquête « qualitative » (Gille CAZANAVE, conseiller maître, Cour des comptes française, évaluation des politiques publiques et juridictions financières, 1999, document interne).

« Pour que l'évaluation soit à la fois scientifiquement exigeante et institutionnellement utile il faut respecter quelques règles et quelques procédures » (C. Join-Lambert, conseiller maître; Danièle Lamarque, conseiller Référendaire, Cour des comptes française).

Cette rigueur scientifique a été affirmée notamment par l'INTOSAI qui intègre dans la définition « l'utilisation de méthodes de recherche systématique ».

Réaffirmer l'impératif de rigueur, d'assurance qualité est une question de bon sens, vertu qui semble être la moins partagée lorsqu'il s'agit de s'arc-bouter sur des certitudes. L'évaluation doit répondre à des questions, à des attentes réelles, fortes, précises, et pressantes des pouvoirs publics, de l'opinion publique et des gestionnaires et même des partenaires (bailleurs de fonds). Il ne s'agit pas de faire de « l'évaluation pour l'évaluation » mais d'en faire un instrument de connaissance de l'action publique. Il faut donc que ses résultats soient pertinents et utiles. Pour ce faire, il n'y a pas mille manières de procéder mais une seule. C'est de se poser les bonnes questions et de se donner les méthodes, ainsi que les outils pour y répondre. Une telle démarche n'est ni encombrante ni un exercice théorique. Cette rhétorique à la mode cache une paresse intellectuelle paralysante, une atonie qui s'accommode mal, du reste, avec les principes de l'évaluation.

Justement pour gérer les exigences de l'évaluation, réunir les conditions de sa réussite, les ISC ont mis en place une méthodologie rigoureuse qui vise à encadrer le cheminement et la manière d'opérer.

Il serait fastidieux de décliner le processus ainsi construit. Aussi, faut-il limiter son ambition à mettre l'accent sur certains aspects essentiels.

On effleurera donc certains aspects de l'étude préparatoire-faisabilité et la validation du projet d'évaluation. Il s'agira ainsi de s'intéresser à la préparation de l'enquête.

1-6-1- L'importance de poser les bonnes questions

« La première et la plus importante des tâches au cours de l'élaboration d'un projet d'évaluation est de s'assurer que les questions posées sont les bonnes » (GAO-USA).

La manière de poser le problème n'est pas neutre à l'égard de la formulation et de la mise en oeuvre du projet d'évaluation.

Les sources d'information, la nature des données à mobiliser et les techniques et outils de traitement de ces informations en dépendent. Les questions à poser ne doivent pas être en décalage avec la mission de l'entité contrôlée (mandat), de ses capacités techniques et organisationnelles. Elles doivent être significatives et être traitables. Elles portent à la fois sur le « *pourquoi et quoi évaluer* » et les « *buts de l'évaluation* ».

1-6-2- Les motifs de l'évaluation

Plusieurs considérations peuvent motiver une démarche évaluative.

- Enjeux budgétaires.
- Retombées significatives de l'action.
- Les résultats de l'action publique en cause.
- Projet de réforme en cours (anticiper une utilité future).
- Intérêt des pouvoirs publics et/ou du public.
- Suite à une demande externe des autorités habilitées.
- Dialogue social et politique méritant d'être alimenté par des éléments d'information probants.

1-6-3- Quelle est l'étendue du périmètre d'intervention

Au cours de la phase préparatoire, il importe de délimiter le champ d'action sur les plans institutionnel, temporel et géographique. Ce champ revient en fait à s'interroger: « *que veut-on évaluer?* ». Les financements de l'action peuvent être également un élément à intégrer à la batterie des critères de choix. Les contrôles *a posteriori* posent un autre problème en matière de calendrier d'intervention. Faut-il intervenir:

Prématurément ? l'action risque de n'avoir pas encore produit ses effets;

Tardivement ? quelle sera l'utilité des résultats qui auront une valeur historique et non une utilité institutionnelle.

