



**Promotion Romain Gary
«2003-2005»**

**Cycle International Long
Master en Administration Publique**

L'évaluation des politiques publiques au Japon

Mémoire présenté par
Mlle Yuki MORITA

Sous la direction de :

M. Robert HERTZOG

Fonction : Professeur agrégé de droit public à l'Institut d'Etudes Politiques et à la
Faculté de droit de l'Université Robert Schuman de Strasbourg

Février 2005

Introduction	4
1 Le dispositif actuel d'évaluation des politiques publiques au Japon	8
1.1 Le processus d'instauration de l'évaluation des politiques publiques au Japon..	8
1.1.1 L'inspection interministérielle traditionnelle manquait d'efficacité	8
1.1.2 La tentative initiée par un parti d'opposition d'instituer un mécanisme d'évaluation n'a pas abouti	9
1.1.3 L'instauration d'une évaluation administrative fut proposée dans le cadre d'une réforme de l'Etat d'une grande ampleur	10
1.1.4 La logique initiale de contrôle fut progressivement subvertie.....	11
1.1.5 L'outil de contrôle de l'administration s'est en partie transformé en un outil de management des services	12
1.2 Le dispositif actuel d'évaluation des politiques publiques au Japon	13
1.2.1 L'autoévaluation par les organes administratifs est régie par trois niveaux de normes	13
1.2.2 Ce dispositif d'autoévaluation s'est voulu à la fois global et opérationnel	14
1.2.3 L'évaluation interministérielle est dévolue au Ministère des affaires intérieures et des communications	17
1.3 Trois ans après la réforme, l'évaluation des politiques publiques au Japon apparaît insuffisante.....	19
1.3.1 L'analyse des rapports annuels d'évaluation des organes administratifs révèle plusieurs insuffisances.....	19
1.3.2 Le contrôle effectué par le Ministère des affaires intérieures et des communications manque d'efficacité	21

1.3.3	L'évaluation pratiquée se révèle très différente selon les organes administratifs.....	22
2	Le développement de l'évaluation des politiques publiques se trouve confronté à de sérieux obstacles	24
2.1	Les cadres conceptuels de l'évaluation sont insuffisants au Japon	24
2.1.1	Le contexte universitaire semble peu propice au développement d'une culture de l'évaluation.....	24
2.1.2	La confusion règne autour du mot « évaluation »	25
2.1.3	L'évaluation doit être distinguée des « genres voisins » que sont l'inspection, le contrôle et l'audit.....	26
2.1.4	Le concept de « politique publique » n'est pas bien structuré.....	27
2.2	Les blocages structurels entravent l'évaluation	29
2.2.1	Le modèle japonais d'organisation publique semble peu propice à la mise en place d'une évaluation parlementaire.....	29
2.2.2	L'administration japonaise manque de culture de transparence.....	30
2.2.3	Le regard des citoyens, qui est un des facteurs principaux d'une meilleure efficacité de l'action administrative, ne s'exerce pas suffisamment	
	31	
2.2.4	L'évaluation s'intègre mal dans la procédure budgétaire actuelle.....	32
2.2.5	Le cloisonnement ministériel persistant empêche le MIC de jouer pleinement son rôle.....	33
2.2.6	La réorganisation ministérielle a été mal prise en compte.....	34
2.2.7	La Loi ne donne pas de prérogatives suffisantes au Ministre des affaires intérieures et des communications pour pouvoir peser sur les autres organes administratifs.....	35
2.2.8	La place de la Cour des comptes reste ambiguë	36

2.3	Un problème de fond gêne le développement de l'évaluation	37
2.3.1	Le nouveau dispositif souffre d'une difficulté essentielle	37
3	Vers une évaluation plus efficace ?	40
3.1	Redéfinir l'évaluation des politiques publiques comme outil d'aide à la décision 40	
3.1.1	La mission de pilotage de l'évaluation pourrait être transférée au Bureau du Gouvernement.....	40
3.2	Un meilleur encadrement de l'évaluation apparaît nécessaire pour une meilleure insertion de l'évaluation dans la décision publique	42
3.2.1	L'objet de l'évaluation doit être mieux ciblé.....	42
3.2.2	Le « décideur » et l'« évaluateur » doivent être soigneusement distingués	43
3.2.3	Le « décideur » de terrain pourrait se voir également distingué du « commanditaire » de l'évaluation.....	44
3.3	Des réformes complémentaires permettraient de créer des conditions plus favorables au bon développement de l'évaluation.....	45
3.3.1	La réforme de la procédure budgétaire japonaise paraît nécessaire	45
3.3.2	Le rôle de la Diète en matière de l'évaluation devrait être renforcée 46	
	Conclusion	47

Introduction

L'évolution générale de l'évaluation des politiques publiques dans le monde

L'évaluation des politiques publiques est un concept à la fois ancien — il remonte aux dernières années du XIXe siècle — et nouveau — puisqu'il connaît un spectaculaire engouement depuis une trentaine d'années.

L'évaluation des politiques publiques¹ est apparue à la fin du XIXe siècle aux Etats-Unis. Cette émergence a été suscitée par celle de l'Etat Providence, qui s'est naturellement traduite par la multiplication des activités administratives. Comme le montre l'exemple du *General Accounting Office (GAO)* aux Etats-Unis, l'évaluation a été conçue, dès l'origine, comme un dispositif permettant au pouvoir législatif de contrôler l'efficacité des programmes publics menés par le gouvernement, conformément au principe de la séparation des pouvoirs qui caractérise le système américain.

Au lendemain de la Seconde Guerre mondiale, la multiplication des programmes sociaux a encouragé les administrations de certains pays développés à se doter d'un instrument de rationalisation de la décision publique fondé sur l'utilisation de méthodes quantitatives. L'évaluation a connu, notamment à partir des années 1960, un développement important dans l'ensemble des pays anglo-saxons ainsi que dans plusieurs pays européens, dont la France². Cependant, cette conception de l'évaluation comprise comme un moyen de soumettre les décisions publiques à la rationalité scientifique, s'est progressivement révélée théoriquement et pratiquement insuffisante, car une information scientifiquement pertinente au regard d'un problème ne suffit pas à inspirer une meilleure décision à la puissance publique : celle-ci doit aussi tenir compte des intérêts multiples et changeants de la classe politique et des citoyens. Ainsi, sans être totalement récusée, elle a cédé la place à d'autres conceptions, fort diverses en réalité, qui ont en commun de revaloriser des méthodes qualitatives, fondées sur l'utilisation d'un matériau verbal ou textuel ou sur le développement de

¹ En France comme au Japon, l'usage a préféré la dénomination « *évaluation des politiques publiques* » à ce qui est plus communément appelé « évaluation de programme » (*Program evaluation*) dans le reste du monde.

² En France, la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB), première tentative pour introduire l'évaluation dans le processus de la décision publique, a été mise en place dès 1968, par l'arrêté du 13 mai 1968.

techniques de travail en groupe. L'évaluation est également devenue plus participative, dans la mesure où la coopération des acteurs de terrain est la condition *sine qua non* de la mobilisation des connaissances concrètes qu'ils détiennent.

Enfin, la crise économique des années 1980 a eu pour effet de remettre en cause l'expansion exorbitante des dépenses de l'Etat et d'inciter chaque pays à moderniser son administration pour la rendre plus modeste et plus efficace. Dans le cadre de ces réformes, l'évaluation est devenue l'élément principal de la gestion de la performance, en induisant une logique tournée vers des objectifs à atteindre.

L'introduction et le développement de l'évaluation des politiques publiques au Japon

Au Japon, le concept d'évaluation a mis beaucoup de temps à émerger. Certes, la pratique de l'évaluation existait, de manière embryonnaire, dès les années 1980. Cependant, elle se limitait à des domaines très restreints, tels que l'aide publique au développement (APD) et, plus récemment, la recherche scientifique et technologique.

Ce retard est sans doute dû au développement insuffisant des études politiques ou des sciences politiques, qui constituent la base théorique de l'évaluation des politiques publiques. Toutefois, il s'explique surtout par le fait que, dans un contexte d'après-guerre où toute la nation s'unissait pour le développement économique, l'Etat japonais avait prouvé une certaine efficacité en tant que garant et moteur de la croissance.

Cependant, une fois l'objectif du développement économique atteint, les demandes de la société se sont diversifiées. L'Etat a donc éprouvé de plus en plus de difficultés à définir les cibles de ses politiques. Le modèle d'organisation publique japonais, naguère perçu comme particulièrement performant, a semblé de plus en plus archaïque, et même quelque peu déconnecté de la réalité du pays comme de celle des Etats étrangers.

C'est alors qu'une réforme de grande ampleur a introduit une évaluation généralisée de l'administration. Le but poursuivi était d'accroître l'efficacité des politiques publiques mais aussi de rendre l'Etat plus modeste et plus transparent.

Trois ans après le début de la réforme, les nouveaux dispositifs d'évaluation ont du mal à trouver leur place : le contexte politique et culturel japonais semble structurellement peu propice à leur bon développement. De multiples obstacles, mal pris en compte lors de l'élaboration de la réforme, ont empêché jusqu'à présent les systèmes d'évaluation de donner tous leurs fruits. Parallèlement, l'analyse du processus d'élaboration du dispositif suggère un problème de fond, qui n'est sans doute pas étranger à l'imperfection du dispositif actuel.

Le dispositif actuel d'évaluation au Japon nécessite donc d'être revu de manière globale et approfondie. En outre, cette révision implique nécessairement plusieurs réformes d'accompagnement destinées à améliorer le contexte où se développe l'évaluation, pour que l'évaluation des politiques publiques joue pleinement son rôle, non seulement en améliorant l'efficacité et l'efficience de l'action administrative, mais aussi en contribuant au bon développement d'une démocratie plus participative.

Ce mémoire, dans une première partie, exposera le processus d'instauration de l'évaluation des politiques publiques au Japon et ébauchera le bilan des dispositifs actuels (1). Dans une deuxième partie, il analysera les difficultés du système, notamment à la lumière des expériences des pays anglo-saxons (2). Enfin, il proposera plusieurs pistes visant à renforcer le modèle japonais d'évaluation des politiques publiques (3).

*

*

*

1 Le dispositif actuel d'évaluation des politiques publiques au Japon

1.1 Le processus d'instauration de l'évaluation des politiques publiques au Japon

Devant le manque patent d'efficacité de l'inspection administrative, **la question de l'introduction d'une forme d'évaluation des politiques publiques fut posée pour la première fois au Japon dans l'enceinte de la Diète.** Bien que cette tentative eût échouée, l'idée de l'évaluation comme outil de contrôle de l'administration persista chez les hommes politiques et les experts soucieux de limiter le pouvoir de la bureaucratie au profit de pouvoir politique. Cependant, à mesure que l'élaboration du dispositif concret avançait, cette logique de contrôle céda progressivement et partiellement la place à une logique de management des services, qui concevait l'évaluation comme un outil d'aide à la décision au bénéfice de l'Administration.

1.1.1 L'inspection interministérielle traditionnelle manquait d'efficacité

Avant la réorganisation intervenue en 2001, c'est la Direction générale de l'inspection administrative (DGIA) de l'Agence des affaires générales (AAG)³, compétente pour l'ensemble des ministères, qui assurait les missions d'inspection, en collaboration avec ses antennes locales (les Bureaux régionaux de l'inspection administrative). Sa tâche consistait à examiner en détail les dysfonctionnements du système administratif et à faire des recommandations destinées à l'améliorer.

Ce mécanisme de correction interne connut des succès. Néanmoins, à mesure que de nombreux scandales impliquant l'administration étaient dévoilés au début des années 1990, son efficacité fut progressivement remise en cause. Comme, en effet, les recommandations formulées par l'AAG

³ L'Agence des affaires générales était un organe externe du Bureau du Premier ministre. Avec la réorganisation gouvernementale de 2001, elle a été intégrée –à l'exception de ses missions jugées les plus « stratégiques »- dans le Ministère des affaires intérieures et des communications.

étaient juridiquement non-contraignantes, leur application se trouvait tributaire de la bonne volonté des institutions visées. Certes, la loi dotait le Directeur général de l'AAG de la prérogative de suggérer au Premier ministre d'ordonner les mesures nécessaires⁴. Mais cette prescription resta toujours lettre morte. De surcroît, les effectifs limités de la DGIA ne lui permettaient de traiter qu'un nombre limité de dossiers chaque année⁵.

