

LES **AVIS**
DU CONSEIL
ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET
ENVIRONNEMENTAL

Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques

Nasser Mansouri-Guilani

Septembre 2015

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
LIBERTÉ - ÉGALITÉ - FRATERNITÉ



CONSEIL ÉCONOMIQUE
SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL


Les éditions des
Journaux officiels

2015-22

NOR : CESL1100022X

Vendredi 25 septembre 2015

JOURNAL OFFICIEL DE LA RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Mandature 2010-2015 – Séance du 8 septembre 2015

PROMOUVOIR UNE CULTURE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Avis du Conseil économique, social et environnemental
sur le rapport présenté par

M. Nasser Mansouri-Guilani, rapporteur

au nom de la
délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

Question dont le Conseil économique, social et environnemental a été saisi par décision de son bureau en date du 9 avril 2013 en application de l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 modifiée portant loi organique relative au Conseil économique, social et environnemental. Le bureau a confié à la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques la préparation d'une étude intitulée : *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*. La délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, présidée par M. Jean-Paul Bailly, a désigné M. Nasser Mansouri-Guilani comme rapporteur. Adoptée à l'unanimité par la délégation, le bureau a ensuite donné son accord, lors de sa réunion du 10 mars 2015, pour que l'étude soit transformée en avis et rapport.

Sommaire

■ Avis	9
■ Introduction	9
■ L'évaluation est un élément de la vie démocratique	9
■ L'évaluation : une appréciation sur une action publique, une aide à la décision politique et une explication aux citoyens	10
➤ Qu'entend-t-on par évaluation ?	10
➤ La distinction entre l'évaluation, l'audit et le contrôle	11
➤ La temporalité et la typologie de l'évaluation	11
■ La méthodologie et les outils de l'évaluation	12
■ Les enseignements tirés de trois exemples récents d'évaluation	13
■ La question de l'accès aux informations	13
■ La pratique de l'évaluation en France	14
■ Les instances publiques d'évaluation	14
➤ Les ministères, les corps d'inspection, etc.	14
➤ La Cour des comptes	15
➤ Les dispositifs recouvrant plusieurs ministères	15
➤ Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie)	16
■ Les assemblées constitutionnelles et l'évaluation	17
➤ Le Parlement	17
➤ Le CESE	17
■ Les activités d'évaluation au niveau territorial	18
■ Les autres acteurs et opérateurs de l'évaluation	19
➤ Les chercheurs et universitaires	19
➤ Les cabinets de conseil privés	19
➤ Les organisations représentatives de salariés et d'employeurs, et l'évaluation des politiques publiques	20

➤ Le monde associatif et l'évaluation des politiques publiques	20
➤ La Société française de l'évaluation (SFE)	20
■ La Commission européenne et les pratiques d'évaluation en France	20
■ Les difficultés et obstacles à surmonter	21
➤ Le sens donné à l'évaluation des politiques publiques	21
➤ La temporalité de l'évaluation	21
➤ La pertinence des indicateurs	22
➤ L'objectivité et l'impartialité	22
➤ La traduction des conclusions de l'évaluation dans la décision politique	23
■ Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques	23
■ Accroître la crédibilité et la légitimité de l'évaluation des politiques publiques	23
■ Améliorer l'exercice de l'évaluation	24
■ Conforter la contribution du CESE en matière d'évaluation des politiques publiques	26
■ Conclusion	27
■ Déclarations des groupes _____	28
■ Scrutin _____	44
■ Rapport _____	49
■ Introduction	49
■ L'évaluation est un élément de la vie démocratique	51
■ L'évaluation est une appréciation sur une politique publique, une aide à la décision politique et une explication aux citoyens	52
➤ Qu'entend-t-on par évaluation ?	52
➤ L'évaluation est distincte de l'audit et du contrôle	57

➤ Quels sont les apports de l'évaluation ?	60
➤ La temporalité et la typologie d'évaluation	62
■ Méthodologie et outils d'évaluation	66
➤ La question de principes et de méthodes	66
➤ Démarche quantitative <i>versus</i> démarche qualitative	67
➤ Expérimentation et méthodes aléatoires	68
■ Exemples de trois évaluations récentes	74
➤ Le prêt à taux zéro	74
➤ Évaluations d'impact du Grenelle de l'environnement	76
➤ Le Revenu de solidarité active (RSA) : une expérimentation et une évaluation en deux étapes	77
■ Le statut des informations et des analyses relatives à une évaluation	81
➤ Contribution de la statistique publique à l'évaluation de l'expérimentation du RSA	82
➤ Le statut de l'information créée	82
➤ Peut-on critiquer l'évaluation ?	83
■ La pratique de l'évaluation en France	84
■ Les instances publiques d'évaluation	85
➤ Les ministères et les corps d'inspection	85
➤ La Cour des comptes	87
➤ Les dispositifs recouvrant plusieurs ministères	88
➤ Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective	90
■ Les assemblées constitutionnelles et l'évaluation	91
➤ Le Parlement	91
➤ Le CESE	92
■ Les activités d'évaluation au niveau territorial	94
➤ L'évaluation dans les Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)	95
➤ L'évaluation dans les conseils régionaux et les CESER	95
■ Autres acteurs et opérateurs de l'évaluation	96
➤ Les chercheurs et universitaires	96
➤ Les cabinets de conseil privés	97
➤ La Société française de l'évaluation (SFE)	98

✎ Les organisations représentatives de salariés et d'employeurs et l'évaluation des politiques publiques	98
✎ Le monde associatif et l'évaluation des politiques publiques	100
■ La Commission européenne et les pratiques de l'évaluation en France	100
■ Améliorer la culture et les pratiques de l'évaluation des politiques publiques	104
■ Difficultés et obstacles à surmonter	105
✎ Le sens donné à l'évaluation des politiques publiques	105
✎ La pertinence des indicateurs	112
✎ L'impartialité de l'évaluateur	117
■ Voies possibles d'une promotion de la culture de l'évaluation	119
✎ Mieux intégrer les parties prenantes dans le processus évaluatif	120
✎ Conforter le rôle d'évaluation du Parlement	123
✎ Renforcer l'offre de formation en matière d'évaluation des politiques publiques	123
✎ Faciliter l'accès aux données administratives, lorsque cela est possible	125
✎ Capitaliser les expériences	126
✎ Prévoir un temps suffisant et des moyens adéquats	128
✎ Établir un ou des lieux de coordination ?	131
■ Développer les contributions du CESE à l'évaluation des politiques publiques	134
✎ Contributions propres du CESE	134
✎ Des coopérations avec les autres instances d'évaluation	135
■ Conclusion	139

Annexes	142
Annexe n° 1 : liste des membres de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques à la date du vote	142
Annexe n° 2 : liste des personnalités auditionnées ou reçues en entretien	144
Annexe n° 3 : références bibliographiques	146
Annexe n° 4 : table des sigles	149
Annexe n° 5 : table des illustrations	151

Avis

*Promouvoir
une culture
de l'évaluation
des politiques
publiques*

présenté au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation
des politiques publiques

par M. Nasser Mansouri-Guilani, rapporteur

PROMOUVOIR UNE CULTURE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES¹

Avis

Introduction

Une politique publique représente un programme d'actions propre à un ou plusieurs organismes. Elle vise des objectifs dans un domaine particulier et un laps de temps donné. Elle nécessite des moyens humains, matériels et financiers qu'il faut utiliser à bon escient.

Les politiques publiques sont censées constituer un ensemble cohérent appelé à répondre aux attentes des citoyens. Cependant la variété des domaines, la pluralité des objectifs et des acteurs et la territorialisation de l'action publique nécessitent d'apprécier régulièrement le degré de réussite de chaque dispositif et sa cohérence globale. À défaut, les décisions politiques peuvent conduire à des situations paradoxales, à l'instar de la multiplication des dépenses fiscales sans un examen approfondi de l'utilité et de l'efficacité de celles déjà à l'œuvre.

Contrairement à une idée répandue, les pratiques de nature évaluative ne sont ni récentes ni rares dans notre pays. L'évaluation des politiques publiques reste cependant largement méconnue et peut-être sous-utilisée en tant qu'outil d'une part, pour faciliter la décision publique, son ajustement et son perfectionnement et d'autre part, pour rendre compte aux citoyens des actions de la puissance publique et de leurs effets.

De nombreux organismes publics jouent un rôle majeur dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Ainsi, la loi organique du 28 juin 2010 confie au CESE la mission de contribuer à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social et environnemental. Il est donc utile que notre assemblée précise sa vision et les modalités de sa contribution.

Le présent avis et le rapport qui l'accompagne, visent donc à examiner la problématique générale de l'évaluation, passer en revue les pratiques évaluatives, présenter des possibilités de contribution du CESE en la matière et formuler des propositions pour promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques en France.

L'évaluation est un élément de la vie démocratique

L'évaluation des politiques publiques est un acte à la fois politique et technique. Elle est indispensable pour examiner le degré de réussite des politiques mises en place par la puissance publique (État, collectivités territoriales, etc.), rendre compte aux citoyens et améliorer l'intervention publique pour l'avenir.

Le sujet provoque un intérêt croissant à travers le monde. Fin 2014, l'ONU a adopté pour la première fois de son histoire, une résolution visant à renforcer les capacités des États en

¹ L'ensemble du projet d'avis a été adopté au scrutin public à l'unanimité des votants (voir l'ensemble du scrutin en annexe).

matière d'évaluation. Soutenue par 42 États membres dont la France, cette résolution insiste sur la coopération de l'ensemble des parties prenantes.

L'ONU a par ailleurs déclaré 2015 comme étant « L'année internationale de l'évaluation » (*EvalYear*). Cette initiative mondiale vise à soutenir le développement d'un environnement favorable à l'évaluation aux niveaux international, national et local. Elle s'achèvera avec la Semaine mondiale de l'évaluation qui se tiendra à la fin de l'année 2015.

L'évaluation : une appréciation sur une action publique, une aide à la décision politique et une explication aux citoyens

On a tendance à considérer dans notre pays qu'il y a peu d'évaluations des politiques publiques. Or en réalité, les pratiques évaluatives sont fréquentes en France depuis de nombreuses années.

Pour mémoire, tel qu'il est employé actuellement dans les débats, le concept d'évaluation est né des travaux académiques menés principalement aux États-Unis d'Amérique afin d'examiner le bien-fondé de l'intervention publique.

Cette conception de l'évaluation s'est partiellement diffusée en France autour des années 1990 sous l'influence de pratiques essentiellement en provenance des pays anglo-saxons et d'Europe du Nord. Elle a été amplifiée par le relais d'institutions internationales qui en assuraient la promotion et en faisaient parfois une obligation (Commission européenne, OCDE, etc.). Néanmoins, des mécanismes proches de l'évaluation étaient déjà à l'œuvre au niveau national sous d'autres dénominations, notamment dans le cadre général de la planification à la française.

Qu'entend-t-on par évaluation ?

L'évaluation consiste à porter une appréciation sur l'action publique au regard d'un certain nombre de critères. Elle a pour vocation de simuler, anticiper et mesurer les effets propres et collatéraux produits dans le temps par les politiques publiques eu égard aux objectifs visés, et en tenant compte tant du contexte de la prise de décision que de son évolution. Elle analyse le rôle des acteurs et leurs actions afin de mieux comprendre les liens de causalité entre ces actions et le résultat obtenu.

L'évaluation des politiques publiques ne vise pas à juger ou sanctionner les administrations ou les organismes qui les mettent en œuvre et encore moins les personnes. Elle est un outil de connaissance pour éclairer la décision politique, améliorer l'action publique et rendre compte aux citoyens. À défaut, les décisions politiques peuvent conduire à des situations paradoxales, à l'instar de la multiplication des dépenses fiscales sans réaliser préalablement un examen approfondi de l'utilité et de l'efficacité de celles déjà à l'œuvre.

La volonté de la puissance publique est essentielle pour déclencher le processus d'évaluation qui traverse plusieurs étapes et engage de nombreuses parties prenantes. *In fine* se pose aussi la question de la traduction effective, dans la décision politique, des conclusions d'une évaluation réalisée.

L'évaluation se trouve à la croisée de plusieurs rationalités qui interagissent entre elles : économique, sociale, démocratique, politique, etc. Elle vise à apporter des éléments de

connaissance dans cinq domaines : les objectifs, les moyens, les résultats, les effets et le contexte. Pour ce faire, le triptyque objectifs, moyens et résultats-effets est examiné sous le prisme de cinq paramètres :

- **La pertinence des objectifs et leur hiérarchie** via l'adéquation entre les objectifs poursuivis, les besoins identifiés et les priorités politiques ;
- **La cohérence des objectifs** de la politique analysée par rapport aux autres actions publiques qui interagissent avec elle ;
- **L'efficacité** liée à l'adéquation entre d'une part, les résultats et les effets constatés et d'autre part, les objectifs initialement fixés ;
- **L'efficience** c'est-à-dire la possibilité d'obtenir un résultat au moins égal à moindre coût ;
- **La soutenabilité** au regard de la capacité de mobiliser des ressources dans le temps pour mener à bien l'action publique.

L'évaluation engage également plusieurs acteurs et parties prenantes :

- **Le décideur politique qui est le commanditaire ou maître d'ouvrage** de l'évaluation ;
- **Les bénéficiaires**, c'est-à-dire les personnes morales ou physiques qui sont concernées directement par le dispositif ;
- **Les personnes** chargées de la mise en œuvre du dispositif ;
- **Le comité de pilotage** qui surveille le bon déroulement de l'évaluation ;
- **Le chargé d'évaluation ou maître d'œuvre** qui mène l'évaluation.

Pour être efficace, l'évaluation doit se faire au travers d'une démarche plurielle et sur la base d'un ensemble de critères dont l'élaboration nécessite l'association des parties prenantes. Cela est d'autant plus nécessaire qu'un nombre croissant de politiques publiques est mis en œuvre à différents échelons territoriaux.

L'évaluation concerne aussi indirectement l'ensemble des citoyens car elle rend compte des actions de la puissance publique et des moyens engagés pour les mener à bien.

La distinction entre l'évaluation, l'audit et le contrôle

L'évaluation est souvent confondue avec d'autres activités plus ou moins proches que sont l'audit et le contrôle. Ces derniers se réfèrent à des normes internes au système analysé comme les règles comptables, juridiques, fonctionnelles, tandis que l'évaluation cherche à appréhender ses effets globaux de façon distanciée et au-delà de l'atteinte des objectifs liés directement à un dispositif. Elle vise également à faciliter le débat et la décision politique.

La distinction entre l'évaluation, l'audit et le contrôle est nécessaire car la confusion est source de réticence notamment auprès des agents et des bénéficiaires, et ne favorise pas non plus le développement d'une culture de l'évaluation.

La temporalité et la typologie de l'évaluation

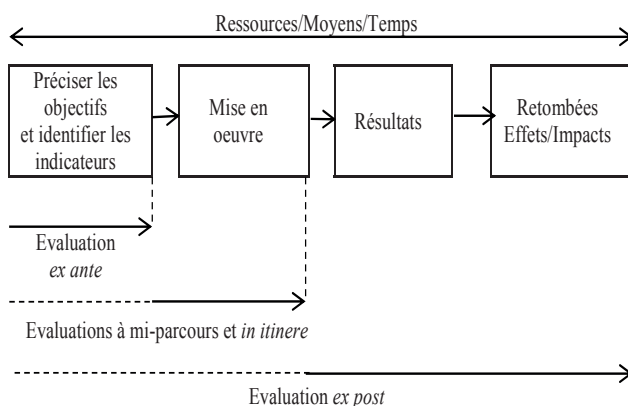
Idéalement, les politiques publiques devraient faire l'objet d'une évaluation à trois moments :

- **L'évaluation *ex ante*** : de nature prospective, elle est réalisée avant même la mise en œuvre d'un dispositif avec pour objectif d'en apprécier *a priori* les effets attendus et possibles.

Proche de l'évaluation *ex ante*, l'étude d'impact d'un projet de loi, telle qu'elle est conçue selon la loi organique du 15 avril 2009, vise à éclairer les choix possibles en apportant des éléments d'appréciation sur les avantages et les inconvénients des options alternatives, et leurs conséquences.

- **Les évaluations *in itinere* et à mi-parcours** sont effectuées respectivement tout au long du déroulement ou au milieu de la durée prévue de la politique. Les effets n'étant pas encore aboutis, elles s'assurent que la trajectoire prévue est respectée, proposent d'éventuelles actions correctives en termes de cohérence et de pertinence et portent les premières appréciations sur l'efficacité de ladite politique.
- **L'évaluation *ex post*** a lieu *a posteriori*, à la fin d'une action publique. Elle vise à tirer rétrospectivement les enseignements de ladite action parvenue à maturité et permet de mesurer les impacts globaux d'une politique étudiée jusqu'à son achèvement.

Le triptyque ressources/moyens/temps traverse ces trois moments de l'évaluation, résumés dans le schéma suivant :



Ce schéma s'inspire du *Guide de l'évaluation*, ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation, Bureau de l'évaluation.

La méthodologie et les outils de l'évaluation

L'évaluation d'une politique publique correspond à un processus rigoureux, dépassant la seule description des moyens et des réalisations, et nécessite de rassembler cinq éléments :

- l'identification de la politique qui fera l'objet de l'évaluation ;
- la détermination des objectifs finaux de cette politique et éventuellement, des objectifs intermédiaires ;
- la détermination d'une méthodologie scientifique à mettre en œuvre pour cette évaluation ;
- la définition des indicateurs qui seront mobilisés pour mesurer le degré d'atteinte des objectifs ;
- le choix des acteurs participant au processus d'évaluation.

L'expérimentation est de plus en plus utilisée dans les travaux d'évaluation. Elle consiste à tester une action sur une population restreinte pour une durée déterminée et pertinente afin d'évaluer son impact. Si le test est concluant, l'action est susceptible d'être généralisée.

Les enseignements tirés de trois exemples récents d'évaluation

Le rapport complémentaire à cet avis examine trois exemples récents d'évaluation portant sur le prêt à taux zéro, l'impact du Grenelle de l'environnement et le Revenu de solidarité active (RSA). Les enseignements les plus marquants de cet examen sont les suivants :

- le temps politique ne coïncide pas nécessairement avec le temps généralement plus long dévolu à l'évaluation car il faut rassembler des données puis les traiter, les analyser et restituer les résultats ;
- la méthodologie et les hypothèses retenues pour une évaluation jouent un rôle déterminant dans les résultats obtenus : l'évaluation d'une même politique publique peut aboutir à des appréciations divergentes voire contradictoires selon l'évaluateur et les différences d'approche ;
- la formulation de la commande évaluative constitue dès l'amont du processus, un gage décisif de la qualité de l'évaluation ;
- la pluridisciplinarité est garante de la solidité d'une évaluation ;
- l'horizon temporel est crucial : le résultat d'un dispositif peut être positif à court terme, et nul voire négatif à long terme et vice-versa ;
- dans le cas de l'expérimentation, il est impératif de respecter le calendrier prévu pour tirer les enseignements avant de prendre ou non la décision politique de sa généralisation.

La question de l'accès aux informations

L'évaluation d'une politique publique dépend de façon cruciale d'un ensemble d'informations. Outre celles relatives au contexte, fondées le plus souvent sur les statistiques et les données existantes, une part importante provient de sources non encore exploitées ou à créer de toutes pièces. Ces informations peuvent donc relever de sources administratives variées, déjà disponibles ou à établir (nécessitant alors un travail *ad hoc*), ou d'enquêtes directes auprès de personnes physiques (individus, ménages) ou morales (administrations, organismes concernés, entreprises, etc.).

Dans certains cas, l'accès aux informations en particulier aux données administratives, s'avère difficile et peut complexifier la réalisation d'une évaluation. Cette question est souvent évoquée par les représentants des chercheurs notamment au Conseil national de l'information statistique (CNIS).

La pratique de l'évaluation en France

Trois types d'organismes procèdent à l'évaluation des politiques publiques dans notre pays :

- les instances publiques (ministères et corps d'inspection, Cour des comptes, Commissariat général à la stratégie et à la prospective CGSP, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique SGMAP, etc.) ;
- les chambres constitutionnelles (Parlement, CESE) ;
- les chercheurs et universitaires, cabinets de conseil privés, etc.

Chaque acteur peut avoir un regard, une démarche et des méthodes spécifiques, souvent conditionnées par les informations dont il dispose ou qu'il peut élaborer pour la circonstance : statistiques publiques, sources administratives, enquêtes et monographies *ad hoc*, etc.

L'évaluation se fait aussi de plus en plus au niveau des territoires, sous l'effet cumulé de la déconcentration et de la décentralisation ainsi que des obligations liées à l'usage des Fonds européens.

Les instances publiques d'évaluation

Les ministères, les corps d'inspection, etc.

Les directions centrales des ministères

Un certain nombre de ministères se dote d'une structure d'évaluation. C'est le cas notamment du ministère de l'Éducation nationale qui se caractérise par une longue tradition de cette pratique. Néanmoins, tous les ministères n'ont pas de service dédié à l'évaluation, cette pratique étant alors souvent agrégée aux fonctions d'audit et de contrôle, ce qui peut prêter à confusion.

Parmi les directions centrales dont l'activité évaluative est à l'origine de nombreux travaux, on peut citer les services statistiques des ministères de la santé, du travail et de l'emploi tels la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) et la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) qui consultent régulièrement entre autres, les organisations représentatives de salariés et d'employeurs pour arrêter leur programme de travail.

De même, des organismes comme le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) ou le Centre d'étude de l'emploi (CEE) mènent des travaux d'évaluation dans le domaine de l'emploi et de la formation, souvent à la suite de commandes publiques.

Le cas spécifique de la Direction générale des Outre-mer (DGOM)

La DGOM du ministère des Outre-mer dispose d'un bureau d'évaluation qui vise à relever trois défis :

- l'inter-ministériarité : son positionnement en qualité d'administration de mission, la conduit à évaluer des politiques publiques interministérielles à l'échelle locale ;

- l’inter-territorialité : en situation de discontinuité territoriale, la conception et le pilotage d’évaluations partenariales relèvent d’un processus complexe ;
- l’ouverture à la société civile : les travaux d’évaluation doivent s’enrichir des points de vue des différents acteurs et secteurs qui la composent.

Les inspections générales

L’évaluation fait aussi partie des missions explicitement mentionnées dans les textes organisant la plupart des corps d’inspection générale, à l’instar de l’inspection des Finances dont l’évaluation en matière administrative, économique et financière s’effectue généralement en amont des travaux exploratoires sur la modernisation de l’État et de la gestion publique.

La Cour des comptes

La mission d’évaluation expressément confiée à la Cour des comptes est relativement récente. La loi constitutionnelle de juillet 2008 prévoit en effet que la Cour « *assiste le Parlement et le gouvernement (...) dans l’évaluation des politiques publiques* ». Dans le cadre de cette mission, la pratique des enquêtes communes avec les Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC) s’est développée. Ces dernières contribuent aux enquêtes thématiques en évaluant les actions publiques et les conditions de leur mise en œuvre.

Conformément à la loi du 3 février 2011, les présidents de l’Assemblée nationale et du Sénat peuvent saisir la Cour de demandes d’évaluation. Cette dernière peut également s’autosaisir.

Au cours de son audition, Françoise Bouygar d alors Conseiller Maître à la Cour, a précisé que les difficultés rencontrées pour assurer cette nouvelle mission portaient autant sur les moyens que sur la compatibilité de l’exercice évaluatif avec le « cœur de métier » de la Cour, axé historiquement sur le contrôle. Toutefois, cet exercice évaluatif lui permet d’améliorer ses pratiques en matière de contrôle.

Pour préserver son activité principale, la Cour a choisi de limiter le nombre de ses rapports d’évaluation à cinq par an en moyenne.

Les dispositifs recouvrant plusieurs ministères

En 1990 un dispositif interministériel d’évaluation a été mis en place au sein du Commissariat général du plan (CGP). À l’époque, on avait reproché à ce dispositif de s’être enfoncé dans des problèmes méthodologiques menant à des évaluations complexes et longues, ce qui a conduit, par la suite, à le remettre en cause. Toutefois, la démarche n’a pas disparu, bien au contraire, et de nombreux dispositifs interministériels existent encore, à l’instar du SGMAP. À ce propos, il convient également de citer le cas de la Délégation interministérielle à l’aménagement du territoire et à l’attractivité régionale (DATAR), désormais intégrée au sein du Commissariat général à l’égalité des territoires (CGET).

Le SGMAP

Créé en octobre 2012, le Secrétariat général pour la modernisation de l’action publique est une administration de mission mise à la disposition du Premier ministre. Il a pour ambition d’instaurer une « nouvelle cohérence » dans la modernisation de l’action publique

et se présente comme le lieu d'expertise et de proposition en matière de transformation des politiques publiques et des administrations.

Selon les textes instituant ce secrétariat général, le principal objectif des évaluations menées dans le cadre de la modernisation de l'action publique est d'améliorer les services publics, tout en contribuant à la maîtrise des finances publiques. La démarche consiste à identifier et s'interroger sur les objectifs poursuivis par les décideurs, les besoins des bénéficiaires finaux et les résultats de l'action publique. Elle emploie une méthode normée (cadrage, diagnostic, scénarios de transformation), cadencée par des étapes d'association des principales parties prenantes et des temps réservés à la décision politique (réunion interministérielle et Comité interministériel pour la MAP).

