



FONDATION
CONCORDE

"Faire de la France le pays le plus prospère d'Europe"

Remettre l'évaluation des politiques publiques au cœur du débat public

*Synthèse des travaux de la commission Réforme de
l'Etat*

Sous la présidence de Paul Ohana

Rédaction : Olivier Babeau

Remerciements

Nous voudrions remercier toutes les personnes qui ont participé, directement ou indirectement, aux travaux de la commission Réforme de l'Etat depuis novembre 2004. Elles sont trop nombreuses pour être citées ici, mais leurs noms figurent dans le présent rapport.

En mettant leur expertise au service de nos réflexions, elles nous ont permis de comprendre les enjeux et d'échafauder nos propositions sur ce sujet si complexe de l'évaluation des politiques.

Si nos travaux trouvent quelque écho et participent – même modestement – à ce volet essentiel de la réforme de l'Etat qu'est l'évaluation, ce sera en grande partie grâce à eux.

Membres de la commission, intervenants extérieurs, nous sommes tous des bénévoles qui agissons, dans l'esprit de la Fondation Concorde, dans l'intérêt seul de l'amélioration du fonctionnement de l'appareil d'Etat français. Nous sommes convaincus que cette « chaîne des bonnes volontés » qui fait dialoguer des hommes – toutes convictions politiques confondues – permettra à la France de créer les conditions d'une prospérité renforcée, pérenne et plus équitablement répartie.

TABLE DES MATIERES

I.	LETRE ADRESSEE PAR MONSIEUR MICHEL ROCARD, DEPUTE EUROPEEN ET ANCIEN PREMIER MINISTRE	5
II.	LETRE ADRESSEE PAR MONSIEUR RAYMOND BARRE, ANCIEN PREMIER MINISTRE	9
	POURQUOI CE SUJET ?.....	12
	LES EXPERIENCES FRANÇAISES D’EVALUATION	17
I.	HISTORIQUE	17
II.	POURQUOI LES DIFFERENTES TENTATIVES DE MISE EN PLACE D’UNE EVALUATION DES POLITIQUES ONT-ELLES ECHOUE ?.....	20
	NOS RECOMMANDATIONS	23
I.	CREER L’OBSERVATOIRE POUR LA PROMOTION DE L’EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	23
1.	<i>Mobiliser les citoyens</i>	23
2.	<i>Mobiliser les parlementaires</i>	24
3.	<i>Mobiliser les partis politiques et les leaders politiques</i>	24
II.	CREER L’OFFICE NATIONAL DE L’EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (ONEPP)	25
a)	Le constat	26
b)	Quant faudrait-t-il exiger une évaluation ?.....	27
c)	Quel type d’organisme ?	29
d)	Synthèse de notre proposition	31
	ANNEXES	34
I.	PRESENTATION DES MEMBRES DE LA COMMISSION REFORME DE L’ÉTAT	34
1.	<i>Les membres de la commission</i>	34
2.	<i>L’équipe d’organisation du colloque</i>	34
II.	LISTE DES PERSONNES AUDITIONNEES.....	35
III.	LEXIQUE DES TERMES PRINCIPAUX.....	36
1.	<i>POLITIQUE</i>	36
2.	<i>EVALUATION</i>	36
3.	<i>EVALUATION DE L’ADMINISTRATION</i>	38
4.	<i>OBJECTIF</i>	38
5.	<i>INDICATEUR</i>	39
6.	<i>LA CHAINE DE RESULTATS</i>	39
7.	<i>RESULTATS (réalisations, résultats, impacts)</i>	40
8.	<i>IMPACT</i>	40
9.	<i>AUDIT</i>	41
10.	<i>PROGRAMME</i>	42
11.	<i>CONTROLE</i>	42
12.	<i>CONTROLE INTERNE</i>	42

13.	<i>RISQUE</i>	42
14.	<i>GESTION des RISQUES (« Risk Management »)</i>	43
15.	<i>GOUVERNANCE</i>	43
16.	<i>PERFORMANCE</i>	43

I. Lettre adressée par Monsieur Michel Rocard, député européen et ancien Premier ministre

« Mesdames, Messieurs, chers amis,

La Fondation Concorde tient colloque sur l'évaluation des politiques publiques. Bravo. Je ne saurais trop vous en féliciter. Et je regrette très vivement que l'exercice de mon mandat de député européen m'interdise de vous rejoindre pour ce débat.

Car il s'agit d'un sujet essentiel. Il n'est pas de bonne gouvernance, de bonne gestion des affaires publiques sans un examen attentif, critique mais impartial, des politiques publiques, c'est-à-dire sans un jugement informé et détaillé sur les conditions dans lesquelles ces politiques publiques répondent peu ou prou aux objectifs qu'elles sont censées poursuivre. Ces procédures dites d'évaluation des politiques publiques existent et sont mises en œuvre dans beaucoup de nos démocraties contemporaines et dans certaines d'entre elles, telles les Etats-Unis, la Grande-Bretagne ou la Suède depuis près d'un demi siècle.

Rien de pareil n'a existé en France jusqu'en 1988. Il est difficile d'en comprendre complètement les raisons. Il me semble que l'on peut en distinguer deux.

La première est qu'en notre doux pays le pouvoir est à la fois tellement centralisé et tellement symbolisé que l'éventuelle découverte qu'il ait pu commettre des erreurs prend une importance démesurée, et risque d'entraîner des conséquences politiques disproportionnées. Les gouvernements successifs se sont tous trouvés d'accord pour ne pas créer de telles occasions. Moins on évalue, mieux on se porte : cet aphorisme qui résume la pratique vaut pour un gouvernement, pas pour la nation.

La seconde raison est qu'en France, à la différence de tout autre démocratie connue, le haut du pavé dans « l'establishment » politico-administratif national est occupé par les membres de nos Corps de contrôle. Ce personnel, dont je fais partie, meuble largement les fonctions de direction des administrations centrales, celles de conseillers politiques des différents ministres, et même celle de gouvernants. Or dans le domaine qui nous occupe, la formation et la culture administrative de ces hommes et de ces femmes est largement dominée par le contrôle comptable.

Peu de gens perçoivent que le contrôle comptable et l'évaluation des politiques publiques sont des démarches parfaitement étrangères l'une de l'autre, sinon même en partie

antagoniques. Et bien sûr cela est humain, chaque corps d'état est porté à défendre son territoire, à ne le laisser pénétrer ni administrativement ni intellectuellement. Ainsi la France fut-elle, depuis l'origine de la république, éradiquée de toute pratique d'évaluation des politiques publiques.

J'en fis la découverte assez tôt dans ma vie administrative, et cela me parut dommageable pour notre pays. Mais je me suis bien gardé d'engager à ce sujet un prêche pédagogique. Il aurait fait sourire. Il fallait une occasion. Ma nomination comme Premier Ministre allait la fournir.

Elle me fut donnée par le RMI. La mise en place de cette allocation généreuse, la première dans notre histoire à être ouverte aux adultes valides, s'accompagnait d'une procédure tout à fait nouvelle, le contrat d'insertion.

J'ai très vite pu faire partager ce point de vue que, la procédure en cause étant à la fois innovante et complexe, il serait prudent de réexaminer, pas trop longtemps après, le texte voté en fonction des résultats qu'il a permis d'obtenir.

C'est ainsi que la loi créant le revenu minimum d'insertion est la première de l'histoire de France qui institue son propre dispositif d'évaluation prévu pour être mis en œuvre deux ans plus tard. Cette évaluation fut en effet réalisée, et a permis, en une nouvelle délibération, quelques améliorations législatives de détail, dont le RMI s'est fort bien porté par la suite.

Mais bien avant que ne soit effectuée cette évaluation, c'est le bon accueil parlementaire et politique fait à cette idée, en fait à ce concept, qui m'a laissé penser que la France était mûre pour se lancer dans cette voie.

Appuyé sur un membre de mon Cabinet enthousiaste et expert de ces questions, Monsieur Patrick Viveret, j'arrive en quelques mois avec le soutien chaleureux de ma seule équipe et l'indifférence générale de tout le corps politique, à définir une doctrine et mettre en place des instruments.

Toute politique publique, civile ou militaire, centrale ou décentralisée a vocation à être évaluée. Les évaluateurs peuvent être des membres des grands corps de l'Etat ou des experts provenant de cabinets privés. L'évaluation étant fondamentalement étrangère au contrôle comptable, il importe d'en définir avec rigueur et clarté les objectifs, les moyens et les procédures. Au contraire du contrôle comptable l'évaluation portera le plus souvent sur des éléments qualitatifs, non ou peu quantifiables. Toutes ces raisons auxquelles s'ajoute l'importance particulière de la déontologie dans un domaine où l'on va faire jouer très vite la responsabilité politique, appellent la création d'un Conseil Scientifique de l'évaluation

chargé d'établir le cahier des charges méthodologique de chaque évaluation, et d'en apprécier le déroulement. Enfin aux trois questions : « Que faut-il évaluer ? Qui fera l'évaluation ? Qui tirera les conclusions de l'évaluation en termes de décision publique ? » seul un comité restreint de ministres peut répondre. Ce sera donc le « Comité interministériel de l'évaluation ».

Le Professeur Jean Leca accepta la Présidence du Conseil Scientifique, qui fut installé le 13 juillet 1990. Le Gouvernement avait sur ma proposition déterminé les cinq premières politiques publiques à évaluer, en commençant par la réhabilitation des logements sociaux.

Sur cette lancée vigoureuse, l'évaluation des politiques publiques prit un bel essor dans l'univers administratif français.

Les rapports annuels en attestent. Le Conseil Scientifique et son Président ont admirablement travaillé et dans un premier temps le Comité interministériel aussi.

Vous aurez sans doute à examiner ces premiers résultats. Jusqu'à nouvel ordre, je les crois honorables.

Mais l'enthousiasme politique s'est assez vite refroidi. J'ai quitté voici onze ans l'administration active de France pour siéger à Bruxelles. Cette aventure passionnante m'a écarté de la connaissance quotidienne de notre appareil d'Etat.