1.1.2 La tentative initiée par un parti d'opposition d'instituer un mécanisme d'évaluation n'a pas abouti

Dans ce contexte, c'est un parti d'opposition qui lança le premier le débat parlementaire sur l'instauration de l'évaluation des politiques publiques au Japon. Lors de la séance extraordinaire tenue entre le 29 novembre et le 18 décembre 1996, le Parti démocrate (PD) déposa une proposition de loi portant sur la création d'un Bureau d'inspection administrative affilié au Parlement, à l'instar du *General Accounting Office* (GAO) aux Etats-Unis. Simultanément, le PD suggérait la suppression de la Direction de l'inspection administrative, qui, selon lui, manquait de rigueur⁶. La coalition au pouvoir dirigée par le Parti libéral démocrate (PLD) s'opposa à ces propositions, insista sur la nécessité de renforcer l'inspection interne à l'Administration plutôt que de la supprimer. En conséquence, la discussion sur ce dossier fut reportée aux séances suivantes, sans jamais aboutir. **Ce débat permit néanmoins de créer un consensus à la fois sur la nécessité pressante de réformer le système d'inspection administrative et sur l'opportunité d'introduire le mécanisme de l'évaluation au Japon** comme outil de contrôle de l'administration. Un tel consensus ne pouvait qu'influer sur les projets de réforme de la coalition au pouvoir.

⁴ Art. 5.9 de la Loi relative à l'établissement de l'Agence des affaires générales.

⁵ Ainsi, seuls seize thèmes ont été traités en 1999.

⁶ Cf. les discussions tenues au cours de la 139^e séance extraordinaire.

¹¹ Réponse du Directeur général de l'Agence des affaires générales lors de la Commission spéciale sur la réforme administrative du 28 avril 1998, à la Chambre des représentants.

1.1.3 L'instauration d'une évaluation administrative fut proposée dans le cadre d'une réforme de l'Etat d'une grande ampleur

Parallèlement au débat parlementaire engagé sur l'avenir du Bureau de l'inspection administrative, le Premier ministre et chef du PLD, Ryûtarô HASHIMOTO, lançait **une réforme destinée à renforcer le pouvoir politique face à la bureaucratie**. Faisant de la réforme administrative une priorité de son gouvernement, il créait en novembre 1996 la Conférence sur la réforme administrative, chargée d'élaborer un projet consensuel sur les grandes orientations de la réforme de l'Etat. Cette commission avait comme particularité de ne compter aucun fonctionnaire parmi ses membres. Sous la présidence directe du Premier ministre, elle réunissait des représentants de la société civile : d'éminents intellectuels dans les domaines juridique, politique, économique, psychologique et scientifique aussi bien que des représentants du patronat, des syndicats et des médias. Organe de faible légitimité juridique mais investi d'une forte volonté politique par le Premier ministre et Chef de la coalition au pouvoir, la Conférence remettait un rapport final solennel le 3 décembre 1997, après un an de discussions particulièrement vives. Elle y proposait plusieurs réformes ambitieuses. La première consistait à réorganiser l'Etat en ramenant de 22 à 12 le nombre de ministères et en créant le Bureau du Gouvernement (*Naïkakufu*), placé au dessus de tous les ministères. La deuxième instituait des « personnes morales administratives indépendantes » (AAI) inspirées du système d'agences britannique pour faciliter l'externalisation de l'exécution des politiques publiques. Au delà de ces grandes réformes structurelles, la troisième proposition du rapport portait sur le renforcement de l'inspection administrative, à travers l'instauration d'une évaluation des politiques publiques généralisée. Plus concrètement, elle recommandait un système où chaque organe administratif s'autoévaluerait, doublé d'un système « d'évaluation de l'évaluation » se confondant avec le dispositif renforcé de l'inspection administrative déjà existante. Par ailleurs, parallèlement à l'instauration d'une telle évaluation interne, la Conférence soulignait l'importance de renforcer l'évaluation externe, assurée notamment par la Cour des comptes.

1.1.4 La logique initiale de contrôle fut progressivement subvertie

L'ensemble des propositions faites par la Conférence furent largement reprises dans le projet de « Loi de programmation relative à la réforme de l'administration centrale », qui fut adopté sans aucun amendement par la Diète et promulguée le 12 juin 1998. En matière d'évaluation des politiques publiques, le double mécanisme d'une autoévaluation et d'une « évaluation de l'évaluation » fut préservé. En même temps, **l'ambiguïté entre l'évaluation et l'inspection administrative, déjà présente dans le rapport final**, n'était toujours pas tranchée. En revanche, il est à noter que, à la suite des « discussions ardentes »¹¹ entre les ministères au cours de l'élaboration du projet de loi, celui-ci ne mentionnait pas le rôle de la Cour des comptes au sein du nouveau système d'évaluation — que la Conférence jugeait pourtant « essentiel ». La formule de l'évaluation externe se trouvait désormais écartée, du moins dans le cadre de cette réforme.

Plusieurs lois mettant en oeuvre cette loi de programmation furent successivement adoptées dans la foulée. En particulier, dix-sept projets de loi consacrant la nouvelle organisation administrative — un par ministère, auxquels s'ajoutent des projets portant sur diverses modifications législatives — furent votés par le Parlement et promulgués le 16 juillet 1999, en attendant leur entrée en vigueur effective prévue pour le 6 janvier 2001. Trois lois concernaient plus particulièrement l'évaluation.

La « Loi d'établissement du Bureau du Gouvernement » (en son article 5.2) tout d'abord, ainsi que la loi modifiant la « Loi relative à l'organisation de l'Administration centrale » (en son article 2.2), faisaient de l'autoévaluation un principe fondamental de l'organisation de l'administration de l'Etat, respectivement pour le Bureau du Gouvernement et pour les autres organes de l'Etat. Ensuite, la « Loi relative à l'établissement du Ministère de la Gestion publique » désignait juridiquement ce Ministère comme pilote de l'évaluation administrative. Il faut souligner que cette loi introduisait une distinction entre l'activité d'évaluation interministérielle des politiques publiques (évoquée en son article 4.16-17) et l'activité de l'inspection administrative classique portant sur le fonctionnement de l'administration (abordée en son article 4.18). Cette distinction conceptuelle pouvait être considérée comme une première déviation par rapport au principe de l'évaluation comme outil de contrôle de l'administration. Il n'en reste pas moins que ces deux activités furent confiées en pratique à la même entité, la Direction générale de l'évaluation administrative (DGEA), qui devait succéder, dans le

cadre de la réforme, à l'ancienne Direction générale d'inspection administrative (DGIA) de l'Agence des affaires générales (AAG).

1.1.5 L'outil de contrôle de l'administration s'est en partie transformé en un outil de management des services

Désormais, c'était la DGIA, donc un organe administratif, qui se trouvait chargée de concevoir les dispositifs concrets de l'évaluation. Or, dès le mois de mai 1999, la DGIA réunissait en commission préparatoire les responsables chargés de l'évaluation, nouvellement nommés dans chaque organe administratif, dans le but d'élaborer les grandes orientations consensuelles qui serviraient de base pour la suite des travaux. Afin d'alimenter cette consultation au niveau interministériel, un groupe de travail sur les méthodes d'évaluation était formé sous l'égide du directeur de l'AAG, en août 1999. Ce groupe de travail réunissant sept experts en matière d'évaluation — cinq professeurs en droit, en économie et en science politique, un consultant et un expert comptable —, avait une vision nettement plus managériale de l'évaluation. Leurs cadres de pensée étaient ceux du nouveau management public (en anglais, *new public management*). Cette vision contribua largement à transformer l'évaluation qui était conçue à l'origine comme un outil de contrôle de l'administration en un outil de management. En pratique, cette transformation eut pour effet d'atténuer le contrôle que pouvaient exercer sur l'administration les dispositifs d'évaluation. Toutefois, ce glissement, au profit de l'administration¹², par rapport à la logique première de la réforme ne fut véritablement été perçu ni par la classe politique ni par l'opinion publique. Le dévoiement de la réforme au profit de la bureaucratie fut dissimulé par l'autorité des experts appelés à se prononcer sur la question.

C'est sur la base de ces orientations générales nées d'un consensus des organes administratifs que l'évaluation des politiques publiques fut *de facto* mise en place en janvier 2001. La Loi précisant les conditions de l'évaluation ne devait voir le jour que quelques mois plus tard, en juin 2001. Ce décalage entre la pratique et la norme juridique devait durablement marquer le dispositif. En effet, la Loi sur l'évaluation s'inspira largement des orientations générales. **Elle fut adoptée à l'unanimité**,

¹² Il convient de souligner néanmoins que l'administration japonaise sur cette question n'était pas monolithique. Ainsi, le Ministère des affaires intérieures et des communications, qui, en tant que pilote de l'évaluation, pouvait profiter de la réforme pour renforcer son influence, était tout à fait favorable à une conception large de l'évaluation.

tant par la Chambre des représentants que par la Chambre des conseillers¹³, le 22 juin 2001, avec un seul amendement proposé conjointement par la majorité de coalition et par les partis d'opposition, qui consistait à insérer une clause de révision applicable trois ans après l'entrée en vigueur de la loi.

1.2 Le dispositif actuel d'évaluation des politiques publiques au Japon

Ainsi établi, **le système actuel d'évaluation des politiques publiques comprend deux niveaux** : l'autoévaluation réalisée par chaque organe administratif ; l'évaluation objective de ces autoévaluations administratives et l'appréciation portée sur les politiques interministérielles, qui relèvent du Ministère des affaires internes et des communications (MIC).

1.2.1 L'autoévaluation par les organes administratifs est régie par trois niveaux de normes

Tout d'abord, le cadre législatif, notamment la Loi du 29 juin 2001 relative à l'évaluation des politiques publiques effectuée par les organes administratifs, fixe les principes juridiques de l'évaluation. Cette Loi a pour objectif de promouvoir le développement d'une évaluation des politiques publiques objective et rigoureuse. Elle pose que les résultats de cette évaluation devront inspirer l'élaboration et développement des politiques publiques. Elle prévoit que le public sera pleinement informé sur l'évaluation de ces politiques. Elle vise ainsi à **favoriser une administration efficace et efficiente**, mais aussi à **assurer que le Gouvernement remplit son obligation de rendre compte aux citoyens de ses actions** (c'est l'article 1^{er} de la Loi). En vertu de ce texte, un organe administratif doit, en temps utile, acquérir et analyser toutes les informations sur les effets des politiques qui entrent dans son champ de compétences. Sur la base de ces données, il doit non seulement évaluer la nécessité de la politique considérée, mais aussi « peser » sur ses moyens de cette politique. Il doit tenir compte non seulement des effets de l'action publique (« efficacité »), mais aussi de l'équilibre entre l'ampleur des moyens mobilisés et les résultats de la politique à laquelle ils contribuent (« efficacité »). L'évaluation d'autres points de vue est également encouragée, dans le respect des spécificités de la politique concernée. Tout organe

¹³ La Chambre des Représentants (Syûgiin) correspond, à quelques différences près, à l'Assemblée nationale, et la Chambre des Conseillers (Sangiin) au Sénat en France.

administratif doit enfin tenir compte des résultats de cette évaluation dans l'élaboration et le développement de ses politiques (article 3. 1. de la Loi du 29 juin 2001).

En outre, l'« orientation générale » adoptée au niveau gouvernemental établit des principes fondamentaux communs à tous les acteurs de l'évaluation et qui concernent la conduite de l'évaluation, les points de vue à adopter, les méthodes à utiliser, la prise en compte des résultats de l'évaluation dans l'élaboration des politiques, la diffusion de l'information sur l'évaluation auprès du grand public, enfin l'acquisition et l'utilisation des connaissances des experts (article 5.1). Cette orientation générale doit être revue en fonction de l'état d'exécution de l'évaluation et de l'avancement des recherches sur les méthodes d'évaluation. Il reviendra alors au Ministre des affaires intérieures et des communications de préparer le projet de révision, après avoir demandé son avis du Conseil de l'évaluation des politiques publiques et de l'évaluation des institutions administratives indépendantes. Ce projet de révision se verra ensuite soumis au Conseil des Ministres (article 5.4).

Enfin, au niveau opérationnel, un « plan initial » arrêté par le responsable de chaque organe administratif décline, dans la limite de son domaine de compétences, les principes fixés par l'orientation générale. Ce plan initial doit être établi pour trois ans au minimum et cinq ans au maximum (article 6.1). Dans ce cadre, le responsable de chaque organe administratif est également tenu d'adopter chaque année un « plan d'exécution », qui porte notamment sur l'évaluation *ex post* des politiques publiques dont il a la charge (article 7). Si le responsable de chaque organe administratif a l'obligation à la fois d'informer le Ministre des affaires internes et de rendre public l'adoption ou la modification du plan (article 7.3.), il ne reçoit pas d'instructions dudit Ministre dans ses décisions.