1-6-4-Evaluer à quelles fins?

Une fois le **sujet** arrêté et le champ délimité ,ilconvient de s'interroger sur l'**objet** de l'enquête .Ce sont les questions auxquelles l'équipe d'évaluation devra donner des réponses .Elles sont contenues dans l'étude préparatoire qui peut prendre plusieurs appellations:cahier des charges ,pré-évaluation...

Elles sont généralement de trois profils: i/ *profil descriptif*(description des évènements:qu'observe t-on?);ii/*profil causal*(ce qui s'est passé est -il imputable à l'action ? est -il un effet direct de l'action publique?);iii/*profil normatif*(le changement est-il satisfaisant ?).

Les ISC ont accordé une grande importance à cette étape en mettant en place des procédures d'encadrement, de suivi et de validation rigoureuses et complexes. Le NAO a ,par exemple, retenu dans ce registre un questionnement à quatre dimensions:

Des questions descriptives;

Des questions normatives;

Des questions explicatives qui s'efforcent de rendre intelligible l'action publique, d'apporter les explications aux résultats constatés. Elles mettent en oeuvre, généralement, des techniques de recherche;

Des questions évaluatives. Elles se focalisent sur l'efficacité, mais au-delà des préoccupations de l'audit de performance (situation escomptée-situation obtenue). Il s'agira de s'enquérir de ce qui se serait passé en l'absence de l'action publique considérée. La réponse à ces questions requiert des méthodes et techniques complexes: techniques expérimentales (groupe témoin et panel), modélisation, analyse des corrélations.

1-6-5- La nécessité d'analyser et de formuler avec soin les questions retenues

Une fois les interrogations formulées, il convient de s'attacher à évaluer ce qui est réalisable et ce qui ne l'est pas. Les questions sont structurées en trois groupes: i/ celles pour lesquelles les réponses sont possibles; ii/ celles qu' exigent des moyens d'investigations conséquents iii/ et celles dont il est malaisé de répondre.

Le NAO énonce des conseils pratiques qui permettent de disposer de questions de qualité.

Capacités de ces questions à appréhender les problèmes de la politique dans la perspective d'apporter des améliorations effectives.

Questions nécessairement indiquant la nature des preuves à recueillir et des analyses à appliquer.

Questions transparentes (sans sous-entendus, pièges...) et objectives.

1-6-6-La faisabilité-validation du projet

L'étude de faisabilité vise à décliner la manière d'opérer, c'est à dire la démarche en termes de méthodes, d'outils et de compétences professionnelles. Le NAO se pose trois grandes questions à ce sujet: comment faire pour disposer des réponses aux questions posées ? Quelle est la plus-value (quantifiable) de l'enquête ? De quelles compétences dispose-t-on pour mener l'enquête ?

Le GAO et le NAO ont mis en place des normes internes qui concourent à s'assurer de la viabilité du projet d'enquête à travers une série de questions fondamentales, standards qui doivent impérativement trouver place dans la pré-évaluation. Dans les deux cas, l'une des préoccupations exprimées est de savoir si l'enquête va produire des informations conformes à celles attendues, c'est à dire pertinentes et utiles.

2- LA PRATIQUE ÉVALUATIVE DANS LE CONTEXTE NATIONAL

On s'est interrogé par ailleurs sur les finalités de l'évaluation dans le contexte administratif algérien et les possibilités de son organisation ⁽²⁾.

2. H.DAOUDI:Contrôle public et réforme administrative: l'évaluation des politiques publiques. INESG. 1977 Evaluation des politiques publiques: les conditions et les voies de son institutionnalisation en Algérie, INESG 1997.Voir aussi revue AFROSAI la « revue Africaine de vérification intégrée »- Juin 1998 ;site www.ccomptes.dz.org.