Du peu que j'ai pu apprendre, il résulte que trois types de dérives se sont fait jour.

La première est que, aussi bien intellectuellement que par le choix des évaluateurs, la culture du contrôle comptable a réaffirmé sa toute puissance. Le corps administratif français n'a pas vraiment fait sienne la distinction entre la régularité comptable et l'efficacité sociale d'une politique.

Mais de ce fait, la légitimité de l'évaluation s'affaiblissait. Il faut sans doute voir là la source de l'étonnante transformation du Conseil Scientifique en un étrange conseil national de l'évaluation, sensé assurer mieux cette légitimité, mais en fait titulaire d'une mission moins claire.

La deuxième concerne le rattachement administratif. Il ne saurait y avoir d'évaluation qui ne soit indépendante. Le meilleur rattachement est celui que connaissent les Etats-Unis : l'évaluation se fait sous le contrôle du Parlement. L'introduction de l'évaluation à laquelle je me suis livré en France, pas tout à fait par effraction mais presque, ne permettait pas une solution aussi élégante. Je l'ai donc placée sous l'autorité du Premier Ministre en donnant au Conseil Scientifique une garantie d'indépendance verbale mais formelle. Lors de certaines tribulations nous nous sommes trouvés en présence d'une demande du Commissariat au Plan de placer l'évaluation sous son égide. L'inspiration en était sympathique, et l'on peut même

augurer que le Commissariat s'en serait mieux occupé que le Comité interministériel. Mais l'idée que l'évaluation pourrait se faire sous l'autorité hiérarchique d'un haut fonctionnaire de l'exécutif représentait un accroc dangereux à la déontologie la plus évidente. Je fais partie de ceux qui ont combattu cette idée, je crois avec succès. Mais le seul fait qu'elle ait pu être émise montre bien que les exigences de la culture authentique de l'évaluation étaient loin d'être comprises et acceptées.

Enfin, la troisième dérive, la plus grave, est l'érosion sinon la disparition de l'intérêt gouvernemental pour l'évaluation. Le Comité interministériel semble avoir cessé de se réunir depuis un certain temps, et le Conseil National, apparemment n'a pas été renouvelé dans les délais. Bref, l'évaluation n'a pas eu le temps de devenir une de ces routines précieuses et respectées, nécessaires au bon fonctionnement d'un état.

Il est absolument nécessaire de réveiller le milieu administratif, de rappeler les politiques de tous bords à leurs responsabilités, et de redonner tout son lustre à une pratique respectée de l'évaluation.

Vous avez entrepris cette tâche. C'est une grande cause.

Tenez bon.

Michel Rocard »

II. Lettre adressée par Monsieur Raymond Barre, ancien Premier ministre

Monsieur le Président,

Je regrette vivement de ne pouvoir être aujourd'hui avec vous pour discuter de « l'évaluation des politiques publiques ». Ce sujet est essentiel tant du point de vue de l'efficacité des politiques que de leur contrôle démocratique. Par rapport à d'autres pays, la France est en retard sur ce point. La centralisation du pouvoir, l'importance des bureaucraties défendant avec vigilance leur rôle dans l'application des politiques et soucieuses d'échapper aux critiques, l'intérêt limité porté par le Parlement à la détermination précise des objectifs et de moyens des textes qu'ils votent alors que leurs commissions pourraient jouer un rôle essentiel en la matière (il y a heureusement quelques exceptions), expliquent le retard français.

Par ailleurs l'évaluation des politiques nécessite une objectivité et une indépendance de jugement que les organismes publics relevant des institutions politiques ne peuvent toujours exercer. La France manque d'institutions privées indépendantes : les Universités, qui pourraient jouer un rôle majeur, ne disposent pas des moyens nécessaires et d'équipes spécialisées.

La tâche que vous avez entreprise, avec le concours de personnalités qualifiées, est donc très importante : je vous exprime mes vifs encouragements et mes vœux de succès.

Vous avez bien voulu me communiquer une synthèse du « groupe de travail Réforme de l'Etat ». Permettez moi de présenter quelques observations et réflexions que m'inspire ce document.

J'approuve votre choix de vous consacrer à deux niveaux d'évaluation :

- le niveau 1 : évaluation ex ante permettant de choisir entre des stratégies alternatives. On ne pratique pas suffisamment l'étude des stratégies alternatives. Dans la mesure où un gouvernement définit une stratégie, il serait bon qu'il compare les actions qu'il veut mettre en œuvre avec d'autres possibilités d'atteindre les objectifs qu'il poursuit. Mais c'est à lui de choisir en fonction de ses orientations politiques ; ce choix doit être clair.*

- *Le niveau 2 : évaluation ex post destinées à constater les réalisations, les résultats, les impacts. Ces évaluations doivent se faire de façon périodique lorsqu'il s'agit de politiques dont la mise en œuvre s'effectue sur le moyen terme (plus de cinq ans). On peut alors observer si la trajectoire est correcte ou si des aménagements doivent être apportés aux actions menées.*

Je pense comme vous qu'une grave lacune existe : l'absence d'une stratégie globale de l'Etat. Le Commissariat général au Plan était qualifié pour concevoir cette stratégie. Dans les années soixante, il commença à s'orienter dans ce sens sous l'éminente direction de Pierre Massé. Le Plan aurait pu devenir l'instrument d'une stratégie mettant en relief les tendances lourdes de l'économie et de la société et présentant un ensemble d'actions coordonnées relatives au développement, à la stabilité financière, au progrès social – j'avais développé ce point de vue, en 1980, devant le Conseil Economique et Social. A partir de 1981, le Plan s'effaçât petit à petit. La nouvelle institution, qui remplace maintenant le Commissariat au Plan pourrait envisager une stratégie globale de l'Etat, dont il a plus que jamais besoin, pour éclairer au niveau opérationnel le programme d'action que fixe le Pouvoir Politique.

Comment procéder à l'évaluation des politiques publiques ?

Mon expérience me conduit à penser qu'il faut utiliser les moyens déjà existants, d'éviter un foisonnement des évaluations, dont on se lasserait vite, d'orienter vers l'évaluation des politiques des institutions qui l'effectuent déjà de façon imparfaite ou discrète.

J'envisageais pour ma part les actions suivantes :

- 1- *Repérer les évaluations ex ante auxquelles procèdent certaines administrations (notamment la Direction du Budget et l'Inspection Générale des Finances) et joindre ces évaluations aux rapports établis par les commissions du Parlement, de manière à les rendre publiques avant leur adoption parlementaire.*
- 2- *En ce qui concerne les évaluations ex post :*
 - a. *Charger la Cour des Comptes d'effectuer dans son rapport annuel des politiques engagées comme elle a déjà tendance à le faire depuis quelques temps.*
 - b. *En ce qui concerne l'évaluation des impacts, il faudrait à mon avis recourir à des « Think tanks » indépendants dotés de moyens suffisants. L'idée de créer au sein de la Fondation Concorde un institut spécialisé me paraît judicieuse.*

- c. *Créer, selon l'exemple donné par M. Michel Rocard, un « Comité Interministériel de l'Evaluation », assisté par un Conseil Scientifique.*
- d. *Charger ce Conseil Scientifique de faire chaque année le point sur la mise en œuvre des politiques engagées et de présenter un Rapport Public soumis au Parlement.*

Une expérimentation tenant compte des diverses suggestions pourrait être envisagée sur trois politiques :

- *Politique de cohésion sociale*
- *Politique de recherche*
- *Politique de défense (politique d'armement liée aux entreprises publiques et privées de défense)*

Voici, Monsieur le Président, les réflexions que me suscitent les travaux que vous avez engagés.

Raymond Barre

POURQUOI CE SUJET ?

Le but de la commission est de contribuer à placer l'évaluation au cœur des processus de décision et de fonctionnement publics. Pour la Commission qui a travaillé pendant près de deux années d'échanges et d'auditions, Il s'agit plus précisément,

- D'interpeller les Responsables Politiques Nationaux sur l'importance de l'évaluation des politiques publiques comme outil d'animation et de suivi de la Réforme de l'Etat ;
- De proposer des démarches concrètes permettant de progresser dans cette voie.

Le groupe est uni autour du constat de l'urgence et de l'ampleur du problème de la réforme de l'Etat. Cette dernière, pensons-nous, pourra se faire seulement quand les citoyens auront une vision suffisamment claire du fonctionnement de l'appareil public et de ses insuffisances. Le problème, dès lors, réside essentiellement dans l'extraordinaire obscurité des processus publics : décisions, flux financiers, rapports entre les objectifs affichés et les résultats. Même s'ils ont des convictions, les Français sont globalement mal informés des problèmes réels de l'Etat aujourd'hui d'où leur désintérêt pour la chose publique et le fort taux d'abstention. Certes les problèmes sont bien compris par une minorité de personnes dûment formées et placées au cœur des institutions, mais cette situation ne fait que contribuer à accroître le fossé entre elles et l'opinion publique.

Or, la réforme de l'Etat peut se faire, nous en sommes convaincus, pour le bien de tous. Il ne s'agit donc pas d'opposer tel groupe à tel autre (privé contre public par exemple). L'acceptation d'une réforme passe sans doute, nous en sommes convaincus, par la compréhension de l'intérêt qu'elle a pour tous à moyen terme.

Face aux constats formulés, ce que l'on appelle communément « transparence » apparaît comme l'élément facilitateur d'une prise de conscience collective et d'une identification des problèmes.

La mise en œuvre d'outils d'évaluation des politiques publiques (dont l'application des techniques de contrôle de gestion privées au public est un volet) est une dimension de cette transparence.

Mettre en évidence les problèmes, les porter à la connaissance du public, au moyen d'indicateurs simples, est le premier pas de l'acceptation des réformes par les administrés.

C'est aussi permettre la formulation d'un diagnostic objectif qui permettrait de dépasser les luttes idéologiques pour dialoguer de façon trans-partisane à partir de faits. C'est ainsi par exemple que le rapport Pébereau en établissant une évaluation de la structure de la dette publique, de son évolution, son affectation va permettre d'aborder sur une base objective et partagée les modalités de sa réduction.