1.2.2 Ce dispositif d'autoévaluation s'est voulu à la fois global et opérationnel

Ce système « gigogne » d'évaluation régi par des normes à trois niveaux — le niveau législatif, le niveau gouvernemental, le niveau opérationnel — relève le souci du législateur de **concilier les caractères à la fois global et opérationnel des dispositifs de l'évaluation**¹⁴.

¹⁴ Cette intention apparaît clairement, par exemple, dans le discours du président du groupe de travail qui était chargé de la concrétisation du dispositif de l'évaluation (Discours de M. Michio MURAMATSU du 11 décembre 2000)

Il est global en ce sens que, d'abord, **il engage la quasi totalité des organes administratifs**. Outre le Bureau du Gouvernement¹⁵ et les ministères, les agences et les commissions qui y sont affiliées, telles que l'Agence des affaires impériales, l'Agence de la défense nationale et la Commission de la sécurité publique, sont également soumises à l'obligation d'évaluer leurs propres politiques (article 2 de la Loi du 26 juin 2001). Seuls les organes qui, compte tenu de la nature de leurs fonctions, ne se prêtent pas à l'évaluation, échappent à cette règle ; deux exemples peuvent l'illustrer : la Cour des comptes, qui a reçu un statut constitutionnel en 1946 (article 90 de la Constitution) et qui est juridiquement autonome du Gouvernement, ou encore l'Administration de la fonction publique, à qui la Loi relative aux fonctionnaires de l'Etat du 21 octobre 1947 reconnaît une forte autonomie pour assurer une gestion impartiale et neutre des ressources humaines.

Le nouveau dispositif se veut global également en termes de procédure. En effet, outre l'évaluation des performances communément répandue dans des pays anglo-saxons¹⁶, l'évaluation des projets, méthode principalement développée par les collectivités territoriales japonaises, a également été admise. Alors que la première consiste à évaluer les effets sociaux des politiques au regard d'objectifs préalablement fixés, la seconde s'attache plus particulièrement à examiner la nécessité et la priorité de chaque « projet » et à le modifier s'il existe une marge d'amélioration. Par ailleurs, on trouve également une forme d'évaluation qui conjugue les deux méthodes précédemment évoquées. Celle-ci, qualifiée d'« évaluation systématique », consiste à analyser les effets d'une politique publique sous plusieurs angles, à en étudier les problèmes et à en examiner la cohérence avec d'autres politiques publiques.

Enfin, **le principe de globalité s'applique aussi aux objets de l'évaluation.** Certes, la Loi du 29 juin 2001 énumère deux catégories de politiques publiques dont l'évaluation « *ex post* » (c'est-à-dire qui porte sur une politique qui a produit ses effets) est obligatoire : d'une part, les politiques publiques qui n'ont pas été mises en œuvre dans les délais prévus alors même que ceux-ci avaient été encadrés par un décret. D'autre part, celles qui ont été mises en œuvre dans les délais impartis mais qui n'ont pas produit d'effets concrets (article 7).

¹⁵ Le Bureau du Gouvernement remplit une double fonction : d'une part, l'assistance au Gouvernement et la coordination des organes administratifs, d'autre part, l'exécution des politiques publiques assurée directement par le Premier ministre. Compte tenu de la nature de la première fonction, seule la deuxième fait l'objet d'une évaluation (article 2.1. de la Loi du 29 juin 2001).

¹⁶ Ce mode d'évaluation s'est inspiré notamment du système du GPRA (*Gouvernement Performance and Results Act of 1993*) aux Etats-Unis et de celui du CSR/PSA (*Comprehensive Spending Review / Public Service Agreement*) au Royaume-Uni.

De même, la loi prévoit une évaluation « *ex ante* » obligatoire, qui tente de déterminer l'impact prévisible d'une politique quand celle-ci concerne la recherche et le développement, les travaux publics, l'aide publique au développement. L'évaluation *ex ante* est également nécessaire pour les politiques publiques qui remplissent deux conditions (article 9.2) :

- Celles qui risquent d'avoir un impact considérable sur la vie des citoyens, sur la société et/ou sur l'économie, ou celles qui nécessitent une dépense importante avant que les effets voulus soient obtenus.
- Celles dont les effets peuvent être déterminés grâce à des méthodes éprouvées, ce qui permet de formuler des prévisions fiables.

Toutefois, la Loi n'exclut pas pour autant la possibilité d'évaluer les autres politiques publiques. Elle donne cette définition très large des politiques qui peuvent être évaluées : « toutes les orientations, les stratégies et les actions qui concernent l'ensemble des activités élaborées et développées par un organe administratif afin atteindre un objectif dont il a la charge ou qui entrent dans son domaine de compétences » (article 2.2). Le Ministère des affaires intérieures et des communications encourage même fortement à multiplier les cas de politiques publiques évaluées.

Dans le même temps, **le nouveau dispositif de l'évaluation s'est également voulu opérationnel**. Dans cette perspective, une grande marge de manœuvre a été laissée aux organes administratifs pour qu'ils puissent choisir eux-mêmes la formule la mieux adaptée à la nature et la spécificité des politiques dont ils ont la charge.

De fait, avant même la mise en oeuvre de ce nouveau dispositif, chaque organe administratif a pu décider du positionnement de la structure chargée en son sein de l'évaluation. En effet, si la Loi de programmation du 2 juin 1998 relative à la réforme de l'administration centrale a fait obligation aux organes administratifs de constituer une structure dotée d'un positionnement clair lui permettant de réaliser une évaluation objective et rigoureuse (article 29.1), elle n'a pas précisé quel devait être ce « positionnement ». Ainsi, en pratique, chaque organe a établi une structure chargée de l'évaluation comme il l'entendait. Dans la majorité des cas, celle-ci a été placée dans un service existant chargé du contrôle interne ou des relations publiques. De plus, ces structures sont en général de petite taille, ce qui ne leur permet d'assurer que la coordination des évaluations menées directement par les services chargés de mettre en oeuvre les politiques publiques.

En ce qui concerne le choix des procédures et des méthodes de l'évaluation, la Loi du 29 juin 2001 a accordé une grande marge de manœuvre aux organes administratifs. Ils peuvent choisir parmi l'éventail des procédures proposées — l'évaluation des performances, l'évaluation des projets ou l'évaluation systématique — , à condition toutefois qu'ils respectent les principes fixés par l'«orientation générale» au niveau gouvernemental mais aussi qu'ils précisent leur choix dans leur «projet initial» d'évaluation. De même pour les méthodes : si la Loi incite fortement les services à utiliser la méthode quantitative, qui permet une évaluation plus objective mais qui suppose un travail plus important, l'utilisation de la méthode qualitative n'est pas exclue.

S'agissant des objets de l'évaluation, les organes administratifs ont également un large choix, que ce soit en termes de politiques à évaluer ou du niveau de l'action publique considérée (*voir 2.1.3*).

Ainsi, **le nouveau dispositif de l'évaluation au Japon ressemble plus à un éventail de choix proposés aux organes administratifs qu'à une liste d'obligations à satisfaire.** S'il permet une application souple des méthodes existantes en fonction de la nature et des spécificités des politiques publiques qui incombent à chaque organe, en revanche il ne favorise pas, par définition, un développement harmonieux et coordonné de l'évaluation.

1.2.3 L'évaluation interministérielle est dévolue au Ministère des affaires intérieures et des communications

Pour ce qui est de l'évaluation réalisée par le Ministère des affaires intérieures et des communications (MIC), la Loi sur l'évaluation apparaît sensiblement plus précise et restrictive.

Depuis le rapport final de la Conférence sur la réforme administrative, le MIC a été désigné comme le garant de l'objectivité et de la pertinence de l'évaluation au Japon. Dans le prolongement de cette idée initiale, la Loi sur l'évaluation a confié une double mission au MIC.

Tout d'abord, l'évaluation des politiques transversales. Elle s'applique, d'une part, aux politiques conjointement adoptées par plus de deux organes administratifs (qui nécessitent donc une évaluation

spécifique destinée à vérifier sa cohérence avec les autres politiques du Gouvernement), et, d'autre part, aux politiques qui ressortissent aux champ de compétences de plus de deux organes administratifs (qui nécessitent donc une évaluation spécifique destinée à s'assurer de leur cohérence globale (article 12.1).

Ensuite « l'évaluation de l'évaluation ». Lorsque le MIC estime que la conduite de l'évaluation n'est pas assurée par un organe administratif alors même qu'elle apparaît nécessaire, le MIC mène une évaluation à sa place afin d'en assurer l'objectivité et la rigueur (article 12.2).

Ces évaluations doivent être effectuées conformément au « plan initial » adopté pour trois ans minimum. Ce plan précise les orientations générales relative à la conduite des évaluations, désigne les politiques qui font l'objet de l'évaluation au sens de l'article 12.1, enfin, tranche d'autres points importants concernant la mise en oeuvre de l'évaluation (article 13).

Pour assurer ces missions, la Loi donne quelques obligations et prérogatives au Ministre des affaires intérieures et des communications.

Il peut avoir communication des dossiers, exiger des explications du responsable de l'organe administratif, et/ou effectuer une inspection sur place (article 15.1). En outre, s'il a la faculté de suggérer des mesures d'amélioration à un organe administratif, quand il le juge nécessaire d'après les résultats de l'évaluation, il peut également demander au responsable de l'organe concerné des rapports ultérieurs sur les mesures effectivement prises sur ses recommandations (article 17.2). Par ailleurs, s'il le juge particulièrement nécessaire, il peut adresser un avis au Premier ministre, pour que ce dernier prenne les mesures nécessaires conformément à l'article 6 de la Loi du gouvernement du 16 janvier 1947¹⁷ (Article 17.2).

S'il le juge utile dans le cadre de l'évaluation d'un organe administratif, au sens des articles 12.1 et 12.2, le Ministre des affaires intérieures et des communications peut procéder à l'évaluation de l'activité des autorités administratives indépendantes (AAI), nouvellement créées lors de la réforme de l'Etat en 2001. Il peut également inspecter toutes les personnes morales ayant un lien fort avec l'Administration (article 15.2). En outre, il peut contrôler, soit sur pièces soit sur place, les services

¹⁷ Cette disposition pose que « Le Premier ministre pilote les organes administratifs sur la base des orientations arrêtées par le « Conseil des Ministres ». Elle permet au Chef du gouvernement de désigner les responsables dans les administrations qui connaissent de sérieux dysfonctionnements.

d'une collectivité territoriale, à condition qu'ils fassent partie des services déconcentrés confiés par la loi à cette dernière. Cependant, ce contrôle doit être limité au strict minimum et l'avis de la collectivité territoriale en question doit être préalablement demandé (article 15.3)¹⁸.

Le Ministère doit aussi veiller à ce que ses deux activités de contrôle, l'évaluation et l'inspection administratives, soient bien articulées entre elles (article 18).

Par ailleurs, le Décret relatif à l'organisation du MIC a instauré sous l'égide du Ministère un conseil composé de personnalités extérieures à l'administration afin d'assurer une plus grande objectivité de l'évaluation administrative. Ce « Conseil de l'évaluation des politiques publiques et des AAI » remplit une double mission : tout d'abord, s'agissant des évaluations effectuées par chaque organe administratif et par le MIC, il donne son avis au Ministre des affaires intérieures et des communications sur l'action de ces organes. Ensuite, en matière d'évaluation des AAI, il se prononce sur l'évaluation effectuée par la « Commission de l'évaluation des AAI » qui existe au sein de chaque ministère, et il fait des recommandations au Ministre concerné sur l'opportunité d'améliorer ou de renoncer à certains projets à l'occasion de la révision des objectifs à moyen terme assignés à l'AAI.

1.3 Trois ans après la réforme, l'évaluation des politiques publiques au Japon apparaît insuffisante

1.3.1 L'analyse des rapports annuels d'évaluation des organes administratifs révèle plusieurs insuffisances

Tout d'abord, le bilan sur l'ensemble des évaluations établi chaque année par le Ministère des affaires intérieures et des communications ne distingue pas les différents niveaux d'une « politique publique », à savoir la politique (au sens étroit du terme), le programme et le projet (Cf. 2.1.3 du présent mémoire) : ces trois sont tous confondus, sans différenciation particulière, sous la rubrique

¹⁸ Pour le détail des relations entre l'Etat et les collectivités territoriales au Japon, voir le 2.2 du présent mémoire.

commune et vague de « cas ». Une telle confusion nuit considérablement à la clarté des données recueillies et complique leur interprétation.

