



Société Française de l'Évaluation

LES CAHIERS DE LA SFE

VOISINAGES :

DE LA CONFUSION À LA COMPLÉMENTARITÉ

*Évaluation, audit de performance, pilotage de la performance,
management par la qualité*

***N°4
JUN 2009***

65 avenue des Gobelins - 75013 PARIS

☎ : 01-45-41-58-40

Site Internet : www.sfe.asso.fr ✉ : evaluation.sfe@wanadoo.fr

Les ouvrages de la SFE

La Société Française de l'Évaluation publie les Actes de ses colloques et Journées, dans une collection d'ouvrages désormais publiée aux éditions L'Harmattan, avec le concours des Presses universitaires de Grenoble.

L'évaluation des politiques publiques en Europe : Cultures (Journées de Strasbourg), A. Fouquet et L. Measson (dir.), L'Harmattan, SFE, 2009, 39 €

Le citoyen, l'élu, l'expert : pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques (actes des Journées de Lyon), A. Fouquet et H. Jacot (dir.), L'Harmattan, SFE, 2007, 22 €

Évaluation des Politiques sociales (actes des Journées de Bordeaux), G. Cauquil et R. Lafore (dir.), L'Harmattan, SFE, 2006, 29 €

La dynamique de l'évaluation face au développement durable (Limoges 2003), C. Offredi (dir.), L'Harmattan, SFE, 2004, 324 p., 28,80 €

L'évaluation au service de la stratégie publique ? 4e Journées françaises de l'évaluation, Lille 2002, SFE, 508 p., 28 €

Évaluation, action publique territoriale et collectivités (actes des 3es journées), M. Baslé, J. Dupuis, S. Le Guyader (ed), L'Harmattan, (Logiques Sociales), 2002, 2 vol, 56 €

La Série des Cahiers

Les Cahiers de la SFE visent à structurer et diffuser les débats sur l'évaluation des politiques publiques. Ils proposent un cadre rédactionnel pour valoriser les productions des groupes et clubs régionaux de la SFE.

Le premier Cahier portait sur les principes fondamentaux et retraçait les débats sur les origines de la Charte. Les suivants s'appuient sur la production des groupes et des clubs. Le cahier 2 traite de la dynamique initiée par la mesure de la performance inscrite dans la LOLF. Le cahier 3 traite de la participation des citoyens à l'évaluation. Le cahier 4 propose de découvrir une réflexion intitulée « Voisinages : de la confusion à la complémentarité - évaluation, audit de performance, pilotage de la performance, management par la qualité ».

« Charte de l'Évaluation : Témoignages, débats et mise en œuvre des standards », *Cahier de la SFE n° 1*, septembre 2005, 50 p.

« Évaluation et mesure de la performance » *Cahier de la SFE n° 2*, juin 2006, 61 p.

« La participation des citoyens à l'évaluation des politiques publiques » *Cahier de la SFE n° 3*, Avril 2007,

« Voisinages : de la confusion à la complémentarité - évaluation, audit de performance, pilotage de la performance, management par la qualité ». *Cahier de la SFE n° 4*, Mai 2009,

© Société Française de l'Évaluation, 2005.

La Société Française de l'Évaluation souhaite la meilleure utilisation et la plus large diffusion des travaux et analyses qu'elle publie. Toute citation ou reproduction partielle est donc autorisée. Toutefois, dans l'intérêt même des lecteurs, la SFE demande que la mention précise de la publication et la référence exacte (auteur, chapitre ou page) soient explicitement indiquées.

Voisinages : de la confusion à la complémentarité

Évaluation, audit de performance, pilotage de la performance, management par la qualité

Cahier de la SFE n°4

Ce cahier est une initiative du groupe « Standards de qualité et déontologie » de la Société Française de l'Évaluation (SFÉ). Il répond à plusieurs sollicitations visant à associer des démarches d'évaluation et des démarches voisines telles que l'inspection, l'audit, le contrôle de gestion ou le management par la qualité. Ces sollicitations provenaient aussi bien des membres de la SFÉ que des organisations promouvant des activités voisines. Plutôt que de répondre au coup par coup, il a été proposé de prendre le temps d'une réflexion globale et concertée avec des organisations partenaires. L'AFIGESE et France Qualité Publique ont accepté de rejoindre la démarche en octobre 2007. Une journée d'étude a réuni en décembre 2007 une centaine de personnes sur le sujet¹, auquel a également été consacré un des forums du colloque organisé par la SFÉ à Strasbourg en juillet 2008.