L'évaluation est un facteur de motivation pour les acteurs de la mise en œuvre d'une réforme car elle leur permet de se focaliser sur l'objectif à atteindre et de mesurer le chemin parcouru.

Enfin, elle permet de tirer des enseignements lors de la mise en œuvre d'une réforme pour poursuivre ou modifier le tir

L'évaluation, en somme, est l'outil indispensable pour une réforme de l'état réfléchie, comprise et susceptible d'être mise en œuvre avec succès.

Nous sommes convaincus que :

- Notre déficit public n'aurait sans aucun pas atteint les proportions actuelles si les décisions de nos gouvernants avaient été éclairées par les apports de quelques évaluations bien faites et avec à propos.
- Nombre de débats publics sur des mesures gouvernementales nouvelles (toutes les politiques en faveur des jeunes par exemple) auraient été sans aucun doute moins difficiles si celles-ci avaient été, elles aussi, éclairées et accompagnées d'une évaluation *ex ante* définissant les finalités recherchées et les outils pour les suivre.
- Dans le domaine fiscal, les carences en matière d'évaluation *ex ante* sont flagrantes si l'on considère la profusion délirante des niches fiscales provisoires ou pérennes pour l'IR ou l'IS, beaucoup plus aisées à créer (pour satisfaire tel ou tel lobby ou dans un réel objectif de promotion d'une activité spécifique) qu'à supprimer !¹

Cela étant, la France a multiplié les évaluations sous toutes leurs formes : missions confiées à des personnalités, travaux de la Cour des Comptes etc. Elle a aussi créé des institutions permanentes dédiées à cette tâche : à l'initiative de Michel Rocard, le Conseil

¹ Lorsque le Parlement cherche à déterminer l'efficacité et l'utilité d'une niche fiscale, en vue de son éventuelle suppression, les rares informations disponibles sont le montant de la dépense fiscale correspondante et le nombre de personnes physiques ou morales concernées. Idéalement, il faudrait que le Parlement s'abstienne de voter toute niche fiscale tant qu'il ne dispose pas d'une étude d'impact sérieuse (absence régulièrement regrettée dans les commentaires des articles fiscaux des lois de finances)

Scientifique de l'évaluation, le Conseil national de l'Evaluation, le Commissariat Général au Plan, la Mission d'Evaluation et de Contrôle, la Haute Autorité à l'Evaluation et à la Prospective, sans parler des organismes de prévision ou d'études économiques comme l'OFCE ou le CAE.

Depuis 2006 se met en place la nouvelle LOLF qui devrait bouleverser le mode de gestion de notre administration en mettant en exergue la performance et par conséquent son corollaire direct l'évaluation. Mais l'impact réel ne pourra être vérifié qu'à moyen terme, et il reste pour l'instant un sujet de débat.

Malgré cette apparente richesse d'études et d'organismes se cache un déficit certain en matière d'utilisation de cet outil majeur qu'est l'évaluation.

Or l'abondance des évaluations en France cache cependant une absence réelle d'utilisation de l'outil.

Il reste que l'évaluation semble plutôt répondre à une logique de coup par coup qu'à une doctrine claire et à une volonté de systématisation.

Ce que nous proposons c'est de passer du système de management public, basé exclusivement sur le contrôle des Dépenses (contrôle *a priori* fait en principe en interne et contrôle *a posteriori* fait par la Cour des Comptes) au système de management sous-tendu par la LOLF, le management de la performance basé sur l'efficacité et l'efficacités auquel nous proposons d'ajouter le volet évaluation caractérisé par la qualité, la transparence, la pertinence et la cohérence des actions.

De façon un peu schématique mais réelle, surtout si l'on compare la gestion qui devrait être celle de l'Etat à celle du bon fonctionnement d'une entreprise, on peut distinguer 3 niveaux d'évaluations nécessaires :

- 1. des évaluations en amont des prises de décisions : celles-ci sont destinées, sur la base d'une analyse objective d'une situation, à proposer des solutions, en prévoir les résultats, et permettre ainsi de choisir entre des stratégies alternatives ;
- 2. des évaluations en cours de gestion pour s'assurer de la qualité de la gestion
- 3. des évaluations périodiques ou en aval, celles-ci sont destinées à constater les réalisations, à mesurer les résultats et à évaluer les impacts. Elles permettent ainsi d'analyser les écarts éventuels par rapport aux objectifs initiaux et leurs causes, de valider, et donc de poursuivre, corriger ou changer les politiques mises en œuvre.

Tout en étant conscient de l'importance du niveau 2, nous avons choisi de ne pas nous focaliser sur lui, car il nous a paru justiciable du contrôle et de l'audit internes publics, et pour la LOLF apporte certaines solutions ou espoirs, que nous n'avons pas l'intention d'aborder ni de critiquer.

En revanche les niveaux 1 et 3 ont retenu toute notre attention.

Au niveau de la formulation des politiques

Une grave lacune existe qu'on se bornera cependant seulement à mentionner (sans la traiter) : l'absence d'une **stratégie globale de l'Etat**, au niveau supérieur, capable d'éclairer les choix au niveau opérationnel des « politiques » ou des programmes d'action.

En revanche, il apparaît que l'Administration procède déjà à de nombreuses études ou évaluations, lorsqu'il s'agit d'éclairer des choix gouvernementaux ou sa propre action, au niveau de certaines politiques (études fiscales, ou en matière de santé publique, ou de défense, etc.)

Mais ces évaluations présentent des lacunes graves :

- Elles sont secrètes : il est donc difficile de juger de leur qualité, voire dans certains cas de leur réalité (Y a-t-il eu une étude sur le CPE par exemple ?).
- Elles ne sont pas présentées, ou rarement à l'appui du vote des mesures nécessaires, devant le Parlement, organe démocratique du choix, ou au moins de la validation des politiques ou des réformes gouvernementales
- Il s'agit d'évaluations faites par les « Services », et non par des organes indépendants ou au moins autonomes, travaillant « selon les règles de l'art » que doit revêtir toute évaluation, à savoir transparence, pertinence, cohérence, efficacité et efficience

A partir de ces constatations, les recommandations vers lesquelles nous nous orientons, pourraient être les suivantes :

- des recommandations visant à rendre **publiques** d'une part, et techniquement **crédibles** d'autre part, les évaluations faites par l'Administration, des politiques et réformes que le Gouvernement propose, avant leur adoption parlementaire et/ou leur mise en œuvre par les Administrations.

- des recommandations visant à renforcer les exigences du Parlement sur **la production** de telles évaluations et à augmenter son rôle de validation et d'arbitrage éventuel dans l'adoption des politiques ou des réformes gouvernementales.

Au niveau de l'évaluation des impacts des politiques

Les mêmes lacunes existent.

Au niveau des Administrations, des résultats sont parfois évalués (travail des Inspections générales par exemple), mais sont rarement diffusés, et cela n'a surtout rien de systématique. La situation devrait en principe changer avec la LOLF... à condition d'y veiller (1500 indicateurs ne constituent pas pour l'instant une évaluation des **résultats** dans la forme souhaitée)

LES EXPERIENCES FRANÇAISES D'ÉVALUATION

I. Historique

Les principaux dispositifs d'évaluation et les difficultés qu'ils ont rencontrées

La France a multiplié les évaluations sous toutes leurs formes : missions confiées à des personnalités, travaux de la Cour des Comptes etc. Elle a aussi créé des institutions permanentes dédiées à cette tâche : le Conseil scientifique de l'évaluation, le Conseil national de l'Evaluation, le Commissariat Général au Plan, la Haute Autorité à l'Evaluation et à la Prospective, la MEC, sans parler des organismes de prévision ou d'études économiques comme l'OFCE ou le CAE. Depuis 2006 se met en place la nouvelle LOLF qui devrait bouleverser le mode de gestion de notre administration en mettant en exergue la performance et son corollaire direct l'évaluation.

Voici une synthèse des difficultés rencontrées, d'après le rapport IFRAP de janvier 2001.

- **Le CIME** : créé par Michel Rocard en janvier 90, il engageait les enquêtes d'évaluation proposées par les administrations, examinait les rapports et décidait des suites à leur donner. Le Comité Interministériel de l'Evaluation était aidé par deux organismes rattachés au Commissariat Général au Plan : le FNDE (Fonds National de Développement de l'Evaluation) chargé de financer les enquêtes et le CSE (Conseil Scientifique de l'Evaluation) qui devait donner son avis sur la faisabilité de l'enquête et sur la qualité de celle-ci a posteriori.
 - **Des résultats décevants** : 15 rapports 5 ans après sa création, trop de sujets sociaux et pas assez de sujets économiques, des enquêtes trop longues (enquête sur la faisabilité en moyenne 2 ans et presque autant sur l'étude elle-même), évaluation des politiques au sens large (exemple : réhabilitation du logement social) et pas des programmes et surtout des administrations qui sont supposées se réformer elles-mêmes.
- **Le Conseil National de l'Evaluation.**

Le CNE a été créé par décret du 18 novembre 1998 et a duré 3ans, Il n'a pas été renouvelé après l'élection présidentielle. Pourtant, son non renouvellement était à l'origine

motivé par la volonté réelle du gouvernement de reprendre plus globalement le problème de l'évaluation.

Il avait deux missions :

- Proposer une proposition d'évaluation à réaliser chaque année.
- Apprécier les valeurs des évaluations réalisées.

Pendant son existence il a eu un fonctionnement efficace: grand nombre d'évaluation réalisées, même si elles étaient longues et lourdes.