Dans le dernier document la voie de l'institutionnalisation de l'évaluation, dans un cadre pluraliste, y est souhaitée. Le dispositif institutionnel proposé trouve son point de gravitation dans le conseil national de l'évaluation perçu comme un lieu central et d'ancrage de la pratique. Ce dispositif n'est pas créé ex-nihilo mais s'appuie sur les apports des organes pré-existants ou existants comme les acteurs du système national de contrôle public.

2-1- Les prédispositions et les difficultés du milieu.

2-1-1- Les prédispositions de l'espace d'accueil.

Les contraintes budgétaires et la prise de conscience de certains problèmes qui interpellent fortement les pouvoirs publics sont des facteurs d'incitation pour améliorer la prise de décision, pour « **faire plus avec peu de moyens** ». Il s'agira, alors, d'améliorer la qualité des interventions publiques par l'organisation de mécanismes plus efficaces de retour des informations;

Il conviendra alors de mieux éclairer la reddition des comptes mais aussi, et peut être surtout, de donner aux collectivités un moyen plus approprié de connaissance de leurs actions publiques locales. C'est là une question qui nous paraît être importante. Il ne suffit pas seulement de soumettre l'administration à des sollicitations mais, aussi, de la mettre en état d'apporter de vraies réponses aux problèmes qu'elle est censée prendre en charge.

Pour qu'elle puisse le faire, il faut qu'elle se dote d'une capacité d'identification des problèmes qui se posent à la société, pour formuler et mettre en oeuvre des politiques publiques efficaces dans la perspective d'y faire face, d'en évaluer les résultats et d'apporter, au besoin, les correctifs ou les infléchissements nécessaires;

La volonté des pouvoirs publics de se doter de nouveaux outils d'aide à la décision, où il est fait référence explicitement à l'évaluation des politiques publiques, pour dépasser les contrôles traditionnels qui ne se préoccupent pas de l'efficacité des services publics. D'ailleurs des initiatives heureuses ont été prises pour traduire cette préoccupation en

mesure institutionnelle de sorte que l'évaluation ne soit plus nichée dans les textes;

L'intérêt marqué que portent les organes de contrôle à l'appropriation et au développement de la pratique évaluative qui partagent des principes de déontologie de l'évaluation même si certains de ces principes doivent être renforcés;

Le développement d'une capacité nationale d'expertise institutionnelle et surtout d'un marché privé en constant développement qui a d'ailleurs tendance à capter des compétences avérées.

L'existence d'un dense réseau d'universités, de centres de recherches pourvus d'un appréciable capital humain allié à un regain d'intérêt pour la recherche scientifique à l'endroit de laquelle un objectif de financement très appréciable (1% du PNB) est recherché.

2-1-2- Les difficultés.

L'administration publique n'a pas une tradition d'ouverture et de communication avec son environnement. Elle est réticente à l'endroit du regard extérieur surtout si celui-ci est critique.

La publication des résultats des évaluations externes-non contrôlées- alimente ailleurs les débats à partir de la notion d'opportunité. Or, une évaluation réussie, est une évaluation conduite dans un cadre consensuel, avec l'administration et non avec son indifférence. Le risque dans un tel cas de figure est de bâtir une évaluation sans débouchés pour des résultats. L'autre inconvénient serait une imparfaite compréhension de la politique à évaluer qui suppose une « reconstruction de sa logique » à partir de la perception des gestionnaires qui ne se recoupe pas, nécessairement, avec la « logique formelle » déduite des textes.

L'évaluation suppose que l'action soit évaluative. Ce qui n'est pas acquis d'avance. dans le contexte d'un système de gestion plutôt soucieux de la règle et des prescriptions administratives qui fixent des procédures supposées garantes de l'économie de la dépense, passant sous silence les résultats. L'affectation des ressources budgétaires repose sur une logique de provision des moyens et non des objectifs. L'articulation moyens-objectifs n'est pas explicite. A défaut des indicateurs des

résultats, il est malaisé de construire une grille d'analyse, qui puisse réellement produire des informations pertinentes, éclairant l'efficacité des programmes.

Mais cette difficulté n'est pas incontournable.