Les lignes qui suivent présentent les trois partenaires de cette démarche et leurs motivations.

La Société Française de l'Évaluation

La Société Française de l'Évaluation (SFÉ) a été fondée en 1999. Elle a pour vocation générale de contribuer au développement de l'évaluation et de promouvoir son utilisation. C'est un lieu de rassemblement et d'échanges ouvert à tous les acteurs de l'évaluation : commanditaires, praticiens et utilisateurs au sein des secteurs public et privé, depuis le niveau national jusqu'au niveau local.

En établissant en 2004 la « Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics », puis en réfléchissant à son amélioration constante, la SFÉ s'efforce en même temps de poser les principes déontologiques de l'évaluation et d'en définir le champ d'application. Ces efforts trouvent leur prolongement dans ce cahier.

L'AFIGESE

Constituée en 2000, l'Association Finances GESTION Évaluation des Collectivités Territoriales réunit sous une même bannière les professionnels des trois activités exerçant à tous les niveaux des collectivités territoriales. Elle est attachée aux valeurs de professionnalisme, de transversalité, et de service public dans ce qu'il met le citoyen au cœur de sa problématique.

L'AFIGESE vise à la diffusion d'acquis professionnels, par l'information, le débat et la formation. Les complémentarités entre contrôle de gestion et évaluation sont un débat constant au sein de l'association, débat auquel ce cahier contribue.

France Qualité Publique

France Qualité Publique (FQP) associe depuis 2001 des institutions telles que ministères, organismes publics, collectivités, associations d'élus, d'usagers, d'agents publics, et confédérations syndicales. Sa mission est de promouvoir la qualité publique et son évaluation en partageant des valeurs telles que la priorité au

¹ Programme et enregistrement des débats : <http://www.sfe.asso.fr/fr/journees/evaluation-activites-voisines.html>

citoyen et au local, l'indépendance, le pluralisme et la transparence.

Dans le cadre de cette démarche, les attentes de France Qualité Publique sont d'apprendre mutuellement, de développer des compétences

de façon complémentaire, de développer une vision commune de l'amélioration de l'action publique, et de travailler ensemble pour peser dans le débat public.

■ L'EQUIPE DE REDACTION

Ce cahier résulte d'un travail mené en partenariat entre le SFÉ et notamment son groupe Standards de qualité et déontologie, l'Association Finances - GESTION - Évaluation des Collectivités Territoriales (AFIGESE) et France Qualité Publique (FQP).

DIRECTEUR DE LA PUBLICATION

Annie Fouquet, présidente de la SFE

MISE EN PAGE

Stéphanie Breton

COORDINATION DU CAHIER

Jacques Toulemonde

EQUIPE DE REDACTION

Jacques Toulemonde, Gaëlle Baron, Jean Claude Barbier, Annie Fouquet, Catherine Gerhart, Benoît Lajudie, René Padieu, Stéphane Paul, Bernard Perret, Michael Ruleta et Carole Ryckewaert

ONT EGALEMENT CONTRIBUE A CE CAHIER

Juliette Amar, Jean Claude Barbier, Erick Blanchard, Colette Couture Neulat, Bertrand de Quatrebarbes, Jean Louis Dethier, Dominique Gagey, Catherine Gerhart, Jeremy Lonsdale, Hélène Milet, René Padieu, Stéphane Paul, Bernard Perret, Michael Ruleta, Sylvie Trosa, Ville Valovirta et Petri Virtanen.