Parmi les problèmes rencontrés :

1. au lancement, il y avait la volonté d'un ministre. A l'arrivée, il n'y avait souvent personne pour porter la conclusion.
2. il est difficile de faire de l'évaluation des politiques publiques sans une vision globale de la Réforme de l'Etat
3. Les évaluations doivent en principe être publiques et transparentes or les évaluations interministérielles ne l'étaient pas, celles de Finances non plus
4. Le Parlement qui aurait dû être le demandeur majeur d'évaluations et l'acteur de leur mise en œuvre se contentait d'auditions sans valeur ajoutée et sans suite.
5. Enfin un problème culturel important : aucun homme politique ne veut dire qu'il a fait une chose en fonction d'une évaluation !

Anecdote intéressante : le Sénat a supprimé un amendement sur la loi de décentralisation sur l'évaluation nécessaire des politiques publiques. Les sénateurs considéraient que l'élection est une évaluation suffisante de leur politique !

- **La MEC** : créée en février 99 par Laurent Fabius, la Mission d'Evaluation et de Contrôle de la commission des Finances de l'Assemblée Nationale, elle devait examiner chaque année un certain nombre d'actions publiques transversales en commençant par les plus coûteuses et les plus opaques dans leur fonctionnement et leurs résultats. Le suivi des recommandations issues des 4 premières études sur des sujets audités par la Cour des Comptes (qui s'est massivement impliqué dans le travail de la MEC) a été réalisé et a été publié.

Des résultats décevants : sur les **30 recommandations** issues de ses 4 rapports, **9 non chiffrées**, sans limite d'application, trop vagues pour être suivies d'effet (de l'ordre du YAKAFOKON) ; **5 dont l'application était soit décidée** soit sur le point de l'être ; **10 recommandations nouvelles** que l'administration a implicitement refusé d'appliquer ; **6 recommandations nouvelles** que l'administration va peut-être

appliquer. Mais **0 recommandations nouvelles** acceptées par l'administration et **diminuant les dépenses de l'Etat.**

- **La Cour des Comptes** : sa tâche prioritaire est de vérifier la conformité des dépenses publiques avec la loi (certification) et du bon emploi des fonds publics.

Ses limites : l'esprit de corps de ses magistrats (fonctionnaires) vis-à-vis des administrations auditées, leur formation de juristes et non d'ingénieurs ou de consultants spécialistes de l'évaluation, des méthodes de travail inadaptées aux audits de performance, **une auto saisine qui ne laisse pas au Parlement de place pour demander des enquêtes comme il en a le droit.**

II. Pourquoi les différentes tentatives de mise en place d'une évaluation des politiques ont-elles échoué ?

Les institutions étatiques sont-elles aujourd'hui bloquées? Pas complètement, si l'on considère certaines améliorations intervenues depuis 25 ans. Des services tels que l'établissement des cartes d'identités et passeports ou les résolutions des problèmes fiscaux ont connu des progrès considérables. Pourtant, de nombreuses autres tâches de l'Etat semblent incapables de s'améliorer. Comment rendre compte de ce blocage ?

Analyse de Nicolas Tenzer

(extrait de son audition devant la Commission)

De réelles lacunes sont aujourd'hui perceptibles dans l'Etat, à deux niveaux.

Au niveau de la décision politique tout d'abord. Cette dernière est le plus souvent totalement bloquée. Par manque de courage, ou plus sûrement par manque « d'intelligence de la réforme », de réflexion sur ce qu'il conviendrait de faire. Les cabinets ministériels agissent le plus souvent dans l'urgence, voire la précipitation, et ne savent (ou ne peuvent) pas prendre le temps nécessaire à la décision réfléchie. Il n'y a ainsi aucune réflexion sur les structures à mettre en place pour réformer.

Une anecdote illustre bien cette « amateurisme » des cabinets. En 2002, un nouveau gouvernement est nommé. Un ministre appelle alors pour demander ce qu'il convient de faire ! Dans les faits, les ministres mettent un à deux ans pour se faire une idée des dossiers. Or la réforme n'est possible qu'au début d'une législature, et devient plus difficile à mesure que les élections suivantes approchent.

La deuxième grande lacune réside dans l'absence quasi-totale d'utilisation des organes de réflexion de la République dans la réflexion. Des institutions tels que le Plan sont (ou plutôt étaient) pourtant vouées à la réflexion de fonds sur les questions de la réforme de l'Etat. Elles ne sont jamais consultées.

Une autre anecdote met en lumière l'état d'esprit préoccupant des dirigeants politiques. A telle proposition que lui était faite, le cabinet répondait : « en quoi cette proposition peut-elle être utile au Premier Ministre ? » La perspective électoraliste reste souvent la seule présente à l'esprit des décideurs publics. Il n'y a aucune structure gouvernementale capable de porter la réforme de l'Etat et de fixer des finalités, de déterminer clairement des objectifs.

Les actions ne sont ainsi que trop rarement planifiées. Il n'y a aucune vision à moyen terme (deux ans) des actions entreprises. Le court terme reste l'horizon des décideurs publics qui gèrent dans la précipitation et le stress les urgences du moment.

Un autre travers à noter réside dans l'incapacité de l'Etat à déterminer précisément quelles sont ses missions et à mettre en face des compétences. Cette dernière notion est en particulier inconnue de la gestion du personnel public, qui ne raisonne toujours qu'en termes de corps. Celui-ci n'est pourtant qu'un instrument fort imparfait de motivation des fonctionnaires : à quarante ans, la carrière d'un fonctionnaire n'offre ni perspective salariale, ni espoir de progrès des responsabilités. Un « plafond » est donc atteint extrêmement tôt, ce qui est propre à démotiver les individus.

La question de l'évaluation des politiques publiques est emblématique des problèmes qui se posent. Alors que le Plan, du temps où il était chargé de cette tâche, n'affectait qu'une demi personne à l'évaluation interministérielle, les Etats-Unis d'Amérique comptait plus de 300 personnes dans la division évaluation du *General Accounting Office*.

Autre point d'achoppement de la réforme : le manque de concordance discours/actes. Un blocage se produit en pratique dès qu'il est question de toucher aux institutions. Par exemple, sur la question du grand retard de la transcription des directives européennes en droit français (nous occupons la dernière place en Europe), une solution pourrait être de permettre au Parlement de prendre en charge de plus près ce problème. C'est impossible pourtant, car on considère que cela toucherait à l'équilibre des pouvoirs et contre-pouvoirs mis en place par la constitution.

Pourquoi les différentes initiatives en matière d'évaluation ont-elles échoué ?

Voici

Les freins sont d'origine culturelle, psychologique et structurelle :

- Le manque d'intérêt des parlementaires renforcé par leur méconnaissance du fonctionnement des institutions
- L'insuffisance du nombre d'hommes forts et compétents convaincus de l'intérêt de l'évaluation et capables de porter le sujet
- Ce n'est pas un argument électoral
- La crainte de la sanction et du risque d'être évalué soi-même (pas le droit à l'erreur)
- La faible culture du résultat. On confond constat et analyse des causes

- La difficulté à raisonner en termes de Valeur Ajoutée d'une politique par rapport à une situation antérieure
- La prégnance de l'idéologie dans le débat législatif peu en rapport avec le pragmatisme de l'évaluation
- Impact des recommandations insuffisant ou effets non mis en valeur
- Un concept considéré comme relevant des seuls experts
- Le culte du « tout ou rien », des objectifs exagérément ambitieux qui ne souffrent pas d'à peu près (pas d'expérimentation possible)
- Le sentiment d'une démarche qui relève du privé et qui n'est pas adaptée au secteur public (le bien ne se mesure pas)
- Le lien trop fort entre gouvernement et parlement qui empêche celui-ci de jouer son rôle de contrôle de l'exécutif et d'aiguillon dans la recherche d'une meilleure efficacité de l'Etat
- Les rapports conflictuels entre majorité et opposition qui font craindre que les résultats de l'évaluation ne soient « récupérés » à des fins politiciennes
- La volatilité des gouvernements, l'évaluation n'ayant de sens que dans la continuité
- La résistance des administrations mises en cause
- Au niveau des organismes eux-mêmes différentes raisons :
 - alternance trop courte des présidences des organismes et offices d'évaluation créés,
 - parfois manque de moyens notamment en termes de ressources d'expertise et d'audit,
 - défaut de méthode,
 - absence démobilisatrice d'auto saisine,
 - absence de pouvoirs de contrôle (influe sur le choix des audités et la mise en œuvre des recommandations),
 - procédures trop lourdes et trop longues (ou trop courtes !), administrations concernées non impliquées dans l'audit et dans la recherche de solutions,
 - débats avec le parlement non publics,
 - parfois connivence et esprit de corps des membres des offices vis-à-vis de leurs collègues audités

NOS RECOMMANDATIONS

I. Créer l'Observatoire pour la promotion de l'évaluation des politiques publiques

Organisme de lobby et de promotion de concepts d'évaluation, de suivi politique. Ce n'est pas une société d'experts, mais une instance de promotion du problème auprès de l'opinion.

Quelles sont les caractéristiques de cette « culture de l'évaluation » que nous appelons de nos vœux ? Il nous semble qu'une telle culture n'existera qu'à partir du moment où ce thème deviendra une préoccupation partagée par tous les acteurs de la République.

1. Mobiliser les citoyens

Les citoyens sont bien sûr les premiers concernés. En tant qu'administrés, contribuables et électeurs, nous sommes devrions tous être demandeurs d'évaluation des politiques suivies par nos dirigeants. Les médias ont un rôle déterminant à jouer dans cette direction. Nos concitoyens ont montré un grand intérêt pour les débats politiques télévisés de qualité.

Nous proposons que l'une des grandes chaînes monte une série de émissions à une heure de grande écoute sur l'évaluation rétrospective de nos politiques publiques.

De même les grands magazines devraient consacrer une série de reportages sur l'évaluation du suivi des différentes politiques mises en œuvre en faveur des jeunes, des banlieues, des personnes âgées,...

Les exemples ne manquent pas, ils pourraient être enrichis par des expériences internationales et pourraient servir à éclairer le débat public lors des prochaines échéances électorales.

Cette nécessaire mobilisation de l'opinion publique n'est malheureusement pas suffisante à créer les conditions d'un développement des habitudes d'évaluation. Pour accompagner et entretenir la demande des citoyens en la matière, il faut aussi que les différents responsables s'en fassent les hérauts.