L'expérience étrangère et la production intellectuelle sur l'évaluation confirment que les objectifs des politiques publiques ne sont pas systématiquement affichés clairement. Le référentiel est le plus souvent construit en concertation avec les gestionnaires eux-mêmes. D'ailleurs c'est la formule adoptée par les ISC. Le référentiel peut être externe. L'analyse comparative peut fournir des critères de référence.

Des formules de programmation des interventions permettent d'anticiper ces contraintes en associant suffisamment tôt les gestionnaires pour leur permettre de rendre leurs actions évaluables.

Des contrôles orientés sur les formes budgétaires et comptables (régularité, conformité), sur les procédures d'acquisition des inputs, plutôt que sur les outputs. Les contrôles de la qualité de la gestion mettent surtout en relief ce qui n'a pas marché négligeant ainsi les plus-values de l'action. Or, l'évaluation prône une présentation de tous les résultats positifs ou négatifs. Dans les jugements retenus, il s'agit de privilégier la prospection de moyens pour remédier aux problèmes constatés et non de faire des remontrances.

En outre, ces organes n'ont pas généralement une tradition de déclinaison des méthodes et outils sur lesquels ils s'appuient pour construire leurs conclusions (transparence).

L'absence d'une demande franche d'évaluation des politiques publiques qui rend l'offre aléatoire, en ce sens qu'elle dépend plus des initiatives internes que d'un besoin institutionnel. D'ailleurs cette observation pose le problème plus général des relations entre les producteurs de connaissances, d'informations et les pouvoirs exécutifs et législatifs.

On peut supposer qu'une politique d'offre d'évaluations peut créer des incitations à la formation d'une demande. L'hypothèse mérite peut-être d'être vérifiée. Elle est certainement conditionnée par la qua-

lité du produit seul élément sur lequel se sont appuyées les ISC pour construire et préserver leur crédibilité et s'intégrer dans le paysage institutionnel.

2-2-Les formes de développement de la pratique

L'expérience des pratiques étrangères a tendance à révéler que plus l'évaluation est pluraliste plus elle présente des chances d'être un outil d'aide à la décision par le fait même de sa proximité aux foyers d'émergence des besoins.

Dans l'état actuel des gestions publiques la préoccupation majeure est de formuler et de conduire autrement l'action publique. La forme la plus utile, mais non exclusive, serait l'évaluation *formative ou intermédiaire*. Deux avantages sont en vue pour conforter cette orientation: une évaluation intégrée au processus de mise en oeuvre de la politique publique et une évaluation conduite en interne, même si une certaine distanciation doit exister entre les clients et les évaluateurs.

La formule sera mieux acceptée. Elle participe à un processus d'apprentissage par un retour d'informations par ceux et pour ceux qui gèrent les programmes publics. Elle contribue à une oeuvre de pédagogie par la promotion des valeurs de l'évaluation et de sa culture, comme elle permet de prendre conscience de son utilité. Elle peut être développée par les inspections qui partagent la même culture que les gestionnaires et qui sont bien imprégnées par la logique des politiques publiques sectorielles.

Outre son intérêt pour ces questions opérationnelles qui s'attachent à des préoccupations concrètes, l'évaluation conduite en interne évacue les risques de suspicion parce qu'elle n'est pas perçue comme un contrôle; la collaboration entre évaluateurs et clients est plus facile à tisser, cela n'exclut pas d'ailleurs que des précautions soient prises pour préserver le principe d'objectivité.

L'évaluation *ex-post* n'est pas à négliger. Elle doit se consacrer à des sujets lourds, à enjeux budgétaire et social pour juger de la valeur globale de l'action publique. Dans le contexte national des sujets de l'espèce ne manquent pas. De telles évaluations conduites à partir de données « **longitudinales** » étalées sur au minimum 5 ans permettent de

dégager des tendances structurelles qui permettent d'apporter un éclairage, une aide précieuse à l'allocation des ressources, à restructurer, au besoin, les politiques analysées.