□ La DATAR

Intégrée au sein du CGET en 2014, la DATAR animait des évaluations dans le cadre de deux programmations régionalisées : les Contrats de plan État-région (CPER) et les Programmes opérationnels (PO) des Fonds européens de développement régional (FEDER).

La DATAR pilotait également depuis 2002, un programme national de formation des chargés de mission évaluation des conseils régionaux et des Secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR) afin de développer des compétences évaluatives à cet échelon territorial. Enfin, elle conduisait d'autres évaluations engagées de sa propre initiative.

Dans le cadre du CGET, la compétence évaluative est intégrée au sein de la « direction des stratégies territoriales » qui comporte notamment un bureau « évaluation et expérimentation » et un autre « prospective et études ».

Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie)

Le CGSP s'est vu attribuer par décret plusieurs missions centrales dont l'évaluation et la concertation. Ses évaluations portent sur des politiques relativement larges comme le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) ou encore la politique d'innovations. Elles se caractérisent par un dispositif de concertation sous forme de comité *ad hoc* dès l'origine du processus pour respecter la pluralité des points de vue et une approche séquentielle avec recueil d'informations, analyses, etc.

Lors de son audition, Delphine Chauffaut a identifié quatre problématiques propres à la pratique évaluative du CGSP : le différentiel de temps entre la recherche et la politique ; la dimension participative ; la bonne compréhension des méthodes ; le débat autour des résultats. Sur ce dernier point, elle considère que le CGSP et le CESE pourraient collaborer en valorisant notre assemblée comme lieu de débat et de concertation.

Par ailleurs, le Conseil d'orientation des retraites (COR) et le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), organismes à compétences sectorielles qui travaillent en réseau avec le CGSP, réalisent aussi des travaux d'évaluation dans leurs domaines de compétence respectifs.

Les assemblées constitutionnelles et l'évaluation

Le Parlement

À la suite de la dernière révision constitutionnelle de 2008 qui mentionne explicitement dans l'article 24 de la Constitution que le Parlement « *évalue les politiques publiques* », un Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) des politiques publiques a été créé au sein de l'Assemblée nationale. Il est destiné à remplir trois missions :

- réaliser des travaux d'évaluation sur des sujets transversaux, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente ;
- donner son avis sur une étude d'impact accompagnant un projet de loi ;
- organiser des débats en séance publique sur les conclusions de ses rapports ou de ceux des missions d'information ou de tout autre sujet de contrôle portant sur des thèmes particuliers.

En amont, l'Assemblée nationale avait mis en place depuis plusieurs années, deux missions permanentes chargées de veiller à l'efficacité des dépenses publiques :

- la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), pour contrôler l'utilisation des deniers publics ;
- la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale (MECSSL), pour vérifier l'application des lois précitées et procéder à l'évaluation de toute question relative au financement de la Sécurité sociale.

Il n'existe pas d'institution équivalente au CEC au sein du Sénat. Néanmoins, certains des travaux de cette assemblée ont une dimension évaluative et sont réalisés de façon transversale par les différentes formations de travail existantes, commissions et délégations notamment.

Le CESE

En matière d'évaluation, la démarche du CESE connaît deux périodes distinctes : avant et après la loi organique du 28 juin 2010.

Avant 2010

Le décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation avait, entre autres, créé un Fonds national de développement de l'évaluation inscrit au budget du CGP. Selon l'article 6 de ce décret, le Conseil économique et social (CES) pouvait faire appel à ce Fonds « *dans la limite du cinquième de la dotation annuelle de ce dernier, pour faire procéder à des travaux d'évaluation* ».

Notre assemblée a fait usage pour la première fois de cette faculté en 1993 dans le cadre d'un avis sur « L'évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement ». Le dossier avait mobilisé à l'époque le concours de neuf bureaux d'études pour un coût d'environ 1,1 million de francs. L'évaluation a fait l'objet d'un rapport de synthèse publié au Journal officiel en annexe de l'avis.

Cette procédure a ensuite été utilisée à deux autres reprises.

Progressivement, ce procédé est tombé en désuétude en raison de sa complexité et de son coût. En 1998, le Fonds national de développement de l'évaluation ayant été supprimé,

le CESE ne bénéficie donc plus d'un financement budgétaire spécifique pour réaliser des évaluations.

Précisons cependant que l'article 12 de la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable (DALO) confiait au Conseil la mission d'en évaluer l'application avant le 1^{er} octobre 2010 (cf. avis *Évaluation relative à la mise en œuvre du chapitre premier de la loi instituant le droit au logement opposable*, septembre 2010).

Depuis 2010

La loi organique du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental dispose dans son article 4 qu'il « *contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social et environnemental* ». À ce titre, une délégation dont le champ de compétence porte à la fois sur la prospective et l'évaluation des politiques publiques a été créée en 2010. Toutefois, ce double champ de compétences transversales n'est pas exclusivement du ressort de la délégation puisque chaque section a la possibilité d'adopter une démarche évaluative et/ou prospective pour toute saisine qui le nécessiterait. Ainsi, au cours de la présente mandature, plusieurs avis élaborés par différentes sections ont contribué à l'évaluation d'une politique publique. L'avis « *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations* », adopté le 15 juin 2011, en est une bonne illustration. Pour y parvenir, la section du travail et de l'emploi s'est notamment appuyée sur trois rapports d'évaluation émanant de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS), de l'Inspection générale des finances (IGF) et de Pôle emploi, et a auditionné leurs auteurs pour établir des éléments de constat, complétés par plusieurs entretiens et visites *in situ*.

Les activités d'évaluation au niveau territorial

Deux facteurs sont à l'origine du développement de l'évaluation des politiques publiques au niveau territorial, tant décentralisé que déconcentré :

- les Fonds structurels européens ont consacré l'obligation d'évaluer les programmes contractualisés, selon un cadre commun à l'ensemble des États membres bénéficiaires de ces fonds ;
- l'évolution des relations entre l'État et les collectivités territoriales, la contractualisation croissante à l'instar des contrats de plan État-région et les expérimentations locales ont favorisé la diffusion des pratiques évaluatives au niveau des territoires.

Selon François Mouterde, ex-président de la Société française de l'évaluation (SFE), environ 20 % des grandes villes pratiquent l'évaluation systématique et ont constitué une cellule ou mission spécialisée. 80 % des conseils régionaux et 40 % des conseils généraux y ont également recours.

Généralement, la taille de la ville, le nombre d'habitants et le coût de l'évaluation conduisent à ce que ces pratiques se réalisent plutôt dans les grandes villes, celles de moins de 50 000 habitants étant moins concernées.

Concernant les conseils départementaux (ex-conseils généraux), on peut mentionner l'initiative du Conseil général du Gard qui en juillet 2013, a lancé une évaluation pour mesurer les effets des consultations qu'il mène sur la qualité et l'utilité des politiques ou projets départementaux.

S'agissant des conseils régionaux, on peut citer le cas de la région Île-de-France qui a créé en 2014 une mission d'information et d'évaluation relative aux logements de fonction dont elle assure la gestion. Cette mission a été effectuée au titre de sa compétence sur les lycées et du droit de réservation dont elle dispose sur les logements sociaux.

En outre, même si l'évaluation des politiques publiques ne relève pas explicitement des prérogatives des CESER, ceux-ci adoptent *de facto* une démarche évaluative. Par exemple, ils examinent le budget annuel de la région, les schémas de transport, la formation initiale et professionnelle, etc. Par ailleurs, certains CESER mettent en place des missions d'évaluation *ad hoc* ou contribuent aux évaluations lancées par les conseils régionaux.

Enfin, selon l'article L.211-8 du code des juridictions financières, les CRTC sont amenées à évaluer au niveau local, les résultats atteints par certains dispositifs au regard des objectifs fixés par l'assemblée ou l'organe délibérant.

Les autres acteurs et opérateurs de l'évaluation

Les chercheurs et universitaires

Traditionnellement dans les pays anglo-saxons, les milieux universitaires et de recherche jouent un rôle très actif dans le domaine de l'évaluation. En France, leur implication dans ce domaine est plus récente. Elle se développe sous l'effet de trois facteurs : le renforcement de la culture de l'évaluation ; le développement d'évaluations dites indépendantes ; la réforme des universités qui pousse les chercheurs et les laboratoires à se mettre en quête de financements externes.

Les cabinets de conseil privés

Des cabinets de consultants privés jouent aussi un rôle important dans l'évaluation des politiques publiques. Selon le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po (LIEPP), si la demande des administrations a d'abord nourri et structuré l'offre émanant du secteur privé, cette offre est parvenue par la suite à renouveler la demande et établir parfois une forme de dépendance des acteurs publics auprès des opérateurs privés.

Cette approche de l'évaluation semble avoir généré un véritable « marché du conseil » et constitue pour les cabinets qui s'y engagent, un produit spécifique. D'après une enquête de la Cour des comptes réalisée à la demande de la Commission des finances du Sénat, le coût du recours aux cabinets privés est de l'ordre de 1,1 milliard d'euros pour l'ensemble des administrations publiques (chiffre 2011), soit quatre fois moins qu'au Royaume-Uni et presque trois fois moins qu'en Allemagne. Dix cabinets se partagent 40 % du volume des contrats.

Tout en soulignant que le recours à ces cabinets « *peut, dans certaines situations, se révéler utile, voire indispensable* », la Cour constate cependant que l'État ne fait pas suffisamment appel à ses propres compétences, et ce en dépit des coûts plus élevés liés à la sollicitation d'un consultant externe par rapport à une prestation semblable qui serait effectuée par l'administration.

Les organisations représentatives de salariés et d'employeurs, et l'évaluation des politiques publiques

Les organisations représentatives de salariés et d'employeurs sont de plus en plus amenées à s'engager dans des dispositifs qui relèvent par essence du champ des politiques publiques. Elles sont ainsi concernées directement ou indirectement par l'évaluation de ces politiques.

Le Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle et le Comité paritaire national interprofessionnel de la formation professionnelle sont deux exemples où siègent les organisations représentatives d'employeurs et de salariés aux côtés d'autres acteurs que sont l'État, les régions, les personnalités qualifiées, etc.

Par ailleurs, ces organisations se montrent de plus en plus intéressées par l'évaluation des politiques publiques, comme en atteste, par exemple, leur présence au sein du Comité de suivi des aides aux entreprises et des engagements animé par le CGSP.

Le monde associatif et l'évaluation des politiques publiques

Certaines associations de consommateurs, de protection de l'environnement, etc. réalisent souvent de leur propre initiative, des travaux se rapprochant de l'évaluation des politiques publiques.

La Société française de l'évaluation (SFE)

Créée en 1999, la SFE est une association relevant de la loi de 1901. Elle se présente comme un espace de réflexion, de mise en commun des bonnes pratiques et de promotion du thème de l'évaluation au sein de la société. Elle regroupe des organismes et individus : administrations, élus, associations, consultants, centres de recherche, universitaires, etc. Elle est à l'origine d'une « Charte de l'évaluation des politiques publiques et des programmes publics ».

La SFE a établi des partenariats avec le SGMAP (qui a abouti, entre autres, à la réalisation d'un baromètre de l'évaluation des politiques publiques en 2014) et avec le CESE par le biais de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, etc.

La Commission européenne et les pratiques d'évaluation en France

La Commission européenne ne procède pas à l'évaluation directe des politiques publiques dans notre pays. Elle exige cependant des États membres des évaluations en contrepartie de ses financements. Il convient néanmoins de préciser que certains dispositifs communautaires ne font l'objet d'aucune évaluation depuis plusieurs années. C'est ainsi le cas de certains fonds structurels tels que le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA).

L'évaluation des programmes communautaires présente trois spécificités :

- elle porte sur des programmes complexes impliquant de nombreux acteurs avec des niveaux de responsabilité variés et des objectifs interdépendants ;
- elle se réalise de façon décentralisée au niveau régional ou local ;

- elle a une temporalité longue de 5 à 7 ans pour favoriser les effets d'apprentissage et l'accumulation de connaissances.

Sur le plan méthodologique, le cadre communautaire impose trois phases d'évaluation :

- une évaluation *ex ante* obligatoire pour apprécier le positionnement du programme par rapport au diagnostic du territoire ;
- une évaluation intermédiaire à travers la réalisation d'un bilan d'avancement du programme ;
- une évaluation finale afin de rendre compte de l'efficacité des actions et des enseignements à tirer.

La Méthode ouverte de coordination (MOC) mérite également d'être mentionnée en matière de culture évaluative à l'échelle européenne. Par exemple, elle est utilisée par les États membres pour soutenir la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs politiques sociales, et développer leurs coopérations mutuelles.

Les difficultés et obstacles à surmonter

Les débats relatifs à l'évaluation des politiques publiques soulèvent de façon récurrente une série de questions qui renvoient en dernière analyse, à la nature et à la logique de l'intervention publique : que cherche-t-on à évaluer ? Sur quels indicateurs peut-on s'appuyer, comment les construire, quelle est leur pertinence ? Quels sont le statut de l'évaluation, sa place dans la décision politique, le rôle des acteurs ? etc.

Tenter de répondre à ces questions permet de s'orienter dans le sens d'une amélioration et d'une promotion de la culture de l'évaluation dans notre pays. Or cinq séries de facteurs semblent faire obstacle au développement de cette culture.

Le sens donné à l'évaluation des politiques publiques

Le sentiment de remise en cause de la logique du service public, de même que l'orientation vers une approche qui tend à considérer l'État comme un simple prestataire de services peuvent provoquer la réticence des services administratifs et des agents envers l'évaluation des politiques publiques. Cette réticence est renforcée par l'association de l'évaluation à la réforme de l'État. En effet si l'évaluation des politiques publiques est indispensable pour mieux mobiliser l'administration et ses agents au service de l'intérêt général, elle ne peut se confondre avec la réforme de l'État car bien que corrélés, les deux sujets sont distincts.

En effet, trop souvent le terme « évaluation » est utilisé pour deux opérations en principe distinctes : d'une part, l'évaluation des politiques publiques impliquant le cas échéant un service ou une administration ; d'autre part, l'évaluation annuelle des agents publics encadrée par un décret de 2002. En l'absence de dialogue, la « mesure de la performance » nourrit la confusion entre l'évaluation des politiques publiques et les différentes modalités de la réforme de l'État.

La temporalité de l'évaluation

La temporalité de l'évaluation est un élément déterminant : quel est le moment le plus opportun pour évaluer une politique publique ? Combien de temps faudra-t-il y consacrer ? Comment l'articuler avec l'agenda politique et faire en sorte que ce dernier ne perturbe pas

le bon déroulement de l'évaluation jusqu'à son terme ? Répondre à ces interrogations est nécessaire pour promouvoir une culture de l'évaluation.

La pertinence des indicateurs

Les principales données économiques et sociales sont synthétisées dans des indicateurs comme le PIB, l'indice des prix, le taux de chômage et le taux de pauvreté. Ces indicateurs expriment le plus souvent un choix de société et structurent le débat social tout en étant matière à discussion sur leur contenu, leurs apports et leurs limites. Ainsi le PIB et son évolution occupent une place prépondérante de plus en plus contestée. Différentes instances ont réfléchi ou réfléchissent à l'élaboration de nouveaux indicateurs. Par exemple le CESE et le CGSP (France Stratégie) ont récemment élaboré un tableau de bord d'indicateurs complémentaires au PIB.

Ces grands indicateurs servent souvent de références pour décrire le contexte dans lequel sont mises en place les politiques publiques. Ils sont donc très en amont de ceux utilisés généralement pour évaluer une politique donnée, qui nécessite des indicateurs plus spécifiques.

Les indicateurs jouent en effet un rôle important pour la conduite de l'évaluation des politiques publiques et sa crédibilité. Leur élaboration nécessite des débats pluriels associant les personnes directement concernées, à savoir les décideurs, les bénéficiaires et les agents chargés de mettre en œuvre ces politiques. Or la façon dont les indicateurs sont élaborés actuellement se révèle parfois insatisfaisante. En particulier, le fait que dans certains cas, les bénéficiaires et les agents n'y soient pas associés peut, par exemple, peser sur la crédibilité de l'évaluation.

L'objectivité et l'impartialité

En tant qu'acte politique, l'évaluation nécessite objectivité et impartialité du processus.

En effet pour contribuer à la vie démocratique, l'évaluation doit bénéficier auprès des acteurs et surtout des citoyens, d'une légitimité sans faille. Une approche multidisciplinaire et multicritères est un élément clé de la consolidation du statut de l'évaluation. Celle-ci comporte en outre une dimension technique qui requiert une réelle expertise. Néanmoins en dépit de son importance, l'expertise n'apporte pas à elle seule la légitimité de l'évaluation.

Le souci de garantir l'objectivité de l'évaluation est souvent mis en avant pour expliquer la nécessité de recourir à l'expertise externe. Or les administrations publiques françaises ont des capacités importantes pour réaliser des évaluations rigoureuses et impartiales. De plus, elles disposent des informations relatives à la mise en œuvre de ces politiques. Par conséquent, leur implication dans l'évaluation des politiques publiques est nécessaire. Enfin, elles doivent partager les difficultés mises en évidence pour mieux les rectifier. *A contrario*, le fait que l'administration puisse réaliser des évaluations n'exclut pas la possibilité de recourir aux acteurs privés lorsque cela s'avère nécessaire ou utile.

L'objectivité de l'évaluation implique donc le recours à une diversité de visions qui, combinée à une approche pluridisciplinaire, assure l'expression plurielle des points de vue et contribue à l'impartialité des conclusions.

La traduction des conclusions de l'évaluation dans la décision politique

Enfin, il existe deux autres freins au développement d'une culture de l'évaluation dans notre pays: d'une part, il n'y a pas assez de communication autour des résultats de l'évaluation et d'autre part, une partie des responsables politiques n'est pas encline à traduire les conclusions de l'évaluation dans la décision politique.

Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques

Les constats et enseignements dressés ci-dessus permettent de suggérer trois séries de recommandations visant à contribuer à la promotion d'une culture de l'évaluation des politiques publiques dans notre pays. La première a trait à la crédibilité de l'évaluation, la deuxième à son exercice et la troisième au rôle contributif du CESE en la matière.

Accroître la crédibilité et la légitimité de l'évaluation des politiques publiques

Le déclenchement de l'évaluation dépend essentiellement des responsables politiques. Pour le faciliter, le CESE estime qu'il convient de prévoir une obligation et des moyens adéquats pour réaliser une évaluation des politiques publiques à la hauteur de leur importance.

Néanmoins, le déclenchement du processus ne préfigure pas sa crédibilité. Cette dernière implique de **favoriser la pluralité des points de vue et d'intégrer les parties prenantes dans le processus évaluatif, au rang desquelles les décideurs, les bénéficiaires et les agents**. En effet, la décentralisation et/ou la déconcentration des politiques publiques nationales provoquent le besoin d'une évaluation à différents échelons territoriaux. Par ailleurs, l'évaluation des actions publiques que les collectivités territoriales mettent en place de leur propre chef pose aussi la question des moyens et de l'autonomie des acteurs de l'évaluation à ces échelons.

Notre assemblée insiste sur l'importance d'**associer l'ensemble des acteurs** aux différentes étapes du processus évaluatif. Il s'agit d'**assurer leur présence dans les comités de pilotage, de suivi, d'accompagnement**, etc., en fonction de la nature des politiques. Il est également indispensable de **veiller à la pluridisciplinarité des méthodologies et des approches** de l'évaluation dans ces comités.

- **Capitaliser les expériences**

L'évaluation est utile dans la mesure où elle permet de tirer les enseignements en faveur de l'action politique. Par conséquent le CESE recommande d'**assurer un suivi systématique du sort réservé aux conclusions de l'évaluation**. Une voie possible dans cette direction réside dans la généralisation des pratiques de suivi de la Cour des comptes : trois ans après la publication d'un rapport d'évaluation, la Cour examine le degré d'application de ses recommandations et les effets de celles qui ont été mises en œuvre.

- **Communiquer les résultats**

L'évaluation permet également à la puissance publique de rendre compte aux citoyens de ce qu'elle fait. Il est donc nécessaire selon notre assemblée, de **présenter de façon synthétique et didactique les résultats de l'évaluation** des politiques publiques, **d'organiser des débats** autour de ces résultats et d'en assurer la communication. À ce propos, il est surtout important de ne pas confondre la communication des résultats et l'usage biaisé qui pourrait en être fait. En effet le plus souvent, la communication sert d'alibi soit pour justifier, soit pour stigmatiser une action publique, alors qu'elle doit informer sur les procédures, les résultats et les débats. Il s'agit donc de **diffuser une information impartiale et fidèle de l'évaluation**. Les médias et notamment ceux qui ont une mission de service public devraient jouer ici un rôle important pour sensibiliser les citoyens à l'intérêt de l'évaluation des politiques publiques.

Enfin pour mobiliser davantage l'opinion publique et particulièrement les décideurs politiques, le CESE recommande d'**organiser une « semaine de l'évaluation des politiques publiques »**, par exemple, au moment où débute l'examen du projet de loi de Finances.

La loi de règlement budgétaire pourrait aussi être un support utile pour encourager l'évaluation des politiques publiques et communiquer autour de leurs résultats.

Améliorer l'exercice de l'évaluation

- **Articuler l'agenda politique et le temps de l'évaluation**

Pour apprécier les effets et l'impact complet d'un dispositif, il faut prendre en compte le temps de son éventuelle expérimentation, de sa mise en place et de son aboutissement. Le CESE insiste donc sur la nécessité de **prévoir juridiquement le temps ainsi que les moyens humains et financiers nécessaires** pour l'évaluation. Il est impératif de **respecter les différentes étapes du processus évaluatif** (*ex ante, in itinere, ex post*). Il convient également de **conditionner la reconduction des politiques publiques à leur évaluation préalable**. Celle-ci pourrait être confiée à la Cour des comptes ou au CESE.

Le développement des politiques territorialisées et la nécessité de leur évaluation supposent de **créer et/ou renforcer les capacités d'évaluation au niveau des territoires**. Dans cette perspective, les CRTC ont toute leur place.

- **Consolider l'objectivité et l'impartialité**

La crédibilité de l'évaluation dépend dans une très large mesure de l'impartialité de l'évaluateur. **S'appuyer sur la déontologie professionnelle et les ressources de la fonction publique** permet de mobiliser et garantir aux administrations françaises les capacités nécessaires à des évaluations rigoureuses et impartiales. Lorsque la situation le réclame, il peut être utile de **faire appel aux chercheurs et de recourir aux cabinets de conseil tout en veillant au respect des normes de qualité**.

- **Mobiliser et faciliter l'accès aux informations en respectant les précautions nécessaires**

L'évaluation des politiques publiques nécessite aussi bien de mobiliser un corpus suffisant de données et d'informations que d'élaborer des indicateurs et autres formes de connaissances plus qualitatives à l'instar des enquêtes. Sans négliger les possibilités ouvertes par l'*open data*, le CESE estime qu'il est impératif de **prévoir des moyens dédiés pour l'acquisition ou la production des informations adaptées à chaque politique**

publique à l'échelon approprié (national, territorial), ainsi que **les modalités de leur mise à disposition en faveur des évaluateurs**.

Dans la mesure où l'évaluation des effets des politiques publiques d'envergure nationale se fait de plus en plus à l'échelon territorial, il faut **veiller à l'homogénéité des indicateurs utilisés**, laquelle doit être assurée par le service statistique public et particulièrement par l'INSEE.

- **Renforcer la formation en matière d'évaluation des politiques publiques**

Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques implique aussi d'**améliorer la capacité collective de réaliser des évaluations**. À cette fin et à l'instar de Sciences Po, le CESE propose de **créer ou de renforcer un module d'évaluation des politiques publiques dans l'enseignement supérieur**, au moins au niveau des masters en économie, gestion, gestion publique, sociologie ainsi que dans les grandes écoles, les écoles d'ingénieurs, etc. Il est également souhaitable de **consolider la dimension de l'évaluation des politiques publiques dans les enseignements de l'École nationale d'administration (ENA), de l'Institut national des études territoriales (INET) et de l'École des hautes études en santé publique (EHESP)**.

De plus, il est opportun d'**établir en s'appuyant sur les travaux disponibles, un manuel d'évaluation des politiques publiques** qui explique de façon didactique et compréhensible à l'ensemble des acteurs: la finalité de l'évaluation; les concepts; la distinction entre l'évaluation, le contrôle et l'audit; la déontologie; les méthodes; les étapes; l'importance du cahier des charges, de la communication des résultats et des suites données; etc. Issu des échanges et de l'expression de différents points de vue, le rapport du CESE sur l'évaluation des politiques publiques qui accompagne cet avis pourrait être utile à la réalisation de ce support.

Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques nécessite par ailleurs de **sensibiliser les décideurs surtout au niveau des territoires**, en mettant par exemple ledit manuel à leur disposition. Il est également utile de **prévoir des formations appropriées dans les services chargés de mettre en œuvre les politiques publiques** pour mieux expliquer aux agents la logique, l'utilité et la finalité de l'évaluation des politiques publiques. Enfin, il est souhaitable de **créer les conditions pour familiariser les organisations représentatives de salariés et d'employeurs, ainsi que les associations**, aux travaux d'évaluation des politiques publiques lorsqu'elles sont concernées.

- **Coordonner l'évaluation des politiques publiques**

La cohérence de la démarche évaluative est indispensable compte tenu de la pluralité des acteurs réalisant des évaluations. Elle est aussi nécessaire pour mutualiser et optimiser les moyens humains et financiers disponibles. Pour y parvenir, il faudrait **faciliter la coordination interministérielle des évaluations sous l'égide du ministère le plus concerné** par la politique en question.

Il conviendrait aussi de mieux échanger les informations relatives à la programmation des évaluations entreprises par les évaluateurs institutionnels (ministères, organismes parlementaires, Cour des comptes, SGMAP, CGSP, CESE, etc.). Dans cette perspective, notre assemblée estime utile d'envisager une **rencontre annuelle informelle entre les plus hauts responsables de ces institutions** pour discuter et coordonner leurs activités d'évaluation. Ces échanges pourraient favoriser l'établissement d'une **«note de programmation»** susceptible d'être présentée, par exemple, lors de l'examen du projet de loi de Finances.

- **Valoriser les bonnes pratiques évaluatives**

La promotion d'une culture de l'évaluation implique également tant d'assurer la qualité des évaluations réalisées par tous les acteurs, publics comme privés que d'éviter les conflits d'intérêts. À ce propos, il convient de **définir des règles déontologiques ; créer un « lieu ressources »** pour recueillir les bonnes pratiques et les progrès enregistrés en la matière ; **recenser les évaluations réalisées aux niveaux national et territorial** aussi bien par l'administration que par les acteurs privés (cabinets de conseil, chercheurs, etc.).

Eu égard à sa composition et ses missions, le CESE pourrait contribuer à ces objectifs.

Conforter la contribution du CESE en matière d'évaluation des politiques publiques

- **Les apports du CESE**

Le CESE contribue déjà à la promotion d'une culture de l'évaluation des politiques publiques en **consolidant la dimension évaluative des avis élaborés par ses sections et délégations** en privilégiant deux voies : d'une part, réaliser des évaluations propres en cas de besoin, ce qui implique de prévoir les moyens nécessaires ; d'autre part, s'approprier les évaluations existantes. Les suites données par le gouvernement aux avis du CESE, surtout ceux qui présentent explicitement une dimension évaluative, sont aussi un moyen d'améliorer la culture de l'évaluation des politiques publiques. À ce propos, il est souhaitable d'inviter le Premier ministre pour un échange annuel.

Sans préjuger du devenir du **rapport annuel sur l'état de la France**, il convient de **renforcer sa dimension évaluative** en s'appuyant notamment sur les indicateurs complémentaires au PIB.

Il est aussi souhaitable de **recenser dans le bilan de chaque mandature du CESE, ses travaux ayant une dimension évaluative et par extension prospective**. Un tel exercice permettrait de mieux apprécier sa contribution et les voies d'amélioration possibles en la matière.

Tous les trois ans, notre assemblée pourrait aussi accueillir en son sein des **conférences prospectives et d'évaluation** rassemblant le législateur, l'exécutif et la « société civile organisée » pour définir les grands traits souhaitables de l'évolution de notre société et évaluer les avancées des années écoulées.

- **La coopération avec d'autres instances d'évaluation**

La contribution du CESE à l'évaluation des politiques publiques pourrait être renforcée par le biais des coopérations lui permettant de valoriser la vision de la « société civile organisée ». Le CESE contribue déjà à l'évaluation des politiques publiques d'un point de vue économique, social et environnemental. **Cette contribution pourrait être amplifiée par quatre moyens :**

- en l'associant à la définition des critères et indicateurs de l'évaluation des politiques publiques ;
- en participant aux comités de pilotage, de suivi, etc. mis en place par d'autres instances chargées de l'évaluation des politiques publiques ;
- en organisant le débat avec le Parlement, le CGSP et le SGMAP autour des résultats des évaluations en lien avec les parties prenantes, bénéficiaires, agents, etc. ;

- en établissant un dialogue avec la Cour des comptes eu égard aux approches complémentaires de ces instances, la Cour étant plus compétente en matière de traitement des données, le CESE ayant une approche plus sociétale.

Enfin, le CESE pourrait **coopérer de façon expérimentale avec le bureau d'évaluation de la DGOM en associant ses représentants à la programmation triennale des évaluations et aux comités de pilotage mis en place par cette direction** (élaboration du cahier des charges, introduction de questions évaluatives complémentaires, valorisation des résultats, diffusion et communication, etc.).

- **La coopération avec les CESER**

La contribution des CESER aux travaux d'évaluation au niveau des territoires est une voie supplémentaire pour promouvoir la culture de l'évaluation des politiques publiques. Dès lors, il convient de **coordonner les exercices d'évaluation du CESE et des CESER** qui à cette fin, pourraient **organiser une rencontre** en amont de la conférence prospective et d'évaluation évoquée précédemment. Il convient également de **recenser systématiquement les travaux d'évaluation des politiques publiques réalisés à l'échelon territorial** par les CESER, les conseils régionaux et les CRTC.

Conclusion

L'évaluation des politiques publiques est un acte politique déterminant au sens où elle dépend de la volonté du législateur et des responsables politiques. Elle est aussi un acte technique voire scientifique au service de l'action publique. Elle est indispensable pour faire des choix éclairés et examiner le degré de la réussite des politiques mises en place par la puissance publique (l'État et les collectivités territoriales notamment). Elle l'est également pour améliorer l'efficacité de l'intervention publique, en rendre compte aux citoyens et contribuer ainsi à restaurer leur confiance dans l'action politique tant aux niveaux local et national qu'europpéen. En cela, elle est un élément central de la vie démocratique.

La culture de l'évaluation des politiques publiques n'est pas suffisamment répandue en France. Pour y remédier, il convient d'accroître la crédibilité, la légitimité et l'intérêt de l'évaluation auprès des citoyens. Cela implique notamment de favoriser le pluralisme et la multiplicité des points de vue; d'intégrer les parties prenantes au rang desquelles les décideurs, les bénéficiaires et les agents, dans le processus évaluatif; de présenter les résultats de l'évaluation et d'assurer un suivi systématique du sort réservé à ses conclusions.

La promotion d'une culture de l'évaluation nécessite également de prévoir le temps, les moyens humains et financiers en adéquation avec l'importance des politiques publiques pour les évaluer. Il convient aussi de conditionner la reconduction des politiques publiques à leur évaluation préalable. Elle suppose aussi de sensibiliser les responsables et d'améliorer la formation en la matière. Enfin, elle requiert une meilleure coordination des initiatives des principales instances chargées de l'évaluation. Compte tenu de la territorialisation croissante des politiques publiques ou de leur mise en œuvre, il est impératif de renforcer la dimension territoriale des pratiques évaluatives.

La loi organique du 28 juin 2010 a consacré le CESE dans son rôle spécifique en matière d'évaluation des politiques publiques. Troisième assemblée constitutionnelle de la République, représentant la société civile organisée, son rôle doit être conforté dans l'évaluation des politiques publiques et dans la promotion de cette culture.

Déclarations des groupes

Agriculture

Développer une culture de l'évaluation des politiques publiques dans notre pays est une démarche qui nous semble tout à fait indispensable et dont la profession agricole attend des résultats concrets.

En effet, les exploitations agricoles sont soumises à une réglementation abondante qui relève du droit de l'environnement, du droit communautaire et du droit du social. Toutes ces règles sont fluctuantes, parfois incohérentes, et les agriculteurs se demandent si elles permettent bien d'atteindre l'objectif pour lequel elles ont été adoptées. Par ailleurs, nous pourrions citer de nombreux exemples de « sur-transpositions » de directives européennes qui, sans étude d'impact, ont exposé et exposent encore les acteurs économiques agricoles à des distorsions de concurrence très préjudiciables.

Nous serions tout à fait favorables à une évaluation de l'ensemble des politiques dont relève notre secteur. Nous sommes convaincus qu'au vu des objectifs assignés, des dépenses engagées et des résultats obtenus, il serait possible de simplifier les dispositifs et également d'en renforcer la pérennité.

L'avis évoque la difficulté de mener une évaluation sur des éléments non quantifiables. L'exemple est donné du Grenelle de l'environnement, dont l'évaluation parlementaire pourtant prévue par les textes n'a pas été faite. L'évaluation effectuée par ailleurs a obtenu des résultats erronés. Il est vrai qu'une évaluation ne devrait se concevoir que sur le long terme mais certains points pourraient être mesurés (taux d'emploi par exemple).

Le texte traite également des références que peuvent incarner certains indicateurs. Nous partageons sur ce point les réserves de l'avis : les indicateurs méritent encore d'être affinés et consolidés avant de pouvoir être utilisés.

Le groupe a voté l'avis.

Artisanat

L'avis propose de s'appuyer sur l'évaluation afin d'améliorer les politiques publiques.

Il s'agit d'examiner au préalable la pertinence de telle politique au regard des besoins et des objectifs, ainsi que les ressources et acteurs à mobiliser pour y parvenir ; il s'agit ensuite d'en mesurer les résultats à l'aune de ses finalités comme de ses impacts économiques et sociaux, avant de décider de son maintien ou de sa révision.

Ainsi, l'évaluation doit permettre un meilleur pilotage de l'action publique, en faisant des choix éclairés et en appréciant sur la durée la réussite de ses résultats.

Cela s'avère d'autant plus indispensable que la croissance reste relativement atone, et que les finances publiques sont limitées. De plus, la pratique de l'évaluation peut contribuer à restaurer la confiance des citoyens envers les élus, ainsi que la compréhension des décisions publiques.

Le groupe de l'artisanat ne peut que souscrire à l'objectif de développer la pratique de l'évaluation des politiques publiques.

En effet, trop souvent, il déplore le caractère inadapté, voire contreproductif, de certaines décisions publiques, au regard des spécificités des petites et moyennes entreprises et des attentes des acteurs économiques de terrain. De même qu'il regrette l'instabilité ou la complexité de certains dispositifs législatifs ou réglementaires, comme autant de freins à leur mise en œuvre ou à leur réussite.

Or, une démarche d'évaluation préalable permettrait d'éviter de telles difficultés.

Toutefois, si l'évaluation de l'action publique est indispensable, son efficacité et sa crédibilité supposent de respecter certaines conditions tout au long de la conduite du processus.

D'une part, la démarche doit être collective et pluridisciplinaire et donc, associer toutes les parties prenantes, au premier rang desquels les bénéficiaires, donc les organisations représentatives des secteurs concernés.

D'autre part, l'agenda politique doit prendre en compte le temps de l'évaluation, afin d'apprécier véritablement tous les impacts d'un dispositif.

Ainsi, l'avis propose de s'appuyer davantage sur les expérimentations ou encore de conditionner tout renouvellement d'une politique à son évaluation préalable. En effet, cela permettrait notamment de lutter contre les superpositions de dispositifs et d'atteindre réellement l'objectif de simplification que tous les acteurs économiques appellent de leurs vœux.

Enfin, dans un souci de transparence et de crédibilité, il importe de rendre publics les résultats des évaluations et surtout d'en tirer les enseignements pour piloter, infléchir ou consolider telle ou telle politique.

Le groupe de l'artisanat soutient les propositions formulées par l'avis de faire de l'évaluation un processus systématique, organisé et participatif, en amont comme en aval des décisions publiques. Il reconnaît aussi que le CESE pourrait y tenir un rôle, notamment dans la consolidation des évaluations réalisées par les CESER, mais aussi dans un suivi renforcé des suites données à ses propres travaux.

Il a donc voté l'avis.

CFDT

Cet avis bat en brèche l'idée commune qu'en France on ne fait pas d'évaluation des politiques publiques (ou si peu...), qu'on ne sait pas faire, et que les gouvernements et administrations ne savent qu'ajouter des politiques publiques à celles déjà existantes.

De nombreuses évaluations existent mais restent méconnues du public, voire même des décideurs. Et surtout les résultats de ces évaluations sont trop rarement utilisés pour revisiter les politiques publiques ou en élaborer de nouvelles.

Le choix des indicateurs qui serviront de base à une évaluation, devrait être précisé en amont de la mise en œuvre des politiques publiques. Au-delà des organismes indépendants chargés ensuite de cette évaluation, il est indispensable d'accroître la légitimité et la crédibilité de l'évaluation en y associant tous les acteurs et la pluralité des approches, en capitalisant les expériences et en assurant une communication pertinente des résultats et des suites données. Cette démarche permettrait de lever les réticences des services administratifs et les craintes liées au principe même de l'évaluation.

Pour surmonter les difficultés et obstacles et promouvoir l'évaluation des politiques publiques l'avis fait des propositions, de méthode essentiellement, que la CFDT soutient, notamment l'accès aux données, la communication des résultats ou encore au regard de la complexité du processus d'évaluation, la mise en place de formations à l'évaluation des politiques publiques.

De plus, sans pour autant créer de nouvelles structures, il est nécessaire d'assurer une coordination entre les différentes évaluations et de valoriser les bonnes pratiques en la matière.

Enfin, la CFDT soutient la mise en place d'un suivi évaluant l'impact des avis du CESE et les préconisations visant à conforter son rôle dans l'évaluation des politiques publiques : coopération avec les CESER et avec des instances qui pratiquent l'évaluation.

La proposition d'intégrer une dimension évaluative de politiques publiques dans le rapport annuel sur l'état de la France ne peut être dissociée de l'évolution ou non de ce rapport, ni des moyens nécessaires au CESE pour le réaliser.

Tous ces points devraient être étudiés, par exemple, lors de la prochaine mandature.

La CFDT a voté l'avis.

CFE-CGC

Notre rapporteur ne s'est jamais laissé décourager par l'aridité de certains sujets. Cet avis et le rapport qui l'accompagne en sont la preuve. Il s'agit d'un travail pédagogique, sériant bien les problèmes, les différentes phases de l'évaluation, de l'audit et du contrôle, la méthodologie et les outils.

Pour que l'efficacité soit au rendez-vous, il convient que chacun veille à la cohérence des mesures entre elles et au sein d'une politique plus globale, qu'elles ne se heurtent pas à des principes structurants, qu'elles ne se neutralisent pas les unes les autres, qu'elles ne génèrent pas des coûts importants sans effets positifs.

Par ailleurs, les politiques doivent s'inscrire dans le temps et il faut savoir renoncer à une politique qui ne donne pas les effets escomptés, après une évaluation précise, mais pas pour récupérer des fonds à l'occasion d'une embellie provisoire. Lorsque le fonds de réserve des retraites a été créé, il s'agissait de pouvoir lisser l'impact de la bosse démographique dite du baby-boom. Et puis, un peu plus tard, on a décidé d'en changer les règles et de ne plus lui affecter de nouvelles provisions pourtant prévues au démarrage. Tout cela pour utiliser l'argent au service de politiques purement à court terme. Aujourd'hui, on nous parle à nouveau de difficultés pour les caisses de retraite en agitant des messages d'alerte qui ont pour véritable but de faire accepter des sacrifices aux salariés tout en diminuant les charges des entreprises. Où est l'évaluation dans tout cela ?

Ne devrait-on pas se poser dès maintenant la question de l'évaluation des effets du coûteux CICE ? Certes, il est trop tôt pour en tirer un bilan. Cependant il serait sans doute utile de mettre en place un instrument d'évaluation glissante de cette mesure de façon, le cas échéant, à éviter, si des résultats positifs pour l'emploi n'apparaissaient pas, qu'elle ne se transforme en pure catastrophe financière.

Merci, Nasser, de nous donner l'occasion de nous interroger de plus près sur l'utilité économique, sociale et environnementale des décisions politiques prises, de faire le tri entre l'efficacité que l'on doit en attendre et les effets de manche plus ou moins démagogiques.

Nous souhaitons que cet avis et ce rapport éclairent chacun d'entre nous dans nos démarches pour construire l'avenir de façon efficace et responsable.

La CFE-CGC a voté l'avis

CFTC

En période de restriction budgétaire et de forte pression fiscale, l'État de même que les collectivités locales doivent gérer l'argent public avec efficacité pour satisfaire le bien commun.

L'évaluation des politiques publiques doit enfin entrer véritablement dans la culture politique de la France.

L'avis montre que de multiples évaluations sont effectuées à différentes échelles : nationale et territoriale et par différents acteurs : ministères, Cours des comptes, France Stratégie ou encore des cabinets privés.

Elles sont déclenchées *ex-ante* et il est pertinent d'examiner à ce moment précis l'impact de la non mise en place de la politique publique envisagée. Elles peuvent se dérouler *in itinere*, c'est-à-dire à mi-parcours ou encore *ex-post*.

Pour atteindre l'objectif recherché, ces évaluations requièrent de définir une méthode d'action, après avoir sélectionné des indicateurs fiables et sérieux.

Le groupe de la CFTC partage les préconisations de l'avis et choisit d'insister sur trois points qui retiennent plus particulièrement son attention :

En premier lieu, il nous semble indispensable que l'évaluation d'une politique publique se déroule selon une approche multicritères et non sur un critère financier dominant, apprécié de plus, à court terme.

La CFTC a constaté par exemple, que le Prêt taux zéro ouvert à l'acquisition dans l'ancien avait été brutalement supprimé au gré d'une loi de finances, contrariant les mutations, rénovations du parc de logements existants.

Il est ensuite nécessaire, comme le montre l'avis, d'associer tous les acteurs et parties prenantes : décideurs politiques, chargés d'évaluation, bénéficiaires d'un dispositif... associer par exemple, les organisations syndicales à des décisions concernant des exonérations de charges sociales compensées, paraîtrait bien utile.

Enfin, une large diffusion des résultats obtenus doit être organisée auprès des citoyens pour rendre compte de l'action publique.

C'est à cette condition, la CFTC en est persuadée, que les électeurs ayant déserté les urnes, accepteront à nouveau de s'intéresser à la politique.

Le groupe de la CFTC a voté l'avis.

CGT

La CGT se félicite d'un avis qui participe à l'indispensable réflexion à conduire sur le déficit démocratique entourant l'élaboration, la mise en œuvre et le suivi des politiques publiques aux échelles européenne, nationale et territoriale, et remercie le rapporteur pour son travail.

Dans un contexte marqué par une défiance accrue des citoyens et des salariés à l'égard des institutions et de l'action publiques. La CGT partage la nécessité de promouvoir une culture d'évaluation des politiques publiques.

La conciliation du temps de la décision politique et du temps, nécessairement plus long, de l'évaluation, conduit à recommander que les politiques publiques prévoient d'emblée de consacrer à l'évaluation des moyens humains et financiers appropriés, notamment ceux dévolus aux organisations syndicales de salariés. La CGT rappelle à cet égard la préconisation du CESE de créer des droits syndicaux interprofessionnels.

C'est à juste titre que cet avis estime primordiale l'évaluation, pour apprécier l'efficacité des politiques mises en place par la puissance publique et pour fonder ses décisions. Elle doit pouvoir conduire à décider de correctifs, voire de réorientations, autant que nécessaire, et concerner aussi les expérimentations trop souvent généralisées sans évaluation.

C'est ce dont notre démocratie a besoin pour que l'action publique prenne toute son efficacité sociale, économique et environnementale.

L'avis considère, à juste titre, que ce n'est pas en adoptant une conception abstraite et idéologique de l'indépendance des organismes d'évaluation que l'on améliorera la situation. À cet égard, la CGT estime incontournable de favoriser la pluralité des points de vue en intégrant toutes les parties prenantes, parmi lesquelles les salariés et leurs organisations syndicales.

La CGT partage la préconisation de fonder l'impartialité des évaluations sur la déontologie professionnelle et les compétences de la fonction publique. En revanche, elle réitère son opposition au recours aux acteurs privés. En effet, comme le souligne l'avis en faisant référence à une étude de la Cour des comptes, le recours aux acteurs privés s'avère très coûteux sans pour autant garantir la fiabilité de l'évaluation. La logique privée étant difficilement compatible avec l'objectif de l'intérêt général.

La réforme constitutionnelle de 2010 a confié au CESE des responsabilités accrues en matière d'évaluation des politiques publiques. La CGT estime que notre assemblée a effectivement un rôle singulier à jouer en la matière. Les partenariats avec d'autres instances doivent enrichir ses exercices, et non amoindrir ses apports. Le partenariat avec France Stratégie dans le cadre de l'élaboration des indicateurs complémentaires du PIB ne répond pas à ces attentes.

Quant aux propositions concernant les CESER, la CGT reste très prudente eu égard aux enjeux des réformes institutionnelles en cours et des dispositions de la loi Notre. Elle rappelle son attachement à la pérennité des CESER et à l'extension de leurs missions, prérogatives et moyens.

La CGT a voté l'avis.

CGT-FO

Le groupe FO partage l'analyse selon laquelle, la confusion longtemps entretenue entre le contrôle, l'audit et l'évaluation n'a favorisé ni l'appropriation d'une culture d'évaluation ni son acceptation par les administrations et les agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques.

Par ailleurs, une approche parfois trop quantitative et trop centrée sur des questions de rendement moyens/objectifs, fait peser sur l'évaluation le soupçon d'être avant tout un

moyen de réduction de la dépense publique, tel qu'en témoigne l'exemple de la RGPP. À l'heure actuelle, la plupart des lettres de missions en matière d'évaluation comportent de manière claire la recherche d'économies substantielles. Pour le groupe FO, une évaluation bien conduite devrait en premier lieu s'assurer que la politique publique a produit les effets attendus mais aussi que les moyens adéquats pour produire le résultat escompté ont été mis en place.

Le rapport identifie aussi une dérive consistant à évaluer les politiques publiques à travers le prisme des normes privées ou du *benchmarking* érigés en dogmes par les cabinets de conseil privés pour lesquelles les évaluations menées à la demande des administrations publiques constituent une véritable rente de situation. Il faut chercher l'origine de cette dérive dans le *New public management* qui considère que dérégulation et rigueur budgétaire devraient être les deux mamelles d'une politique publique bien conduite, alors qu'elles n'aboutissent qu'à une marchandisation du secteur public pénalisant les plus fragiles. Aussi, le groupe FO partage l'idée selon laquelle l'État ne fait pas suffisamment appel à ses propres compétences en matière d'évaluation et notamment les inspections ou les directions de la statistique.

Une appropriation de la culture de l'évaluation suppose que les critères et les indicateurs s'écartent de la culture du chiffre, et soient définis en lien avec les objectifs recherchés et les différentes parties prenantes ce que ce rapport met en lumière. De la même manière, conforter le rôle d'évaluation du Parlement ne peut que favoriser l'émergence d'une vraie culture de l'évaluation. À cet égard, le chapitre concernant la LOLF est révélateur du dévoiement que la culture du chiffre peut amener en matière d'évaluation. En effet, les indicateurs qui auraient pu et auraient dû servir à déterminer l'adéquation des moyens avec les objectifs assignés, se sont transformés en outils de réduction arbitraire de la dépense publique.

Le groupe FO partage également l'avis selon lequel le CESE n'est pas suffisamment reconnu dans son rôle d'évaluation des politiques publiques, bon nombre de ses avis comportant en effet une vraie dimension évaluative n'ont fait l'objet ni d'un retour ni d'un suivi de la part des responsables politiques.

Pour le groupe FO, une meilleure coopération entre notamment la Cour des comptes et le Commissariat général à la stratégie et à la prospective et pourquoi pas le CESE pourrait constituer un bon début.

Une plus grande implication des administrations dans les processus d'évaluation et pas seulement à travers la communication des données, pourrait aussi favoriser l'appropriation d'une véritable culture de l'évaluation par les agents publics. Le groupe FO considère donc que cet avis décrit de manière exhaustive les difficultés attachées à l'exercice d'évaluation qu'elle soit *ex ante* ou *ex post*, qu'il propose des pistes de réflexion intéressantes et l'a voté.

Coopération

Parce qu'elle engage l'efficacité de l'action publique et, au-delà, la préservation de l'intérêt général, la question de l'évaluation des politiques publiques est devenue centrale : qu'évalue-t-on ? Comment évalue-t-on ? Qui évalue ? Pour quoi faire ?

L'année internationale de l'évaluation décrétée par l'ONU veut faire de l'évaluation, un outil pour éclairer la décision publique face au défi de la maîtrise budgétaire. Il s'agit de produire des connaissances sur les actions publiques et leurs effets, dans le double but d'aider

les décideurs à les améliorer et de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur ; l'évaluation se distingue en cela d'un audit comptable et constitue un outil d'accompagnement des transformations et des innovations. Pour le groupe de la coopération, l'évaluation doit être mise au service de la redéfinition des missions d'un État qui doit être stratège et régulateur dans un monde complexe et mondialisé.

Inspirée des pays anglo-saxons, l'évaluation en France a trouvé un nouveau souffle lié à la territorialisation des enjeux et à la réforme de l'action publique. L'avis souligne que contrairement à une idée répandue, les pratiques et organismes d'évaluation existent dans notre pays, mais restent insuffisamment connus et utilisés.