2. Mobiliser les parlementaires

Nous proposons de mobiliser les Parlementaires en :

- Faisant de l'évaluation des politiques publiques un argument électoral responsabilisant
- Démystifiant l'évaluation de son aspect technocratique pour en souligner les critères fondamentaux à savoir transparence, pertinence, cohérence, efficacité et efficience
- Les formant à l'élaboration de cahiers des charges d'évaluation, pour les mettre en mesure de demander et suivre des études d'évaluation
- Sensibilisant à une nouvelle façon d'élaborer des propositions de loi
 - qui intègrent leur évaluation
 - qui s'adosent en amont sur les études et les recommandations de think tanks
 - qui prévoient l'expérimentation possible des lois avant leur extension

3. Mobiliser les partis politiques et les leaders politiques

La préparation des plates formes électorales est le moment propice pour s'engager sur l'évaluation.

- Les partis devraient procéder à des évaluations amont de leurs propositions majeures. Cela augmenterait leur crédibilité.
- De plus les partis devraient engager leurs candidats à agir pour faire de l'évaluation un outil majeur du débat démocratique

Dans la même ligne, il nous paraît indispensable de mobiliser nos leaders politiques sur le sujet de l'Evaluation

- En particulier nous pensons interpeller les candidats à la présidence parce que l'échéance des élections présidentielles offre une fenêtre de tir exceptionnelle pour mettre en place les changements et faire bouger les mentalités
- Interpeller les candidats aux grands rendez-vous électoraux (y compris les municipales et régionales). Nous leur demandons :
 - D'inscrire le principe de l'évaluation dans leur programme
 - De faire appel au principe de l'évaluation ex ante (prospective) avant de proposer une politique

- D'évaluer lorsqu'ils sont au pouvoir une politique lors de sa réalisation, communiquer sur ses résultats, en tirer les enseignements
- De promouvoir la culture d'évaluation au sein de l'Etat, la création d'organismes d'évaluation publics ou privés

II. Créer l'Office national de l'évaluation des politiques publiques (ONEPP)

Définitions (rappel)

Par « politique publique » nous entendons, toute action cohérente du Gouvernement ou toute activité administrative déterminée, destinée à produire des effets et résultats conformes aux objectifs **politiques** souhaités.

Par évaluation, on entend la mesure ou la constatation des résultats attendus, ainsi que celles des effets collatéraux, (l'ensemble des 2 constituant les « impacts »), de cette « politique », de ce programme, de cette action ou de cette activité, soit avant qu'elle se déroule (ex ante ou a priori), soit pendant (in itinervis) soit après (ex post ou a posteriori).

Champ de l'étude et partis pris :

- 1) La présente proposition est en cours de finalisation et ne met pas fin à la réflexion. Par ailleurs, elle ne se comprend que par rapport à l'ensemble des propositions et des travaux du Groupe Concorde.
- 2) Nous avons volontairement choisi d'appuyer l'évaluation des politiques publiques sur le Parlement et l'opinion publique.

Pour autant, nous ne méconnaissons nullement les évaluations que l'Administration devrait conduire, ni surtout sa nécessaire coopération avec les demandes du Parlement, qui sans cela échoueront. - l'opposition systématique nuit à l'objectivité de l'évaluation, - lorsqu'on considère des politiques publiques, la bonne évaluation est de l'intérêt de la majorité et de l'opposition (cf. la persistance des problèmes sur de nombreuses politiques: ville, sécurité, éducation, etc.) car la résolution des problèmes demande de nombreuses années et probablement plusieurs alternances.

- 3) Dans cet esprit, nous tenons à souligner enfin, que tout l'intérêt des demandes d'évaluation ex ante que nous préconisons, réside moins dans la tentative de simuler le futur d'une politique, que dans l'obligation qu'elle fait peser sur l'Administration et le

Gouvernement, d'afficher clairement pour chaque action les objectifs et les impacts attendus et d'indiquer quels résultats de préférence mesurables, ils espèrent obtenir.

a) Le constat

Même si de nombreuses études de l'Administration existent (Services d'études des Ministères, Plan, Direction de la Prévision, travaux des Inspections Générales, etc.), nous avons la conviction que celles-ci :

- Ne couvrent pas l'ensemble des sujets devant faire l'objet d'une évaluation
- N'ont pas les qualités de véritables évaluations (à savoir en particulier la pertinence, la cohérence, la transparence, l'efficacité et l'efficacités)
- Sont rarement indépendantes des donneurs d'ordre (elles sont souvent faites pour soutenir au lieu d'éclairer)
- Sont rarement connues des Parlementaires qui doivent se prononcer sur le vote des mesures ou apprécier leurs résultats au nom de l'opinion publique.

Bref ces (éventuelles) évaluations demeurent internes à l'Administration, ce qui empêche de connaître leur champ, leur qualité et leur indépendance.

Surtout, elles ne constituent pas une démarche systématique, itérative (c'est-à-dire en boucle) et démocratique.

Première remarque. Le dispositif que nous envisageons devra assurer que:

1. des évaluations (ex post) seront faites régulièrement pour vérifier et actualiser des décisions structurelles sujettes à évolution prises dans le passé
2. des évaluations ex ante seront faites chaque fois « que nécessaire » (voir plus loin les divers cas)
3. l'évaluation sera indépendante et objective
4. elle sera techniquement de qualité et donc crédible
5. elle sera communiquée aux Parlementaires (et donc transparente)

Cela nous conduit donc déjà à préconiser, quels que soient ses modalités et ses liens, un dispositif d'évaluation « **au-dessus et en dehors** » de l'Administration.

Deuxième remarque. Le dispositif :

- Ne doit pas « ligoter » l'action gouvernementale : on ne peut tout évaluer et on ne disposera pas toujours du temps nécessaire.
- Ne doit pas constituer une arme politique contre le Gouvernement ou une tribune systématique pour l'opposition
- Ne doit pas conduire à préconiser un organisme gigantesque et donc coûteux.

b) Quant faudrait-il exiger une évaluation ?

Nous avons rejeté l'exhaustivité (tout évaluer) et distingué en revanche **quatre** cas où des évaluations semblent nécessaires:

1. Les évaluations récurrentes ou de départ des principales activités administratives ;

Sur l'exemple de ce qui s'est fait au Canada en 1994-95 et appelé l'Examen des Programmes et de ce qui se fait au Royaume-Uni pour les Agences tous les 5 ans, une évaluation des activités, au moins principales de l'Etat, devrait être faite et répondre aux grandes questions suivantes :

1a.- Le service rendu est-il toujours utile (correspond-il à un besoin) ? 1b.- Sert-il l'intérêt public ?

2. La prestation est-elle effectuée à un coût raisonnable par rapport au service rendu (« value for money »)

3.a.- Le service rendu (par l'Etat) n'est-il pas redondant avec d'autres prestations ?

3.b.- Dans ce cas peut-on les regrouper, ou en supprimer, pour plus d'efficacité ou d'économies ?

3.c. Le service rendu est-il cohérent avec les autres actions de l'Etat ?

4.- Le service rendu pourrait-il être exécuté avec plus d'efficacité ou à moindre coût, à un autre échelon (décentralisation, établissement ou entreprise publics ?)

5.a.- le service rendu pourrait-il être confié au secteur privé ? 5.b : avec quelle efficacité ?

5- Le coût du service rendu est-il soutenable financièrement dans le temps ?

6- Quels sont ses impacts positifs (objectifs) et négatifs (risques) en dehors même des prestations et résultats attendus ? Effets attendus et effets collatéraux.

7- Quels sont les exemples étrangers de gestion du même service, selon quelles modalités, avec quels résultats ? (benchmark)

Etc.

2. Les Evaluations qui devraient sous tendre, chaque année, la nouvelle Loi de finances.

Pour elles ne se posent ni le problème de l'urgence, ni celui d'un frein quelconque à l'action gouvernementale : c'est bien la moindre des choses que le Gouvernement justifie son projet de Budget devant le Parlement par des évaluations concernant les impacts prévus pour chaque programme (ou chaque « politique »).

Or à cet égard le nouveau système de la LOLF est loin pour l'instant de présenter les caractéristiques nécessaires. Au niveau des PAP (programmes d'actions prioritaires) des objectifs existent mais **les affichages ex ante d'impacts sont rares** (effet global recherché et mesurable). Corrélativement, les indicateurs (plus de 1500!) sont le plus souvent des indicateurs directs de résultats, voire d'activité et très rarement d'impact. Le genre de questionnement évoqué en 1°, est particulièrement absent.

- Dans une gestion publique axée par la performance, il revient à l'Exécutif de présenter des projets de programmes et de performance et, une fois ceux-ci votés par le Parlement, de les exécuter dans le cadre voté et d'en rendre compte.

L'Exécutif doit donc veiller à la qualité, à la fiabilité des programmes et des rapports d'activité (crédits, résultats). Il doit donc mettre en oeuvre, à son niveau, des dispositifs d'audit (cf audits du CIAP en France) voire se livrer à une première évaluation des résultats (les ministères canadiens se livrent à une évaluation de leur politique ou de certaines mesure.... et le Secrétariat du Conseil du Trésor définit un cadre d'évaluation des politiques publiques, le Vérificateur général , de son côté, publiant une évaluation du cadre d'évaluation du Secrétariat du Conseil du Trésor).

- Ces dispositifs internes à l'exécutif doivent être nécessaires à la bonne gestion des programmes de politique publique, mais ils ne peuvent se substituer à l'évaluation qui est externe, indépendante, et porte sur toutes les conséquences des politiques publiques (et pas seulement sur leur coût ou leur résultats immédiats)

- Cependant, l'évaluation sera d'autant plus efficace qu'elle s'appuiera (entre autres) sur des analyses claires faites par l'exécutif. Toutes proportions gardées, on retrouve ici la problématique de niveaux différents où le " supérieur" s'appuie sur les travaux des autres (cf les relations audit externe-audit interne-contrôle interne).

