

Capacité des services publics fédéraux à évaluer les politiques publiques

Une bonne politique publique suppose de tirer des enseignements de l'expérience acquise et de confronter divers scénarios. Il n'est point de bonne politique publique sans évaluation, surtout en temps de restriction, où les pouvoirs publics doivent éviter de consacrer des moyens à une politique peu efficiente voire inefficente ou de supprimer, par souci d'économie, des programmes qui fonctionnent. Évaluer les politiques publiques permet, en outre, de justifier leur efficacité et leur efficience. À l'heure actuelle, l'évaluation des politiques publiques est une mission que se partagent les cellules stratégiques des ministres et les SPF et SPP.

La Cour des comptes a vérifié si la capacité des services publics fédéraux à évaluer les politiques publiques est organisée de manière professionnelle. Elle a, en outre, répertorié les évaluations annoncées dans l'accord de gouvernement du 9 octobre 2014.

Pilotage

La Cour a tout d'abord analysé le pilotage du système d'évaluation. Son audit a démontré que la majorité des services publics fédéraux a plus ou moins développé une pratique d'évaluation. Seuls quelques SPF disposent d'une structure distincte qui encadre leurs propres évaluations des politiques publiques. Aucun d'entre eux ne coordonne ni ne tient l'inventaire de toutes les évaluations qui relèvent d'un domaine politique. Les références à des évaluations dans les contrats d'administration demeurent en général sommaires et ne permettent pas d'établir un calendrier en la matière. Faute d'une vision et d'une stratégie centrales dans la fonction publique fédérale, le flou continue à entourer la répartition des rôles et la coordination entre les acteurs concernés tels que les SPF, les organismes publics, Belspo et les centres d'expertise.

La ministre du Budget devrait développer une stratégie pour donner à l'évaluation une place à part entière dans le cycle de la politique publique, de la gestion et du budget. Une telle stratégie doit contribuer à ancrer la programmation, la réalisation et le suivi des évaluations dans le fonctionnement des services publics fédéraux. La transparence quant aux évaluations planifiées et effectuées permet, qui plus est, d'objectiver le débat parlementaire. La Cour des comptes recommande de déposer chaque année au Parlement des notes d'évaluation en même temps que le budget ou la note de politique générale.

La Direction générale du budget et de l'évaluation de la politique du SPF Stratégie et Appui (SPF Bosa) a été créée le 1^{er} mars 2017. Il s'agit d'un premier pas vers un pilotage plus centralisé. Les SPF et les cellules stratégiques comptent surtout sur un soutien méthodologique de la part de cette direction générale, tant pour la mise en place d'un système de monitoring et d'évaluation (M&E) que pour la réalisation d'évaluations. L'audit a en effet révélé qu'une confusion importante règne au sein des SPF autour de la notion d'évaluation. Le SPF Bosa devrait dès lors la définir

avec précision et dans le respect de la diversité des SPF. Cette notion devrait également être interprétée dans un cadre plus large que l'approche purement budgétaire.

Les SPF et les cellules stratégiques souhaitent par ailleurs que le SPF Bosa offre une plate-forme d'échange des bonnes pratiques et des enseignements tirés.

À l'heure actuelle, la majorité des évaluations des politiques publiques se limite, malgré les nombreux points communs entre les différents domaines, à un seul domaine politique. Les formules de collaboration en vue d'une approche intégrée des évaluations entre les différents niveaux de pouvoir sont rares ou inexistantes. Le SPF Bosa peut contribuer à résoudre ce problème en constituant un réseau transversal axé sur l'évaluation. La Cour recommande que le SPF soit doté de suffisamment de moyens financiers et d'expertise pour pouvoir développer un centre fédéral d'expertise en évaluation des politiques publiques.

Moyens

La Cour des comptes constate qu'une fonction d'évaluation clairement définie fait défaut. C'est ce qui explique en partie que les SPF reçoivent très peu de moyens pour les évaluations (et le système M&E). Plusieurs ont même vu leurs budgets consacrés à l'évaluation externe des politiques publiques pratiquement disparaître. Sous la pression budgétaire, les moyens de fonctionnement généraux sont en outre affectés en priorité aux tâches opérationnelles. Il est alors plus difficile pour les SPF de réaliser des évaluations internes, mais aussi de mettre en place des systèmes de monitoring, de mettre à disposition leurs bases de données et de développer des outils d'analyse. Or, c'est justement le manque de disponibilité des données et des systèmes de données qui entrave régulièrement la réalisation d'évaluations. L'audit a également révélé que le développement et l'exploitation de tels systèmes de données peuvent agir comme un levier. Les ministres et fonctionnaires qui ont pris conscience des potentialités et de la valeur ajoutée de ces outils seront davantage demandeurs d'évaluations.

Réalisation

L'audit a démontré que les SPF réalisent les évaluations de politiques publiques prévues dans l'accord de gouvernement sans trop de problèmes. Mi-2017, 34 % de ces évaluations étaient clôturées et 40 % étaient entamées mais non achevées.

La conception de ces évaluations varie cependant d'un SPF à l'autre en raison des besoins propres à chaque domaine politique et des diverses formules de coopération avec la cellule stratégique. Une telle diversité constitue une opportunité d'apprentissage mutuel pour les services publics. Indépendamment de la conception de l'évaluation, la Cour des comptes a constaté que les SPF disposent rarement de tâches et processus clairement établis ou d'un soutien méthodologique pour la réalisation ou l'externalisation des évaluations. Il en va de même concernant l'assurance de la qualité. Elle consiste principalement à créer des comités d'accompagnement et se limite souvent aux évaluations qui sont externalisées. La Cour des comptes recommande au SPF Bosa d'être également attentif à l'assurance de la qualité dans le cadre du soutien méthodologique.

Il n'est possible d'évaluer les politiques publiques que si celles-ci sont rendues évaluables. Cela suppose d'être attentif, lors de leur élaboration, à ce que la logique d'intervention soit claire et explicite. Cela suppose aussi de pouvoir rassembler les données nécessaires pour l'évaluation.

Utilisation

La Cour a constaté que la plupart des SPF peuvent illustrer par des exemples que les résultats de leurs évaluations ont leur utilité et contribuent à élaborer et ajuster les politiques publiques. Le retour d'information des cellules stratégiques sur l'utilité des évaluations est cependant limité, ce qui fait passer les SPF à côté de l'opportunité d'ajuster au plus près les nouvelles évaluations aux besoins.

Une exploitation plus large des évaluations est, en outre, entravée par le fait que les SPF mettent rarement les résultats de ces évaluations à la disposition du grand public. Pareil manque de transparence indique également que l'évaluation au niveau fédéral est rarement vue comme un moyen de justifier les politiques publiques. La Cour des comptes recommande aux ministres d'asseoir leurs politiques publiques sur des évaluations et de les justifier par ce biais.

La ministre du Budget et le SPF Bosa se rallient aux conclusions et recommandations de la Cour.