Au-delà des enjeux techniques et institutionnels, il s'agit bien de promouvoir une culture de l'évaluation. Le temps politique ne coïncide pas nécessairement avec le temps long requis. Se pose aussi la question de la traduction effective dans la décision politique des conclusions d'une évaluation.

La pratique de l'évaluation demande des compétences spécifiques, notamment pour analyser les effets de l'action publique et pour tenir compte des attentes des acteurs sociaux et économiques, plurielles voire contradictoires. C'est pourquoi il convient de renforcer la formation dans ce domaine. L'avis souligne la nécessité d'une approche pluraliste et indépendante.

Dans la cartographie très complète des acteurs concernés, le CESE occupe une place spécifique depuis la loi organique de juin 2010. Ces nouvelles compétences se sont traduites par la création de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, et par quelques avis avec un caractère évaluatif réalisés dans les sections. Ces travaux ont été de grande qualité, mais la question de la capacité du CESE à remplir une fonction d'évaluation plus généralisée avec ses moyens propres reste posée. Nous devons également réfléchir à intégrer dans le *Rapport annuel sur l'état de la France* un volet sur l'évaluation des politiques publiques. En raison de la valeur ajoutée de notre institution liée à sa composition et ses compétences, une collaboration du CESE avec d'autres instances, nous paraît une piste à approfondir pour la prochaine mandature, à l'image du travail accompli avec France Stratégie sur les indicateurs complémentaires au PIB.

L'évaluation des politiques publiques répond au souci de transparence et d'exigence accrue des citoyens, et doit contribuer ainsi à restaurer la confiance dans l'action politique. Dans cette démarche notre institution, forte de sa spécificité, doit trouver sa place.

Le groupe de la coopération a voté en faveur de l'avis.

Entreprises

Le groupe tient tout d'abord à saluer la qualité du travail du rapporteur et des membres de la délégation, avec lesquels, nous avons eu plaisir à collaborer dans le cadre de cette saisine.

Il était important pour notre groupe de prendre part à ses réflexions car la culture de l'évaluation est naturellement au cœur de nos stratégies d'entreprise. À ce titre, nous souhaitons pouvoir partager les bonnes pratiques et l'expérience acquise en la matière et ainsi contribuer au développement de cette culture dans le secteur public.

Les politiques publiques engagent les ressources de l'État, l'argent public et impactent la vie quotidienne des citoyens, leur évaluation est donc une impérieuse nécessité en

particulier au moment où la dette publique atteint des sommets. C'est la crédibilité de l'action publique, voire celle des gouvernants, qui est questionnée.

Nous avons d'ailleurs coutume de dire qu'il n'y a pas de progrès sans mesure du progrès.

Or, comme le démontre l'avis, l'évaluation peut justement être un outil au service de la vie démocratique dès lors qu'elle bénéficie d'une légitimité auprès des acteurs concernés et des citoyens. En plus d'être un acte technique, elle est politique : son effectivité est en grande partie conditionnée par la capacité des décideurs à assumer le risque de déplaire, voire d'une potentielle déstabilisation de l'existant. C'est à ce prix qu'elle gagnera en crédibilité.

La France rattrape progressivement son retard sur ses voisins anglo-saxons (Royaume-Uni, Australie, États-Unis...) grâce à une modernisation de ses méthodes, de ses outils et à la diversification de ses acteurs. Pour autant, à moyens constants, il nous semble nécessaire d'aller plus loin.

Le groupe partage en ce sens l'analyse de l'avis qui souligne l'importance de la pertinence des indicateurs et de la temporalité de l'évaluation. En effet, pour être efficace cette évaluation doit certes intervenir *a posteriori*, à mi-parcours mais également *ex ante* comme c'est déjà le cas avec l'étude d'impact d'un projet de loi (depuis la loi organique du 15 avril 2009).

Au-delà de cet aspect spécifique, le groupe approuve la plupart des recommandations de l'avis en particulier l'instauration d'une dimension territoriale des pratiques évaluatives et le renforcement de la formation en matière d'évaluation dans l'enseignement supérieur, et d'une manière générale la professionnalisation des pratiques.

Et surtout, nous soutenons la proposition en faveur de la consolidation de la dimension évaluative des avis élaborés par les sections et les délégations du CESE afin de lui conférer un rôle majeur dans l'évaluation des politiques publiques. L'élaboration de nouveaux indicateurs complémentaires au PIB est d'ailleurs un bon exemple de ce qu'il est possible de faire.

Pour toutes ces raisons, le groupe des entreprises a voté l'avis.

Environnement et nature & Associations

L'avis proposé est le fruit d'un long et profond travail d'auditions, de collecte d'informations et de structuration de la présentation, sur un sujet essentiel au fonctionnement démocratique : l'évaluation des politiques publiques.

Les constats relatifs à la mise en œuvre de l'évaluation sont examinés ainsi que les freins multiples expliquant la difficile appropriation par la puissance publique de cette démarche. Les exemples fournis illustrent les enjeux et les modalités des pratiques évaluatives. C'est donc à partir d'un bilan sérieux de ce qui se pratique, du pourquoi, du pour quoi faire et du comment que les préconisations ont été travaillées.

Les groupes environnement et nature & associations font leurs les propositions de l'avis qui en résultent.

Oui, l'évaluation des politiques publiques, et notamment à l'aune des objectifs d'un développement durable, est un acte majeur de la vie démocratique.

Oui, une telle évaluation doit être mieux organisée tant au niveau national qu'au niveau local. Les articulations entre les différents acteurs de la puissance publique sont à mieux

penser pour que l'évaluation devienne plus fréquente. De même, il est nécessaire qu'elle soit davantage prévue dès la mise en place d'une nouvelle politique publique et que soient mieux prises en compte ses recommandations.

Oui, une évolution dans ce sens appelle une réelle promotion de ces pratiques.

Oui, enfin, la sensibilisation et la formation à l'évaluation doivent être développées. À ce titre, l'avis mérite pleinement d'être inscrit parmi les documents de référence dans les cursus de formation.

En remerciant le rapporteur, Cher Nasser, l'ensemble des membres de la délégation et l'équipe administrative pour le travail de construction et l'écoute permanente, les groupes environnement et nature & associations ont voté l'avis.

Mutualité

La question de l'évaluation des politiques publiques présente un enjeu démocratique.

Ainsi, pour le philosophe Patrick Viveret « *évaluer une politique c'est former un jugement sur la valeur d'une politique* ». Il évoque ici la valeur pluraliste de l'évaluation et la nécessité de la mise en débat qui sous-tend une conception démocratique de l'évaluation.

Pour le groupe de la mutualité, l'action publique gagne en qualité quand sa définition associe la société à travers une démarche plurielle et transparente.

L'évaluation de ces politiques publiques répond également à ces exigences.

L'avis rappelle à juste titre que l'évaluation se distingue du contrôle et de l'audit : il ne s'agit pas en effet que d'un aspect comptable, mais d'une réelle plus-value qualitative qui, *in fine*, doit éclairer la décision publique et permettre de rendre compte aux citoyens.

Il souligne l'importance du facteur « temps » et rappelle que le temps de l'évaluation qui doit permettre d'éclairer la décision politique ne coïncide pas avec le temps politique. L'exemple de l'évaluation du RSA développé dans le rapport est à ce titre très révélateur.

La promotion de l'évaluation des politiques publiques nécessite une formation et une sensibilisation des acteurs impliqués dans l'ensemble de la démarche : de la conception à la communication des résultats.

Enfin, le CESE peut prendre une place dans ce débat comme le souligne l'avis, d'une part car l'évaluation des politiques publiques fait partie des missions qui lui sont confiées par la loi mais aussi parce qu'il rassemble les acteurs de la société civile.

Pour le groupe de la mutualité, la contribution du CESE en matière d'évaluation des politiques publiques peut revêtir deux formes. D'une part à travers, comme le suggère l'avis, une dimension évaluative du bilan de mandature et pourquoi pas en effet, réfléchir à établir un rapport qui, en s'appuyant sur les indicateurs complémentaires du PIB tels que notre assemblée les a défini, renforce sa dimension évaluative. D'autre part, en contribuant à travers des coopérations avec d'autres instances d'évaluation, notamment avec France Stratégie avec qui le CESE a déjà travaillé, pour participer (soutenir) au débat et à la sensibilisation des parties prenantes dont la société civile organisée et les citoyens sur cette question. Une coopération avec les CESER serait également à systématiser.

Aller au-delà de ces deux voies représenterait des moyens techniques, humains et économiques dont le CESE ne dispose pas aujourd'hui.

Le groupe de la mutualité soutient la nécessité de promouvoir et de renouveler l'évaluation des politiques publiques car elle engage l'efficacité de l'action publique et plus encore la préservation de l'intérêt général. Le groupe de la mutualité a voté l'avis.

Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse

Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse partage l'ambition de cet avis qui repose sur le constat d'une sous-utilisation en France de l'évaluation en tant qu'outil pour faciliter la décision politique et améliorer l'efficacité des politiques publiques. Nous sommes, par ailleurs, convaincus qu'elle permet une meilleure adhésion des citoyens à l'action publique du fait de ses vertus pédagogiques.

Notre groupe a d'ailleurs plusieurs fois appelé de ses vœux l'évaluation des nombreux dispositifs à destination des jeunes, en particulier par la mobilisation du SGMAP, afin d'en réduire l'empilement et de favoriser leur appropriation par les jeunes, mais également par les professionnels. Dans le contexte de décentralisation, il est, par ailleurs, nécessaire de bien inclure les politiques locales dans cette démarche et de ne pas se contenter d'évaluer les politiques nationales.

Conscient cependant des différentes limites de l'exercice d'évaluation, l'avis souligne l'importance du choix des indicateurs, qui doivent être fixés dès l'élaboration de la politique et rappelle pour cela l'importance qu'ils soient le fruit d'un dialogue associant l'ensemble des parties prenantes, en particulier les publics qu'elle cible, ce qui est encore rarement le cas aujourd'hui. Nous ne pouvons à cet égard que réitérer le souhait que les jeunes, par exemple, soient davantage associés à l'évaluation des politiques les concernant et qu'une réflexion soit plus largement menée pour associer l'ensemble des citoyens à l'aide des outils numériques.

Au-delà des difficultés méthodologiques couvertes par l'avis, nous ne pouvons ignorer le contexte politique et économique dans lequel se développe le recours à l'évaluation des politiques publiques. Si nous soutenons évidemment la démarche d'évaluation qui doit permettre d'ajuster au mieux les politiques publiques en leur permettant d'optimiser leurs résultats, procéder par expérimentation ne doit cependant pas être une façon de repousser la mise en place d'une politique publique ou d'en limiter le nombre de bénéficiaires.

Les politiques de jeunesse font partie des politiques pour lesquelles l'expérimentation et l'évaluation sont régulièrement mises en œuvre, à l'instar du dispositif de la garantie jeunes dont la montée en puissance a été progressive et qui n'est toujours pas généralisé aujourd'hui en dépit de résultats plutôt positifs.

Enfin, l'avis estime que le CESE pourrait être davantage un lieu d'évaluation, de débat et de concertation. Notre groupe est favorable à cette évolution qui doit s'accompagner des moyens et des ressources internes adéquates. En particulier, nous sommes favorables à mobiliser davantage le rapport annuel en ce sens. La complémentarité entre les évaluations faites régulièrement par la cour des comptes et le rôle évaluatif qu'a et devrait avoir davantage le CESE doit être réaffirmée. Le CESE doit apporter le regard complémentaire des acteurs de la société civile et proposer une évaluation davantage qualitative, centrée sur l'efficacité sociétale et sur l'adéquation avec le fonctionnement de la société sur le terrain.

Le groupe des organisations étudiantes et mouvements de jeunesse a voté en faveur de cet avis.

Outre-mer

Le groupe de l'Outre-mer salue la qualité du travail réalisé sur un sujet important, notamment pour l'Outre-mer, où la question du renforcement des capacités d'évaluation au niveau national et territorial des politiques publiques constitue un véritable enjeu de développement.

Les questions de fond abordées dans l'avis permettent en effet de rappeler combien il est difficile de mener une évaluation des politiques nationales dédiées à l'Outre-mer. Cela tient essentiellement à la faible territorialisation de l'action publique, de l'évaluation et surtout de l'outil statistique.

En outre, la forme actuelle des études d'impact désormais obligatoires dans le processus d'élaboration des projets de loi, ne permettent pas une bonne prise en compte des problématiques bien spécifiques à l'Outre-mer. Cette obligation constitutionnelle de prise en compte des réalités ultramarines a davantage été respectée sous les angles juridiques et institutionnels que sous les angles économiques, sociaux et environnementaux. Il faut sans doute y voir la conséquence d'une approche encore trop peu sensibilisée aux réalités complexes des territoires ultramarins.

Dans ce contexte défavorable, l'avis met en lumière le rôle joué par le service d'évaluation des politiques publiques du ministère de l'Outre-mer qui est en effet un acteur original de cette évaluation du fait de sa dimension interministérielle et interterritoriale.

Le groupe de l'Outre-mer considère que les capacités de la Direction générale des Outre-mer et de son service d'évaluation des politiques publiques doivent être renforcées, en particulier afin de lui permettre de disposer de données utiles aux Outre-mer, de les traiter et d'améliorer les coopérations avec les différents acteurs des statistiques publiques.

En outre, il soutient l'idée de renforcer véritablement l'action et les moyens de la Commission nationale d'évaluation des politiques de l'État en Outre-mer (CNEPEOM) qui rassemble parlementaires, représentants de la société civile et administrations concernées.

Ce premier avis porté par la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques permet ainsi d'avancer des pistes de réflexion pertinentes et des propositions que le groupe approuve. Il a voté l'avis.

Personnalités qualifiées

M. Hochart : « Cette brève intervention a été conçue à quatre mains. Le professeur Étienne et moi-même participons aux toujours passionnants travaux de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, conduite par Jean-Paul Bailly.

Nous avons beaucoup échangé et décidé de nous unir pour les observations qui suivent.

En principe c'était Jean-Claude Etienne qui devait être à cette place mais il en a été empêché.

Merci à Nasser Mansouri-Guilani pour cet excellent avis. Merci aussi à Nasser de commencer son avis par *L'évaluation est un élément de la vie démocratique*.

Nous estimons que l'évaluation est un pilier indispensable à la modernisation de la vie politique.

En faisant référence à la réalité, l'évaluation transcende les idéologies pour les confronter aux données humaines notamment sociales, économiques et environnementales.

Dans ce temps où les interrogations sur le travail législatif sont multiples, l'évaluation est un rempart aux dispositions opportunistes.

Dans la perpétuelle recherche de notre assemblée d'orchestrer une véritable congruence avec les travaux des deux autres assemblées constitutionnelles qui elles sont législatives, la nouvelle mission qui nous incombe de participer à l'évaluation des politiques publiques nous permet de porter notre éclairage spécifique à la dimension de l'homme dans ses rapports avec l'économie, le social et l'environnement. En cela notre objectif évaluatif est totalement différent et complémentaire de celui de la Cour des comptes.

Pour mieux institutionnaliser cette nouvelle orientation du CESE les conclusions des avis évaluatifs que notre assemblée a mission d'exprimer pourraient utilement trouver leur place dans l'exposé des motifs de toute proposition de loi impliquant une demande évaluative en amont de la loi.

L'exposé des motifs ne faisant pas partie du *corpus* de la loi, il n'est pas voté et n'interfère donc pas dans l'activité législative du Parlement ; procéder ainsi ferait sens pour nos travaux pour la société.

Nous voterons cet avis ».

M. Le Bris : « L'avis sur l'évaluation des politiques publiques qui nous est présenté mérite, à beaucoup d'égard, d'être salué notamment pour la présentation complète qu'il effectue des organismes chargés de l'évaluation des politiques publiques dans notre pays, ainsi que pour les nombreuses propositions qu'il formule.

Je le voterai donc.

Mais pour moi une question demeure : comment et pourquoi, à partir d'une telle richesse d'organismes chargés de l'évaluation des politiques publiques dont la liste détaillée nous est proposée dans le rapport dont nous débattons, l'évaluation est-elle aussi peu présente dans le débat politique en France ?

À de rares exceptions près, en effet, au nombre desquelles on peut citer la question de l'efficacité générale du système éducatif à partir des normes PISA principalement, de l'accidentologie routière, de ses causes et des moyens de la prévenir, ou bien des études macroéconomiques sur l'évolution de la pauvreté dans notre pays (cette liste n'étant pas limitative), l'évaluation des politiques publiques est, dans les faits, peu présente dans le débat politique en France.

Quelles en sont les raisons et comment pallier cette carence ?

L'une des raisons principales de cette situation tient probablement, et de façon assez paradoxale, à la surabondance des organes nationaux chargés de cette évaluation, ainsi qu'à la multiplicité des missions de ces mêmes organismes dont l'évaluation ne constitue quelquefois qu'un aspect. Le rapport présenté en dresse une liste exhaustive. Parmi les autres raisons qui peuvent expliquer cette situation, les changements incessants d'appellation des politiques dont les fondamentaux, en dépit des étiquettes successives affichées poursuivent des objectifs constants – ainsi des politiques à l'intention des jeunes sans emploi, des TUC à partir de 1977 jusqu'aux emplois aidés en 2012, ou de la politique en faveur des zones

défavorisées qui, depuis sa création et sa formalisation en 1988, a connu neuf appellations – du développement social des quartiers à ce qui est désormais désigné sous le nom de politique de la ville, pour ne prendre que ces exemples – constituent une réponse.

Comment en effet pouvoir apprécier les résultats d'une politique dont la durée constitue un élément important si, à chaque instant, le cadre, la dénomination et les références changent ?

Reste aussi que la référence systématique à un modèle national d'évaluation, alors que dans beaucoup de cas, la mise en œuvre des politiques s'effectue dans un cadre régional, de ce fait diversifié, ne facilite pas l'évaluation.

Le chemin à parcourir pour faire de l'évaluation des politiques publiques un élément déterminant de leur définition, de leur évolution, de leur correction, voire de leur abandon quand les résultats ne sont pas au rendez-vous, me paraît donc devoir être long si on ne change pas le modèle.

Quelques pistes.

Comme pour les normes PISA en matière d'efficacité comparée des systèmes d'enseignement, il faut focaliser autour de deux ou trois critères principaux l'appréciation à mener vis-à-vis d'une politique.

Les travaux entrepris par les organisations professionnelles sur l'insertion des jeunes placés en contrat d'apprentissage montre sur ce point le chemin à suivre lorsque, de façon opportune, elles jugent de l'efficacité du système au regard d'un critère principal qui est le temps que met le jeune ainsi formé à trouver un travail stable dans l'entreprise de son choix.

En effet, la sélection d'un nombre restreint d'indicateurs qui attestent le succès ou l'échec d'une politique doit être privilégiée. Nous l'avons fait nous-mêmes dans cet hémicycle en établissant avec France Stratégie un nombre limité d'indicateurs de développement durable, convaincus que ceci constitue la clé d'une bonne compréhension par les citoyens des enjeux liés à la mise en œuvre d'une politique publique dans ce domaine.

Redéfinir les missions des différents organismes chargés principalement ou secondairement de l'évaluation des politiques publiques.

De ce point de vue, les évolutions observées dans la pratique administrative qui, dans les faits, conduit à faire de la Cour des comptes le juge constant, non de la régularité des comptes, comme c'est sa mission, mais aussi de la pertinence des politiques publiques au détriment, d'une part, du Parlement qui a reçu de la LOLF et de la réforme constitutionnelle de 2008 modifiant l'article 24 de la Constitution qui pose que « *le Parlement évalue les politiques publiques* » et du CESE, d'autre part, dont la Loi organique (article 3, alinéa 2) précise qu'« *il contribue à l'évaluation des politiques publiques* », ces évolutions, disais-je, ne sont pas saines. Elles doivent, selon moi, être corrigées.

Privilégier un cadre géographique pertinent, pas seulement national, pour apprécier l'efficacité et l'efficience des politiques publiques me paraît être de bonne politique.

C'est en effet à partir de résultats comparés mis en évidence dans un cadre régional, désormais élargi, que l'on peut plus facilement discerner les causes du succès ou les limites d'une politique et, plus commodément, en apprécier les résultats en prenant en compte les paramètres spécifiques aux cadres géographiques observés.

Faire enfin du citoyen l'acteur déterminant de cette évolution doit constituer un objectif majeur.

Notamment en communiquant sur les coûts cumulés de telle ou telle politique publique au regard des résultats espérés et des effets observés.

Cela suppose évidemment chez tous une culture économique plus affermie, dans laquelle la systématisation des comparaisons avec l'étranger doit constituer un impératif constant ».

Professions libérales

Cet avis explique de façon didactique la finalité de l'évaluation, la distinction entre l'évaluation, le contrôle et l'audit, la déontologie, les méthodes, les outils, les étapes, les acteurs, etc. Acte politique du législateur, c'est un acte technique voire scientifique au service de l'action publique. Elle permet de faire des choix éclairés, d'examiner le degré de réussite des politiques mises en œuvre.

Si la France bénéficie de nombreux atouts, il existe une très forte défiance des citoyens vis-à-vis des institutions, des pouvoirs publics, des partenaires sociaux, des entreprises. Mesurer l'efficacité de l'intervention publique et rendre compte aux citoyens sont un bon moyen de restaurer leur confiance envers notamment les responsables politiques. On sent là une spécificité bien française. Une évaluation transparente des politiques publiques est effectivement, à nos yeux, un levier primordial pour refonder un pacte de confiance entre les citoyens, leur gouvernement et les institutions.

L'avis rappelle qu'une évaluation correspond à un processus rigoureux devant respecter certains principes pour réussir : le principe de pluralité ou comment apprécier du seul point de vue de l'intérêt général... le principe de distanciation entre l'évaluateur et le politique, la compétence, bien sûr etc. L'opportunité d'agir après évaluation et la responsabilité de l'action relèvent du décideur. Si chacun doit rester dans son rôle, il n'en demeure pas moins que la reconduction d'une politique publique devrait être conditionnée à son évaluation préalable. Le groupe des professions libérales ne cesse de le dire, dans ses interventions en assemblée plénière, quel que soit l'avis.

Le rapporteur tire à juste titre, des enseignements d'évaluations récentes et en conclut que le temps de l'évaluation n'est pas forcément le temps de l'élus ou que des appréciations divergentes peuvent apparaître selon l'évaluateur. À cela s'ajoute parfois la difficulté d'accéder à des données administratives.

Nous n'échapperons pas non plus aux effets d'aubaine qui existent dans toutes les mesures de politiques publiques. Il est donc essentiel de pouvoir les mesurer, et de voir si vraiment nous réussissons à cibler et à créer une nouvelle demande, d'où l'importance de bien sélectionner les indicateurs car ils peuvent être source d'effets pervers.

La France a un certain retard en matière de culture d'évaluation par rapport à d'autres pays. Nous avons plutôt une culture de la suspicion par rapport à nos institutions. Aujourd'hui avec les différentes crises, la relation à l'argent public change un peu. On s'interroge sur le bon usage des deniers de l'État, d'autant qu'ils sont de plus en plus rares. Mais à quoi bon avoir une culture de l'évaluation si elle n'est pas traduite dans les faits par de vraies réorientations de l'action politique ?

Pour que l'évaluation bénéficie d'une légitimité sans faille, l'avis souligne qu'elle nécessite objectivité grâce à une expertise externe ; impartialité de l'évaluateur, du processus et impartialité de la communication des résultats. Convaincu que le principal objectif de l'évaluation est d'éclairer les choix futurs, tout en contribuant à la maîtrise des finances publiques, le groupe des professions libérales a voté l'avis.

UNAF

L'évaluation des politiques publiques est un enjeu central pour guider l'action publique. Au-delà, comme le révèle l'avis, elle engage la démocratie. Pour ces raisons, il est indispensable qu'une culture de l'évaluation imprègne toutes les parties prenantes. C'est une nécessité car une évaluation correctement menée engage les finances publiques, l'efficacité de l'action publique et, au final, la préservation de l'intérêt général. Le groupe de l'UNAF souligne au préalable que la culture de l'évaluation publique, tant au niveau national que territorial, doit imprégner l'ensemble des politiques publiques.

Il soutient les pistes de l'avis pour promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques et tient à mettre l'accent sur trois d'entre elles.

Pour accroître la crédibilité de l'évaluation, l'avis recommande de favoriser la pluralité des points de vue. Une démarche d'évaluation implique un retour critique sur la pertinence et sur la cohérence des objectifs fixés, et une mise en débat du contenu et des méthodes d'évaluation avec l'ensemble des acteurs, y compris les représentants de la société civile. L'évaluation ne peut se faire dans un cercle restreint de scientifiques et statisticiens, réduite à un ensemble de mesures d'impact.

Deuxième piste soutenue par le groupe de l'UNAF : l'apport du CESE par plusieurs moyens dont celui du rapport annuel sur l'état de la France recentré sur une dimension évaluative en s'appuyant notamment sur les indicateurs complémentaires du PIB. L'implication du CESE pour promouvoir une culture d'évaluation mais aussi pour s'associer à cette démarche est un point important que les pouvoirs publics ne doivent pas négliger.