On pourrait citer un passage du rapport Lambert Migaud de juin 2005 qui est très clair à cet égard.

3. Les Evaluation ex-ante des projets ou propositions, de réformes, de lois –cadres, etc, **en cours** d’année, y compris voire surtout, ceux **sans** incidence budgétaire : exemples : CPE, projet de loi sur l’immigration,...discours de politique générale du Premier Ministre, etc, qui font actuellement défaut.

Au fond il s’agirait, pour toute **modification substantielle**, soit budgétaire, soit de politique suivie, de disposer d’une évaluation.

A nouveau la grille proposée au 1° correspond bien à ce qu’il serait souhaitable de pouvoir fournir au Parlement et à l’opinion.

4° Les Evaluations ex post ou après un temps déterminé, pour tirer les enseignements de l’action entreprise (résultats et effets collatéraux) et en tenir compte dans la poursuite, l’inflexion ou l’arrêt de la politique en cause, soit que ces évaluations aient été expressément prévues à l’origine, soit que le Parlement ou l’Organisme le demandent.

c) Quel type d’organisme ?

Compte tenu du rapport Tron, nous savons que les organismes chargés et capables de faire des évaluations sont très nombreux, trop même : un millier dont 3 à 400 sont sérieux.

Or, notre idée maîtresse est que le premier demandeur à devoir et pouvoir **exiger** des évaluations, est le Parlement. Dès lors la nécessité d’un organisme **chapeau** à créer, s’impose comme celui chargé de recevoir et d’orienter (ou de sous-traiter), les demandes du Parlement. (Par Parlement, nous entendons la Commission compétente pour l’examen du projet ou de la proposition ou la Mission d’Evaluation et de Contrôle, la MEC).

Mais au-delà, cet organisme, une sorte de Haute Autorité de l’Evaluation, aurait un pouvoir propre d’auto saisine, et déciderait dans le cadre d’un plan stratégique qui lui serait propre, d’établir son propre programme d’évaluations, sachant qu’il pourrait répartir ses moyens entre par exemple à 60 % sur les études de fond récurrentes et à 40 % aux évaluations contingentes demandées au début de chaque législature.

Nous nous sommes longuement interrogés sur le rôle et les attributions du Centre d'Analyse Stratégique, ancien Plan, créé par un Décret du 6 Mars 06, pour savoir s'il ne pouvait pas jouer ce rôle ?

En réalité le CAS se situe au niveau de la définition de **stratégies**, et coordonne à ce titre certains organismes, et n'intervient pas au niveau de l'action gouvernementale. (et des organismes d'évaluation)

Cette distinction (outre le fait que le CAS se situe à l'intérieur de l'Administration), a permis cependant de mieux préciser, ce que nous voulons. Le CAS étudie p.e la situation énergétique française à l'horizon 2050 ; en revanche il n'évalue pas les conséquences d'une politique de rapprochement du prix du gaz oil et de l'essence... Or, c'est bien de cette dernière sorte d'évaluation dont nous voulons. Autre exemple : des études, et sans doute des évaluations, sont faites par le CAS sur l'emploi des jeunes... mais si le Gouvernement décide de porter l'apprentissage de 14 à 16 ans, une **évaluation** de cette mesure sera nécessaire avant son adoption, etc.

Il s'agit donc d'évaluations des mesures opérationnelles décidées par le Gouvernement, soit dans le cadre du Budget et d'une programmation pluriannuelle qui y est attachée, soit pour satisfaire certains objectifs urgents par des « réformes » ou des mesures improvisées en cours d'année.

Dans ce dernier cas le Gouvernement pourrait invoquer l'urgence, sous sa responsabilité, mais la Loi devrait alors expressément prévoir une évaluation à un terme défini (ou à plusieurs termes: 6 mois, un an, 2 ans).

Aspects politiques : Composition de l'Organisme préconisé.

La volonté politique est essentielle pour la réussite du projet préconisé :

En Grande-Bretagne, le Président du GAO est automatiquement un membre de l'opposition. En France au contraire, l'Organisme ne peut être ni dans la main de la majorité, ni servir de tribune à l'opposition. Il est nécessairement **bipartisan ce qui explique pourquoi nous avons souhaité mettre ce colloque sous le parrainage de M. Barre et de M. Rocard : nous pensons que les idées évoquées et les outils que nous proposons de mettre en œuvre doivent être nécessairement transpartisans.**

De ce fait on pourrait donc penser à une présidence incontestée ou à une présidence rotative ou à une présidence bicéphale.

En effet un tel organisme suppose un travail de fond et consensuel, – l'opposition systématique nuisant à l'objectivité de l'évaluation, – lorsqu'on considère des politiques

publiques, la bonne évaluation est de l'intérêt de la majorité et de l'opposition (cf la persistance des problèmes sur de nombreuses politiques: ville, sécurité, éducation,etc..) car la résolution des problèmes demande de nombreuses années et probablement plusieurs alternances Cette idée doit être combinée avec la première, celle de son adossement au Parlement, et plus particulièrement à la MEC dont le rôle d'évaluation serait renforcé. A cette occasion rappelons que l'évaluation est plus une démarche de progrès et de retour d'expérience pour maintenir ou infléchir une politique donnée qu'une démarche de contrôle au sens de contrôle de régularité, telle que l'exerce en particulier la Cour des Comptes.

La MEC serait en majorité le Conseil d'orientation de ce nouvel organisme, qui devrait comporter un 2^{ème} niveau en plus du chapeau politique, un niveau technique et opérationnel composé de personnalités indépendantes de très haute compétence en mesure de piloter les évaluation à réaliser.

Il est essentiel enfin que l'Administration ne puisse refuser son concours aux travaux d'évaluation. Il faudrait donc directement prévoir un droit d'investigation pour tout évaluateur désigné par l'Organisme ou organiser une délégation de ce droit à partir du Parlement qui le détient.

d) Synthèse de notre proposition

Notre proposition peut se résumer ainsi :

Avant tout, organiser une pression forte et continue (les actions entreprises au Canada et au Royaume Uni, ont débuté il y a 12ou 15 ans et ne sont pas terminées) **en faveur d'une pédagogie de l'évaluation, dirigée vers les « fabricants » de lois** (Administration, Gouvernement et Parlement), lesquels devront peu à peu accepter d'afficher des objectifs stratégiques clairs et des impacts attendus mesurables, (préalable indispensable à toute évaluation), pour toute activité importante et toute initiative substantielle de l'action publique.

Pour assurer le suivi de nos recommandations nous avons décidé au sein de la Fondation Concorde de pérenniser l'action de notre Commission en le transformant en un Institut pour la Promotion de l'Evaluation des Politiques Publiques.

Cet Institut aura pour objet :

- De développer une culture de l'évaluation en liaison avec les Universités, Associations d'évaluation, la Cour, Inspections ministérielles, les Cabinets de conseil etc.,
- D'organiser une pression continue et une action de propagande et de pédagogie permanentes sur tous les acteurs fabricants de lois ainsi que sur l'opinion publique, afin de mieux « vendre » l'évaluation.

Son objectif sera d'en faire peu à peu une **nécessité ou un impératif politique**, qui ne pourra être refusé qu'aux risques et périls de celui ou de ceux qui voudraient l'éviter.

Pour cela nous proposons finalement les créations suivantes :

Une Haute Autorité de l'Evaluation : l'ONEPP, L'office national de l'évaluation des politiques publiques

Il est décrit dans cette Note, au service essentiellement du Parlement, à la fois bipartisan et hautement qualifié, chargé :

- **D'établir son programme pluri annuel et annuel d'évaluations** (à partir de demandes émanant du Parlement, du Gouvernement et de sa propre initiative). Dans cet esprit, nous proposons une première liste de politiques à évaluer proposées par notre Groupe. Cette liste non exhaustive met en évidence d'ores et déjà les nombreux domaines politiques justiciables d'une évaluation amont ou aval et représente une charge de travail de plusieurs années pour les organismes qui seront chargés de réaliser ces études. Cette liste mérite bien sûr d'être revue par la MEC et le Gouvernement avant de constituer la feuille de route du nouvel organisme.

- **De répartir les études, après appréciation de l'urgence**, entre les organismes existants publics ou privés
- **D'en garantir la qualité** (« quality assurance »)
- **D'en exploiter et diffuser les résultats**
- **de suivre l'application ou la mise en œuvre des résultats**
- **Et surtout d'assurer la transparence (publication des travaux, voire des opinions divergentes)**

Pour des raisons évidentes de cohérence, cet organisme unique aurait la responsabilité des études tant a priori, (propositions et projets de lois représentant une « politique »), que ex post, (toutes les lois votées sous réserve d'évaluation périodique), ainsi que des études récurrentes citées ci-dessus, et enfin des évaluations ad hoc rendues nécessaires par l'activité économique, politique ou sociale.

Combien d'études l'organisme pourrait-il réaliser ?

Il ne paraît pas réaliste d'exiger que l'ONEPP réalise tout de suite un grand nombre d'études. L'effet d'expérience jouant, une montée progressive du rythme de travail est cependant envisageable.

Nous proposons que l'organisme arrive progressivement à l'activité nominale d'une quarantaine d'études annuelles.

Combien de personnes devront travailler dans l'organisme ?

Nous estimons qu'un responsable de projet par dossier doit être nommé (donc en comptant les recouvrements nécessaires une cinquantaine de chefs de projets ; un secrétariat d'une dizaine de personnes ; une équipe chargée du suivi de la mise en œuvre des recommandations, une équipe chargée de la communication des résultats, des évaluations et des relations avec la presse, soit en une centaine de personnes ; le reste des ressources est à l'extérieur est suffisant, compte tenu du fait que la réalisation des études est sous-traitée à différentes entités privées. Ces personnes, ainsi que les « consultants » utilisés pour chaque dossier, devront être capables de visions transverses. Leur formation devra être diverse : sociologues, consultants en gestion de changement, économistes... magistrats financiers, universitaires, personnalités qualifiées)

Quel budget pour l'ONEPP ?