Sommaire

► Introduction	1
► Sommaire	3
► Résumé	4
► Introduction au débat	7
<i>Pourquoi ce cahier ?</i>	
<i>Les activités étudiées</i>	
<i>Une démarche empirique</i>	
► Evaluation et audit : l'exemple des pays anglo-saxons , J. Lonsdale et S. Trosa.....	12
<i>En quoi l'audit se distingue-t-il de l'évaluation ?</i>	
<i>Vers un rapprochement entre audit et évaluation ?</i>	
<i>Nécessité d'un soutien institutionnel à l'évaluation</i>	
► Différences entre évaluation et contrôle de gestion , J. Amar	18
<i>Trois démarches articulées : le cas du RMI</i>	
<i>Cinq critères de différenciation</i>	
<i>Conclusion : distinguer ou créer des ponts ?</i>	
► Evaluation et management & auto-appréciation de la qualité , V. Valovirta et P. Virtanen.....	23
<i>Introduction</i>	
<i>Origines et atouts</i>	
<i>Quelques similitudes conceptuelles et différences pratiques</i>	
<i>Intégration souple de l'évaluation et du management de la qualité : une mission possible ?</i>	
► Analyse empirique de quatre exemples	28
<i>Une définition et des caractères communs</i>	
<i>Présentation des quatre exemples</i>	
<i>Caractères distinctifs</i>	
<i>Profils des quatre exemples</i>	
► Conclusion d'étape	41
<i>Comment caractériser une pratique donnée ?</i>	
<i>Valeurs ajoutées et complémentarités</i>	
<i>Vers une convergence ou une spécialisation ?</i>	

Résumé

Ce cahier traite de quatre activités qui concourent à la conception, au pilotage et à l'amélioration des politiques publiques : l'audit, l'évaluation, le management par la qualité, et le suivi (ou pilotage). Ces activités se recouvrent en partie, mais elles sont cependant identifiables, ne serait-ce que par les différentes communautés professionnelles qui s'y reconnaissent.

La confusion entre activités est entretenue par le fait que chacune d'elles multiplie ses formes d'exercice et se cherche en évoluant. Cela conduit par exemple à ce que des praticiens de deux professions définissent leurs activités réciproques de façon contradictoire, qu'un même mot recouvre des réalités différentes, ou même qu'on ne sache pas encore nommer certaines pratiques nouvelles.

La confusion n'est pas seulement un état de fait ou un désagrément, elle est également porteuse de conséquences concrètement dommageables. Elle conduit en effet à ce qu'une même pratique soit exercée par les personnes se réclamant de plusieurs professions, appliquant des méthodes différentes, et n'ayant pas les mêmes références en matière de qualité et de déontologie.

Ce travail de clarification a été conduit de façon collaborative avec l'aide de praticiens appartenant aux quatre activités étudiées, de façon ouverte en s'appuyant sur des points de vue internationaux, et de façon empirique en partant d'exemples de bonnes pratiques reconnues par les associations professionnelles concernées.

Après une introduction au débat, ce cahier donne la parole à des professionnels qui sont en

position d'interface entre plusieurs activités. Il s'agit d'abord de Jeremy Lonsdale (*National Audit Office*, Londres) et de Sylvie Trosa (Institut de la gestion publique et du développement économique et IEP de Paris). Tous deux réfléchissent aux ressemblances et aux différences entre l'audit de performance et l'évaluation. Juliette Amar (Délégation générale à l'outre-mer, AFIGESE, SFÉ) propose ensuite son point de vue sur le contrôle de gestion et l'évaluation. Enfin, Ville Valovirta et Petri Virtanen décrivent et distinguent le management par la qualité et l'évaluation. Ils ont une expérience concrète de ces deux activités dans leur pays (Finlande) ainsi qu'au niveau européen (EFQM).

Le cahier présente ensuite quatre « exemples types » d'audit, d'évaluation, de management par la qualité, et de suivi / pilotage. Ces exemples ont en commun de s'appliquer à des politiques publiques (et non pas à des services ou à des organisations) et d'avoir été affichés comme des bonnes pratiques par les professions concernées. Tous ont porté un jugement sur les résultats des politiques concernées en vue de proposer des améliorations. Il s'agit de l'audit de performance (dit audit de modernisation) de l'enseignement technique agricole, du pilotage de la performance de la politique d'insertion en Val d'Oise, du management par la qualité de la politique des sports en Corrèze, et de l'évaluation de l'aide au développement des PME en Rhône-Alpes.