Enfin, l'avis et le rapport font œuvre pédagogique en détaillant toutes les instances d'évaluation. Elles sont nombreuses et pourtant, la France semble accuser un retard dans la culture de l'évaluation. La recommandation visant à la coordination des évaluations des politiques publiques et à la valorisation des bonnes pratiques évaluatives est certainement de nature à renforcer la pertinence des conclusions de ces travaux et inciter ainsi les décideurs publics à les prendre en compte dans l'orientation des politiques publiques.

Le groupe de l'UNAF a voté l'avis.

UNSA

L'avis soumis aujourd'hui à notre assemblée aborde un sujet somme toute assez classique. Dans un pays où, historiquement, l'évaluation a souvent été amalgamée au contrôle, l'importance d'une évaluation bien comprise des politiques publiques a en effet, petit à petit, fait son chemin. Mais s'il ne se trouve plus grand monde dans le débat public aujourd'hui pour contester radicalement son utilité, dans la pratique, l'évaluation continue trop souvent en France à ne pas avoir toute la place qui devrait lui revenir. Ce sont là les traits distinctifs d'une difficulté culturelle et, pour l'UNSA, c'est donc à juste titre que l'avis pointe

cette nécessité de promotion d'une véritable culture d'évaluation des politiques publiques dans notre pays.

Quels effets telle ou telle loi a-t-elle ou non produit et pourquoi ? À quelles conditions financières et est-ce justifié ? Voici quelques-unes de ces questions auxquelles le citoyen, le professionnel, l'observateur, le décideur est confronté et auxquelles il apportera d'ailleurs des réponses dont la teneur sera, certes, en partie indexée sur son degré d'information mais beaucoup sur sa subjectivité personnelle, c'est-à-dire ses impressions et ses convictions ou parfois ses croyances propres.

La réduction de cette part de subjectivité est l'un des fondements des démarches d'évaluation. Elle participe du principe même de la démocratie républicaine qui fait reposer le gouvernement de la Nation sur les choix de ses citoyens ou plus précisément de ses citoyens éclairés c'est-à-dire mis en état d'exercer leur souveraineté en connaissance de cause. Du point de vue des personnels qui sont parfois les acteurs directs des politiques publiques, c'est évidemment notre fonction syndicale d'en parler, l'évaluation, sous réserve qu'ils y soient associés et qu'elle soit correctement pratiquée, peut contribuer à donner du sens à leur exercice professionnel et à améliorer ainsi leur bien-être au travail.

L'UNSA partage donc globalement les considérants de l'avis. Ainsi, la récapitulation qui y est faite de ce qui existe et se pratique déjà depuis des années en matière d'évaluation des politiques publiques est un utile contrefeu aux propos de café du commerce sur la « *bureaucratie conservatrice, aveugle et bornée* », caricatures blessantes qui sont, hélas, reprises parfois complaisamment par certains responsables politiques qui se voudraient pourtant de haut niveau.

Les préconisations proposées par l'avis rencontrent également l'accord de l'UNSA. L'idée de créer ou de renforcer un module d'évaluation des politiques publiques dans l'enseignement supérieur nous paraît très juste et peut-être aurait-il été encore plus audacieux de proposer qu'il soit commun entre les différents établissements d'enseignement. L'appropriation d'une culture commune est en effet d'autant plus fondamentale pour des politiques qui transcendent les limites habituelles des administrations.

L'UNSA apprécie enfin les préconisations qui concernent le CESE lui-même puisque la loi organique du 28 juin 2010 lui a confié cette prérogative de contribuer à l'évaluation des politiques publiques entrant dans son champ. À cette date, sans doute leur mise en œuvre concernera-t-elle davantage la prochaine mandature mais nous souhaitons en tout cas, dans l'intérêt général, qu'elles ne restent pas lettre morte.

Le groupe de l'UNSA a voté l'avis.

Scrutin

Scrutin sur l'ensemble du projet d'avis
présenté par Nasser Mansouri-Guilani, rapporteur

Nombre de votants 195

Ont voté pour 195

Le CESE a adopté.

Ont voté pour : 195

<i>Agriculture</i>	M. Bastian, Mmes Beliard, Bernard, Bocquet, Bonneau, M. Cochonneau, Mme Dutoit, MM. Ferey, Giroud, Mme Lambert, MM. Lefebvre, Pelhate, Roustan, Mmes Serres, Sinay, M. Vasseur.
<i>Artisanat</i>	Mme Amoros, MM. Bressy, Crouzet, Mmes Foucher, Gaultier, MM. Griset, Le Lann, Liébus, Martin, Mme Sassano.
<i>Associations</i>	M. Allier, Mme Arnoult-Brill, MM. Charhon, Mme Jond, M. Leclercq, Mme Prado, M. Roirant.
<i>CFDT</i>	Mme Boutrand, MM. Cadart, Duchemin, Gillier, Mme Houbairi, MM. Le Clézio, Mussot, Nau, Mmes Nicolle, Pajères y Sanchez, MM. Quarez, Ritzenthaler.
<i>CFE-CGC</i>	M. Artero, Mme Couturier, MM. Delage, Dos Santos, Lamy, Mme Weber.
<i>CFTC</i>	M. Coquillion, Mme Courtoux, MM. Ibal, Louis, Mmes Parle, Simon.
<i>CGT</i>	Mmes Cailletaud, Crosemarie, Cru-Montblanc, M. Delmas, Mmes Doneddu, Dumas, M. Durand, Mmes Farache, Hacquemand, Kotlicki, MM. Mansouri-Guilani, Marie, Michel, Rabhi, Teskouk.
<i>CGT-FO</i>	M. Bellanca, Mme Boutaric, M. Chorin, Mme Fauvel, M. Lardy, Mmes Medeuf-Andrieu, Millan, M. Nedzynski, Mme Nicoletta, MM. Peres, Pihet, Porte, Mme Thomas, M. Veyrier.
<i>Coopération</i>	M. Argueyrolles, Mme de L'Estoile, M. Lenancker, Mme Roudil, M. Verdier.
<i>Entreprises</i>	M. Bailly, Mme Bel, M. Bernasconi, Mmes Castera, Dubrac, Duhamel, Duprez, M. Gailly, Mme Ingelaere, MM. Lebrun, Lejeune, Marcon, Mariotti, Mongereau, Placet, Pottier, Mme Prévot-Madère, MM. Ridoret, Roubaud, Mme Roy, M. Schilansky, Mmes Tissot-Colle, Vilain.

<i>Environnement et nature</i>	MM. Beall, Bonduelle, Bougrain Dubourg, Mmes de Béthencourt, Denier-Pasquier, Ducroux, MM. Genest, Genty, Guérin, Mmes de Thiersant, Laplante, Mesquida, Vincent-Sweet, M. Virlouvet.
<i>Mutualité</i>	MM. Andreck, Beaudet, Davant.
<i>Organisations étudiantes et mouvements de jeunesse</i>	MM. Djebara, Dulin, Mmes Guichet, Trellu-Kane.
<i>Outre-mer</i>	MM. Budoc, Galenon, Grignon, Janky, Lédée, Omarjee, Osénat, Paul, Mmes Romouli-Zouhair, Tjibaou.
<i>Personnalités qualifiées</i>	MM. Aschieri, Bailly, Mmes Ballaloud, Brishoual, Brunet, Cayet, MM. Corne, Delevoye, Mmes Dussaussois, El Okki, Flessel-Colovic, Fontenoy, M. Geveaux, Mmes Gibault, Grard, Graz, Mme Hezard, MM. Hochart, Jouzel, Mme de Kerviler, MM. Khalfa, Kirsch, Le Bris, Mme Levaux, MM. Lucas, Martin, Mme Meyer, M. Obadia, Mme Ricard, M. Richard, Mme du Roscoät, MM. Santini, Soubie, Terzian, Urieta.
<i>Professions libérales</i>	MM. Capdeville, Noël, Mme Riquier-Sauvage.
<i>UNAF</i>	Mme Basset, MM. Damien, Farriol, Feretti, Fondard, Joyeux, Mmes Koné, L'Hour, Therry, M. de Viguerie.
<i>UNSA</i>	MM. Bérille, Grosset-Brauer.

Rapport

*Promouvoir
une culture
de l'évaluation
des politiques
publiques*

présenté au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation
des politiques publiques

par M. Nasser Mansouri-Guilani, rapporteur

Rapport

Introduction

Une politique publique représente « *un programme d'action propre à une ou plusieurs autorités publiques ou gouvernementales*¹ ». Elle est donc un outil mis en œuvre par la puissance publique (État, collectivités) pour atteindre un certain nombre d'objectifs dans un domaine particulier (l'emploi, l'éducation, la santé, le logement, la ville, l'égalité, la jeunesse, l'environnement, etc.) et dans un laps de temps donné.

Chaque politique nécessite des moyens humains, matériels et financiers qu'il faut utiliser à bon escient, et engage un ensemble d'acteurs : décideur(s) politique(s), bénéficiaires, agents exécutants.

Les politiques publiques sont censées constituer un ensemble cohérent répondant aux attentes des citoyens. Cependant, la variété des domaines d'intervention et la pluralité des objectifs et des acteurs nécessitent de vérifier régulièrement le degré de réussite de chaque dispositif² et la cohérence de l'ensemble. Ce sont toutes ces dimensions qu'il faut prendre en compte lorsqu'on souhaite procéder à l'évaluation des politiques publiques.

Toutefois, l'évaluation est parfois assimilée aux autres procédures administratives de contrôle et d'audit, différentes par leur nature et leurs objectifs. Il s'ensuit que la confusion entre l'évaluation des politiques publiques et la mesure de la performance des services publics et des agents peut provoquer une réticence, voire une résistance de ces derniers.

Il est vrai que le concept d'évaluation, tel qu'il se présente dans les débats actuels, est né aux États-Unis d'Amérique dans le cadre, notamment, des travaux académiques sur la légitimité de l'intervention publique. Le concept a été partiellement repris en France au tournant des années 1990 dans le cadre plus général de la « réforme de l'État ».

Il faut d'emblée préciser que l'évaluation des politiques publiques et la réforme de l'État sont deux sujets bien distincts. Il faut également souligner que les pratiques quasi-évaluatives étaient de fait déjà incluses dans le processus de planification française depuis de nombreuses années, sous d'autres dénominations.³ Tout se passait comme si on faisait alors de l'évaluation sans le savoir !⁴

Sans doute insuffisamment développée encore, l'évaluation des politiques publiques est pourtant une pratique assez courante en France où elle a connu un développement notable dans les années récentes. Elle reste cependant largement méconnue et, peut-être, sous-utilisée, d'une part en tant qu'outil d'analyse, d'ajustement et de perfectionnement de la décision publique, et d'autre part pour rendre compte aux citoyens.

En effet, l'évaluation constitue désormais l'une des missions de la Cour des comptes et à un moindre degré du CESE. Elle est aussi pratiquée par le Parlement et les inspections générales

1 Selon la définition classique qu'en donne Jean-Claude Thoenig (« L'analyse des politiques publiques » in *Traité de science politique* sous la direction de J. Leca et M. Grawitz, 1985).

2 Sauf mention contraire, dans l'ensemble de ce texte, le concept de dispositif renvoie à une politique publique et non aux mécanismes et moyens de son évaluation.

3 Rappelons que selon l'art.15 de la Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen, « *La société a le droit de demander des comptes à tout Agent public de son administration* ». L'expression « *demande des comptes* » est à prendre dans son acception la plus large, c'est-à-dire au-delà de la gestion des deniers publics.

4 « *Par ma foi ! Il y a plus de quarante ans que je dis de la prose sans que j'en susse rien, et je vous suis le plus obligé du monde de m'avoir appris cela* ». Acte II, scène VI - Le bourgeois gentilhomme.

et communément par certaines administrations. Elle constitue le socle de la Modernisation de l'action publique (MAP). Par ailleurs depuis quelques années, des chercheurs et universitaires s'y intéressent de plus en plus, et sont invités à apporter leur expertise pendant que d'autres organismes, publics ou privés, sont également sollicités sur ces chantiers.

Dans la continuité des travaux de la délégation⁵, du colloque commun Sénat-CESE⁶ et de la séance de travail organisée par notre assemblée sur l'évaluation des politiques publiques⁷, la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du Conseil a jugé utile de réaliser une étude sur le sujet. Cette étude a été adoptée à l'unanimité par les membres de la délégation qui ont également pris la décision de la transformer en projet de rapport et d'avis, décision actée par le Bureau. Par le passé, notre assemblée est intervenue à plusieurs reprises et parfois par obligation légale dans le domaine de l'évaluation. Ainsi, la loi du 5 mars 2007 sur le droit au logement opposable (DALO) disposait dans son article 12 que le Conseil a pour mission d'en évaluer l'application avant le 1^{er} octobre 2010.

Le rapport présenté ici vise à examiner la problématique générale de l'évaluation – sans se focaliser sur un domaine particulier – et passer en revue un certain nombre de pratiques, d'idées et de débats sur le sujet. Il s'agit donc pour ainsi dire d'une évaluation de la culture et des pratiques évaluatives.

D'une visée didactique, le rapport est articulé autour de trois axes de réflexion qui constituent ses trois chapitres :

- l'évaluation comme un moyen pour concevoir, mener à bien les politiques publiques et rendre compte aux citoyens de ce que fait la puissance publique, ce qui permet de renforcer la crédibilité des décisions publiques et par voie de conséquence, de conforter la démocratie. Bref, il s'agit d'apporter un éclairage sur l'utilité de l'évaluation en tant que composante de la vie démocratique et sur les manques générés par son absence ou son insuffisance ;
- l'examen succinct des pratiques évaluatives en France : qui fait l'évaluation, quand et comment ? Quelles sont les difficultés propres à l'évaluation (champ, critères, procédures, rythmes, délais, etc.) ? Comment apprécier la présence et l'impact de l'évaluation sur la décision publique en s'appuyant sur quelques exemples marquants ?
- un état des lieux des idées et propositions avancées sur le sujet dans les débats et les différents travaux, y compris ceux du CESE, visant à promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques dans notre pays.

Afin de fournir des éléments de comparaison internationale, certains aspects des pratiques évaluatives en cours dans d'autres pays sont aussi mentionnés.

Pour en faciliter la lecture, chaque chapitre est précédé d'une présentation sommaire mettant en exergue les points saillants développés par la suite.

Pour réaliser ce travail, un nombre significatif de personnalités faisant autorité sur le sujet ont été auditionnées ou nous ont accordé un entretien. Compte tenu de la richesse de leur expérience et de leurs apports, ce rapport fait une large part à leurs propos.

5 Contribution à l'avis intitulé *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*, présenté par Jacqueline Doneddu, au nom de la section de l'aménagement durable des territoires du CESE, novembre 2011.

6 « Affronter les défis du long terme : inventer une nouvelle planification », – réunion commune entre les délégations à la prospective du CESE et du Sénat, le 5 décembre 2012 au Palais du Luxembourg.

7 Séance de travail animé par Corinne Prost, Chef du département des études économiques à l'Insee, en novembre 2012.

Ce que l'on peut lire dans le chapitre I

L'évaluation des politiques publiques est un acte à la fois politique et technique. Elle est indispensable pour examiner le degré de réussite des dispositifs mis en place par la puissance publique (État et collectivités territoriales notamment) et améliorer l'intervention publique pour l'avenir. En cela, elle est un élément central de la vie démocratique.

L'évaluation engage directement plusieurs catégories d'acteurs : les décideurs, les exécutants, les bénéficiaires. Indirectement, elle concerne aussi l'ensemble des citoyens puisqu'elle rend compte des actions publiques et des moyens engagés par la puissance publique en leur nom. Elle passe par plusieurs étapes : avant, pendant et après la mise en place d'un dispositif. Elle peut être de nature plutôt quantitative ou qualitative. Chaque type d'évaluation a sa propre finalité mais différentes formes d'évaluation peuvent se compléter.

L'évaluation, dont la dénomination même comporte plusieurs significations, se distingue du contrôle et de l'audit. Le contrôle et l'audit se réfèrent à des normes internes au système analysé tandis que l'évaluation vise à appréhender les effets et/ou la valeur de l'action considérée. Ces pratiques sont parfois entremêlées, d'où une certaine confusion, pouvant aller parfois jusqu'à une appréhension négative de l'exercice, notamment de la part des agents, ou au moins susciter leur réticence.

L'évaluation permet de mesurer les résultats (l'atteinte des objectifs) mais aussi les effets propres (attendus) d'une politique ainsi que ses effets collatéraux.

La méthodologie et les hypothèses retenues pour une évaluation jouent un rôle déterminant dans les résultats obtenus. Pour l'illustrer, trois cas sont examinés. Les exemples présentés montrent principalement que le temps relativement long dévolu à l'évaluation ne coïncide pas nécessairement avec le temps politique. De plus, l'évaluation d'un même dispositif par des approches différentes peut aboutir à des appréciations divergentes voire contradictoires, même si ces différences sont parfaitement explicables.

Les pratiques évaluatives sont fréquentes en France comme dans d'autres pays depuis bien longtemps. Mais au sens employé actuellement dans les débats, le concept d'évaluation est né des travaux académiques notamment aux États-Unis d'Amérique dans un contexte de questionnement sur le bien-fondé de l'intervention publique.

Une telle conception de l'évaluation s'est partiellement diffusée en France au tournant des années 1990, sous l'influence d'exemples venant essentiellement de pays anglo-saxons et d'Europe du Nord. Elle a été amplifiée par le relais d'institutions internationales qui en assuraient la promotion et en faisaient parfois une obligation (OCDE, Commission européenne...). Néanmoins, des mécanismes proches de l'évaluation qui étaient déjà à l'œuvre dans notre pays, sous d'autres dénominations, notamment dans le cadre général de la planification à la française, ont marqué leur empreinte sur les pratiques évaluatives en France.

L'évaluation est un élément de la vie démocratique

On entend souvent dire qu'en France il n'y a pas ou très peu d'évaluations des politiques publiques. Dans la même lignée, on dit souvent que les administrations françaises, voire les Français, se montrent sceptiques et même réticents à l'endroit de l'évaluation et des évaluateurs dans la mesure où l'évaluation est souvent assimilée au contrôle voire à la

sanction. Or, elle a pour vocation de mesurer dans le temps, les effets produits des politiques publiques eu égard aux objectifs visés, en tenant compte du contexte de la prise de décision et de son évolution.

L'évaluation est une appréciation sur une politique publique, une aide à la décision politique et une explication aux citoyens

Un examen des différentes dimensions et enjeux divers que recouvre le terme d'« évaluation » permet de mieux se rendre compte de la réalité de la pratique de l'évaluation dans notre pays. Il fournit aussi des éléments de réponse à la question de savoir pourquoi en dépit de son ancienneté et de sa multiplicité, l'évaluation est perçue de manière générale comme une chose plutôt négative dans les administrations et, surtout, comme un objet complexe et éloigné des préoccupations du citoyen.

Qu'entend-t-on par évaluation ?

Lors de son audition du 10 octobre 2013⁸, Florence Jany-Catrice rappelle que l'évaluation des politiques publiques pose en fait la question de la nature de l'intervention de l'État : *« évaluer, c'est en premier lieu appliquer des formes de valeur à des actes et à des résultats, puis estimer la cohérence du projet dans lequel ces actes, ces propos et ces projets s'insèrent »*. La tâche est difficile car comme l'a souligné Vincent Spenlehauer lors de son audition devant la délégation⁹ : *« les politiques publiques ne fonctionnent pas en vase clos. Elles peuvent avoir des impacts sur d'autres politiques publiques et la question de la contextualisation de la politique publique est très importante dans une réflexion évaluative »*.

Dans une approche exhaustive, l'évaluation consiste à porter une appréciation sur l'ensemble de l'action publique (mission, programme, action, pour reprendre la terminologie de la LOLF) au regard d'un certain nombre de critères. Le but est de fournir des éléments de connaissance pour aider à la décision et éclairer le débat public. L'évaluation analyse donc le rôle des acteurs et leurs actions ainsi que le résultat obtenu ; il s'agit alors de comprendre les causalités et de savoir à quoi attribuer le résultat. Elle peut ainsi contribuer à éclairer la décision stratégique ou opérationnelle et constitue donc un outil de connaissance au service de l'action publique¹⁰. Elle permet également de rendre compte aux citoyens des actions menées par la puissance publique.

L'évaluation se trouve ainsi à la croisée de plusieurs rationalités qui interagissent entre elles : économique, sociale et démocratique, politique et sociétale. Elle nécessite de produire des éléments de connaissance dans cinq domaines : les objectifs, les moyens, les résultats, les effets, le contexte.

La question de savoir qui définit les critères d'évaluation et comment, de même que celle qui porte sur les conditions de la mise en œuvre d'une politique publique font l'objet de débats dont nous rendrons compte dans le dernier chapitre de ce rapport.

⁸ Audition réalisée par la délégation à la prospective et l'évaluation des politiques publiques (DPEPP) du CESE.

⁹ Audition réalisée le 22 octobre 2013.

¹⁰ A. Fouquet, « L'évaluation des politiques publiques en France » in *Méthodes d'évaluation des politiques publiques*, Actes du séminaire, Drees, 2011.

□ La définition de l'évaluation est polysémique

Lors de son audition devant la délégation¹¹, Mireille Elbaum rappelle que : « nous souffrons aujourd'hui assez fortement de la polysémie du terme « évaluation » qui d'une part, a pu appeler à des prises de position très clivées et d'autre part, entretient un malentendu sur ce qu'on peut en attendre et engendre une déception obligée ».

En effet, il n'y a pas une définition unique du terme « évaluation ». Conceptuellement, on peut regrouper les définitions en deux grandes catégories : l'une met l'accent essentiellement sur la rationalité économique ; l'autre s'intéresse à d'autres formes de rationalité.

□ Deux approches distinctes

Historiquement, tant en France que dans les autres pays, les politiques publiques étaient de fait soumises à des pratiques évaluatives correspondant aux spécificités nationales. Comme le souligne Mme Jany-Catrice lors de son audition : « Dans son sens simple, l'évaluation renvoie au fait que les hommes et les femmes ont toujours cherché à estimer si ce à quoi ils sont occupés est en phase avec le projet, les finalités qu'ils recherchent ou ce qui est attendu d'eux. On est dans des formes informelles d'évaluation permanente. (...) De ce point de vue, aucune société ne peut estimer qu'elle ne s'est jamais évaluée. Sinon, on n'aurait jamais été sur des formes de soutenabilité qui ont été celles que l'on a produites jusqu'à présent. Il serait maladroit d'annoncer que dans le capitalisme contemporain, les pratiques d'évaluation s'étendent (...) En revanche, les formes de l'évaluation se sont profondément transformées au cours des dernières décennies. Par conséquent (...) elles ne laissent indemnes ni les acteurs ni les organisations qui sont évaluées ou qui évaluent. »

Mais le concept d'évaluation tel qu'il est perçu actuellement dans les débats, renvoie à deux approches distinctes.

L'une est issue de l'expansion de l'influence de la théorie économique néolibérale autour des années 1970-1980 aux États-Unis d'Amérique et au Royaume-Uni, du développement de ce qui est souvent appelé « reaganisme » ou « thatchérisme ». L'idée sous-jacente, constituant le cœur de la nouvelle gestion publique (*New Public Management*) se traduit ainsi : les affaires publiques doivent être conduites¹² de la même manière qu'une entreprise ; les techniques entrepreneuriales doivent être employées pour améliorer et renforcer la performance des services¹³.

L'autre, sans négliger la nécessité de l'usage à bon escient des deniers publics, s'intéresse aussi à d'autres dimensions de l'action publique.

Dans son avis voté en novembre 2011 *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*, le CESE a privilégié cette deuxième approche en estimant que l'évaluation « permet de porter un regard critique sur les effets des actions conduites et des investissements réalisés, puis de s'appuyer sur ces résultats pour poursuivre, rectifier, corriger ces politiques ou s'engager vers d'autres perspectives ». Elle « constitue aussi une clé d'entrée dans l'élaboration de projets d'avenir, la recherche de leur financement et la détermination des moyens pour leur réalisation »¹⁴.

11 Audition réalisée le 25 février 2014.

12 Il faut se garder de réduire la conduite des affaires publiques à leur simple gestion.

13 K-S. Eagle, *NewPublic Management in Charlott, North Carolina. A Case Study of Managed Competition*, Thèse de doctorat en gestion publique, Virginia Polytechnic Institute & State University, 2009.

14 *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*, Op.cit.

Dans la réalité comme le montre ce rapport, les deux approches convergent notamment sous l'influence d'une « standardisation » des pratiques d'évaluation portées par l'OCDE et la Commission européenne¹⁵.

**Encadré 1 : L'institutionnalisation des pratiques évaluatives :
un panorama international**

Dans leurs travaux académiques portant sur 18 pays, Jacob et Varone ont développé un « indice » mesurant le degré d'institutionnalisation de la pratique de l'évaluation. D'une valeur comprise entre 0 et 9, cet indice est construit sur la base des critères tels que l'existence d'une instance d'évaluation auprès de l'exécutif ou du parlement, les pratiques de l'évaluation au sein d'instances comparables à la Cour des Comptes, ou l'existence d'une instance nationale de l'évaluation.