Cette restriction faite, plus de 10 000 « cas » au total ont chaque année fait l'objet d'une évaluation par les organes administratifs depuis 2002. Ce chiffre apparaît, à première vue, comme le signe de l'intérêt croissant des organes administratifs. Pourtant une telle idée doit être nuancée, **car les administrations quand elles ne sont pas contraintes par la loi évaluent de façon très inégale leurs activités** : le nombre des « cas » évalués volontairement en 2003 varie de 5 (pour la Commission de la coordination des conflits environnementaux) à 2397 (pour le MAFF).

En outre, la proportion des évaluations *ex ante* et *ex post* a sensiblement évolué en deux ans. En effet, entre 2002 et 2003, le nombre de cas faisant l'objet de l'évaluation *ex post* a augmenté de plus de 65% (de 3577 cas à 5932), tandis que l'évaluation *ex ante* a diminué de près de 30% (de 7353 à 5245). Ce recul net de l'évaluation *ex ante* peut s'expliquer par le fait que cette technique est encore mal maîtrisée et surtout semble trop difficile à mettre en œuvre aux yeux des services.

Par ailleurs, si l'on examine de plus près les détails de ces évaluations, il apparaît qu'elles sont souvent fondées sur l'appréciation subjective des agents concernés, et non pas sur des objectifs chiffrés par rapport aux indicateurs — sinon parfois des indicateurs eux-mêmes.

Quant à la prise en compte effective des résultats de l'évaluation, les rapports annuels des organes administratifs indiquent qu'elle se manifeste sous trois aspects essentiels : dans l'élaboration des politiques, dans les budgets et dans les demandes formulées par les administrations au sujet de leur propre organisation et de leurs emplois budgétaires.

Dans l'élaboration des politiques, si les organes administratifs déclarent avoir tenu compte des résultats de l'évaluation dans la totalité des « cas » évalués, sur 7353 « cas » faisant l'objet d'une évaluation *ex ante* en 2002 seuls deux politiques ont été suspendues ou supprimées. En 2003, la proportion tombe à 1 sur 5245. Pour l'évaluation *ex post* des « cas » effectuée en cours de leur mise en oeuvre, l'évaluation n'a donné lieu à aucune modification pour près de 79% des 2436 « cas » recensés en 2002, et pour 88% des 4325 « cas » étudiés en 2003. **La proportion des « cas » où l'évaluation a conduit à suspendre ou supprimer une politique se limite à 2% en 2002 et 1% en 2003.**

Pour ce qui est de la prise en compte des résultats de l'évaluation *ex post* dans les budgets, on a recensé 1063 « cas » pour le budget 2004 et 1024 « cas » pour celui de 2005. Toutefois, l'évaluation n'a donné lieu à aucune modification dans plus de 60% de ces « cas », pour les deux budgets confondus. La proportion des politiques suspendues ou supprimées, partiellement ou entièrement, en termes budgétaires, se limite à 6 ou 7%.

S'agissant de la prise en compte des résultats de l'évaluation dans les demandes des administrations qui portent sur leur organisation interne et leurs emplois budgétaires, on relève 146 « cas » en 2003 (contre 142 en 2002) issus de l'évaluation *ex post*, et 42 « cas » en 2003 (contre 37 en 2002) issus de l'évaluation *ex ante*. Cependant, l'institution de l'évaluation ne semble pas rendre plus efficiente l'administration, ce qui était pourtant l'objectif de la Loi du 29 juin 2001. Force est de constater que les résultats de l'évaluation servent plus souvent d'appui à des demandes, d'une part, de créations d'un service ou d'un poste supplémentaires, et d'autre part, d'augmentations de l'emploi budgétaire.

1.3.2 Le contrôle effectué par le Ministère des affaires intérieures et des communications manque d'efficacité

Tout d'abord, le nombre de politiques transversales évaluées par le MIC pendant la période 2002-2004 se limite à deux en ce qui concerne les « politiques conjointement adoptées par plus de deux organes administratifs » et à sept pour ce qui concerne les « politiques qui ressortissent aux champs de compétences de plus de deux organes administratifs ».

Ensuite, s'agissant du contrôle des évaluations effectuées par les autres organes administratifs, le MIC s'est contenté jusqu'à présent de relever quelques problèmes, tels que la non-utilisation d'indicateurs objectifs basés sur l'impact social ou encore la non participation de personnalités extérieures à l'évaluation. Il n'a donc retenu aucun dossier dont l'évaluation objective ne paraît pas vraiment assurée par l'organe concerné. Il n'a *a fortiori* effectué aucune évaluation à la place d'un autre organe administratif, ce qui lui est pourtant juridiquement possible dès lors qu'il estime que l'évaluation effectuée par un organe administratif manque d'objectivité et de rigueur.

Ainsi, **le contrôle effectué par le MIC ne paraît pas suffisamment efficace pour pallier l'insuffisance des autoévaluations menées par les organes administratifs.**

1.3.3 L'évaluation pratiquée se révèle très différente selon les organes administratifs

Au delà de ce constat général sur l'évaluation, qui porte sur l'ensemble de l'administration, on observe **une grande disparité dans l'appropriation et la mise en œuvre des dispositifs d'évaluation par les différents organes administratifs.** Trois ministères ont une avance évidente en la matière : le METI, le MLIT et le MAFF.

Le Ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie (METI) dispose sans aucun doute des capacités d'expertise les plus développées de toute l'administration japonaise. Un service consacré à l'évaluation y a été établi dès le 1^{er} juillet 1997, dans le cadre de la réforme structurelle interne du ministère, afin de mieux prendre en compte les attentes des citoyens dans l'élaboration et la révision des politiques publiques. De plus, afin d'alimenter ses réflexions, un groupe de travail composé d'experts constitué en mars 1998 s'est penché sur l'étude des systèmes d'évaluation, et plus largement sur les questions de gestion publique, dans des pays étrangers aussi bien que dans des collectivités territoriales japonaises. Il a mis en place un système original d'évaluation qui met l'accent sur l'articulation entre les évaluations *ex ante* et *ex post*.

Le Ministère de l'aménagement du territoire, des infrastructures et des transports (MLIT) a placé l'évaluation au cœur de sa réforme du management. Le responsable de son évaluation, qui a le titre d'Assistant supérieur chargé de coordination des politiques, se trouve placé au même rang que le Directeur général, en contact direct avec le Ministre. En 2003, le MLIT a même réalisé, à titre expérimental, un projet de budget structuré non pas par services mais par programmes.

Le Ministère de l'agriculture, des forêts et de la pêche (MAFF) est en avance notamment en matière d'objectivité et d'efficacité de l'évaluation des performances. En effet, son dispositif remplit globalement les conditions requises pour une évaluation objective et efficace : tous les objectifs politiques, ainsi que 90% des indicateurs de performance, sont fixés sur la base de l'impact social (*outcome*) et non du produit immédiat (*output*). Par ailleurs, les indicateurs sont plus

quantitatifs que qualitatifs, ce qui peut être considéré comme un gage de clarté et d'objectivité de l'évaluation.

La maîtrise du dispositif d'évaluation est moins claire dans d'autres organes administratifs, et son intégration dans le mécanisme de prise de décision y apparaît moins évidente. De fait, dès lors que les objectifs chiffrés par rapport aux indicateurs — sinon parfois les indicateurs eux-mêmes — y font souvent défaut, l'évaluation souffre d'un manque d'objectivité et de pertinence patent. Dans ce contexte, le dispositif mis en place peut difficilement servir d'outil d'aide à la décision efficace et fiable.

*

*

*

2 Le développement de l'évaluation des politiques publiques se trouve confronté à de sérieux obstacles

Deux types d'obstacles à l'instauration et au développement de l'évaluation sont identifiables : le premier tient à un contexte peu propice à cette pratique, sur le plan culturel mais aussi structurel. Non seulement cet obstacle n'a pas été suffisamment pris en compte au cours de l'élaboration du dispositif, mais il semble avoir réussi à influencer les cadres juridiques créés par la réforme. Un deuxième type de difficultés est issu plus directement de la conception même des dispositifs. Ceux-ci apparaissent, en effet, pris par essence dans un dilemme entre logique de contrôle et logique de management.

2.1 Les cadres conceptuels de l'évaluation sont insuffisants au Japon

L'insuffisance de la culture de l'évaluation a suscité plusieurs confusions autour du thème du contrôle des politiques publiques au Japon. Le nouveau dispositif n'a pas suffisamment dissipé ces incertitudes. Certaines de ses dispositions, dont le manque de clarté est évident, les auraient même plutôt accrues.

2.1.1 Le contexte universitaire semble peu propice au développement d'une culture de l'évaluation

Les études politiques ou les sciences politiques, qui constituent la base théorique de l'évaluation des politiques publiques, ne sont pas encore suffisamment développées au Japon. Par d'exemple, l'enseignement universitaire de ces matières demeure fort rare, et lorsqu'il est dispensé il l'est le plus souvent non pas comme une spécialité à part entière mais comme un complément, soit de l'enseignement du droit, soit, plus rarement, de celui des sciences économiques.

Dans ce contexte, le concept d'évaluation des politiques publiques a longtemps été réservé à un nombre très limité de chercheurs, qui étudiaient la gestion publique telle qu'elle se pratique à l'étranger, et notamment dans les pays anglo-saxons.

Or, en dépit de cette méconnaissance globale en matière d'évaluation des politiques publiques, l'introduction de la nouvelle technique fut particulièrement rapide. En effet, entre la première proposition concrète d'instauration d'une évaluation des politiques publiques, le 3 décembre 1997, et sa réalisation *de facto* au 1^{er} janvier 2001, trois ans à peine s'étaient accomplis.

Certes, la Loi sur l'évaluation a incité chaque organe administratif à faire appel à des experts extérieurs spécialisés, susceptibles de tenir compte des spécificités des politiques publiques (article 3.2) ; il s'agissait de pallier le manque de connaissances des agents directement chargés de l'évaluation et d'assurer une meilleure objectivité de l'évaluation. Néanmoins, le nombre d'organes qui se sont dotés d'un conseil ou d'un groupe de travail composé d'experts extérieurs se limite encore à six sur les dix-sept administrations concernées¹⁹.

Aussi, il semble exister un décalage persistant entre la théorie et la pratique de l'évaluation, ou autrement dit entre la perception des théoriciens et celle de la majorité des agents administratifs directement chargés de l'évaluation au sein de chaque organe administratif.

Cette situation est préoccupante car la force d'inertie administrative est telle que le décalage risque de s'aggraver progressivement. D'ores et déjà, un éclaircissement de ce qu'est l'évaluation des politiques publiques s'impose.

2.1.2 La confusion règne autour du mot « évaluation »

La Loi du 29 juin 2001 définit l'évaluation comme une étape du « cycle de management », qui fait se succéder la « formation d'une politique (en anglais *plan*) », sa « mise en œuvre concrète (*do*) », enfin l'« évaluation de ses effets (*see*) », avant que le cycle ne recommence, avec de nouveau la « formation d'une politique » — mais en tenant compte cette fois des résultats de l'évaluation.

¹⁹ Ces six organes administratifs sont l'Agence nationale de police, le MOF, le MAFF, le MEXT, le MLIT et le Ministère de l'environnement.

Toutefois, le choix du mot « évaluation », qui était déjà ancré avec une autre signification dans le langage courant, semble avoir contribué à obscurcir le contenu réel du terme lorsqu'il fut employé dans un sens doctrinal.

En effet, dans le langage courant, le mot « *hyōka* » (évaluation en japonais) signifie : « apprécier la valeur d'une chose du point de vue moral ou esthétique ; estimer le prix d'une chose ou louer sa valeur »²⁰. Il s'agit donc d'un jugement de valeur davantage subjectif qu'objectif.

Or, l'« évaluation » prise dans son sens doctrinal en sciences de gestion ne suppose pas de jugement de valeur subjectif. Elle n'est autre que l'ensemble des procédures objectives par lesquelles l'on analyse les informations recueillies en les comparant aux indicateurs fixés préalablement à l'action, pour ensuite porter un jugement.

Les rapports d'évaluation publiés jusqu'à présent par les organes administratifs pointent bon nombre de cas qui semblent « évalués » davantage à l'aune de la subjectivité personnelle des agents qu'à celle des indicateurs objectifs retenus.