Concernant le budget, une dotation budgétaire devra être prévue pour la première année, ensuite, à l'image d'autres organismes internationaux, on étudiera la possibilité de rémunérer les personnels sur les économies faites. Un pays du poids de la France doit pouvoir justifier de moyens suffisants et sérieux. Rappelons à ce propos que le NAO affiche des **économies, proposées, acceptées et réalisées** de 8 Livres pour chaque livre investie en évaluation et le GAO plus encore !

Quelle organisation interne ?

Elle est de type sociétaire, les Parlementaires constituant en majorité le Conseil d'Administration.

Ils désignent parmi eux un Président (voir supra) et choisissent un Directeur Général, personnalité extérieure qualifiée, pour une période fixée garantissant son indépendance.

Développer une culture de l'évaluation en liaison avec les Universités, Associations d'évaluation, la Cour, Inspections ministérielles, les Cabinets de conseil etc.)

ANNEXES

I. Présentation des membres de la commission Réforme de l'Etat

1. Les membres de la commission

Michel Rousseau
Paul Ohana
Olivier Babeau
Alain Turc
Alain-Gérard Cohen
Xavier Didry
Dominique Ettighofer
Yves le Dauphin
Clément Pitton
Jean-Paul Cossart
Hervé Lambel
François-Régis Benois
Claude Roche

2. L'équipe d'organisation du colloque

Michel Rousseau, président de la Fondation Concorde
Paul Ohana, président de la commission
Olivier Babeau, rapporteur
Alain-Gérard Cohen, recommandations générales
Hervé Lambel
Alain Turc

Claude Roche

Xavier Didry, cas Santé

Hervé Lambel, communication

II. Liste des personnes auditionnées

- **André Barilari**, Directeur du CIAP.
- **Jocelyne Bourgon**, haut-fonctionnaire canadienne ayant activement participé à la réforme de l'Etat canadien.
- **Yves Cannac**, membre du Conseil Economique et Social.
- **Guy Cauquil**, Président de la SFE Société Française d'Evaluation.
- **André Cousquer**, Président du Conseil National de l'Evaluation.
- **Jean-Michel Fourgous**, Député et membre de la Commission des finances, maire d'Elancourt.
- **Armand Laferrère**, Conseiller Référendaire à la Cour des Comptes, Directeur de la Stratégie d'AREVA N.T.
- **Gérard Longuet**, sénateur de la Meuse. Membre de la commission des finances
- **Jean-Michel Palagos**, Contrôleur Général des Armées.
- **Michel Rocard**, ancien Premier ministre, député européen.
- Amiral **Philippe Sautter**, directeur des ressources humaines de la Marine nationale.
- **Nicolas Tenzer**, haut fonctionnaire, auteur de plusieurs rapports officiels et acteur de la réforme sous différents gouvernements.
- **Jacques-André Troesch**, Cour des comptes, membre du CRE.
- **Sylvie Trosa**, ancienne sous-directrice à la direction du Budget en Australie en charge de la réforme de l'Etat.
- **Georges Tron**, député.
- **Michel Derdevet**, directeur de la communication du RTE.

III. Lexique des termes principaux

L'évaluation est un thème vaste complexe qui fait référence à des notions souvent polysémiques. Il nous est ainsi apparu indispensable de commencer nos travaux par la définition claire des concepts dont nous nous occupons. Le lecteur trouvera ici définis les mots que le présent mémoire utilise abondamment.

1. POLITIQUE

L'ensemble coordonné d'objectifs et de moyens mis en œuvre pour exécuter une stratégie choisie par l'Etat (Gouvernement et Parlement).

Le mot comporte l'idée de choix (d'où « politique »), celle de stratégie (c'est un dessein), celle de cohérence, celle d'objectifs à atteindre (voir ce mot), celle de moyens consentis (pas de politique sans moyens !) et celle de suivi (pas de politique sans volonté...politique !). En revanche, il ne comporte pas de connotation partisane...au-delà du fait d'avoir dû choisir « une » politique, parmi plusieurs possibles.

Par évaluation des politiques publiques, on doit entendre la mesure ou/et l'appréciation des réalisations, résultats et impacts d'une politique (ou d'une réforme), par rapport à ses objectifs

2. EVALUATION

Estimation des résultats obtenus par une organisation.

Bien que l'évaluation ne soit pas toujours chiffrée, le mot comporte l'assurance d'une estimation objective et sérieuse.

Cette définition pose immédiatement deux questions : estimer quoi ? par rapport à quoi ?

Estimer quoi ?

Le terme de « résultats » est trop imprécis. Traditionnellement, on distingue : les réalisations (le nombre de cours de formation professionnelle dispensés, par exemple), les résultats (le nombre de personnes formés ayant atteint le niveau attendu) et les impacts (la réduction du chômage, une meilleure insertion sociale, etc.) ; Ce qui soulève la 2^{ème} question

Estimer par rapport à quoi ?

S'il existe des indicateurs, il est possible de comparer les réalisations et sans doute les résultats obtenus aux objectifs fixés (dits objectifs opérationnels) : nombre d'heures de cours, nombres de diplômes...

En revanche les impacts (emplois, meilleure intégration) ne peuvent être appréciés qu'en fonction d'objectifs d'une autre nature, que l'on qualifiera de stratégiques, donc par rapport à une stratégie ou à une « politique » définie et choisie.(réduction du chômage, intégration).

Trois types d'évaluation sont par ailleurs intéressants à utiliser dans le secteur public :

- Evaluation « amont » : c'est l'analyse préparatoire à une politique cherchant à en prévoir l'efficacité grâce au diagnostic de la situation et à des simulations.
 - Au niveau du choix des stratégies ou des politiques :
 - Evaluation de la situation (du pays, d'un secteur, d'un problème,...): forces, faiblesses, ressources, potentialités, défis... (NB : dans ce cas l'évaluation est une analyse)
 - Après la formulation de stratégies ou de politiques optionnelles répondant à l'analyse : « évaluation » de leurs coûts respectifs et comparaison avec les résultats et impacts attendus. (NB : dans ce cas évaluation veut donc dire simulation, prévision)...de façon à permettre le choix entre les stratégies ou les politiques possibles;
 - Au niveau de la programmation :
 - Evaluation des actions envisagées (contenu des programmes) en termes tant d'adéquation aux objectifs fixés que de résultats escomptés.(cohérence et prévision). Dans ce cas l'évaluation sert à l'optimisation des ressources limitées dont on dispose.
- Evaluation « en continu » : Evaluation en cours de déroulement (dans ce cas l'évaluation fait partie du « suivi ») de façon à susciter à temps les corrections nécessaires, qu'elles soient dues à des écarts de réalisations, à des changements extérieurs ou à des modifications des politiques.
- Evaluation « avale » : évaluation des réalisations, résultats et impacts des politiques menées.
 - Evaluation des réalisations et des résultats obtenus par rapport aux objectifs (opérationnels) fixés. Non limitée aux indicateurs.

- Evaluation des impacts et donc appréciation de la pertinence des politiques gouvernementales choisies par rapport aux objectifs stratégiques.

Dans les deux cas l'évaluation (qui revient alors à un audit de performance) ne se limitera pas à constater ou à estimer, mais doit aussi se prononcer sur les causes et les facteurs du succès ou de l'échec.

Il faut noter que l'évaluation des impacts, c'est-à-dire des effets profonds des politiques mises en œuvre, est actuellement à peu près inexistante.

L'encadré ci-dessous reprend la distinction entre les trois évaluations.

- L'évaluation dite « amont » correspond, lors de la confection d'un ou plusieurs programmes, voire d'une ou plusieurs stratégies, à simuler les effets que vont produire ou sont sensés produire les divers plans proposés de façon à vérifier leur adéquation aux objectifs retenus et/ou à choisir le meilleur. Ce type d'évaluation fait donc partie intégrante du dispositif de programmation au niveau le plus élevé.
- L'évaluation « en continu », ou « périodique », ou « à mi-parcours », correspond à la notion simple de suivi, ou de tableau de bord, et permet de savoir « où on en est » par rapport au déroulement d'un programme ou d'un projet. Malgré son évidence notons qu'elle n'existe guère dans l'Administration actuelle où le suivi budgétaire est uniquement financier, chose qui devrait en principe changer avec l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi de Finances.
- L'évaluation avale : (pour laquelle certains puristes réserve seule le nom d'évaluation) et qui mesure et apprécie les résultats obtenus par rapport aux résultats escomptés (permettant en principe un bouclage avec la programmation dans un processus qui se veut continu et circulaire).

3. EVALUATION DE L'ADMINISTRATION

Cas particulier du précédent.

Il s'agit de constater, ou d'estimer, les résultats, ou la performance, obtenus, par une administration ou une entité publique.

4. OBJECTIF

Résultat à atteindre.

Le mot est ambigu car il existe une infinité de paliers ou niveaux d'objectifs, des plus élevés, généralement qualifiés de « stratégiques », à des objectifs de réalisations, généralement qualifiés d'opérationnels, en passant par des objectifs de résultats.

5. INDICATEUR

Mesure des résultats obtenus par rapport à un objectif fixé.