Par ailleurs, Furubo, Rist et Sandhal ont construit pour les mêmes pays, un « indice » mesurant le degré de maturité des pratiques évaluatives. Compris entre 0 et 18, cet indice est construit sur la base des critères tels que l'étendue des pratiques évaluatives et le soutien d'évaluateurs.

Synthétisant ces travaux, Varone regroupe ces pays en trois catégories :

- pays à un haut niveau d'institutionnalisation et de maturité : Angleterre, Australie, Canada, États-Unis d'Amérique, France, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse ;
- pays à fort degré de maturation et à faible degré d'institutionnalisation : Allemagne, Danemark ;
- pays à faible degré d'institutionnalisation et de maturation : Belgique, Espagne, Irlande, Japon, Nouvelle Zélande, Italie, Finlande.

	Degré d'institutionnalisation élevé	Degré d'institutionnalisation faible
Degré de maturité élevé	Angleterre, Australie, Canada, États-Unis, France, Norvège, Pays-Bas, Suède, Suisse	Allemagne, Danemark
Degré de maturité faible		Belgique, Espagne, Irlande, Japon, Nouvelle Zélande, Italie, Finlande

D'après Frédéric Varone, « L'institutionnalisation de l'évaluation dans une perspective comparée » in L'évaluation des politiques publiques entre enjeu politique et enjeu de méthode, Les Cahiers du Cevipof, Centre de recherches politiques de Sciences Po, n° 44, juin 2006.

 Évaluer, est porter une appréciation sur une politique publique

Dans son rapport publié en 1989, Patrick Viveret¹⁶ constate que la bureaucratie et ses normes, et à plus forte raison la technocratie et ses critères managériaux se sont substitués aux acteurs politiques dans l'appréciation et l'orientation concrète des politiques publiques. Pour y remédier, l'évaluation devrait donc permettre aux décideurs politiques de reprendre la main et devenir ainsi un contre-pouvoir à la technostructure. À partir de ce postulat, le rapport retient une définition politique de l'évaluation comme « *une conduite destinée à porter un jugement sur la valeur d'une politique* ».

¹⁵ S. Trosa, *L'évaluation des politiques publiques*, Institut de l'entreprise, 2003.
¹⁶ *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 1989.

Lors de son audition Annie Fouquet rappelle que le terme « jugement » n'est plus adapté et que désormais il s'agit de porter une appréciation sur une politique publique, d'en apprécier la valeur¹⁷ laquelle s'apprécie, *in fine*, du point de vue des bénéficiaires.

Encadré 2 : Une « spécificité française »

La tradition française se caractérisait pendant longtemps par une conception planificatrice où sans employer le terme, l'intervention publique faisait *de facto* l'objet d'une évaluation multidimensionnelle. Ainsi, dans sa thèse de 1998 – *L'évaluation des politiques publiques : avatar de la planification, université de Grenoble* – Vincent Spenlehauer retrace l'histoire du thème de l'évaluation des politiques publiques de notre pays de 1946 à 1998. La thèse soutient l'hypothèse selon laquelle les techniques de rationalisation de la conduite des affaires publiques françaises ont été influencées par les pratiques américaines dès les années 1960. À ce titre, l'auteur souligne que « *l'existence de corps de hauts fonctionnaires de l'État, qui est une spécificité française, a conduit à un filtrage de plus en plus fin des méthodes américaines, au point que les sciences sociales contribuent peu à l'évolution des cadres rationnels de l'action publique* ».

À ce titre, Vincent Spenlehauer a rappelé lors de son audition devant notre délégation qu'au sein de l'ENA, il n'y avait toujours pas de centre de recherche en sciences sociales, malgré une tentative de rapprochement avec l'université de Strasbourg ; ce qui pourrait révéler, selon l'auditionné, quelques difficultés d'ordre culturel notamment.

La « spécificité française » tient en fait aux rapports qu'entretiennent les Français avec l'État. Lors de son audition, Annie Fouquet a rappelé qu'en France, la relation à l'État est totalement différente par exemple de celle entretenue par les Américains avec leur État fédéral. Les citoyens français ont plutôt des attentes fortes face à un État protecteur et souverain qui peut leur venir en aide.

Elle poursuit en expliquant que dans cette vision française d'un « État bienveillant », d'une administration qui est la garante de l'intérêt national, le rôle joué par les hauts fonctionnaires reste primordial. Ces derniers ne comprendraient pas que l'on puisse évaluer « *ce qu'ils ont à cœur de faire au mieux de leurs capacités puisqu'ils se donnent corps et âme à ce qu'ils font* ». De plus, ils disposent de bons moyens en interne pour faire des évaluations alors que d'autres pays sont obligés de les sous-traiter à diverses institutions privées.

La « spécificité française » s'explique également par la place et le rôle des cabinets ministériels et des grands corps qui, pour reprendre une idée de Pierre Muller, constituent les deux « acteurs clefs » des politiques publiques : « *Les grands corps forment (...) des réseaux d'interconnaissance interministériels qui peuvent être un puissant facteur de mise en cohérence des politiques publiques, renforcé par l'homogénéité de formation de leurs membres qui sont tous passés par l'ENA ou l'Ecole polytechnique* »*.

* Pierre Muller, *Les politiques publiques*, PUF, 2009. Précisons que l'idée de la mise en cohérence évoquée par P. Muller prête à débat.

❑ *L'évaluation est un processus à multiples facettes*

En dépit de leurs différences, les pratiques évaluatives semblent converger vers un certain nombre de caractéristiques.

¹⁷ Depuis la constitutionnalisation du rôle de la Cour des comptes en matière d'évaluation des politiques publiques, le terme de « jugement » n'est plus utilisé pour éviter toute confusion avec ses missions juridictionnelles.

L'évaluation porte sur un triptyque : objectifs, moyens, résultats-effets

Toute politique publique vise nécessairement un ou des objectifs à atteindre à un horizon temporel déterminé, à l'aide de moyens mobilisés à cette fin conformément notamment à l'évaluation *ex ante* qui vise à préciser lesdits objectifs. Toutefois, il n'est pas certain, au final, que le résultat corresponde aux attentes (ce que permet notamment l'évaluation *ex post* lorsqu'elle dresse un bilan de l'action). C'est la raison pour laquelle il faut les distinguer l'une de l'autre.

D'après le guide *Cadastre méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales*¹⁸, évaluer consiste à apprécier la valeur ajoutée de la politique et du partenariat mis en œuvre à partir d'un faisceau d'indices cités ci-dessous. Les deux premiers indices relèvent plutôt de l'évaluation *ex ante*, alors que les trois suivants s'inscrivent davantage dans une logique d'évaluation *ex post* :

- **Pertinence des objectifs et de leur hiérarchie** : dans quelle mesure les objectifs poursuivis par l'intervention publique, qu'ils soient explicites ou implicites, sont-ils en adéquation avec les besoins identifiés et les priorités politiques ?
- **Cohérence des objectifs** : dans quelle mesure les objectifs de la politique analysée sont-ils cohérents entre eux et avec ceux des autres interventions publiques qui interagissent avec elle ?
- **Efficacité** : quel est l'impact propre de l'intervention publique ? Les résultats et effets constatés sont-ils en adéquation avec les objectifs fixés initialement ? Dans quelle mesure les différents instruments mis en œuvre contribuent-ils aux objectifs ?
- **Efficience** : pourrait-on obtenir un résultat au moins égal à moindre coût ? Pourrait-on obtenir davantage de résultats à un coût équivalent ?
- **Soutenabilité** : la capacité de mobilisation des ressources perdurera-t-elle et sera-t-elle en mesure de répondre aux enjeux d'aujourd'hui et de demain ?

Le guide précise ainsi que l'évaluation ne se préoccupe pas de sanctionner un écart, de juger les institutions et encore moins les personnes, mais d'améliorer les politiques.

L'évaluation engage plusieurs acteurs et parties prenantes

Généralement, une évaluation engage quatre types d'acteurs :

- Le « commanditaire » ou « maître d'ouvrage » qui est le décideur public et commande l'évaluation. On peut aussi y associer l'opérateur public qui est responsable de la mise en œuvre de la politique ;
- Les bénéficiaires c'est-à-dire les publics concernés directement par la mesure, des personnes morales ou physiques ;
- Le comité de pilotage qui surveille la qualité de l'évaluation, valide l'ensemble des travaux de l'évaluateur, s'assure de l'accès de l'évaluateur aux ressources nécessaires pour le bon déroulement de son travail ;
- Le chargé d'évaluation ou maître d'œuvre qui mène l'évaluation. Il peut être interne ou bien externe à l'organisme qui commande l'évaluation.

Parmi les acteurs de l'évaluation figurent désormais et tenant une place de plus en plus importante, les organisations syndicales représentatives de salariés et d'employeurs. En effet, celles-ci sont amenées à s'engager, voire à mettre en place des dispositifs qui relèvent

¹⁸ Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, décembre 2012.

par essence de politiques publiques. C’est le cas par exemple de la protection sociale ou encore de la formation professionnelle. S’agissant de cette dernière on peut citer le Centre national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) ou le Comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP).

Par ailleurs, différentes associations notamment de consommateurs ou de protection de l’environnement réalisent souvent à leur propre initiative, des travaux qui se rapprochent par certains aspects des pratiques évaluatives.

 L'évaluation passe par plusieurs étapes

La démarche évaluative comprend plusieurs étapes :

- définition d’un référentiel par rapport aux objectifs initiaux et aux résultats attendus ;
- recueil de données (données de suivi, enquêtes et études *ad hoc* réalisées entre autres auprès des bénéficiaires par l’INSEE, services statistiques ministériels, prestataires...) ¹⁹ ;
- analyse (distinction entre les faits et leurs interprétations) et, éventuellement, recommandations.

Ces étapes peuvent être regroupées en fonction du moment de l’intervention des acteurs.

Tableau 1 : Les étapes et les acteurs d’une évaluation

	Étapes	Acteurs
1	Mandat d’évaluation	Commanditaire
2	Cahier des charges : définition du sujet, méthodes, moyens	Comité de pilotage
3	Réalisation des travaux : collecte des données, constats, analyses	Chargé d’évaluation
4	Rapport d’évaluation : conclusions	Chargé d’évaluation
5	Recommandations	Comité de pilotage et chargé d’évaluation
6	Décisions	Commanditaire

Comme le montre le tableau ci-dessus, les acteurs peuvent intervenir dans plusieurs étapes. Ainsi les autorités publiques se trouvent au début (mandat d’évaluation) et à la fin (décisions). Les instances d’évaluation interviennent tout de suite après le mandat (cahier des charges, questions évaluatives, méthodes, moyens) et juste avant la décision (recommandations). Enfin, les équipes d’évaluation se trouvent au milieu : réalisation des travaux (collecte des données, constats, analyses) ; rapport d’évaluation (conclusions).

Précisons que la question de la temporalité de l’évaluation est aussi un élément déterminant : quel est le moment le plus opportun pour évaluer une politique publique ? Combien de temps faudra-t-il y consacrer ?... (cf. § sur le RSA à la fin de ce même chapitre).

L'évaluation est distincte de l'audit et du contrôle

L’évaluation se différencie d’autres activités plus ou moins proches comme l’audit ou le contrôle. La distinction entre l’évaluation et ces différents concepts est nécessaire car les pratiques évaluatives en France semblent parfois s’en rapprocher, ce qui est source de

¹⁹ L’*open data* ouvre un nouveau champ de disponibilité de données qu’on peut dorénavant explorer.

confusion, notamment auprès des agents et des bénéficiaires. Cette confusion ne favorise pas le développement d'une culture de l'évaluation des politiques publiques en France.

Le contrôle et l'audit se réfèrent à des normes internes au système analysé (règles comptables, juridiques, fonctionnelles), tandis que l'évaluation cherche à appréhender d'un point de vue principalement externe, les effets et/ou la « valeur » d'un dispositif. Ces concepts sont par certains aspects complémentaires²⁰.

□ *L'évaluation est bien distincte du contrôle*

Le contrôle²¹ consiste en une opération de vérification de la conformité d'une situation à une norme préexistante. Il vise donc à vérifier le respect de normes rigoureuses (comptables, juridiques). Cette pratique suppose l'existence de normes assez précises

Dans la pratique, le contrôle peut prendre plusieurs formes :

- **contrôle interne** : il s'agit d'un ensemble de moyens propres que se donne une institution pour vérifier par elle-même la maîtrise de sa gestion et de l'atteinte de ses objectifs ;
- **contrôle externe** : il s'agit des moyens que se donne la société pour vérifier que le fonctionnement d'une institution respecte les normes et les principes qui relèvent de la loi et de ses missions ;
- **pilotage** s'appuyant sur le **contrôle de gestion** : il s'agit d'un ensemble d'outils, de procédures et de méthodes de travail partenarial pour aider les responsables à maîtriser la gestion d'une organisation afin de réaliser les objectifs préalablement définis.

L'évaluation se démarque sensiblement du contrôle interne car elle va au-delà d'une simple vérification de gestion. Elle se distingue aussi du contrôle externe eu égard à la nature des faits relevés. Pour le contrôle, ces faits ont plus ou moins le statut de « preuves opposables » ; pour l'évaluation, celui d'hypothèses. Enfin le contrôle de gestion se différencie de l'évaluation notamment par son champ d'application essentiellement interne à l'organisation, son rattachement à une organisation et non à un système d'intervention publique, son caractère continu et la structuration des informations généralement conforme au libellé des services. Il convient cependant de souligner que l'existence d'outils de contrôle de gestion est souvent une condition de la réussite des évaluations. En leur absence, l'évaluation est parfois appelée à les élaborer *a posteriori*.

À titre d'exemple, avant de vouloir évaluer une politique, il convient de contrôler que les bilans établis des dépenses effectuées et actions réalisées sont bien exacts. Lorsque les objectifs d'une politique ont été clairement définis, le contrôle peut aller jusqu'à la vérification qu'ils ont bien été atteints. L'évaluation quant à elle doit permettre à partir du résultat constaté, d'expliquer et d'interpréter les phénomènes observés ainsi que d'apprécier la valeur de l'action publique.

20 Pour de plus amples démonstrations, cf. « Voisinages : De la confusion à la complémentarité », *Cahiers d'évaluation*, Société française de l'évaluation, octobre 2009.

21 Nous reprendrons ici des éléments du Guide de l'Association finances – gestion – évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE-CT).

❑ *L'évaluation est bien distincte de l'audit*

Quant à l'audit, il s'agit de l'examen méthodique d'une fonction, d'une activité, d'un organisme, effectué par une personne indépendante à partir d'un référentiel normé afin d'apprécier la qualité des procédures et des résultats de l'entité examinée ainsi que de proposer des recommandations d'amélioration. Le référentiel est constitué des règles, procédures et objectifs internes à l'entité, de même que des lois, règlements et normes professionnelles qui lui sont applicables.

Quelle différence alors entre l'évaluation et l'audit ? L'audit s'intéresse essentiellement au fonctionnement interne de l'institution (respect des règles et normes comptables ou techniques, etc.), alors que l'évaluation a un spectre de questionnement plus large qui intègre des éléments externes à l'institution. Autrement dit, l'évaluation d'une politique publique porte le regard sur la société en mesurant les résultats et les effets, en analysant les différentes problématiques à traiter par la puissance publique, etc. Elle peut néanmoins s'appuyer sur l'audit de fonctionnement des services chargés de mettre en œuvre une politique publique.

Contrairement à certaines formes d'audit, l'évaluation n'a pas pour objectif de porter un jugement sur la manière dont les acteurs individuels remplissent leurs missions, responsables hiérarchiques inclus. Toutefois, alors qu'elle vise à promouvoir une dynamique de progrès, l'évaluation des politiques publiques peut provoquer une certaine réticence de la part des agents, notamment ceux des services à la personne (éducation, santé, justice, police, etc.), qui la perçoivent comme une composante et un outil de la mesure de leur performance sans tenir compte des finalités des dispositifs mis en œuvre (cf. « politique du chiffre »), et comme une atteinte aux valeurs éthiques et déontologiques de leurs missions de service public. Un collectif tel que « Appel des appels » créé en 2008, est significatif de ces préventions²².

Le tableau ci-dessous synthétise les différences entre ces concepts.

Tableau 2 : Contrôle, pilotage, audit et évaluation

	Contrôle	Contrôle de gestion et pilotage	Audit	Évaluation
Objet	Vérifier la conformité à la réglementation	Suivre l'exécution des actions	Réduire les risques	Optimiser les effets/ besoins Évaluer et expliquer les écarts entre effets attendus et atteints
Normes, référentiel	Loi, règlement, (cadre comptable)	Programme fixé <i>ex ante</i>	Standards professionnels	Références à construire en fonction des objectifs
Conséquences	Sanctionner un écart : amendes, poursuites judiciaires	Rectifier la trajectoire : dialogue de gestion	Alerter : Recommandations, rappel à l'ordre	Améliorer la décision politique

Source : ce tableau est inspiré des travaux d'Annie Fouquet – *in* Drees, Actes du séminaire de 2011, *op. cit.*

22 Pour consulter le texte : <http://www.appeldesappels.org/l-appel-des-appels-1>.

Quels sont les apports de l'évaluation ?

L'évaluation poursuit plusieurs finalités. Elle répond d'abord à une exigence de transparence de l'action conduite et à la recherche de la satisfaction de l'intérêt général et du bon usage des deniers publics : on parle alors de la « finalité démocratique ». Elle apporte ensuite des informations sur les effets et l'efficacité des dispositifs, donc *in fine* sur les pratiques des services qui les mettent en œuvre en les confrontant aux effets externes et à une certaine obligation de résultats : il s'agit là de « finalité politique ». Elle fournit enfin des informations, des analyses et des recommandations pour aider à la prise de décisions, d'adaptations et de réorientation dans la mise en œuvre : il est question ici de « finalité managériale ». Par certains aspects, ces finalités sont liées entre elles et interdépendantes.

❑ *L'évaluation permet de mesurer, au-delà de l'atteinte des objectifs, les effets d'une politique publique*

Une politique publique vise un but final, des objectifs spécifiques et mesurables qui doivent être atteints dans un laps de temps donné. Ces objectifs doivent être « intelligents » (SMART : *Specific, Measurable, Appropriate, Realist, Time-bound* ; spécifiques, mesurables, appropriés, réalistes, délimités dans le temps). L'atteinte des objectifs répond à l'une des principales attentes des commanditaires : elle renseigne sur le degré de réussite de la politique *via* l'utilisation des indicateurs de résultat²³.

Il importe de ne pas confondre l'atteinte des objectifs souvent chiffrés et les effets propres d'une politique publique. En effet, le fait de disposer d'un ensemble d'indicateurs portant directement sur le sujet examiné ne suffit pas nécessairement pour évaluer l'efficacité globale d'une politique car le contexte dans lequel le dispositif est mis en place évolue souvent au gré d'une multitude de facteurs exogènes, évolution dont ces indicateurs ne rendent pas compte²⁴.

Les effets d'une action publique renvoient aux changements, positifs ou négatifs, escomptés ou non, attribuables directement ou indirectement à cette action. L'évaluation d'une politique publique nécessite donc la mesure de ses effets propres, en tentant d'identifier les liens de causalité entre cette politique et ses effets (sociaux, économiques, environnementaux, etc.). Cette démarche revient finalement à répondre à la question suivante : que se passerait-il si le dispositif n'était pas mis en place ? Autrement dit, l'effet global, l'impact d'une politique ne se limitent pas aux effets attendus ou souhaités, conformes aux objectifs fixés en amont. Par conséquent, l'évaluation doit aussi se préoccuper des effets collatéraux, voire d'éventuels effets pervers d'une politique.

Lors de son audition, Annie Fouquet a confirmé que l'évaluation permet d'analyser les réalisations, les résultats et l'impact d'une politique publique, sa cohérence ou son incohérence. Pour illustrer ses propos, elle s'est appuyée sur l'exemple de l'évaluation d'une politique concernant la création d'établissements scolaires au Niger : en termes de

23 Un indicateur est une mesure dont les valeurs fournissent une indication souvent incomplète d'un phénomène dont on cherche à apprécier l'évolution ; il est donc nécessaire de disposer de plusieurs indicateurs pour cerner un phénomène complexe.

24 Reprenant une idée d'Angélique Del Rey (*La tyrannie de l'évaluation*, La Découverte, 2013), on peut citer l'exemple suivant : pour atteindre un objectif X, on agit sur A ; cette action peut avoir un impact, non prévu, sur B, lequel pourrait avoir, à son tour, un impact, encore moins prévu, sur C et ainsi de suite. Dans de telles conditions, évaluer l'efficacité de l'action A requiert d'intégrer des interactions autres que simplement celle concernant A et X.

réalisation, c'est-à-dire en nombre d'établissements créés, plusieurs écoles mixtes ont été construites dans des zones qui en étaient dépourvues. Toutefois les concepteurs du projet n'avaient pas pensé à bâtir des toilettes séparées pour les filles et les garçons. Résultat : seuls les garçons fréquentent l'école. Le fait de ne pas avoir prévu de toilettes séparées a eu *de facto* pour effet l'exclusion des filles du système scolaire et par voie de conséquence de permettre la scolarisation de seulement 50 % d'une classe d'âge dans ces zones.

Au cours de son audition, Vincent Spenlehauer a également utilisé deux exemples pour expliquer la distinction à faire entre les résultats et les effets. La première illustration porte sur la mise en œuvre d'une politique publique visant le développement économique de la région Auvergne *via* la subvention d'une nouvelle desserte aérienne. En termes de résultats, cette desserte jouit d'une bonne fréquentation mais pour autant les effets escomptés en vue d'améliorer le développement de la région ne sont pas atteints. Se pose ici la question de l'imputabilité : est-ce que tel effet observé peut être attribué à la politique mise en place ? Se pose également la question de la contextualisation des politiques publiques et de son interface avec d'autres politiques mises en œuvre. À ce titre, le deuxième exemple mis en avant porte sur la baisse des contentieux routiers après la mise en place des radars fixes. D'après M. Spenlehauer, cette mesure a eu pour effet de réduire d'environ 60 % l'activité des tribunaux de police ; cette chute d'activité a sans doute influencé de manière indirecte, la réforme de la carte judiciaire.

□ *L'évaluation facilite le débat et la décision politique*

En dernière analyse, l'évaluation vise à comprendre l'action publique et à en rendre compte. Elle induit donc des débats en amont et en aval de la mise en place du dispositif, débats indispensables pour développer une culture de l'évaluation.

Vincent Spenlehauer a également souligné au cours de son audition que les décideurs doivent rendre compte de l'action publique pour pouvoir la corriger ou la modifier. Il s'agit là d'instruire la Nation de ce que l'on fait. Il a aussi rappelé qu'une évaluation doit être perçue ou conçue comme quelque chose d'utile, compte tenu de l'immensité de l'action publique, surtout lorsque la mise en œuvre d'un vaste programme engage le gouvernement et les autorités *supra* et *infra* nationales. L'action publique apparaît ainsi d'une grande complexité. L'évaluation constitue alors un outil de pilotage des politiques publiques : on parle de « finalité mobilisatrice ».

Ce point de vue a également été développé par Annie Fouquet qui lors de son audition, a fait référence à la notion de finalité managériale en expliquant que le processus d'aide à la décision permet d'assister les commanditaires à porter une appréciation de valeur sur la politique (interrogation sur le choix de la politique et l'apport d'une réponse aux problèmes).

Jean-Claude Barbier, lors de son audition²⁵, a pour sa part abordé le sujet sous l'angle notamment des obstacles à contourner pour favoriser le déploiement d'une culture évaluative dans la sphère publique. Parmi ces obstacles, il relève une forme de résistance à la notion de « redevabilité » (*accountability*), c'est-à-dire la nécessité de rendre compte. Ainsi

²⁵ Audition réalisée le 12 novembre 2013 devant la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du CESE.

selon l'auditionné, certains secteurs sensibles des politiques publiques par exemple en lien avec le marché du travail, restent à l'écart des évaluations²⁶.

La temporalité et la typologie d'évaluation

Comme cela a été rappelé plus haut, la question de la temporalité autrement dit du moment opportun pour procéder à l'évaluation d'une politique publique, est d'une importance cruciale.

❑ *Le temps de l'évaluation et le temps politique*

L'horizon temporel varie en fonction de la nature des dispositifs mis en œuvre. De plus, le temps de l'évaluation ne coïncide pas toujours avec celui de la vie politique (calendrier budgétaire, agenda politique, etc.), ce qui complique l'évaluation et sa pratique.