2.1.3 L'évaluation doit être distinguée des « genres voisins » que sont l'inspection, le contrôle et l'audit

L'évaluation définie plus haut se différencie de l'inspection, des différentes formes de contrôle - les contrôles de conformité ou de gestion — mais aussi de l'audit organisationnel par le type de point de vue adopté par celui qui tente d'apprécier l'action publique. L'inspection, le contrôle et l'audit se réfèrent en général à des normes internes au système analysé (règles comptables, juridiques, ou normes fonctionnelles), tandis que l'évaluation essaye d'appréhender d'un point de vue principalement externe les effets et/ou la valeur de l'action considérée.

Il existe cependant des zones de recoupement. C'est le cas lorsque les modalités de mise en œuvre d'une politique publique conditionnent ses efforts ou encore lorsque une norme d'efficacité est prise en compte par le contrôle interne. Cette situation se présente fréquemment lorsque l'évaluation ne se

²⁰ Aux termes du Dictionnaire japonais de référence "Daijirin", 2004.

contente pas de mesurer l'efficacité des moyens mais s'intéresse aussi à la proportionnalité entre les moyens et les finalités de l'action publique.

A cette ambiguïté initiale s'ajoute une utilisation inexacte du mot « évaluation » au Japon, qui entretient la confusion entre les différentes opérations de contrôle.

En effet, **influencé par la mode de l'évaluation qui touche de nombreux pays développés, notamment depuis les années 90, le Japon connaît un certain foisonnement de l'« évaluation » ces derniers temps.** Surtout, il semble que la connotation très positive de ce mot incite souvent à l'utiliser pour désigner, consciemment ou inconsciemment, des opérations qui n'entrent pas forcément dans le cadre conceptuel de l'évaluation proprement dite, et cela pour atténuer les images négatives qu'évoquent ces activités plus contraignantes que sont l'inspection, le contrôle ou l'audit.

Ainsi, la terminologie « inspection administrative » a été significativement remplacée par celle d'« évaluation et observation administratives » (*Gyôsei hyôka – kanshi*) dans le cadre de la Loi relative à l'établissement du Ministère des affaires intérieures et des communications (1999), sans pourtant que le contenu même de cette opération ait été modifié dans sa substance.

Ce changement de nom risque de susciter, plutôt qu'un effet bénéfique sur l'image de l'inspection, un effet pervers sur l'activité de l'évaluation menée par le MIC. En effet, l'atmosphère de confiance, indispensable à une démarche d'évaluation (qui appelle la coopération entre les évaluateurs et les évalués), semble être difficile à instaurer avec ces inspecteurs, soit-disants « évaluateurs » mais considérés avant tout comme des contrôleurs.

2.1.4 Le concept de « politique publique » n'est pas bien structuré

Qu'une politique publique se décompose en plusieurs niveaux d'exécution (politiques au sens étroit du terme, programmes, projets) **est assez peu connu au Japon.** Ainsi, l'usage y a consacré la dénomination d'« *évaluation des politiques publiques* », tandis que dans les autres pays — sauf en France, au moins jusqu'à l'entrée en vigueur de la Loi organique n°692-2001 du 1er août 2001 relative aux lois de finances — parlent d'« *évaluation des programmes* ». Cette différence apparaît comme révélatrice d'une méconnaissance de la complexité du concept de politique publique.

Certes, les « orientations consensuelles » des organes administratifs, qui ont servi de base à l'élaboration de la Loi sur l'évaluation, ont donné une définition précise de la politique publique (au sens large) visée par l'évaluation. Selon cette définition, la politique publique se trouve structurée en général en trois niveaux : le premier est la *politique* (au sens étroit), qui correspond à une orientation générale destinée à répondre à un défi posé à l'Administration. Le deuxième est le *programme*, qui correspond à une stratégie concrète pour réaliser l'orientation générale. Le troisième, enfin, est le *projet*, qui correspond à une mesure concrète visant à réaliser cette stratégie.

Cependant, **bien qu'elle se réfère à cette définition, la Loi sur l'évaluation a donné à la politique publique un sens large qui confond les trois niveaux précités** : « toutes les orientations, les stratégies et les actions qui concernent l'ensemble des activités élaborées et développées par un organe administratif afin d'atteindre un objectif dont il a la charge ou qui entrent dans son domaine de compétences » (article 2.2).

Cette dernière définition, quelque peu grossière, n'a pas facilité la compréhension de la « politique publique » par les agents administratifs chargés de l'évaluation. **On peut même dire que chaque organe administratif l'a interprétée à sa façon.** Certains l'ont comprise comme étant structurée en trois niveaux, d'autres en deux niveaux, ou d'autres encore comme n'étant pas structurée du tout. Par ailleurs, on a vu que chaque organe administratif disposait d'une grande marge de manoeuvre pour choisir lui-même les politiques publiques (au sens large) à évaluer. Il en résulte que l'objet évalué varie beaucoup d'un organe à l'autre, ce qui limite d'autant les comparaisons.

Cette absence de structuration claire et partagée rend pratiquement impossible une comparaison des résultats de l'évaluation entre les différents organes administratifs. Elle ne favorise pas non plus la compréhension globale des résultats de l'évaluation dans l'ensemble de l'administration, ni, *a fortiori*, leur utilisation plus stratégique au niveau gouvernemental.

2.2 Les blocages structurels entravent l'évaluation

2.2.1 Le modèle japonais d'organisation publique semble peu propice à la mise en place d'une évaluation parlementaire

L'étude des responsabilités assumées par les Parlements étrangers en matière d'évaluation relève que leur implication dans ce domaine est généralement proportionnelle à leur poids politique dans le système institutionnel. Ainsi, l'évaluation parlementaire est la plus développée dans les pays où il existe un certain équilibre entre le pouvoir de l'exécutif et le contre-pouvoir du législatif — que ce soit grâce à la séparation des pouvoirs, à une certaine égalité entre exécutif et législatif (qui pousse à faire des compromis), ou encore à une tradition parlementaire vivace. Les Etats-Unis sont représentatifs d'une situation d'équilibre des pouvoirs : les évaluations du *General Accounting Office (GAO)*, qui dépend du Congrès, y ont un impact considérable sur les décisions budgétaires. Le cas du Royaume-Uni illustre le cas d'une tradition parlementaire active, puisque le *National Audit Office (NAO)* réalise chaque année environ 50 analyses d'efficience pour le compte du Parlement.

Or, au Japon, bien que l'article 41 de la Constitution de 1946 dispose que « la Diète est l'organe suprême du pouvoir d'Etat », dans un système parlementaire inspiré de celui du Royaume-Uni, **le pouvoir de contrôle du Parlement sur l'exécutif demeure limité.**

En effet, du fait de la quasi-absence d'alternance politique depuis 1955²¹, il y existe une alliance, informelle mais bien ancrée dans le système politico-administratif, entre le parti (ou les partis) au pouvoir, notamment le Parti libéral démocrate (PLD), et l'administration. Les échanges systématiques entre le PLD et l'administration sur les projets de loi, préalablement à leur dépôt au Conseil des Ministres et *a fortiori* à la Diète²², constitue une illustration majeure de cette alliance. Elle tend à vider le débat parlementaire de son sens et à priver le Parlement de son pouvoir de contrôle sur l'administration. Dans ce contexte, il est difficilement concevable de faire de

²¹ Le PLD n'est passé à l'opposition qu'une seule fois, pendant environ onze mois (entre le 9 août 1993 et le 30 juin 1994), au profit d'une grande coalition de huit partis de petite taille (sept après le départ du Parti socialiste).

²² *A priori*, tous les projets de loi sont soumis à l'avis du Conseil de recherche politique du PLD avant d'être soumis à la décision du Conseil des ministres. Le projet de loi est ensuite transmis au Parlement.

l'évaluation l'élément central d'un contre-pouvoir parlementaire. Le fait que la tentative du parti d'opposition visant à transposer le GAO américain ait été *de facto* enterrée par la coalition au pouvoir est en ce sens révélateur (*voir 1.1.2*).

Le nouveau dispositif, qui exclut l'évaluation parlementaire, confirme cet état de choses plus qu'il ne le remet en question. Certes, la Conférence sur la réforme administrative a jugé que le renforcement du pouvoir de contrôle de la Diète sur l'administration était nécessaire. Cependant, il n'a pas poussé cette logique jusqu'à proposer l'instauration d'une évaluation parlementaire, qui aurait pu constituer un levier important pour rétablir l'équilibre entre le pouvoir et le contre-pouvoir au profit du Parlement. C'est plutôt un système d'évaluation administrative qu'elle a prescrit pour renforcer le contrôle sur l'Administration elle-même. Si ce choix peut se justifier par le fait que le champ de réflexion de la Conférence se trouvait limité au seul thème de la réforme administrative, il révèle toutefois que la Conférence n'est pas parvenue à sortir du dilemme entre les bonnes intentions et la dure réalité.

2.2.2 L'administration japonaise manque de culture de transparence

Si la formule finalement adoptée — celle de l'évaluation administrative — est sans doute plus conforme à la réalité actuelle de l'organisation publique japonaise, sa mise en oeuvre n'en est pas moins contrariée par de nombreux obstacles. Le premier est le manque de culture de transparence de l'Administration.

En effet, lorsque l'alliance entre le ou les partis au pouvoir et l'exécutif se conjugue à l'« incapacité des élus à concevoir eux-mêmes les politiques et à les faire exécuter par l'administration »²³, elle a pour effet de déséquilibrer l'organisation des pouvoirs publics au profit de l'administration. Cette dernière est alors amenée à assurer *de facto* l'ensemble des procédures de la décision politique, depuis sa formation jusqu'à sa mise en oeuvre. Le fait que les remaniements ministériels soient particulièrement fréquents²⁴ ne peut que renforcer cette tendance, car la plupart des Ministres n'ont

²³ Kiyoshi YAMAYA (1997), « La théorie de l'évaluation des politiques publiques et son développement ».

²⁴ Depuis dix ans, la durée moyenne d'exercice de ses fonctions par un Premier ministre se limite à 15 mois. En outre, comme les remaniements ministériels sont souvent réalisés pendant le mandat d'un Premier ministre, l'exercice de leurs fonctions par les ministres est en moyenne encore plus bref.

pas la faculté de maîtriser leurs dossiers en si peu de temps, ni *a fortiori* de les piloter de manière effective.

Cependant, en dépit de sa prédominance *de facto*, l'administration demeure *en théorie* la simple exécutante des décisions politiques prises par les représentants du peuple. Il s'ensuit que **l'accent est souvent mis sur la responsabilité politique avec, pour corollaire, une administration quasiment exemptée de rendre compte aux citoyens**. Dans ce contexte, force est de constater qu'au sein de l'administration centrale, la culture de transparence est peu développée. Certes, la Loi du 14 mai 1999 relative à la transparence des informations détenues par les organes administratifs a permis d'ouvrir une brèche. Mais l'expérience montre que l'administration centrale demeure très réticente à livrer les informations qu'elle possède.

La nouvelle Loi sur l'évaluation a certes créé l'obligation de publier tous les projets et les résultats des évaluations, qu'elles soient réalisées par les organes administratifs ou par le Ministère des affaires intérieures et des communications (articles 7.3, 10.2, 11, 13.3, 16.1). De surcroît, elle a chargé le MIC de prendre les mesures nécessaires pour faciliter l'accès aux informations relatives aux évaluations. Ces prescriptions sont censées favoriser une meilleure transparence de l'action administrative. Cependant, la lisibilité assez réduite de la plupart des rapports sur l'évaluation publiés par les organes administratifs semble révéler la persistance du manque de culture de la transparence. Cette situation ne permet pas d'intéresser les citoyens à l'évaluation, ni, *a fortiori*, de faire d'eux des observateurs attentifs des performances de l'action administrative.

2.2.3 Le regard des citoyens, qui est un des facteurs principaux d'une meilleure efficacité de l'action administrative, ne s'exerce pas suffisamment

Le deuxième obstacle à l'instauration et au développement de l'évaluation au Japon réside dans **le désintérêt des citoyens à l'égard de l'action administrative**.

En effet, les Japonais s'intéressent en général peu à la politique, comme le montre significativement le taux d'abstention aux élections législatives récentes, qui s'élève à près de 40%. Ils s'intéressent encore moins à l'action de l'administration, qu'ils n'ont pas l'occasion d'influencer.