En se basant sur une analyse comparée de ces quatre exemples, et en prenant en compte les points de vue exprimés par J.Amar, J.Lonsdale, S.Trosa, V.Valovirta and P.Virtanen, on arrive à identifier **sept critères qui peuvent aider à**

caractériser une pratique particulière, sachant que les critères s'appliquent de façon nuancée (plutôt oui ou plutôt non) bien plus souvent que de façon dichotomique :

- **Objet** de la pratique : une politique ou une organisation
- **Attitude** du praticien : portant un jugement ou non
- **Orientation** de la pratique : vers la règle ou le résultat
- **Finalité** de la pratique : étendue à une remise en cause ou non
- **Perspective** de la pratique : incluant un débat ouvert ou non
- **Regard** du praticien : interne ou distancié
- **Point(s) de vue** mobilisés par la pratique : unique ou pluriel
- **Référentiel** du praticien : préexistant ou construit
- **Rythme** de la pratique : récurrent ou occasionnel
- **Portée** de l'analyse effectuée dans le cadre de la pratique : étendue aux impacts ou non.

Si l'on parle des activités en général comme l'audit, l'évaluation, etc., force est de reconnaître qu'elles sont multiformes et ont des zones de recouvrement parfois importantes. Il faudrait donc caractériser toutes les formes de toutes les activités pour identifier les critères qui sont les plus discriminants et qui révèlent leurs valeurs ajoutées respectives, mais cela n'a pu être fait à ce jour que de façon très rapide. Sur cette base encore fragile, les auteurs de ce cahier suggèrent de définir la valeur ajoutée de chaque activité comme suit :

- L'audit de performance recherche et identifie des dysfonctionnements et en examine les causes, notamment dans un souci d'imputabilité en vue d'apprécier la performance des institutions concernées. Pour autant que les impacts de l'action publique sont concernés, l'audit de

performance se contente généralement d'hypothèses explicatives plutôt que de réaliser des analyses approfondies².

- L'évaluation se préoccupe moins de juger les institutions que d'améliorer les politiques. Elle peut cependant aller jusqu'à questionner la raison d'être des actions publiques qu'elle examine. Elle étend ses analyses aux impacts avec une forte exigence méthodologique³.
- Le management par la qualité vise à l'adaptation de la politique examinée aux besoins des destinataires, au juste coût, par une démarche d'amélioration continue. Il privilégie le point de vue des destinataires⁴ tout en intégrant l'examen et l'analyse des faits de court et de long terme ainsi que le point de vue des agents..
- Le pilotage de la performance vise également l'amélioration continue de la politique examinée. Par contre, il privilégie le jugement porté du point de vue de l'atteinte efficiente des objectifs. Ceux-ci sont exprimés en termes de résultats.

Le rythme des activités crée à l'évidence une première différence et une première complémentarité. L'audit de performance et l'évaluation des politiques sont réalisés occasionnellement ou à des intervalles de temps de plusieurs années. Ils ont de ce fait la possibilité de réaliser des analyses plus difficiles, d'envisager des remises en cause plus profondes, et de conduire à des réformes plus substantielles, toutes choses qu'il est moins facile de faire dans une démarche d'amélioration en continu⁵. À l'inverse, le management par la qualité et le pilotage de la performance ont un meilleur potentiel de mobilisation des acteurs, une capacité d'alerte avancée, et une congruence avec la temporalité courte des mandats électoraux, toutes choses qu'on ne peut pas attendre d'un exercice qui intervient tous les cinq ans ou même plus rarement.

² Toutefois, le texte de J. Lonsdale et S. Trosa montre que le National Audit Office (NAO) de Londres cherche à renforcer la qualité des ses analyses d'impact. Restera-t-il alors une différence entre les audits de performance du NAO et l'évaluation ? La question méritera d'être posée.

³ Exigence qui est très loin d'être toujours satisfaite dans les pratiques actuelles comme en témoigne la vigueur du débat sur l'évaluation d'impact.

⁴ La pratique actuelle concerne surtout les destinataires directs, mais il faudrait en principe aller au-delà. Jusqu'où est-il possible de prendre en compte « en continu » les points de vue parfois contradictoires des destinataires indirects d'une action publique ? C'est ce que les expériences à venir montreront.

⁵ À noter cependant que le management par la qualité ou le pilotage de la performance peuvent permettre d'éviter ou d'atténuer la remise en cause d'une politique dans la mesure où ils auront permis de mieux la concevoir et/ou de l'améliorer en continu.