À ce titre, l'exemple du RSA a été mentionné à plusieurs reprises lors des auditions. En effet, ce dispositif a été initialement introduit par la loi du 21/5/2007 en faveur du travail, de l'emploi et du pouvoir d'achat (TEPA) sous la forme d'une expérimentation d'une durée de trois ans au sein de 34 départements sélectionnés à cette fin. Après sept mois d'expérimentation, le premier bilan semblait montrer un impact plutôt limité, ce qui n'a pas empêché l'extension de son expérimentation à 40 départements dès le mois de novembre 2007. La loi du 1^{er} décembre 2008 a ensuite généralisé ce dispositif, devenu effectif sur l'ensemble du territoire dès le 1^{er} juin 2009. Cette même loi prévoyait la mise en place d'un comité d'évaluation²⁷, en vue de préparer la Conférence nationale programmée à la fin de l'année 2011. L'objectif de cette conférence était d'évaluer la performance du RSA et d'établir son coût. En résumé, avant même l'évaluation de son expérimentation qui était initialement prévue pour une durée de trois ans, le dispositif a été généralisé.

❑ *Typologie et moments d'évaluation*

Idéalement, les politiques publiques devraient faire l'objet d'une évaluation en trois temps : avant la mise en œuvre du dispositif (évaluation *ex ante*) ; pendant l'action (évaluation chemin faisant ou *in itinere* ; évaluation à mi-parcours) ; à la fin (évaluation *ex post*). Ces types d'évaluations ne sont pas nécessairement exclusives les unes des autres.

📅 *Évaluation ex ante*

Il s'agit d'une évaluation prospective, avant même l'élaboration d'un dispositif et qui a pour objectif d'en apprécier *a priori* les effets. Cette méthode permet de formuler un diagnostic de départ, prévoir l'adéquation aux besoins du dispositif envisagé, définir les référentiels et les outils de mesure qui permettront d'apprécier le degré de réalisation des objectifs.

La définition des indicateurs revêt une importance particulière à ce stade : plus tôt on les définit et plus il sera facile de les utiliser au cours des autres étapes de l'évaluation.

²⁶ Nous reproduisons ici le constat fait par l'auditionné, constat qui prête à débat. Précisément, l'un des premiers champs d'application des méthodes d'évaluation par « échantillons randomisés » a porté sur des politiques d'emploi ciblées sur des publics particuliers. Cf. Dares et Crest, notamment dans les années 2009 et suivantes ; voir aussi l'enquête sur les performances comparées des services de placement des opérateurs privés et publics citée *infra* chapitre III.

²⁷ Ce comité comprenait des représentants des départements, de l'État, de la CNAF et la CCMSA, de Pôle emploi, des bénéficiaires et des personnalités qualifiées (cf. § C-3 dans ce même chapitre).

Proche de l'évaluation *ex ante*, l'étude d'impact²⁸ vise à éclairer les choix possibles en apportant des éléments d'appréciation sur la nature des difficultés à résoudre, les avantages et les inconvénients des options possibles et leurs conséquences. Dans l'idéal, l'étude d'impact est engagée dès les premiers stades de la préparation des projets de loi, puis enrichie par itérations tout au long du processus de conception du projet de texte. Selon la loi organique du 15 avril 2009, les études d'impact associées aux projets de loi sont diffusées sur Légifrance et les sites des assemblées, l'objectif étant de permettre à chacun de prendre connaissance des éléments qui ont déterminé les choix du gouvernement et de l'impact des mesures proposées dans les champs qui peuvent le concerner.

Lors de son audition au CESE le 13 novembre 2012, dans le cadre d'une mission autre que celle relative au présent rapport, Corinne Prost de l'Insee a présenté de manière détaillée le déroulé d'une évaluation *ex ante*. À partir de modèles établis sur des hypothèses²⁹ plus ou moins discutées et consensuelles, on évalue l'impact d'une mesure avant sa mise en place. Les résultats obtenus sont ainsi entièrement dépendants des hypothèses retenues. Ces outils « fragiles mais utiles » permettent notamment d'éclairer les enchaînements macro-économiques principaux d'une mesure donnée. Il est important de comparer les résultats des modèles entre eux, de communiquer sur ces résultats tout en étant transparent sur leurs limites intrinsèques.

À titre d'illustration, Corinne Prost cite l'exemple du rapport d'Éric Besson de septembre 2007 sur *La TVA sociale*. Il est le fruit du travail de comparaison des résultats obtenus à partir de quatre modèles macro-économétriques différents effectués par la DGTPE, CCE-Rexecode, OFCE et le modèle NEMESIS (ERASME). Les résultats sont assez sensiblement différents³⁰.

Comme cela a été évoqué plus haut, l'évaluation *ex ante* est souvent assimilée au concept d'étude d'impact en raison notamment du caractère en amont de la démarche au regard de l'application de la politique publique visée.

Il est à noter que les études d'impact ont acquis récemment une existence juridique dans deux cadres relativement différents :

- l'article 39 du nouveau code de l'environnement précise les modalités d'application des études d'impact visant à apprécier les conséquences de toutes natures notamment environnementales d'un projet pour tenter d'en limiter, atténuer ou compenser les impacts négatifs ;
- l'article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 qui vient compléter l'article 39 de la Constitution, issu de la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008, contraint le gouvernement à accompagner tout projet de loi d'une étude d'impact

28 Outre l'étude d'impact, il existe aussi l'étude de faisabilité qui est parfois présentée comme l'évaluation *ex ante*. Largement pratiquée dans les entreprises, l'étude de faisabilité vise à vérifier que le projet est cohérent avec la stratégie et les moyens mobilisés. Elle interroge notamment sur les dimensions humaines et financières, ainsi que sur les aspects juridiques et organisationnels.

29 Il convient de souligner que ces modèles et leurs hypothèses sont fondés sur des représentations et des données statistiques et autres relatives au passé.

30 DGTPE : direction générale du trésor et de la prévision économique ; COE-Rexecode : Centre d'observation économique et de Recherche pour l'Expansion de l'économie et le Développement des Entreprises ; OFCE : Observatoire français des conjonctures économiques ; NEMESIS (ERASME) : *New Econometric Model of Evaluation by Sectoral Interdependency and Supply* construit par l'équipe ERASME.

expliquant notamment pourquoi l'introduction d'une nouvelle législation est nécessaire et ce que l'on peut en attendre³¹.

Évaluation *in itinere* et évaluation intermédiaire

Une évaluation *in itinere* (chemin faisant, en continu) est effectuée tout au long du déroulement d'une politique, d'un programme, d'une action. Elle vise à s'assurer que l'on reste bien sur la trajectoire prévue et propose d'éventuelles actions correctives en termes de cohérence et de pertinence, ainsi que les premières appréciations sur l'efficacité de la politique considérée. On trouve l'exemple d'un tel exercice dans la démarche mise en œuvre par le CGSP (France Stratégie) concernant le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE). À cette fin, le CGSP a mis en place un comité de suivi transformé en novembre 2014 en Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements (COSAPEE).

On distingue l'évaluation *in itinere* de l'évaluation intermédiaire. La frontière entre les deux est floue. Si la première intervient tout au long de la mise en œuvre du dispositif, la seconde s'opère à un moment précis, « à mi-parcours ». Ces évaluations sont proches en ce qu'elles permettent le cas échéant, le recadrage d'une politique si ses résultats « temporaires » semblent trop s'écarter des objectifs fixés. Le *Projet de réponse à la consultation publique relative à la Stratégie Europe 2020*, document du Secrétariat général des affaires européennes (SGAE) présenté au CESE lors du débat d'actualité du 14 octobre 2014 est un exemple d'évaluation à mi-parcours.

Évaluation *ex post*

L'évaluation *ex post* est effectuée *a posteriori*, à la fin ou après la fin d'une action publique. Il s'agit d'une étude qui vise à tirer rétrospectivement les enseignements d'une politique parvenue à maturité et « routinisée »³², à mesurer les impacts globaux d'un dispositif étudié jusqu'à son achèvement. Il convient cependant de rappeler qu'il est rare que la politique publique soit totalement achevée. Il s'agit donc souvent de la clôture d'une étape de la politique définie. Le caractère rétrospectif est plus ou moins affirmé, selon la période de temps nécessaire pour apprécier la politique évaluée³³.

Dans la plupart des cas, le terme d'évaluation concerne des évaluations *ex post* dès lors que l'accent est mis sur les effets. L'évaluation *ex post* sert donc à analyser si les résultats et les effets obtenus peuvent être considérés comme satisfaisants, étant entendu que les effets à long terme d'une action structurelle ne peuvent être appréhendés que plusieurs années

31 Cette obligation n'intervient qu'à compter du 1^{er} septembre 2009. L'article 8 dispose que tous les projets de loi devront être accompagnés d'une étude d'impact, réalisée par le gouvernement, définissant les objectifs poursuivis, exposant les motifs du recours à une nouvelle législation, l'état actuel du droit dans le domaine visé, l'articulation du projet avec le droit européen, l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales des dispositions du projet et les modalités d'application envisagées ainsi que leurs conséquences. Cependant la loi organique n'oblige pas à modifier l'étude d'impact notamment lorsque des amendements substantiels changent en profondeur le projet de loi concerné. De même, cette obligation ne s'applique pas aux propositions de loi.

Au niveau communautaire, les analyses d'impact accompagnent les propositions de législation, de réglementation ou d'autres politiques qui influencent l'économie, la vie sociale ou l'environnement, et sont présentées dans le programme de travail de la Commission ou dans sa stratégie politique annuelle. Elles sont effectuées avant l'adoption de l'activité proposée (source : site de la Commission européenne).

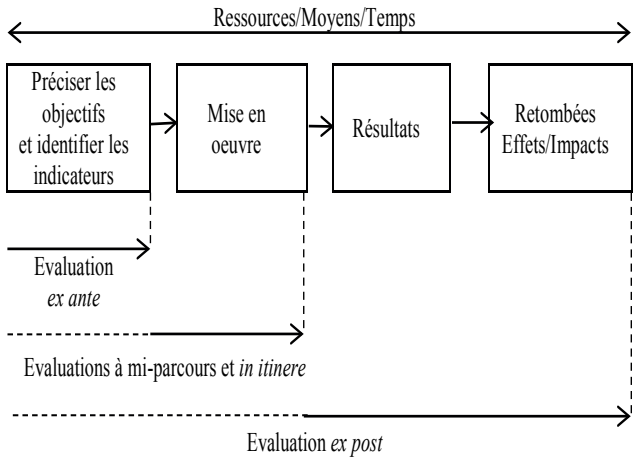
32 Conseil scientifique de l'évaluation, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française, 1996.

33 AFIGESE-CT, *op. cit.*

après l'achèvement d'un programme pour en apprécier pleinement les impacts³⁴. C'est le cas de l'évaluation *ex post* des fonds structurels européens.

Ce type d'évaluation permet aussi d'apprécier le niveau de convergence et/ou de divergence constaté entre les résultats effectivement obtenus et les objectifs initialement fixés³⁵.

Le triptyque ressources/moyens/temps traverse tous ces moments de l'évaluation, résumés dans le schéma suivant :



Source : ce schéma s'appuie sur le *Guide de l'évaluation*, ministère des Affaires étrangères, Direction générale de la coopération internationale et du développement, Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation, Bureau de l'évaluation.

❑ *L'évaluation peut être sommative ou formative*

L'évaluation engage deux processus distincts. Le premier, de nature plutôt scientifique a trait à la connaissance du dispositif et consiste à produire une somme d'informations objectives et fiables. C'est ce que l'on appelle évaluation sommative. Évidemment la méthode de travail, les hypothèses et le choix des informations à rassembler ne sont pas neutres et porteurs *de facto*, d'enjeux politiques.

Une fois les informations obtenues, reste la question de savoir comment les utiliser pour améliorer l'action publique. On entre alors dans un processus de nature plutôt politique. Il faut, par exemple, créer des instances où l'on discute des résultats de l'évaluation. À partir des connaissances produites, on essaye de tirer des enseignements pour améliorer le système. Cela nécessite des discussions, des négociations, avec des jeux politiques d'alliances, d'oppositions, de domination entre les parties prenantes. Ce processus est qualifié d'évaluation formative ou réformatrice. Le résultat de cette évaluation formative va ensuite être transmis à des décideurs qui, en principe, devraient prendre des décisions pour modifier ou non les objectifs du dispositif évalué ou la structure des moyens alloués, en vue de l'améliorer.

34 Commission européenne, 1998.

35 Roland Raignoux, *Quel devenir pour la planification française*, Avis et rapport du Conseil économique et social, 27 septembre 1995.

Méthodologie et outils d'évaluation

On peut retenir de ce qui précède que l'évaluation d'une politique publique correspond à un processus rigoureux, mené en différentes étapes, mobilisant différents acteurs et doit idéalement aboutir à une appréciation. Elle doit donc dépasser la seule description des moyens et des réalisations.

La question de principes et de méthodes

D'après le rapport d'information du Sénat sur l'évaluation des politiques publiques³⁶, celle-ci nécessite de rassembler cinq éléments :

- identifier la politique mise en œuvre par le décideur public qui fera l'objet de l'évaluation ;
- fixer les objectifs finaux de cette politique et, éventuellement, des objectifs intermédiaires ;
- définir des indicateurs qui seront mobilisés pour mesurer le degré d'atteinte des objectifs ;
- déterminer la méthodologie scientifique à mettre en œuvre pour cette évaluation ;
- choisir les acteurs participant au processus d'évaluation.

Lors de son audition³⁷, Yann Algan insiste sur la nécessité de respecter un certain nombre de principes :

- évaluer la causalité, c'est-à-dire être sûr que c'est bien la politique examinée qui est responsable du changement de comportements ;
- appliquer des méthodes rigoureuses à l'instar de la randomisation³⁸ (cf. B.3 dans ce même chapitre) ;
- choisir des indicateurs pertinents : indicateurs comportementaux au-delà des indicateurs purement économiques ;
- marier la recherche avec les opérateurs de terrain pour ne pas commettre d'erreur.

À défaut poursuit-il, l'évaluation ne permet pas de savoir si les politiques mises en œuvre ont porté les fruits escomptés. Pour l'illustrer, il cite l'exemple suivant : avant la fusion de l'ANPE ASSEDIC, quand un agent de l'ANPE repérait une offre d'emploi dans la vitrine d'une boutique, il donnait sa carte professionnelle au responsable de la boutique et lui demandait l'autorisation de mettre l'offre sur le site de l'ANPE. D'après l'auditionné, depuis la fusion, il y a une telle sectorisation que désormais les agents de Pôle emploi ne le font plus. Ainsi, ils ont complètement délaissé la question de l'offre de service aux entreprises.

Pour sa part, lors de son audition, Françoise Bouygard met l'accent sur trois conditions : la volonté commune d'évaluer ; la disponibilité de données de base permise par des systèmes d'information conçus à cette fin ; l'existence d'un lieu, même temporaire, de conduite de l'évaluation. Elle cite l'exemple des maisons départementales des personnes handicapées qui sont pilotées par les conseils généraux (appelés désormais conseil départementaux) et pour lesquelles il n'existe pas de système d'informations commun. La Caisse nationale de

³⁶ J. Bourdin, P. André et J-P. Plancade, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en France*, 2004.

³⁷ Audition réalisée le 14 janvier 2014 devant la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du CESE.

³⁸ La randomisation est une méthode qui permet d'introduire un élément aléatoire dans une étude.

solidarité pour l'autonomie (CNSA) est censée coordonner la remontée d'informations, mais la tâche est ardue car il faut agréger des données construites selon des logiques différentes.

Démarche quantitative *versus* démarche qualitative

D'une manière générale, on observe deux approches différentes pour évaluer une politique publique : quantitative et qualitative. Elles ne sont pas exclusives l'une de l'autre et peuvent être complémentaires.

En schématisant, on peut dire que les économistes sont plutôt spécialisés dans les méthodes quantitatives et statistiques, alors que les chercheurs d'autres disciplines des sciences sociales tels les sociologues et les politologues, privilégient les approches qualitatives. Les premiers exploitent plutôt des bases de données issues d'enquêtes statistiques ou de sources administratives, alors que les seconds sont réputés privilégier des investigations approfondies sur des « petits échantillons raisonnés », à l'aide de techniques d'entretiens et d'expression des acteurs.

Comme le soulignent Yannick L'horty et Pascale Petit dans un document de travail du Centre d'étude de l'emploi, cette typologie renvoie à des différences de questionnement et d'objet de recherche³⁹. Lorsqu'un économiste évalue les effets *ex post* d'une politique publique, il entend mesurer de façon précise et « toutes choses étant égales par ailleurs » (*ceteris paribus*), son impact causal sur un certain nombre de variables, ce qui implique de disposer d'un large ensemble d'observations. Les politologues ou les sociologues veulent plutôt évaluer des processus et des stratégies d'acteurs, ce qui requiert une observation approfondie et par conséquent un échantillon de taille réduite, de façon à pouvoir repérer les obstacles au bon fonctionnement d'une action publique et les leviers sur lesquels il importe d'agir afin d'en améliorer les effets. De ce point de vue précisent les auteurs, les deux approches recouvrent des questionnements qui apparaissent finalement assez complémentaires.

Cette dernière remarque renvoie en fait à la nécessité de la pluralité disciplinaire sur laquelle a insisté Yann Algan, lui-même professeur d'économie à Sciences Po, dans son audition : « (...) *prenez plutôt les personnes (qui) font attention à la science politique* ».

Il convient de souligner que ces dernières années, des progrès méthodologiques importants – notamment quant aux méthodes quantitatives d'évaluation – ont été enregistrés, comme l'a rappelé Mireille Elbaum lors de son audition devant la délégation. Néanmoins, ces progrès aboutissent à une plus grande complexité des études et à une difficulté pour interpréter les différences entre des résultats d'études proches mais pouvant présenter des divergences soit de méthodologie, soit de champ, soit d'approche. À titre d'exemple, l'auditionnée cite le cas d'évaluation des allègements de cotisations sociales des employeurs sur les bas salaires qui, selon les évaluateurs ont permis de créer des centaines de milliers d'emplois. Mais autour de ces centaines de milliers d'emplois, on constate un écart de un à cinq en fonction notamment des méthodes employées (agrégées, individuelles, sectorielles, macroéconomiques, etc.).

Enfin, soulignons que malheureusement pour certains, les travaux monographiques n'entrent pas dans le champ des méthodologies traditionnelles de l'évaluation. Ainsi, on peut lire dans le rapport (2013) de suivi du CGSP sur le CICE : « *Les travaux monographiques ou*

39 Y. L'horty et P. Petit, P. (2010), *Évaluation aléatoire et expérimentations sociales*, Document de travail, n° 135, Centre d'études de l'emploi, décembre 2010.

les entretiens auprès des acteurs de l'entreprise n'entrent pas stricto sensu dans la méthodologie traditionnelle de l'évaluation des politiques publiques, car ces procédés qualitatifs ne donnent par définition qu'une vision très parcellaire des comportements existants. Ils doivent donc être vus comme une source d'enrichissement de l'évaluation à moyen terme car ils permettent bien souvent d'identifier des effets et des pratiques concrètes difficilement perceptibles au travers des données statistiques ».

Expérimentation et méthodes aléatoires

De plus en plus utilisée dans les travaux d'évaluation, l'expérimentation consiste à tester une action sur une population restreinte et pour une durée déterminée afin d'évaluer son impact dans le but de généraliser ladite action si le test est réussi, c'est-à-dire si la mesure ainsi évaluée est jugée comme efficace.

Largement utilisée dans le domaine médical et pharmaceutique, cette méthode est à présent reprise par les économistes, en particulier dans l'évaluation des politiques et des programmes de développement.

Cette méthode est largement appliquée en Amérique du Nord depuis de nombreuses années. Elle est aussi employée notamment par la Banque mondiale. La diffusion des travaux d'Esther Duflo sur l'expérimentation sociale pour la lutte contre la pauvreté a joué un rôle important dans la diffusion de ces pratiques⁴⁰.

En France, la loi constitutionnelle du 28 mars 2003 ouvre la voie à des expérimentations d'abord limitées sur la période 2003-2006, avant celles de plus grande ampleur relatives à l'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi (2006-2008) et du Revenu de solidarité active (2007-2008). La première application d'ampleur au cas français date de 2006, lors d'une évaluation de l'efficacité de l'action des opérateurs privés de placement envers les demandeurs d'emploi⁴¹.

L'expérimentation suppose un partenariat entre le porteur du projet : État, collectivité territoriale, établissement public, association et l'évaluateur : services d'étude de l'administration, centre de recherche, cabinet de conseil, etc. Elle suppose aussi que les acteurs soient motivés pour faire partie d'une expérimentation. Selon Delphine Chauffaut, auditionnée par la délégation, cette motivation fait parfois défaut.

En amont, on construit un protocole qui décrit le déroulement de l'expérimentation et son évaluation tout en précisant les modalités de constitution des groupes tests à qui le dispositif sera appliqué et groupes témoins (ceux qui ne bénéficient pas du dispositif), mais aussi les effectifs de chaque groupe en tenant compte de l'attrition⁴² éventuelle durant l'expérimentation et enfin le déroulement des interrogations ou des enquêtes qui vont permettre de collecter des données tout au long de l'expérimentation (pour un exemple concret, cf. § relatif au RSA à la fin de ce même chapitre).

⁴⁰ Pour un exposé cf. par exemple : E. Duflo, *L'évaluation d'impact en économie du développement. L'approche expérimentale*, Actes du séminaire de la Drees, op. cit.

⁴¹ N. Fleury, op. cit.

⁴² Dans le cadre des enquêtes, l'attrition permet de mesurer le phénomène de perte de personnes interrogées durant l'expérimentation. En fonction de son importance, ce phénomène a un impact plus ou moins marqué sur la collecte des données.

On emploie souvent le terme d'expérience contrôlée pour ce type d'expérimentation, par rapport aux quasi-expériences ou expériences naturelles où le cadre d'expérimentation n'est pas construit par l'évaluateur mais lui est « imposé ».

❑ *Évaluation aléatoire*

Cette méthode consiste à construire un « contrefactuel », c'est-à-dire une situation très proche de celle que l'on aurait observée si les bénéficiaires d'un dispositif n'y avaient pas eu accès. Évidemment, pour mesurer les effets d'un nouveau dispositif, l'idéal est de pouvoir observer la situation des bénéficiaires et la comparer avec ce qui se serait passé pour ces mêmes bénéficiaires en l'absence du dispositif. Dans la réalité, cela n'est pas possible, car une même personne ne peut pas à la fois être dans le dispositif et en dehors⁴³.

L'expérimentation correspond donc à une évaluation aléatoire ou évaluation randomisée. Le principe consiste à évaluer l'impact d'une politique en comparant un groupe test à qui sera appliquée la mesure et un groupe témoin, tous deux tirés au sort par l'évaluateur. Le principal avantage d'une évaluation aléatoire est d'éviter les biais de sélection, c'est-à-dire de ne pas sélectionner les populations mais de constituer les groupes par pur hasard. Après l'expérimentation, les différences observées entre les groupes test et témoin peuvent être attribuées à l'action mise en œuvre sur le groupe test, et par là même au traitement dont il a bénéficié.

Encadré 3 : L'expérimentation sur l'impact de la médiation par les pairs pour lutter contre le harcèlement à l'école⁴⁴

Le projet consiste à faire des « classes tests » : il s'agit d'observer l'impact de la médiation par les pairs et de changer les méthodes d'éducation ; à la place des méthodes très verticales de type cours magistral, ces écoles font travailler les élèves par groupes, en y mélangeant des personnes susceptibles d'avoir des comportements « anti-sociaux » avec des personnes qui ont des comportements « pro-sociaux ».

Cela nécessite d'avoir environ 1 000 classes où l'on met en place cette nouvelle méthode d'apprentissage et que l'on va comparer avec 1 000 autres classes qui n'en bénéficient pas. On les a tirées au sort. Pour le faire, il a fallu convaincre les ministères de la Ville et de l'Éducation nationale.

Ensuite il faut surtout qu'on les suive : on a toute une équipe qui les interviewe et qui développe des tests psychométriques et cognitifs permettant de regarder l'impact de cette politique sur les performances non cognitives et sur les performances sociales. Cela est mieux à même d'expliquer la carrière de ces jeunes que ne font leurs seuls résultats scolaires ou leur quotient intellectuel lors des tests d'intelligence. Ce qui compte, ce n'est pas tant d'affecter uniquement le résultat scolaire ou les compétences cognitives, mais surtout les compétences non cognitives.

⁴³ Guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales.

⁴⁴ Cet exemple a été développé par Y. Algan lors de son audition devant la délégation.

❑ *Comme toutes les méthodes, l'évaluation aléatoire soulève plusieurs interrogations*

L'évaluation aléatoire implique une rupture temporaire du principe d'égalité, ce qui peut soulever dans certains cas des obstacles éthiques qui mettent en question l'opportunité de sa mise en œuvre. Par exemple, si l'expérience empêche une personne d'accéder à une ressource déterminante pour sa vie ou perturbe son parcours professionnel, on ne peut l'envisager.

En d'autres termes, l'expérimentation ne doit pas consister à priver certaines personnes de l'accès à un droit, mais à offrir à certains un accès sélectif et temporaire à un droit supplémentaire afin de juger de son efficacité en vue d'en généraliser à terme le bénéfice à l'ensemble de la population éligible⁴⁵. Cette précision est un préalable essentiel pour mieux comprendre les apports et les limites de cette méthode.