Or, dans le système d'évaluation ministérielle des pays très avancés en la matière, qu'il s'agisse du *Government Performance and results act* (GPRA) aux Etats-Unis ou du *Public service agreement* (PSA) au Royaume-Uni, le « regard des citoyens » constitue une clef de réussite de l'évaluation, car il procure une motivation puissante à chaque agent administratif, qui va s'efforcer de rechercher de meilleures performances.

A cet égard, le fait que les ministères les plus avancés dans l'évaluation au Japon soient également les plus exposés aux critiques des citoyens semble confirmer l'importance du rôle que jouent ces derniers dans le développement de l'évaluation administrative.

2.2.4 L'évaluation s'intègre mal dans la procédure budgétaire actuelle

La procédure actuelle de préparation du budget constitue également un blocage à l'instauration et au bon développement de l'évaluation administrative.

Cette procédure n'étant pas précisée par des lois et des règlements, elle est régie par des pratiques traditionnelles. Dans une première phase, chaque organe administratif prépare unilatéralement un avant-projet. Dans une deuxième phase, le Ministère des finances (MOF) et les autres ministères négocient entre eux afin d'élaborer un projet de budget, qui sera ensuite soumis à la décision du Conseil des Ministres. Enfin, le projet de budget devient définitif après avoir été voté par la Diète.

Mais la pratique a également suscité plusieurs mécanismes qui se révèlent nettement défavorables à l'instauration d'une culture de l'évaluation.

Il existe, tout d'abord, le système dit du « plafond ». Depuis les années 1980, la fixation d'un « plafond » intervient préalablement à l'élaboration de l'avant projet par chaque organe administratif. Il s'agit d'un seuil maximal de demande budgétaire pour l'année N+1, fixé par le Conseil des Ministres. Ce plafond a pour effet de limiter les demandes d'augmentation de crédits des administrations. Cependant, il est fixé, le plus souvent, de manière assez grossière et politisée, sur la base du budget de l'année N, sans réelle discussion sur les grandes orientations politiques et sans analyse détaillée des éléments qui constituent le budget de l'année N. **Si ce système de plafond permet de contenir la hausse des crédits dans les limites du budget, il a de graves effets pervers**

sur l'efficacité et l'efficience de l'administration, car il incite avant tout chaque organe administratif à pérenniser le budget existant.

Le système de gestion « ascendante (*bottom-up*) » du budget produit également des effets négatifs. L'avant projet est en général une accumulation de demandes des services, et la négociation avec le MOF est menée directement par les services concernés. En conséquence, **le projet de budget gouvernemental ressemble à un assemblage des crédits obtenus par les services**. Cette méthode ne facilite pas une révision de grande ampleur du budget. De plus, elle risque de renforcer davantage encore l'incitation à reproduire les budgets passés, car chaque service peut difficilement accepter l'abandon de « ses » crédits, qui est vécue comme une perte de pouvoir et de prestige.

Dans ce contexte, l'attention qui devrait être portée aux résultats de l'action administrative passe souvent au deuxième plan. Or, l'évaluation des politiques publiques peut être considérée de manière globale comme une tentative pour ramener cette question au tout premier plan, comme l'a souligné le rapport final de la Conférence sur la réforme administrative. En réalité, les mêmes causes produisant les mêmes effets, c'est aux raisons profondes du problème qu'il convient de s'attaquer.

2.2.5 Le cloisonnement ministériel persistant empêche le MIC de jouer pleinement son rôle

L'histoire administrative du pays porte également sa part de responsabilité. En effet, l'administration étant la seule institution à avoir échappé au bouleversement de l'après-guerre, son organisation et son mode de fonctionnement n'ont guère évolué, dans leurs fondements, depuis l'époque Meiji (1868-1912). Or, à cette époque, sous un régime monarchique autoritaire, chaque Ministre était directement responsable devant l'Empereur pour les politiques entrant dans son champ de compétences. Cet héritage du passé est sans doute l'une des raisons pour lesquelles, encore aujourd'hui, chaque ministère est fortement attaché à son indépendance et répugne généralement à laisser d'autres organes administratifs intervenir dans son domaine de compétences. Ce souci d'autonomie des ministères ne favorise guère le contrôle par une institution extérieure, *a fortiori* si celle-ci est un autre ministère placé théoriquement au même rang.

Ce facteur n'a certainement pas été suffisamment pris en compte dans l'élaboration du dispositif de l'évaluation. Or, il empêche clairement le Ministère des affaires intérieurs et des communications (MIC) de jouer un rôle satisfaisant dans le pilotage de l'évaluation de l'administration.

2.2.6 La réorganisation ministérielle a été mal prise en compte

Comme nous l'avons vu plus haut, l'institution de l'évaluation des politiques publiques fut proposée à l'origine dans le cadre de la réforme administrative lancée en 1996 par la Conférence sur la réforme administrative, en même temps qu'une réorganisation ministérielle de grande envergure (*voir 1.1.3*). Toutefois, les changements qui devaient être introduits par cette réorganisation ne semblent ne pas avoir été suffisamment pris en compte au cours de l'élaboration du nouveau dispositif d'évaluation.

C'est très net, tout d'abord, dans le choix de l'organe chargé de coordonner l'évaluation.

Dans le cadre de la réorganisation de l'Etat, la plupart des fonctions de l'ancienne Agence des affaires générales (AAG), affiliée à l'ancien Bureau du Premier ministre, ont été dévolues au nouveau Ministère des affaires intérieurs et des communications (MIC)²⁵. En revanche, les missions stratégiques de l'AAG, tel que le pilotage de la question des îles Kouriles, ont été réservées au nouveau Bureau du Gouvernement. La création de ce dernier était un des projets phares de la réforme, qui visait à renforcer l'autorité du Premier ministre sur l'ensemble de son gouvernement. Or, le Bureau, placé sous l'autorité directe du Premier ministre, s'est vu doté d'un statut supérieur aux autres ministères ; il assure la formation et la coordination des politiques interministérielles.

Sans doute, le rattachement de l'inspection interministérielle à l'AAG a-t-il pu être justifié par le fait que cette agence se trouvait affiliée au Bureau du Premier ministre dirigé, comme son nom l'indique, directement par le chef du Gouvernement. Mais le transfert de cette fonction au MIC, et *a fortiori* l'attribution de la fonction du pilotage de l'évaluation transversale à ce même ministère, sont plus difficilement justifiables, d'autant que l'évaluation était alors qualifiée de piliers de la réforme de l'Etat. Ce choix risquait de disqualifier l'évaluation administrative, dès lors qu'il signifiait

²⁵ Ce ministère est né de la fusion de trois organes administratifs : l'AAG, le Ministère de l'autonomie locale et celui de la poste et des communications.

implicitement que celle-ci ne constituait pas un outil stratégique. En outre, il ne garantissait pas l'efficacité réelle de l'évaluation : dans la mesure où le cloisonnement entre les administrations reste très fort, le MIC, dont le statut juridique ne lui permet pas de s'imposer aux autres ministères, peut difficilement assumer pleinement son rôle de garant de l'objectivité et de l'efficacité de l'évaluation.

Le manque d'articulation entre les différentes réformes apparaît clairement, là encore, dans la définition des compétences juridiques du MIC.

Afin d'éviter le dédoublement des évaluations par le MIC et par les autres organes administratifs, **la Loi du 29 juin 2001 a limité le nombre de politiques dont l'évaluation était menée directement par le MIC** (article 12.1). Ainsi, juridiquement, le MIC ne peut évaluer lui-même qu'une politique qui relève du ressort d'un seul ministère, sauf si ce dernier le demande expressément (article 12.2).

Or, la réorganisation intervenue en 2001, qui consistait à réduire le nombre de ministères de 22 à 12 a créé plusieurs ministères « géants », dont les compétences s'étendent sur des domaines particulièrement variés. C'est notamment le cas de quatre ministères nés de la fusion de plusieurs ministères et agences : le Ministère de l'aménagement du territoire, des infrastructures et des transports, celui de la santé, du travail et des affaires sociales, celui de l'éducation, de la culture, des sports, des sciences et de la technologie, enfin le MIC. Dès lors, il est tout à fait possible qu'une politique transversale, nécessitant la coordination de mesures dans différents domaines, se retrouve dans le périmètre d'un même ministère. Mais l'évaluation en première ligne de cette politique est le ressort exclusif de ce ministère, et le MIC ne peut qu'évaluer les résultats de l'évaluation faite par ce dernier, ce qui rend difficile pour lui la réalisation de l'une de ses responsabilités majeures, à savoir l'évaluation globale et effective des politiques transversales. Sans compter qu'il n'est pas aisé pour le MIC d'imposer son point de vue à des ministères aussi importants.

2.2.7 La Loi ne donne pas de prérogatives suffisantes au Ministre des affaires intérieures et des communications pour pouvoir peser sur les autres organes administratifs

La Loi sur l'évaluation ne confère pas au Ministre des affaires intérieures et des communications des prérogatives suffisamment étendues pour lui permettre de s'imposer aux autres organes administratifs. S'y ajoutent les insuffisances patentées du statut du MIC.

En effet, pour l'évaluation, le Ministre dispose à peu près des compétences qui étaient déjà celles du Directeur général de l'Agence des affaires générales en matière d'inspection administrative. Ses recommandations risquent donc d'être aussi peu appliquées que ne l'étaient naguère celles du Directeur général de l'AAG.

2.2.8 La place de la Cour des comptes reste ambiguë

Proposée par la Conférence sur la réforme administrative, l'implication de la Cour des comptes dans la procédure d'évaluation a été ensuite écartée. Au vu des débats au sein de la Conférence, ce choix tient principalement au statut autonome de la Cour : dotée d'une large autonomie vis-à-vis du Gouvernement (aux termes de l'article 1^{er} de la Loi relative à la Cour des comptes), sans être pour autant rattachée au Parlement, la Cour des comptes, selon les hommes politiques et l'administration, n'était pas suffisamment impliquée dans l'action administrative pour pouvoir peser de manière efficace sur les choix des politiques publiques.

De fait, traditionnellement centré sur la conformité, le contrôle exercé par la Cour des comptes a progressivement évolué, à partir de 1965, vers la régularité mais aussi l'économie, l'efficacité et l'efficacité de l'administration. L'ampleur de cette ouverture doit toutefois être nuancée, car entre 1968 et 1993, les contrôles de régularité sont restés largement majoritaires (75,8% sur le total des 3853 cas contrôlés) ; si l'on peut constater une légère augmentation des contrôles d'économie et d'efficacité, qui ont représenté 20,2% dans la même période, les contrôles d'efficacité sont restés très marginaux (4%).

L'ouverture d'un débat sur l'évaluation au sein de la Diète à partir de 1996 a eu pour effet d'accroître l'intérêt de nombreux experts pour le rôle joué par les homologues étrangers de la Cour en termes d'évaluation parlementaire (et notamment le *General Accounting Office* aux Etats-Unis et le *National Accounting Office* au Royaume-Uni). **Consciente des attentes grandissantes de la classe politique à son égard, la Cour se trouve tentée aujourd'hui de renforcer son contrôle de l'efficacité de l'action administrative.**

Le Parlement, pour sa part, est intéressé par un rapprochement avec la Cour des comptes. Le premier signe de cet intérêt est apparu en 1997, lorsque, à l'occasion d'une Loi modifiant des textes relatifs au Parlement et à la Cour des comptes, la Diète s'est dotée du pouvoir de demander à la Cour des comptes un rapport d'audit sur n'importe quel sujet (article 105 de la Loi relative au Parlement, article 30.2 de la Loi relative à la Cour des comptes).

Toutefois, les discussions actuelles autour de l'évolution du rôle de la Cour font apparaître une contradiction qui est seulement apparente : d'une part, l'influence politique de la Cour se trouve aujourd'hui très restreinte, à cause de son statut autonome, et, par conséquent, la portée des recommandations qu'elle pourrait tirer de l'évaluation risque fort d'être limitée. Mais, d'autre part, si la Cour est rattachée au Parlement, compte tenu du contexte spécifique du Japon, où le parti majoritaire au Parlement est étroitement lié à l'exécutif, la neutralité et l'objectivité de la Cour risquent fort d'en souffrir.

Ainsi, les réflexions relatives au rôle que pourrait jouer la Cour en matière d'évaluation ne cessent de se multiplier. Elles n'ont pas été tranchées par la loi du 29 juin 2001 : **la Cour des comptes n'a pas encore trouvé sa juste place dans le dispositif d'évaluation japonais.**

2.3 Un problème de fond gêne le développement de l'évaluation

2.3.1 Le nouveau dispositif souffre d'une difficulté essentielle

Parallèlement aux difficultés liées au contexte culturel et structurel au Japon, le nouveau dispositif de l'évaluation semble souffrir d'une faiblesse fondamentale. En effet, il semble avoir été pris dans **un dilemme entre deux logiques différents** : la logique de contrôle de l'administration et la logique de management au service de l'administration.