L'audit de performance et l'évaluation des politiques sont complémentaires dans le sens où la première de ces deux activités cherche à imputer les problèmes identifiés aux institutions qui en sont responsables tandis que la seconde analyse des impacts qui relèvent le plus souvent d'une responsabilité partagée et donc d'un apprentissage collectif.

La complémentarité entre le pilotage de la performance et le management par la qualité est probablement plus difficile à cultiver pour une même politique dans la mesure où les deux activités sont récurrentes et visent à une amélioration continue, mais ont des perspectives fort différentes. Faut-il privilégier l'une ou l'autre en fonction des enjeux de la politique concernée, ou au contraire construire des systèmes hybrides ? Dans le second cas, il faudrait articuler deux façons de juger qui sont complémentaires, mais pas automatiquement compatibles, c'est-à-dire un jugement plutôt unidimensionnel porté en fonction de l'obtention

efficace du résultat attendu (pilotage), ou un jugement ouvert aux points de vue éventuellement multiples des publics destinataires (qualité).

Ce cahier se termine sur la question d'une éventuelle convergence entre activités. Pour trois d'entre elles (audit, qualité, suivi/pilotage), on observe des trajectoires en partie parallèles avec une transition depuis la gestion privée vers la gestion publique, puis une deuxième transition, actuellement en cours, depuis les organisations publiques vers les politiques publiques, terrain sur lequel est née l'évaluation il y a une quarantaine d'années aux Etats-Unis. Ces mouvements de longue période vont-ils conduire à unifier les pratiques et les institutions, et à créer une méta-profession ? ... ou bien aura-t-on intérêt à maintenir des activités distinctes, dotées de leurs propres critères de qualité et de leurs propres principes déontologiques, bref à maintenir des professions différentes ? Le débat reste ouvert.

Introduction au débat

Cette introduction s'est construite par étapes à partir d'un premier texte élaboré collectivement au sein du groupe Standards de qualité et déontologie de la SFÉ. Les versions successives ont pris en compte les apports des partenaires du projet.

Après des années d'interrogations sur les rôles respectifs de l'évaluation, de l'audit, de l'inspection, du contrôle de gestion, de l'étude ou de la recherche, les débats entre professionnels se sont récemment étendus aux démarches qualité et à la certification. De nouvelles figures apparaissent régulièrement dans un paysage déjà bien encombré, tels les audits de modernisation et la révision générale des politiques publiques. Faut-il laisser au temps le soin de décanter les confusions, ou vaut-il mieux faire un nouvel essai de clarification ?

POURQUOI CE CAHIER ?

En proposant une vision partagée des différentes activités, ce cahier vise à favoriser l'usage de chacune dans sa zone de pertinence, à renforcer leur professionnalisme, et à optimiser les complémentarités. Il est d'autant plus nécessaire que les usages des mots sont confus et mouvants.

Les usages des mots prolifèrent

Pour prendre l'exemple de l'évaluation, on sait que le mot fait débat un peu partout. Il ne s'agit pas d'une discipline aux frontières défendues par des institutions académiques. Sa définition, sa place institutionnelle, son organisation en métiers, n'ont rien d'universel, mais se déclinent au contraire dans de multiples contextes institutionnels et politiques. Sans compter que le mot « évaluation » est utilisé dans le langage courant pour désigner l'appréciation d'un travail, d'une situation, voire d'une personne, dans toutes sortes de conditions ou d'environnements.

De plus, l'image de l'évaluation est suffisam-

ment positive pour que des acteurs sociaux et politiques veuillent l'utiliser, même au prix d'une confusion avec l'audit, le contrôle, la certification, ou l'expertise.

L'évaluation des politiques et programmes publics est cependant une activité concrète dont on peut chercher à repérer des traits distinctifs. De fait, il existe une « communauté épistémique » de l'évaluation⁶ partageant un certain nombre de « constantes » et se reconnaissant un certain « état de l'art » à un moment donné, dans des lieux tels que les rencontres des sociétés d'évaluation ou les journaux spécialisés⁷.

Bien que multiforme dans la pratique, l'évaluation est donc relativement identifiable pour la communauté des praticiens qui s'y reconnaissent. Il en va de même d'autres activités comme l'audit, le contrôle de gestion, ou les démarches qualité.