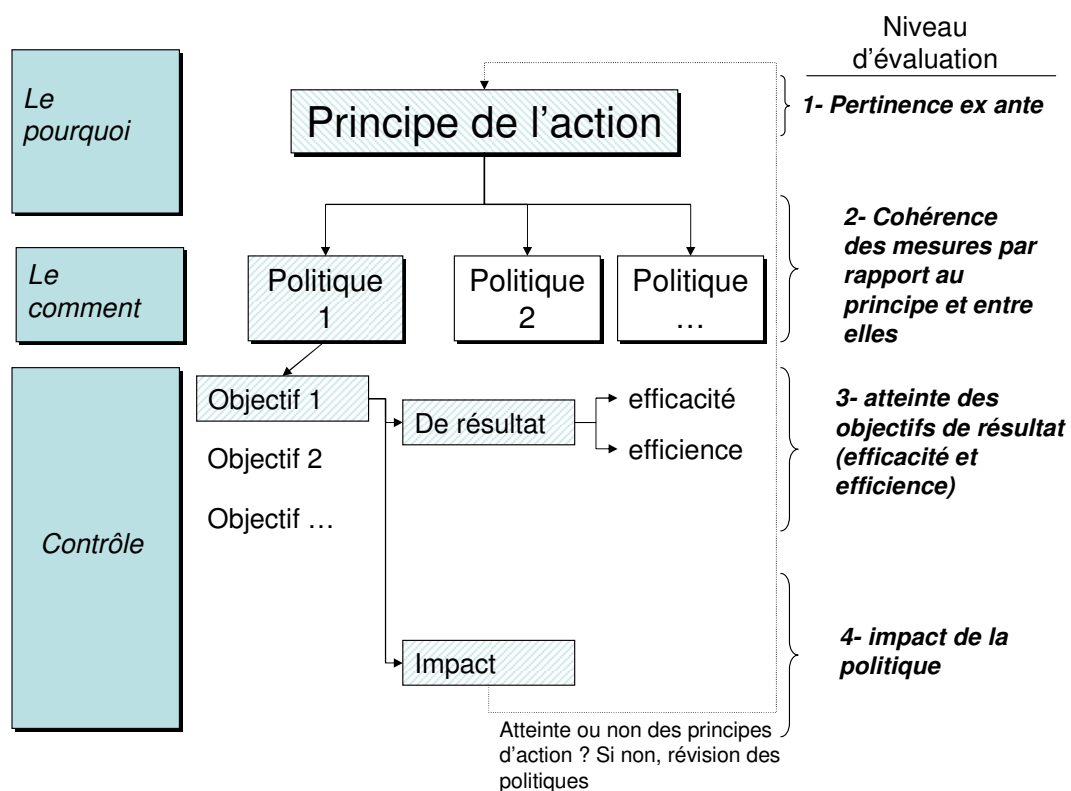
Un indicateur est en principe un chiffre ou un ratio. Il doit être simple, représentatif, stable, facile à mesurer, difficile à contourner.

On distinguera autant de catégories possibles d'indicateurs qu'il y a de niveaux de résultats : indicateurs de réalisations physiques, de résultats opérationnels ou stratégiques, enfin d'impacts.

6. LA CHAÎNE DE RESULTATS

Pour une politique donnée, il est possible de distinguer les réalisations, les résultats et les impacts. C'est ce que l'on appelle la chaîne des résultats.

Le schéma ci-dessous reprend les trois niveaux d'évaluation d'une politique publique : réalisation, résultat, impact.



7. RESULTATS (réalisations, résultats, impacts)

Mot imprécis en Français alors que les Anglais distinguent « results, outputs et outcomes ». Pour reprendre cette distinction essentielle, on propose les mots suivants : les « réalisations » qui concernent les objectifs physiques achevés, les « résultats » qui mesurent les objectifs opérationnels attendus, et enfin les impacts qui apprécient l'obtention des objectifs stratégiques fixés, ainsi que les effets à long terme des programmes.

Pour prendre un exemple précis, on distingue les réalisations (nombre d'écoles construites par rapport à l'objectif), des résultats (nombre d'enfants scolarisés), des impacts (recul de l'analphabétisation, voire progrès de l'intégration). C'est à ce dernier niveau que les politiques gouvernementales sont en fait jugées par rapport aux engagements pris.

8. IMPACT

Par impacts, nous entendons les effets finaux attendus des politiques spécifiques telles que définies ci-dessus: mesures en faveur des jeunes, diminution de la précarité, développement de l'intégration sociale et raciale, etc.

De telles évaluations permettraient en réalité, non seulement de connaître l'effet réel des politiques mais de pouvoir en conséquence évaluer l'efficacité des moyens choisis par la puissance publique et donc de la pertinence du choix des actions. Par exemple une politique d'intégration par la formation professionnelle peut avoir eu des « réalisations » conformes aux objectifs (nombre de cours et de stagiaires), des « résultats » satisfaisants (niveau obtenu par les personnes formées) et des impacts nuls (non diminution du chômage), voire négatifs par rapport à d'autres objectifs (accentuation des différences sociales et raciales par exemple).

Dans ce cas, il est particulièrement clair que l'évaluation qui peut ainsi être portée sur les « politiques gouvernementales » ne peut in fine que revenir au Parlement, seul organe habilité à évaluer, apprécier, voire juger au nom du peuple, la pertinence des moyens mis en œuvre par le Gouvernement pour obtenir un objectif annoncé.

Or en France, davantage encore qu'au niveau ex ante, l'absence de rôle dévolu au Parlement dans ce domaine, à partir de rapports qui dans d'autres pays proviennent de la Cour des Comptes (ou similaire) ou de Commissions d'enquête parlementaires, est à déplorer.

9. AUDIT

Activité indépendante qui consiste à évaluer et à améliorer par ses recommandations le système de contrôle interne d'une organisation ainsi que ses résultats obtenus par rapport aux objectifs fixés.

On distingue l'audit interne qui se situe à l'intérieur de l'organisation (entreprise ou Administration) et dont l'expertise va porter sur la conformité, l'efficacité et la performance (ou les résultats) du système de gestion et de contrôle ;

Et l'audit externe, situé à l'extérieur de l'organisation (Commissariat aux Comptes, Cour des Comptes) et dont l'activité va porter d'une part sur la certification des comptes, d'autre part, pour le secteur public, sur l'évaluation des politiques gouvernementales.

Qu'est-ce que l'audit par rapport à l'évaluation ?

Dans la tradition démocratique du contrôle, l'évaluation des réalisations et des résultats appartient à l'audit interne (à l'Administration), tandis que celle des impacts doit revenir au Parlement qui l'exerce soit par des Commissions, soit par la Cour des Comptes pratiquant « l'audit externe ».

On considère généralement que l'Audit Externe public comporte à la fois la certification des comptes (comme dans le privé le rôle des Commissaires aux Comptes) et l'évaluation des politiques gouvernementales, deux missions très différentes mais qui résultent bien du fait que la Cour des Comptes rapporte devant le Parlement, en quelque sorte au service du peuple, dont les deux exigences sont : les comptes sont-ils exacts ? Les politiques ont-elles été efficaces ?

Cette évaluation d'impact consiste dans les indicateurs associés aux objectifs de chaque programme de politique publique, sur lesquels le Parlement vote en même temps que sur les crédits. C'est une condition-clé d'une amélioration de la gestion publique. En effet, sans indicateurs définis a priori et mesurables a posteriori, pas moyen d'apprécier les réalisations et l'écart avant-après.

La définition d'indicateurs fiables est cependant une tâche difficile, et demande plusieurs années de rodage, comme on l'a vu dans les pays ayant mis en œuvre une gestion de la performance (cf. Guillaume et alii : l'Etat et la performance), et comme on le voit en France avec la préparation du Projet Loi Finances 2006. Un risque fort existe aussi : que les indicateurs deviennent « une machine à mouliner des chiffres » sans impact réel sur la gestion (par exemple la rationalisation des choix budgétaires dans ses dernières années).

10. PROGRAMME

Ensemble cohérent d'actions ou de projets planifiés pour mettre en œuvre une stratégie ou une politique.

Un programme comporte en général plusieurs axes ou priorités, eux mêmes divisés en objectifs (voir ce mot), ainsi que l'affectation de moyens (enveloppe financière déclinée par axes)

11. CONTROLE

Un contrôle est donc toute espèce de moyen mis en œuvre, ou de réponse adaptée, permettant de limiter un risque et d'obtenir la réalisation des objectifs fixés

Attention : le mot traduit trop littéralement de l'Anglais où il ne signifie pas contrôle mais maîtrise ou moyen de maîtrise.

A titre d'exemple ces moyens vont des vérifications (« controls »), jusqu'à des formations, en passant par l'organisation (« gouvernance »), la gestion des ressources humaines, les procédures, les formulaires, les systèmes de suivi informatiques, comptables, financiers, etc.

12. CONTROLE INTERNE

Ensemble des moyens mis en œuvre par la gestion, au sein d'une unité responsable (d'où « interne »), pour obtenir un degré de maîtrise suffisant permettant de parvenir à la réalisation (optimum) des objectifs, tout en limitant les risques d'échec.

13. RISQUE

Tout ce qui est susceptible de faire obstacle, totalement ou partiellement, à la réalisation d'un ou de plusieurs objectifs, stratégiques ou opérationnels. Mais ce peut être également, et à l'inverse, une opportunité positive à saisir.

Les risques couvrent donc une infinité d'événements et de facteurs, depuis l'erreur, à l'irrégularité grave et la fraude, en passant par les risques portant sur l'image, la motivation des acteurs, la qualité, l'environnement, les personnes, la politique...

14. GESTION des RISQUES (« Risk Management »)

Responsabilité du gestionnaire consistant à devoir identifier et évaluer les risques liés à sa gestion et à la réalisation de ses objectifs, et à mettre en place les contrôles et plans d'action nécessaires, pour les limiter à un niveau raisonnable, en tenant compte de l'enjeu financier des risques mais aussi du coût des contrôles.

15. GOUVERNANCE

Agencement des structures, des pouvoirs, des responsabilités et des tâches au sein d'une organisation, de façon à produire le meilleur outil de maîtrise de gestion possible, par rapport aux objectifs fixés et aux risques encourus.

Si le mot est parfois réservé aux structures supérieures de commandement et de décision, il ne doit pas leur être limité et désigne dans la pratique de l'audit, tout l'environnement administratif d'une unité de gestion (responsabilités, tâches, délégations...ou le « qui fait quoi comment ? »).

16. PERFORMANCE

Comparaison entre les objectifs fixés et les résultats obtenus.

Comporte l'effectivité ou l'efficience (réalité et conformité des réalisations), l'efficacité (niveau des résultats réels comparés aux objectifs attendus) et l'économie (résultats atteints comparés aux moyens ou ressources employés).