La réforme de l'Etat a été lancée en 2001 afin de pallier le déséquilibre entre le pouvoir politique et l'administration, au profit du premier. C'est dans ce contexte que l'instauration de l'évaluation administrative a été proposée. Le souci qui sous-tendait cette proposition était de renforcer le contrôle sur l'action administrative. Mais, paradoxalement, cette fonction de contrôle fut confiée à

l'administration elle-même : c'est la formule de l'autoévaluation par chaque organe administratif, doublée d'un contrôle transversal du MIC, qui a été choisie.

Certes, ce choix était motivé par un fait évident : c'est l'organe administratif consacré à une politique publique qui dispose des informations les plus compétentes et les plus exhaustives sur celle-ci — ce qui constitue la condition *sine qua non* d'une évaluation efficace. Par ailleurs, l'introduction supplémentaire d'un « contrôle d'objectivité » par le MIC semble avoir paru suffisante aux initiateurs pour assurer un contrôle effectif de l'administration.

Mais en réalité, lors de l'élaboration d'un dispositif concret, la logique initiale de contrôle de l'administration s'est estompée, au profit d'une logique de management, dans laquelle l'évaluation est plus considérée que comme un outil d'aide à la décision.

Certes, l'implication croissante de l'administration dans le processus de réforme n'a certainement pas été sans incidence sur ce changement d'orientation. Toutefois, ce dernier était aussi largement fatal dès lors que c'est une forme d'autoévaluation administrative qui a été choisie. En effet, le dispositif d'évaluation ne pouvait être effectivement approprié par les organes administratifs, qui sont eux-mêmes largement à l'origine des politiques publiques, s'il ne répondait pas à leurs besoins légitimes de nouveaux outils de management.

Toutefois, il n'est pas possible non plus de dire que l'administration dispose désormais des moyens d'un management efficace. Dans la mesure où il avait déjà été encadré par des décisions et les lois adoptées sur la base d'une logique de contrôle, au moment où la Loi sur l'évaluation est arrivée au stade de l'élaboration, le dispositif retenu ne pouvait plus être réorienté franchement vers un objectif de management.

Ainsi, **ce dispositif « à demi » est insatisfaisant** tant comme outil de contrôle de l'action administrative que comme outil d'aide à la décision au service de l'administration.

En effet, d'une part, le Ministère des affaires intérieures et des communications n'a ni le statut ni les pouvoirs nécessaires pour assurer un contrôle efficace. D'autre part, le dispositif actuel d'autoévaluation n'encadre pas suffisamment les pratiques concrètes et les habitudes de l'administration pour constituer un outil de management efficace.

*

*

*

Au vu de l'ampleur des obstacles et des faiblesses de fond qui entravent le bon développement du dispositif actuel d'évaluation, une révision globale et profonde apparaît aujourd'hui essentielle pour lui permettre de remplir les objectifs qui lui sont assignés : favoriser une administration efficace et efficiente mais aussi **contribuer au développement d'une démocratie plus participative.**

3 Vers une évaluation plus efficace ?

L'ampleur des obstacles relevés dans la partie précédente incite à **fonder la réforme du dispositif actuel d'évaluation au Japon sur une stratégie progressive**. Il conviendrait de remédier à la faiblesse même du dispositif et de le renforcer, avant de s'attaquer aux blocages plus directement issus du contexte structurel japonais.

Tout d'abord, des mesures destinées à redéfinir clairement l'évaluation comme un outil de management au service de l'administration doivent être conçues (3.1). Dans un deuxième temps, cet outil devrait être mieux encadré pour permettre une meilleure prise en compte de l'évaluation dans la décision publique (3.2). Enfin, un certain nombre de mesures qui accompagnent ces réformes permettront à l'évaluation de bénéficier de conditions plus favorables à son bon développement (3.3).

3.1 Redéfinir l'évaluation des politiques publiques comme outil d'aide à la décision

3.1.1 La mission de pilotage de l'évaluation pourrait être transférée au Bureau du Gouvernement

Certes, l'évaluation des politiques publiques est d'ores et déjà définie comme une étape à part entière du cycle de management, aux termes mêmes de la Loi du 29 juin 2001. En outre, le dispositif actuel laisse une marge de manœuvre suffisante aux organes administratifs pour qu'ils puissent s'en servir comme outil managérial, comme le montre l'exemple de quelques ministères (tels que le Ministère de l'aménagement du territoire ou le Ministère de l'agriculture).

Toutefois, il n'en reste pas moins vrai que l'existence d'un contrôle effectué par le MIC, c'est-à-dire par un organe chargé également de l'inspection administrative, tend à obscurcir cet aspect.

Pour redéfinir l'évaluation clairement comme outil stratégique de management, **la Mission de coordination de l'évaluation au niveau gouvernemental**, confiée actuellement au Ministère des affaires intérieures et des communications, **pourrait être transférée au Bureau du Gouvernement**.

En effet, dès lors que l'évaluation administrative serait redéfinie comme un outil d'aide à la décision à part entière, le contrôle de l'objectivité de l'évaluation tel qu'il existe aujourd'hui se trouvera privé de sens : chaque administration sera bien plus autonome dans son fonctionnement quotidien.

En revanche, **il conviendrait de développer un pilotage plus stratégique du dispositif d'évaluation au niveau gouvernemental**. Cette mission de coordination stratégique au niveau gouvernemental est fondamentalement celle du Bureau du Gouvernement, et non pas du MIC. C'est donc au Bureau du Gouvernement qu'elle doit logiquement se voir confiée.

De fait, le Gouvernement s'est montré jusqu'à présent réticent à un tel transfert. Le Ministre des affaires intérieures et des communications a explicitement refusé cette possibilité en commission parlementaire²⁶, affirmant que « le transfert de la mission de l'évaluation au Bureau du Gouvernement risquerait de causer une paralysie fonctionnelle de ce dernier », et que, « eu regard à la tradition, le MIC est tout à fait apte à assurer cette mission ». Toutefois, ces arguments avancés par le Ministre, si l'on les regarde de près, ne sont guère pertinents : une réforme structurelle et le renforcement de ses effectifs (grâce à une politique de recrutement adaptée) permettraient d'éviter que le Bureau du Gouvernement ne soit submergé par la tâche de pilotage de l'évaluation. De plus, **l'argument de la tradition n'est pas davantage convaincant** : le Bureau du Gouvernement, créé lors de la réforme de l'Etat de 2001 a reçu les missions les plus stratégiques de l'ancienne Agence des affaires générales ; **dès lors que l'évaluation est considérée comme une mission de grande importance, il serait normal qu'elle fût rattachée elle aussi au Bureau du Gouvernement**.

²⁶ Pendant la session de la Commission des affaires générales de l'Assemblée nationale, le 7 juin 2001.

3.2 Un meilleur encadrement de l'évaluation apparaît nécessaire pour une meilleure insertion de l'évaluation dans la décision publique

Comme le dispositif actuel d'évaluation n'est pas suffisamment précis, chaque organe administratif tâtonne pour encadrer l'évaluation de la manière qui lui paraît la plus adaptée à son organisation et à ses traditions. Trois ans après la mise en place de la réforme, **on peut d'ores et déjà observer une divergence significative entre les pratiques des différents organes administratifs.**

Certes, une certaine souplesse dans la pratique de l'évaluation doit être acceptée, pour permettre à chaque administration de mettre en oeuvre l'évaluation la mieux adaptée à la nature des politiques dont elle a la charge. Toutefois, **des divergences excessives risqueraient d'empêcher la compréhension globale des résultats de l'évaluation dans l'ensemble de l'administration, et, *a fortiori*, leur utilisation plus stratégique au niveau gouvernemental.**

Ainsi, un meilleur encadrement du dispositif d'évaluation apparaît indispensable pour en faire un outil plus efficace d'aide à la décision au niveau de chaque organe administratif, voire au niveau de l'ensemble du Gouvernement japonais.

3.2.1 L'objet de l'évaluation doit être mieux ciblé

Le système actuel, qui tend à confondre tous les niveaux qui composent une politique, doit impérativement être revu.

Tout d'abord, **les politiques doivent se voir structurées de la même manière. C'est sans doute la structuration en trois niveaux – la politique (au sens étroit du terme), le programme, enfin le projet – qui paraît la plus pertinente, et qui doit donc servir de modèle.**

Sur cette base, dans un premier temps, le lien entre le projet — qui constitue le niveau le plus opérationnel et le plus familier pour les agents administratifs — , et les dispositions des niveaux supérieurs — le programme et la politique (en son sens étroit d'orientation générale) — doit être

systématiquement établi. Ce faisant, l'articulation entre les différents niveaux pourra utilement être clarifiée. Un tel éclaircissement semble nécessaire pour introduire une culture d'objectif dans une administration qui est jusqu'à présent davantage imprégnée d'une culture de moyens. Dans un deuxième temps, il conviendrait de **cibler l'objet de l'évaluation sur le programme**, plus que sur les dispositions des deux autres niveaux. En effet, la politique (au son sens étroit du terme), c'est-à-dire une orientation générale, paraît encore trop large pour faire l'objet d'une évaluation fine et efficace, tandis que le projet apparaît lui en général comme trop technique. C'est donc le programme qui paraît constituer le niveau stratégique le plus adapté à l'évaluation : il permet d'orienter plus précisément l'action de l'administration vers les objectifs qu'elle s'est assignés.

3.2.2 Le « décideur » et l'« évaluateur » doivent être soigneusement distingués

Dans le système actuel, c'est en général le décideur sur le terrain qui évalue lui-même la politique dont il a la charge. Cette pratique apparaît critiquable à deux titres au moins :

- d'abord, **elle ne garantit pas l'objectivité de l'évaluation**, d'autant plus que l'agent concerné serait tenté d'éviter toute remise en cause « sa » politique, pour ne pas courir le risque que sa responsabilité personnelle soit invoquée dans la foulée.
- Ensuite, **d'un point de vue pratique, les agents administratifs manquent en général des formations de base qui leur permettraient de réaliser une évaluation suffisamment précise** pour constituer ensuite une source d'inspiration de la prise de décision. En outre, plus l'on cherche à accroître la qualité et la finesse de l'évaluation — ce qui paraît indispensable si l'on veut disposer d'une évaluation réellement efficace — et plus cette tâche risque de peser lourdement sur l'agent concerné, au détriment de ses activités plus directement opérationnelles.

Aussi l'évaluation de première ligne doit-elle être confiée à des évaluateurs spécialisés. Ceux-ci pourraient être des fonctionnaires ayant reçu les formations nécessaires, ou des experts en évaluation extérieurs à l'administration. L'idéal serait de **constituer des réseaux qui incluraient aussi bien des fonctionnaires que des experts** et qui seraient mobilisés en fonction de la nature de la politique analysée. En effet, si la spécificité de l'action administrative exige des connaissances approfondies sur le fonctionnement concret des services de l'Etat, la haute technicité de l'évaluation (qui

d'ailleurs évolue sans cesse au gré des modes et des travaux scientifiques) requiert la participation de spécialistes extérieurs — appartenant au monde de l'entreprise ou à celui de l'Université.

3.2.3 Le « décideur » de terrain pourrait se voir également distingué du « commanditaire » de l'évaluation

La distinction entre le décideur et l'évaluateur implique l'intervention d'un « commanditaire » (ou maître d'ouvrage), qui passe une commande aux évaluateurs en tenant compte du besoin des décideurs. On pourrait imaginer que les fonctions de décideur et de commanditaire soient réunies en une seule personne. Mais si l'on souhaite que les commandes soient effectuées de manière stratégique et coordonnée, en tenant compte des besoins de toute l'entité administrative concernée, **cette tâche gagnerait à être confiée à une structure spécifiquement dédiée à l'évaluation au sein de chaque organe administratif**. A la fois commanditaire et pilote de l'évaluation, cette structure assurerait une triple mission : la définition des orientations stratégiques de l'évaluation pour l'ensemble de l'organe — en prenant en compte le besoin des décideurs et les perspectives de l'évolution dans les secteurs concernés —, la formulation des commandes passées aux réseaux d'évaluateurs, enfin la transmission des résultats de l'évaluation au profit aussi bien des décideurs que du grand public.