Les usages des mots évoluent

Parmi les multiples formes d'une activité donnée, certaines émergent comme des pratiques

⁶ Plutôt définie en anglais comme *Policy and Program Evaluation*

⁷ Par exemple *Evaluation – An International Journal of Theory, Research and Practice*, ou *Revue canadienne d'évaluation de programme*.

⁸ Ce point est développé dans la dernière section de la dernière partie du cahier

pionnières qui laissent deviner des transformations profondes sur le long terme. Des trajectoires s'observent ainsi pour chaque activité⁸. Pour prendre l'exemple du management par la qualité, il s'agit d'une activité appliquée depuis plus d'un siècle notamment dans le domaine industriel⁹. La pratique s'est étendue aux prestations de services et les démarches d'amélioration de la qualité « basée sur la prévention » se sont progressivement renforcées à partir des années 70 en s'appuyant de plus en plus sur des référentiels de bonnes pratiques parfois « normalisés ». On est passé progressivement d'un dispositif de contrôle final des produits à un dispositif plus global de management participatif de l'amélioration continue comprenant une appréciation¹⁰ des activités par tout moyen pertinent tel que contrôle, enquête, sondage, étude, analyse, etc.

Pour garantir le bon fonctionnement de ce dispositif, un système de vérifications internes et externes est mis en place et peut donner lieu à une certification¹¹.

À l'initiative des ministres européens des fonctions publique, et avec l'aval de la Fondation Européenne pour le Management par la Qualité, cette activité a été étendue au secteur public avec l'aide d'un référentiel visant à l'excellence des organisations publiques¹². Les ministres européens comme les qualitiens proposent actuellement que les responsables des politiques et des programmes publics se saisissent de ce référentiel pour améliorer en continu les actions dont ils ont la charge.

Quelque soit le secteur ou l'objet de leur activité, les qualitiens se reconnaissent dans le fait qu'ils aident à obtenir « la satisfaction des

besoins explicites et implicites au juste coût¹³ » par un « management de l'amélioration continue », démarche systématique et cohérente de préparation, d'action, d'appréciation des résultats et de rétroaction mobilisant toutes les parties prenantes.

Des trajectoires du même ordre ont conduit l'activité d'audit, initialement entendue en langue anglaise comme la certification des comptes, jusqu'aux audits de performance qui étendent leurs investigations à l'atteinte des objectifs d'une politique publique, et notamment à leur atteinte efficiente, et même à l'ensemble des effets de l'action auditée.

C'est également une longue évolution qui a conduit du contrôle de gestion, initialement lié à la comptabilité analytique des entreprises, jusqu'au pilotage de la performance des politiques publiques.

De la confusion à la complémentarité

La confusion entre les différentes activités est entretenue par le fait que chacune d'elles multiplie ses formes d'exercice et se cherche en évoluant. La confusion se traduit par des conflits de vocabulaire, y compris le fait que deux praticiens définissent leurs activités réciproques de façon contradictoire¹⁴, qu'un même mot recouvre des réalités différentes¹⁵, ou même qu'on ne sache pas comment nommer une pratique largement répandue¹⁶.

En l'absence d'une délimitation suffisamment claire des diverses activités, une même pratique est susceptible d'être exercée par des personnes se réclamant de plusieurs professions, appliquant différentes méthodes avec

⁹ Ou même avant dans la mesure où on a identifié des démarches d'amélioration de la qualité initiées par Colbert !

¹⁰ Le terme correct du point de vue des qualitiens est « évaluation ». Cependant, pour la clarté de ce cahier, il a été décidé de ne pas employer le nom d'une activité (ex : évaluation, audit) pour en définir ou en décrire une autre. C'est pourquoi le terme « appréciation » est employé ici. À noter qu'il est rendu en anglais par le mot « assessment » et non « evaluation ».

¹¹ Les vérifications systématiques et la certification sont une spécificité du management par la qualité en comparaison avec les autres activités étudiées dans ce cahier.

¹² *Common Assessment Framework*, terme traduit en français par Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques

¹³ C'est la définition internationale de la qualité par les qualitiens.