Vue l'importance stratégique de ses fonctions, **cette structure pourrait être placée auprès des décideurs du plus haut niveau**. Ce positionnement lui permettrait de participer plus efficacement à la prise de décision.

Enfin, au niveau gouvernemental, **la mise en réseau du service chargé de l'évaluation au sein du Bureau du Gouvernement et des structures d'évaluation au sein de chaque organe administratif pourrait être encouragée**. Elle permettrait non seulement des échanges nourris d'informations et de « bonnes pratiques » entre les différents organes mais encore une coordination stratégique de l'évaluation dans l'ensemble du Gouvernement.

3.3 Des réformes complémentaires permettraient de créer des conditions plus favorables au bon développement de l'évaluation

3.3.1 La réforme de la procédure budgétaire japonaise paraît nécessaire

Certes, dès lors que l'impact social d'une politique évaluée est le résultat non seulement de l'action de cette politique mais aussi de facteurs externes difficilement prévisibles (par exemple les bouleversements du contexte social ou économique), il serait excessif et peu opportun de proposer un système dans lequel les résultats de l'évaluation sur l'impact social conditionneraient directement l'attribution des crédits aux services de l'administration. **Toutefois, à mesure que l'objectivité et la pertinence de l'évaluation se renforcent, les données qu'elle fournit devront être davantage prises en compte lors de l'élaboration du budget de l'année N+1.**

Afin de mieux articuler l'évaluation et la procédure budgétaire, tout d'abord, **la présentation du budget pourrait être revue.** La structuration actuelle par ministère et par projet empêche l'identification claire des fonds consacrés à une politique spécifique, ce qui est pourtant indispensable pour faire le lien entre les résultats de l'évaluation et les crédits consacrés à une politique. En outre, raisonner en fonction des politiques poursuivies obligerait les organes administratifs à se doter d'objectifs concrets et précis, à argumenter plusieurs scénarii de mise en œuvre des politiques et à définir des cibles ou valeurs-cibles. **Ainsi, l'administration se familiariserait avec la culture de la performance.** Elle surmonterait le cloisonnement des services et la logique sectorielle (horizontale) qui demeure encore si puissante au Japon. Enfin — ce serait la conséquence inévitable de cette réforme — **la négociation budgétaire entre le Ministère des finances et les autres organes administratifs devrait se voir centrée sur les objectifs politiques poursuivis et non pas sur les actions existantes.** Par ailleurs, le plafond de crédits préalablement fixé par le Conseil des Ministres chaque année (cf. *supra*), qui laisse peu de place à la discussion des objectifs politiques, pourrait être abandonné.

3.3.2 Le rôle de la Diète en matière de l'évaluation devrait être renforcée

Si le dispositif actuel d'évaluation était transformé en un outil de management au profit de l'Administration, **la Diète ne devrait pas pour autant se voir empêchée de se doter d'un outil d'évaluation susceptible de contrôler l'action administrative.** En effet, un tel mécanisme serait tout à fait légitime au regard tant de l'esprit de la Constitution de 1946 (qui confère à la Diète le pouvoir suprême sur l'Etat) que des principes fondateurs du système parlementaire (qui repose sur le contrôle de l'exécutif par la législatif). Il constituerait un élément non-négligeable de modernisation du système politique et institutionnel du Japon, ainsi rapproché des Etats démocratiques comparables.

Conclusion

A très brève échéance — en avril 2005 — la Loi relative à l'évaluation du 29 juin 2001 (entrée en vigueur au 1^{er} avril 2002) sera réformée, conformément à la clause de révision insérée dans l'annexe de cette Loi, par le Parlement.

Toutefois, les projets de révision avancés jusqu'à présent par le ministère des affaires intérieures et des communications se contentent de proposer des modifications mineures, sinon marginales qui ne remettraient pas en cause les fondements du dispositif actuel.

Cette attitude semble refléter l'opinion majoritaire des Japonais sur leur dispositif actuel d'évaluation des politiques publiques : la pratique de l'évaluation étant encore récente, embryonnaire et mal maîtrisée par l'administration, il serait tout à fait normal qu'elle ne produise pour le moment guère de résultats probants. Il suffirait donc d'attendre et de voir.

A contrario, ce mémoire s'est efforcé de montrer que les maigres résultats fournis par l'évaluation étaient imputables à des carences inhérentes au dispositif actuel, mais aussi à l'existence de multiples obstacles qui gênent son bon développement et qui promettent d'être durables.

Si ce constat est largement un jour partagé, une réforme du dispositif pourra être envisagée — et le plus tôt sera le mieux : l'expérience a montré que plus une pratique administrative s'institutionnalisait au Japon et plus il devenait difficile de la réformer. Il est donc urgent d'agir.

Ressources bibliographiques et électroniques

A. BIBLIOGRAPHIE

1. Ouvrages en français

BŒUF, Jean-Luc (2001), « L'évaluation des politiques publiques », Paris, La Documentation française, 80pp

PERRET, Bernard (2001), « L'évaluation des politiques publiques », Paris, La Découverte, p.124

2. Ouvrages en japonais

ÔSUMI, Sôshirô (2003), « La réforme administrative par le nouveau management public », Tokyo, Nihon-hyôronsha, p.178

UEYAMA, Shinichi (2001), « Evaluation des performances –concepts et techniques », Tokyo, Tokyo hôrei shuppan, p.102

UEYAMA, Shinichi (1998), « Réinventer le Japon : une révision des performances du gouvernement », Tokyo, NHK Syuppan, p.194

YAMAYA, Kiyoshi (1997), « La théorie sur l'évaluation et son développement », Kyoto, Kôyô Shobô, p.210

3. Ouvrages en anglais

BOVAIRD, Tony (2003), « Public management and governance », New York, p.255

S.WHOLEY, Joseph (2004), « Handbook of practical program evaluation », 2^e édition, San Francisco, John Wiley & Sons, Inc. p.684

4. Articles, thèses et rapports en français

ASSEMBLEE NATIONALE, TRON, Georges (2003), Rapport d'information n°876, « Mission d'évaluation et de contrôle – évaluation et prospective : quelle organisation ? », Paris

CONSEIL NATIONAL DE L'EVALUATION, Rapport annuel 1999, « L'évaluation au service de l'avenir », Paris, La documentation française, p.251

CONSEIL NATIONAL DE L'EVALUATION, Rapport d'activité 2000-2002, « Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale », Paris, La documentation française, p.340

CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'EVALUATION (1996), « Petit guide de l'évaluation et des politiques publiques », Paris, La documentation française, p.123

ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRATION, Promotion Marc Bloch, groupe animé par Alain MENEMENIS, « L'évaluation des politiques publiques », Paris, ENA, 1996, 50p. (Séminaire à option 1996)

ROUBAN, Luc « L'évaluation, nouvel avatar de la rationalisation administrative ? », Revue française d'administration publique, Institut international d'administration publique, Paris, n°66, avril-juin 1993, pp197-208

SENAT, BOURDIN, Joël (2004), Rapport n°392, « Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'Etat », Paris

5. Articles, thèses et rapports en japonais

CHAMBRE DES CONSEILLER (2004), Rapport *Le législatif et les études*, n°239, janvier 2004, Tokyo, pp.3-15

CHAMBRE DES REPRESENTANTS (2003), Commission sur la réforme institutionnelle, *Rapport sur la finance publique –notamment les relations entre la Diète et la Cour des comptes*, juin 2003

CONFERENCE SUR LA REFORME ADMINISTRATIVE, *Rapport final*, présenté le 3 décembre 1997

COUR DES COMPTES, AZUMA, Nobuo (2004), Rapport *Les recherches sur l'audit*, n°29, « Le rôle de la cour des comptes dans le cadre du nouveau management public », mars 2004, Tokyo

COUR DES COMPTES, AZUMA, Nobuo (2003), Rapport *Les recherches sur l'audit*, n°28, « L'évaluation des performances menées par les cours des comptes japonaise et étrangères», septembre 2003, Tokyo

COUR DES COMPTES, AZUMA, Nobuo (2002), Rapport *Les recherches sur l'audit*, n°25, « L'état d'avancement de la mise en oeuvre de l'évaluation au Japon », mars 2002, Tokyo

COUR DES COMPTES, AZUMA, Nobuo (2001), Rapport *Les recherches sur l'audit*, n°24, « Le dispositif de l'évaluation au Japon – ses défis et sa perspective », septembre 2001, Tokyo

COUR DES COMPTES, HAYASHI, Kazuki (2004), Rapport *Les recherches sur l'audit*, n°29, « L'état actuel de l'évaluation des performances et l'audit de point de vue de l'efficacité », mars 2004, Tokyo

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA LEGISLATION RELATIVE A L'EVALUATION, Rapport des études, présenté en décembre 2000

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES METHODES D'EVALUATION (2001), «Guide de l'évaluation des politiques publiques », Tokyo, Gyôsei, 329 p.

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES METHODES D'EVALUATION , Rapport des études, présenté le 11 décembre 2000

6. Articles, thèses et rapports en anglais

NATIONAL AUDIT OFFICE (2001), Rapport by the comptroller and auditor general, HC 301, Session 2000-2001, « Measuring the Performance of Government Departments », London

7. Comptes rendus des réunions en japonais

CONFERENCE SUR LA REFORME ADMINISTRATIVE, Comptes rendus des réunions tenues entre le 28 novembre 1996 et le 23 juin 1998

CONSEIL SUR LA MISE EN PLACE DE LA REFORME ADMINISTRATIVE, Comptes rendus des réunions tenues entre le 24 juin 1998 et le 17 avril 2001

GROUPE DE TRAVAIL SUR LA LEGISLATION RELATIVE A L'EVALUATION, Comptes rendus des réunions tenues entre le 11 septembre et le 20 décembre 2000

GROUPE DE TRAVAIL SUR LES METHODES D'EVALUATION , Comptes rendus des réunions tenues entre le 27 août 1999 et le 27 juin 2000

B. RESSOURCES ELECTRONIQUES

1. Institutions publiques françaises

- Conseil national d'évaluation — Commissariat général du plan
<http://www.evaluation.gouv.fr/cgp/>
- Assemblée nationale
<http://www.assemblee-nat.fr/>
- Sénat
<http://www.senat.fr/>

2. Institutions publiques japonaises

L'administration (sites relatifs à l'évaluation)

- Bureau du gouvernement
<http://www8.cao.go.jp/hyouka/index.html>
- Ministère des affaires intérieures et des communications
<http://www.soumu.go.jp/hyouka/seisaku-top.htm>
- Ministère de la Justice
<http://www.moj.go.jp/KANBOU/HYOUKA/hyouka01.html>
- Ministère des affaires étrangères
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/shocho/hyouka/index.html>
- Ministère des finances
<http://www.mof.go.jp/jouhou/hyouka/top.htm>
- Ministère de l'éducation, de la culture, des sports, des sciences et de la technologie
<http://www.mof.go.jp/jouhou/hyouka/top.htm>
- Ministère de la santé, du travail et des affaires sociales
<http://www.mhlw.go.jp/wp/seisaku/index.html>
- Ministère de l'agriculture, des forêts et de la pêche
<http://www.maff.go.jp/soshiki/kambou/kikaku/hyoka/hyoka1.htm>
- Ministère de l'économie, du commerce et de l'industrie
http://www.meti.go.jp/policy/policy_management/index.html
- Ministère de l'aménagement du territoire, des infrastructures et des transports
<http://www.mlit.go.jp/hyouka/index.html>
- Ministère de l'environnement
<http://www.env.go.jp/guide/seisaku/index.html>
- Agence de la défense
<http://www8.cao.go.jp/hyouka/index.html>

- Cour des comptes
<http://www.jbaudit.go.jp/engl/>

La Diète

- Chambre des représentants
http://www.shugiin.go.jp/index.nsf/html/index_e.htm
- Chambre des conseillers
<http://www.sangiin.go.jp/eng/index.htm>

Les commissions ad hoc

- Conférence sur la réforme administrative
<http://www.kantei.go.jp/jp/gyokaku/>
- Conseil sur la mise en place de la réforme administrative
<http://www.kantei.go.jp/jp/komon/index.html>

- Groupe de travail sur les méthodes d'évaluation
<http://www.soumu.go.jp/hyouka/kaisai-moku.htm>
- Groupe de travail sur la législation relative à l'évaluation
http://www.soumu.go.jp/hyouka/seisaku_kmoku.htm

3. Institutions publiques d'autres pays

- Government accountability office (GAO)
<http://www.gao.gov/>
- National audit office (NAO)
<http://www.nao.org.uk/home.htm>