¹⁴ De ce point de vue, il convient de saluer les efforts de clarification faits il y a quelques années lors de la préparation d'un glossaire de l'évaluation produit en collaboration entre l'AFIGESE et la SFÉ.

¹⁵ Par exemple, évaluation d'une politique et évaluation d'une organisation.¹¹ Les vérifications systématiques et la certification sont une spécificité du management par la qualité en comparaison avec les autres activités étudiées dans ce cahier.

¹⁶ Ce qui est souvent le cas de la pratique dénommée « pilotage de la performance » dans ce cahier.

une valeur ajoutée parfois douteuse, et n'ayant pas les mêmes références en matière de qualité et de déontologie. La confusion n'est donc pas seulement un état de fait ou un désagrément, elle est également porteuse de conséquences concrètement dommageables.

À l'inverse, une clarification du paysage permettrait une focalisation de chaque activité sur ses domaines de pertinence, une optimisation des complémentarités, et une plus grande professionnalisation des praticiens. C'est dans cette perspective que la SFÉ et ses partenaires ont travaillé.

Objectifs du cahier

Il s'agit d'établir et de diffuser une description des principales activités concernées et de leur spécificité en garantissant un consensus entre les organisations partenaires¹⁷, et donc une légitimité du processus, tout en évitant la suprématie d'une activité par rapport aux autres.

Les bénéfices de cette démarche sont espérés dans deux directions :

- favoriser l'usage de chaque activité dans sa zone de pertinence, réduire les concurrences inutiles et optimiser les complémentarités,
- permettre à chaque activité de se définir de façon plus précise, et donc de renforcer son professionnalisme, ses normes de qualité, et sa déontologie.

Concrètement, la démarche vise à proposer :

- une série de critères permettant de distinguer les activités étudiées, mais aussi les différentes formes de chaque activité, et même les nouveaux objets apparaissant ou susceptibles d'apparaître dans le paysage politico-administratif,
- une série d'exemples considérés comme typiques des différentes activités, accompagnés de commentaires sur leur valeur ajoutée respective et leur complémentarité.

Les ambitions ne doivent toutefois pas être naïves. Il subsistera toujours des ressemblances entre deux activités voisines, et des différences entre deux formes d'exercice de la même activité. Une ambition raisonnable est de lever les ambiguïtés les plus gênantes, les assimilations les plus abusives, et les concurrences indues lorsqu'elles empêchent les complémentarités.

LES ACTIVITES ETUDIEES

Ce cahier se concentre sur quatre activités d'aide à la conception, à la conduite et/ou à l'amélioration des actions publiques, y compris leurs antécédents historiques. Il s'agit respectivement de l'audit de performance, du pilotage de la performance, du management par la qualité, et de l'évaluation des politiques et des programmes.

L'**audit de performance** (*performance audit, value for money audit*) est une pratique dans laquelle se reconnaissent les Cours des comptes de nombreux pays, mais qui se retrouve également dans certains travaux gouvernementaux¹⁸. Cette activité mobilise de nouvelles compétences de façon à étendre aux politiques publiques des activités précédemment pratiquées au niveau des organisations (audit organisationnel, audit de régularité).

L'**évaluation des politiques publiques** (*policy and program evaluation*) prend son origine dans la recherche en sciences sociales et son application à la (re)définition des politiques et des programmes publics. Elle a ensuite évolué pour prendre en compte une dimension politique et démocratique qui est très présente dans la définition affichée dans la charte de la SFÉ¹⁹.

Le **pilotage de la performance** (*performance monitoring*) est une extension des systèmes d'information de suivi. Cette activité porte une attention particulière aux résultats obtenus, ce qui va au-delà des tableaux de bord tradition-

¹⁷ Et à travers elles, une compatibilité avec l'état de l'art du point de vue de chaque communauté au niveau international.

¹⁸ Un exemple d'audit de modernisation est cité plus loin.

¹⁹ « L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à [les] améliorer ... »

nellement élaborés par les contrôleurs de gestion, et qui se concentraient sur les produits et services délivrés par les organisations publiques.

Le *management par la qualité* (*quality management*) prend son origine dans le souci de chacun de « bien » faire et vise l'amélioration continue des actions publiques et l'obtention fiable des résultats attendus²⁰. Il implique une démarche systématique de connaissance des besoins des destinataires, de maîtrise des processus de travail, ... ainsi que d'analyse des « non-qualités », de leurs causes et de leurs coûts pour identifier et mettre en œuvre régulièrement les actions d'amélioration nécessaires.

D'autres activités auraient mérité de faire partie de ce cahier si le temps et les ressources l'avait permis, et notamment :

- l'étude, le diagnostic, la recherche finalisée,
- le conseil, les rapports d'experts, les livres blancs (ou verts ou noirs),
- le contrôle sous ses différentes formes : contrôle financier, contrôle de légalité, inspection,
- la prospective,
- la consultation publique, le débat citoyen, les conférences citoyennes.

UNE DEMARCHE EMPIRIQUE

Ce cahier n'aurait pas pu aboutir s'il s'était construit à partir des définitions. À de nombreuses reprises, les débats ont montré l'impossibilité d'arriver à un consensus sur une base normative, pour la simple raison que chacun puise des références dans des communautés épistémiques différentes et mouvantes. Le travail a donc été ramené en permanence sur deux chemins pragmatiques : l'écoute des professionnels qui sont en position d'interface entre plusieurs activités, et l'analyse d'exemples considérés comme typiques de chaque activité.

Réflexions de professionnels en position d'interface

Dans la suite de ce cahier, plusieurs professionnels ont été invités à présenter leurs réflexions en raison de leur bonne connaissance et de leur expérience pratique de deux activités voisines ou plus.

Jeremy Lonsdale et Sylvie Trosa présentent leur point de vue sur l'audit et l'évaluation. Le premier est responsable du développement des audits d'efficience (*value for money audit*) au National Audit Office de Londres et membre du Groupe de Recherche International sur l'Évaluation (INTEVAL). La seconde a trente ans d'expérience dans les activités concernées au sein des administrations nationales française, australienne et britannique. Elle a publié plusieurs ouvrages sur la réforme de l'État.

Juliette Amar, aujourd'hui à la Délégation générale à l'outre-mer (Ministère de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales) et membre des conseils d'administration de l'AFIGESE et de la SFÉ, a été directrice adjointe de « l'audit, de l'évaluation des politiques publiques et de la démarche qualité » au Conseil général de l'Essonne. Sa réflexion porte sur activités dont elle a eu l'expérience dans ces fonctions et cherche à identifier leurs éléments distinctifs.

Enfin, Ville Valovirta et Petri Virtanen proposent leur point de vue sur le management par la qualité et l'évaluation des politiques publiques. Ils ont une expérience concrète de ces deux activités dans leur pays (Finlande), et une expertise reconnue à l'échelle européenne, à la fois au sein de la Société Européenne d'Évaluation (EES) et de la Fondation Européenne pour le Management par la qualité (EFQM).

Analyse d'exemples types

La troisième partie du cahier présente une série d'exemples types de chacune des quatre activi-

²⁰ Les publications de France Qualité Publique ont mis l'accent sur l'importance de l'étude des impacts et sur la nécessaire participation des parties prenantes.

tés. Ces exemples représentent des bonnes pratiques choisies par des professionnels exerçant les activités concernées.

Pour avancer vers une clarification on a donc choisi de procéder de façon empirique en procédant en trois étapes : (1) choix des exemples types et établissement d'une première série de critères de différenciation provisoires, (2) caractérisation des exemples types selon les critères envisagés, et (3) sélection et affinement des critères les plus discriminants.

L'avantage de cette démarche est de combiner le pragmatisme (il est possible de comparer des exemples concrets alors qu'il est impossible de s'entendre sur des définitions normatives) et légitimité (les exemples sont validés par les professionnels compétents).

Un inconvénient est de donner une illusoire impression de clarté, en laissant accroire que les activités sont aussi distinctes que les exemples choisis le laissent à penser, alors que la vie réelle donne plutôt l'image d'un continuum entre une multitude de pratiques.

Conclusions d'étape

La quatrième partie du cahier présente quelques conclusions sur la variabilité des différentes pratiques, sur leur valeur ajoutée et sur leurs complémentarités. Des pistes de réflexions sont proposées en ce qui concerne l'avenir des rapprochements qui s'observent entre activités.