En effet, la méthode d'expérimentation fait généralement l'objet de trois séries de critiques :

- L'incertitude quant à l'efficacité de sa généralisation à grande échelle, c'est-à-dire l'idée pour reprendre la terminologie des économistes, que les effets « d'équilibre général » peuvent aller à l'encontre des effets locaux mesurés dans la phase expérimentale. Autrement dit, ce qui apparaît comme convaincant à une échelle réduite (dans un endroit, pour une catégorie de la population) pourrait ne plus l'être à une échelle plus grande.

Lors de son audition devant la délégation, Delphine Chauffaut rappelle que le passage du « micro » au « macro » dépend de ce que l'on teste. La méthode est performante pour certains dispositifs mais, pour d'autres, il peut y avoir un risque que l'on ne mesure pas certains effets.

- Le modèle théorique et les hypothèses sous-jacents pourraient expliquer les résultats obtenus au cours de l'expérimentation.
- Le risque de comportements orientés/modifiés par l'expérience elle-même en raison de son existence : l'expérimentation pourrait elle-même induire un changement de comportement du groupe test ou de son environnement (« effets Hawthorne »).

En résumé, l'expérimentation peut être un point de départ utile mais la généralisation des résultats obtenus doit s'opérer avec précaution et ne doit absolument pas fermer la porte aux débats. Ainsi, lors de son audition, Françoise Bouygard a mentionné le cas de l'expérimentation « mallette des parents » qui consistait à associer les parents à un certain nombre de réunions internes aux collèges et lycées. Les classes sont devenues plus paisibles, mais on n'a constaté aucun résultat positif en termes de performances scolaires. À partir de ce constat, l'auditionnée avance l'hypothèse suivante : ce qui a été constaté en termes de résultat positif, les classes plus paisibles, n'est-il pas plutôt lié à un changement de posture de l'équipe éducative du fait même qu'elle participait à une expérimentation, qu'elle avait plus de relations avec quelques parents et donc des rapports différents avec les enfants en question ?

⁴⁵ Guide méthodologique pour l'évaluation des expérimentations sociales.

Ces interrogations sont synthétisées dans une étude du Centre d'étude de l'emploi (CEE) consacrée à l'expérimentation sur le RSA⁴⁶ : « *L'expérimentation avec assignation aléatoire, issue de travaux qui se sont développés dans le cadre des actions conduites par la Banque mondiale, a fait son entrée il y a peu en France comme forme privilégiée d'évaluation ex ante des projets de loi concernant les politiques sociales. La nouveauté de cette forme d'évaluation est moins sa méthode, qui emprunte aux sciences expérimentales, que son inscription dans l'action politique, qui a été renforcée en France par la réforme constitutionnelle du 28 mars 2003 autorisant à la fois les lois et réglementations expérimentales, et la réalisation d'expérimentations par les collectivités territoriales. L'utilisation de cette méthode pour fonder certaines réformes sociales, comme le RSA, ou en proposer d'autres, comme les expérimentations sur la jeunesse, produit des effets qui sont loin d'être anodins, et qui méritent eux-mêmes d'être évalués : sur le plan des instruments, l'expérimentation opère un brouillage des frontières entre les méthodes de la science et les méthodes de la prise de décision politique ; sur le plan pratique, l'expérimentation tend à se substituer aux études d'impact prévues pour les projets de loi, empêchant de prendre la mesure des effets des dispositifs ; sur le plan plus général de la recherche, ce type d'expérimentation présente un risque d'éviction d'autres méthodes, par la supériorité que lui prêtent les organismes financeurs* ».

Cette « présumée supériorité » a été également signalée par Jean-Claude Barbier lors de son audition devant la délégation.

Pour sa part, Françoise Bouygard est stupéfaite que ces techniques séduisantes intellectuellement et qui permettent souvent d'obtenir rapidement des résultats facilement compréhensibles, éclipsent l'évaluation des politiques publiques telle qu'elle a pu être pensée dans les années 1990-2000, c'est-à-dire une évaluation donnant sa part aux travaux qualitatifs mais également à l'écoute des usagers, aux questions qu'ils se posent et à la manière dont ils voient les sujets.

Enfin, lors de son audition Mireille Elbaum a évoqué le risque d'une certaine instrumentalisation de l'expérimentation en la qualifiant d'évaluation prétexte : « *lorsqu'on ignore comment traiter une question et que l'on souhaite faire un pas dans la voie d'une législation par ailleurs contestée, on fait alors ce petit pas, éventuellement par voie d'expérimentation. Puis on renvoie de façon systématique à l'évaluation, avec l'idée de désamorcer les contestations et avec une illusion entretenue sur le fait que c'est l'évaluation elle-même qui va apporter les réponses aux questions soulevées* ».

Pour clore cette section, le tableau 3 fournit des exemples récents de l'évaluation des politiques publiques en France.

⁴⁶ B. Godel et E. Serverin, « Évaluer l'expérimentation sociale », Document de travail du CEE n° 143, avril 2011 : <http://www.cce-recherche.fr/publications/document-de-travail/evaluer-lexperimentation-sociale>.

Tableau 3 : Caractéristiques de certaines expériences d'évaluation en France

Exemples	Date de réalisation	Moment d'évaluation			Méthodologie appliquée			Types d'évaluation		Principaux résultats de l'évaluation	Remarques
		Ex ante	In itinere ou intermédiaire	Ex post	quantitative	qualitative	Expérimentation sociale	managériale	participative		
Rationalisation des choix budgétaires (RCB)	1970-1984	X			X			X		Première tentative d'évaluation <i>ex ante</i> en France Structurante pour le budget de l'État, restant peu formalisée et peu analytique.	
Évaluation d'opération de développement social urbain	à partir de 1987		X			X			X	Évaluation de type émancipatrice, où certains habitants « élus » appartenaient aux comités de pilotage. Cette évaluation n'a pas convaincu l'administration de l'époque (Baron et Monnier, 2003).	
Loi organique relative aux lois de finance (LOLF)	(loi votée en 2001)	(x)		(x)				X		Les projets annuels de performance (précisant les coûts associés à chaque programme et les résultats attendus) se rapprochent d'évaluations <i>ex ante</i> tandis que les rapports annuels de performance évaluant les résultats des actions passées (dans le projet de Loi du règlement) seraient des évaluations <i>ex post</i> .	

Exemples	Date de réalisation	Moment d'évaluation			Méthodologie appliquée			Types d'évaluation		Principaux résultats de l'évaluation	Remarques
		Ex ante	In itinere ou intermédiaire	Ex post	quantitative	qualitative	Expérimentation sociale	managériale	participative		
Évaluation de 2003 du PIC URBAN sur Grenoble	2003		X			X			X	Notamment, meilleur accès des lieux publics malgré quelques zones mal desservies.	URBAN est un programme d'intérêt communautaire (PIC) lancé par la communauté européenne.
Évaluation de l'expérimentation sociale d'accompagnement renforcé des demandeurs d'emploi	2006-2008		X	X			X	X		A l'horizon des 12 mois, les 2 programmes accroissent le taux de sortie vers l'emploi.	Test des programmes « opérateurs privés de placement » et « cap vers l'entreprise » menés par l'Unedic et l'ANPE.
Expérimentation du RSA	2007-2008		X	X			X	X		Le taux moyen de retour à l'emploi est en moyenne plus élevé dans les zones expérimentales que dans les zones témoins (<i>à la limite de la significativité statistique</i>).	Il était prévu initialement une évaluation aléatoire mais seul le caractère expérimental a été conservé.
Évaluation de l'impact macroéconomique des mesures du Grenelle de l'environnement par le Boston Consulting Group	2009	X			X			X		Les programmes du Grenelle permettraient la création de plus de 600 000 emplois en moyenne sur la période 2009-2020 (principalement grâce aux projets d'infrastructure).	Évaluation à partir du coût de chaque programme du Grenelle, converti en activités et en emplois associés.
Évaluation de l'impact macroéconomique des mesures du Grenelle de l'environnement par la direction générale du Trésor	2010	X			X			X		L'impact du Grenelle de l'environnement est favorable sur le PIB et l'emploi à moyen terme. A l'horizon 2020, les gains économiques du Grenelle s'annulent pour devenir ensuite négatif.	L'impact du Grenelle est évalué à partir du modèle macroéconomique Trésor-Insee Mésange.

Source : N. Fleury, *op. cit.*

Exemples de trois évaluations récentes

Les trois exemples suivants visent à illustrer les cas concrets d'évaluation et les débats récurrents. Les deux premiers mettent en exergue l'importance des hypothèses et du modèle théorique sous-jacents dans la pratique d'évaluation. Le dernier, plus détaillé, dévoile différents aspects et la complexité du processus évaluatif.

Le prêt à taux zéro

Le Prêt à taux zéro (PTZ) s'adresse sous conditions de ressources, aux personnes souhaitant acquérir leur première résidence principale. Le logement doit être neuf et respecter un certain niveau de performance énergétique, cependant un PTZ peut parfois financer certains logements anciens. Le PTZ ne finance qu'une partie de l'opération et doit être complété par d'autres prêts immobiliers et éventuellement des apports personnels.

Grâce à cette mesure, les ménages peuvent emprunter 40 000 euros à taux zéro pendant les cinq premières années. Le différentiel, c'est-à-dire les intérêts dus à la banque, est pris en charge par le budget de l'État.

À la suite de notre entretien avec Nicole Chavier et à notre demande, le service des études du Crédit foncier a réalisé la simulation suivante pour le cas d'un ménage de trois personnes achetant un logement neuf au prix, charges comprises, d'environ 240 000 euros. Les différents cas de figure sont répertoriés dans le tableau 4. On constate que sur la base des hypothèses retenues par la banque et présentées en bas du tableau, cette mesure permet à un certain nombre de ménages d'accéder à la propriété. En revanche, elle ne s'avère pas nécessaire pour des ménages ayant des revenus suffisamment élevés pour acquérir le logement en question, en l'occurrence ici les ménages avec un revenu mensuel supérieur à 4 000 euros. Elle s'avère inefficace pour les ménages dont le revenu est inférieur à un certain niveau (3 000 euros).

Tableau 4 : Simulation du prêt à taux zéro

	Revenus retenus	Taux d'endettement (hors assurances)	Commentaires
Avec PTZ	4 000 € (soit 3,5 SMIC)	26,30 %	Opération possible avec ou sans « PTZ renforcé » (PTZ+) quand les revenus sont au plafond (Prêt accession sociale)
Sans PTZ	4 000 €	30,26 %	
Avec PTZ	3 500 € (soit 3,1 SMIC)	28,97 %	Cette opération n'est réalisable que si le ménage bénéficie d'un PTZ pour l'aider
Sans PTZ	3 500 €	34,58 %	
Avec PTZ	3 000 € (soit 2,7 SMIC)	33,80 %	Opération non réalisable même en cas de PTZ+
Sans PTZ	3 000 €	40,35 %	

Source : Crédit foncier.

Hypothèses retenues :

- ménage de 3 personnes ;
- achetant dans le neuf au prix moyen des opérations financées en PTZ+ , constaté au 4^e trimestre 2013 (données de la SGFGAS) ;

- taux d'endettement standard : 30 %, limite maximale : 33 % ;
- revenu maximal retenu : le plafond d'éligibilité au Fonds de garantie de l'accession sociale à la propriété (FGAS) / Prêt d'accession sociale à la propriété (PAS). Ce revenu est abaissé par tranches successives, jusqu'à trouver le niveau de revenus en-dessous duquel l'opération sans PTZ+ n'aurait pas été possible ;
- revenus plafond PAS : 4 000 €/mois ;
- coût moyen d'opération : 241 790 €.

Lors de son audition, Yann Algan a fait état d'une évaluation de cette même mesure réalisée dans un cadre académique. Il a rappelé que de prime abord, le dispositif était couronné de succès et a permis à 85 000 ménages primo-accédants d'acheter leur résidence principale et de bénéficier en outre de taux d'intérêt plus ou moins négociés. Enfin grâce à cette mesure, les ménages modestes ont pu bénéficier d'une économie de 9 000 € sur leurs intérêts d'emprunt.

Néanmoins à son avis, de tels indicateurs négligent une série d'autres paramètres :

- Le coût occasionné pour l'État qui a dû payer ce différentiel de taux d'intérêt, soit environ 160 millions d'euros par an.
- L'effet d'aubaine : il n'est pas certain que cette mesure explique l'accession à la propriété de ces 85 000 ménages. Le crédit est certes moins cher, mais peut-être que même en l'absence de cette mesure, de très nombreuses personnes auraient pu obtenir un crédit et acheter un logement.

L'auditionné souligne que ces effets d'aubaine existent dans toutes les mesures de politiques publiques (allègement des cotisations sociales des employeurs, etc.). Il est donc essentiel de pouvoir les mesurer et vérifier si on a vraiment réussi à cibler et créer une nouvelle demande.

Il poursuit qu'il faut donc se mettre dans une situation contrefactuelle en se demandant ce qui se serait passé s'il n'y avait pas eu de prêt à taux zéro et si dans ce cas, on aurait eu 85 000 ménages accédant à la propriété.

- Impact de la mesure sur les taux d'intérêt : il s'agit de voir ce qui se passe sur les taux d'intérêt négociés et se demander ce qui se serait passé en l'absence de cette mesure ; autrement dit, la question est de savoir si les banques n'ont pas augmenté leurs taux, quitte à les négocier ensuite.
- Impact sur les prix de l'immobilier : généralement, ce type de mesure a des effets importants sur la demande. Ainsi le PTZ a permis d'augmenter les capacités de crédit des ménages, ce qui a automatiquement augmenté la demande mais comme l'offre était très inélastique, le seul impact de cette mesure aura été la hausse des prix de l'immobilier.

Selon l'auditionné, *in fine*, l'impact global de la mesure se révèle assez faible. Globalement, elle a profité aux acheteurs pour un quart, aux vendeurs pour un autre quart, la moitié restante a été pour les banques. D'après lui, on aurait pu prédire tout cela sans peine. Ce qui est regrettable, est que quoi que l'on dise, ce type de mesure continue à être mis en œuvre et à être présenté en plus, sous un jour favorable.

Bien sûr, poursuit Yann Algan, on doit se féliciter que cette mesure ait permis à certains ménages d'accéder plus facilement à la propriété. Mais ces 160 M € auraient pu selon lui, servir à investir dans des crèches, des écoles, etc.

Cet exemple montre bien que selon la méthode retenue, les résultats de l'évaluation peuvent être différents, voire opposés. En particulier, il met en évidence l'intérêt d'une approche pluridisciplinaire. Si en effet on se contente d'observer le nombre de bénéficiaires, ce dispositif semble avoir atteint ses objectifs. Mais si on élargit le questionnement en y intégrant d'autres aspects, l'appréciation paraît plus nuancée pour ne pas dire totalement différente.

Avec cet exemple on perçoit également que la formulation de la commande évaluative constitue un moment décisif du processus évaluatif.

Évaluations d'impact du Grenelle de l'environnement⁴⁷

Les débats autour du Grenelle de l'environnement menés en 2007 entre l'État et les représentants de la « société civile » ont débouché sur 268 engagements visant à agir en faveur de l'environnement et du développement durable. Deux lois, « Grenelle 1 » et « Grenelle 2 », ont été adoptées à la suite de ces engagements.

De manière générale, mesurer les effets d'une politique environnementale est particulièrement ardu, ses effets sur l'environnement ne pouvant être normalement mesurés que sur le long voire le très long terme.

Pour le Grenelle de l'environnement et son impact sur l'emploi en particulier, la difficulté à évaluer vient du fait qu'il peut y avoir un écart important entre l'impact supposé d'un ensemble d'investissements simulé à partir de modèles macro-économétriques et l'effet « réel », le comportement des agents publics comme privés étant fondamental dans la mise en œuvre et donc l'impact de cette politique.

L'impact de la politique se transmet en effet à travers des effets primaires d'abord directs (valeur des investissements) ou indirects (utilisation des revenus des bénéficiaires des investissements) et secondaires (« effet multiplicateur »).

Une première évaluation *ex ante* des mesures des lois Grenelle 1 et 2 a été réalisée par le *Boston Consulting Group* (BCG) pour le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire. Selon le BCG, les dispositifs du Grenelle permettraient de créer plus de 600 000 emplois sur la période 2009-2020.

Cette projection a fait l'objet de débats. Parmi les critiques, on retiendra que l'étude du BCG ne prend en compte ni les destructions d'emploi par effet de substitution, ni le bouclage macro-économique *via* les revenus et le financement⁴⁸.

Une autre étude d'impact du Grenelle de l'environnement, réalisée par la Direction générale du Trésor⁴⁹, corrige une partie de ces problèmes en mobilisant le modèle macroéconométrique MESANGE (élaboré par Trésor-INSEE). Selon cette étude, l'impact du Grenelle est évalué favorablement en termes de PIB et d'emploi, mais uniquement sur le moyen terme, avec un gain net maximal de 250 000 emplois à l'horizon 2015, dans le scénario le plus favorable. À l'horizon 2020, les gains économiques (croissance, emploi) du Grenelle s'annulent pour devenir ensuite négatifs, quel que soit le scénario retenu.

⁴⁷ D'après Nicolas Fleury, *op. cit.*

⁴⁸ Lettre du Centre Etudes et Prospectives du Groupe Alpha, Mars 2011.

⁴⁹ Briard, P. Fery, E. Galko, M-L. Guillerminet, C. Klein, T. Ollivier, *Impacts macroéconomiques du Grenelle de l'environnement*, document de travail de la DG Trésor, n° 2010/06.

Cet exemple met en évidence l'importance des hypothèses retenues pour réaliser une évaluation mais également celle de l'horizon temporel : le résultat d'un dispositif peut être positif à court terme et nul, voire négatif à long terme et vice-versa.

Le Revenu de solidarité active (RSA) : une expérimentation et une évaluation en deux étapes

L'exemple suivant qui est plus amplement développé vise plusieurs objectifs. Il explique les rouages de l'expérimentation et de son usage pour la généralisation d'un dispositif de grande envergure et de portée sociale considérable, le rôle des acteurs, les étapes du processus, la publication des résultats, etc. Outre les dimensions évoquées dans les exemples précédents, il montre l'importance de respecter le calendrier prévu pour tirer les enseignements de l'expérimentation avant de prendre la décision politique.

La loi 2006-1666 de décembre 2006 autorise une expérimentation, notamment dans des départements volontaires. À cette fin, un comité d'évaluation des expérimentations du RSA est créé. Il est composé de trois collèges :

- les représentants des conseils généraux (Eure, Meurthe-et-Moselle, Vienne, Loir-et-Cher, Marne, Val-d'Oise, Saône-et-Loire, Hérault) ;
- les représentants de l'État et des organismes payeurs (DGCL, DGAS, DGTPE, DGEFP, DARES, DREES, direction du budget, CAS, CNAF, CCMSA) ;
- dix personnalités qualifiées, dont sept universitaires ou chercheurs ; deux venant du monde associatif (Secours Catholique et Comité des usagers d'Angers) ; une de la Commission européenne.

La DREES, service statistique du ministère de la Santé, assure le secrétariat du Comité.

La loi 2008-1249 de décembre 2008 autorise la généralisation du RSA et prévoit explicitement un processus d'évaluation du dispositif. Le Comité national d'évaluation du RSA est créé à cette fin. Il est présidé par François Bourguignon, directeur de l'École d'économie de Paris. La DARES, service statistique du ministère du Travail, en assure le secrétariat. Le Comité est organisé en trois groupes de travail pilotés respectivement par la DREES (groupe de travail « gouvernance et accompagnement »), la CNAF (groupe de travail « pauvreté ») et la DARES (groupe de travail « marché du travail et insertion professionnelle »).

Le décret n° 2009-1112 relatif à la composition du Comité d'évaluation de l'impact du RSA précisait la liste de ses membres. Un arrêté de nomination complète ce décret et détaille l'identité des personnes nommées : cinq présidents de conseil général (Aisne, Eure, Meurthe-et-Moselle, Marne⁵⁰) ; dix personnes nommées en raison de leur compétence en matière d'évaluation des politiques publiques ; deux représentants des associations de lutte contre l'exclusion (FNARS, UNIOPSS) ; trois représentants des bénéficiaires du RSA ; quatre représentants de l'administration : directrice générale de la cohésion sociale, directeur de la DARES, directrice de la DREES, directeur général du Trésor, trois représentants des organismes chargés de la mise en œuvre du RSA : directeur général de la CNAF, directeur général de la CCMSA, directeur général de Pôle Emploi.

50 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics>.

❑ *Présence des bénéficiaires au Comité d'évaluation*

On notera que le Comité national d'évaluation, différent du précédent Comité d'évaluation des expérimentations, est de taille comparable avec 28 membres. Toutefois, une place relativement importante est faite à des représentants de bénéficiaires du RSA (trois) et d'associations de lutte contre l'exclusion (deux), les autres catégories étant moins représentées à l'exception des personnalités qualifiées dont le nombre est resté identique (dix) et qui ont été reconduites pour la moitié d'entre elles. Le président reste le même, François Bourguignon.

Quelle importance faut-il attacher au changement du service statistique ministériel en charge du secrétariat de la commission ? Est-ce un déplacement du centre de gravité de la politique du RSA qui passerait d'une préoccupation de « protection sociale » à une dominante emploi et insertion professionnelle ?

❑ *Publication des rapports d'évaluation*

En matière de publication, le Comité national d'évaluation ne passe plus nécessairement par la voie gouvernementale ; il est désormais stipulé que le rapport est remis au gouvernement et au Parlement, ce qui constitue symboliquement un progrès quant à la distance entre l'évaluateur et ses commanditaires directs.

📄 *Évaluations de l'expérimentation du RSA*

L'évaluation de l'expérimentation a fait l'objet d'un rapport d'étape et d'un rapport final.

- *Rapport d'étape de l'évaluation de l'expérimentation du RSA*, (septembre 2008)

Le Comité d'évaluation de l'expérimentation mis en place en juillet 2007 aura tenu cinq réunions plénières en un an. La réunion de juillet 2008 a validé le *Rapport d'étape sur l'évaluation des expérimentations RSA – Synthèse* qui a été publié en septembre 2008. Ce rapport d'une dizaine de pages comporte quatre annexes de taille variable qui détaillent les principales données et expliquent notamment la méthodologie du travail :

- annexe 1 (CEE) : évaluation de l'expérimentation du RSA. Une comparaison des zones tests et témoins avant expérimentation ;
 - annexe 2 (DREES en collaboration avec la CNAF et l'École d'économie de Paris) : premiers éléments issus des tableaux de bord sur les expérimentations du revenu de solidarité active (RSA) ;
 - annexe 3 (LERFAS et LAPSS, laboratoires universitaires) : la mise en œuvre de l'expérimentation du RSA à partir des enquêtes qualitatives réalisées dans cinq départements ;
 - annexe 4 (CREDOC) : enquête qualitative auprès des bénéficiaires du RSA, anciennement au RMI et à l'API, et de ceux qui n'ont pas pu y recourir.
- *Rapport final sur l'évaluation des expérimentations du RSA*, (mai 2009)

Cette version du rapport⁵¹, dite finale, intègre les apports postérieurs au rapport d'étape de septembre 2008, débattus au sein du Comité d'évaluation jusqu'en mai 2009 au cours de quatre réunions supplémentaires. Le cœur du texte est plus étoffé que lors du rapport d'étape – en raison des informations nouvelles issues des travaux *ad hoc* – et les annexes

51 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics>.

sont également plus nombreuses. Leur liste donne une idée des sujets ayant fait l'objet d'investigations spécifiques, ainsi que des sources mobilisées et des acteurs de l'évaluation :

- annexe 1 : comparaison des zones tests et témoins avant expérimentation (CEE) ;
- annexe 2 : exploitation du tableau de bord sur les expérimentations du RSA (CNAF - DREES-EEP) ;
- annexe 3 : analyse de la mise en œuvre du RSA à partir des enquêtes monographiques réalisées dans cinq départements (enquête confiée par marché public au LAPSS-LERFAS) ;
- annexe 4 : enquête qualitative auprès de bénéficiaires visés par le RSA (enquête confiée par marché public au CREDOC) ;
- annexe 5 : enquête quantitative auprès de bénéficiaires visés par le RSA (DREES-DARES-CNAF) ;
- annexe 6 : enquête sur l'accompagnement des bénéficiaires API (CNAF) ;
- annexe 7 : comparaison des dépenses RMI/RSA (CNAF).

On notera que le rapport paraît plusieurs mois après la loi de décembre 2008 généralisant le RSA. À ce propos, lors de son audition par la délégation, Vincent Spenlehauer a effectivement souligné qu'une telle procédure était problématique : le dispositif a été généralisé avant même l'achèvement des travaux de l'expérimentation. Il a rappelé que le RMI n'incitait pas assez les bénéficiaires à retourner à l'emploi et qu'il fallait donc le remplacer par un dispositif plus incitatif. Le Haut-commissaire aux solidarités actives, Martin Hirsch, a fait appel aux méthodes scientifiques pour démontrer que le RSA était plus incitatif que le RMI. Des chercheurs de l'École de l'économie de Paris ont accepté de participer au projet d'expérimentation du RSA. Ils ont demandé de disposer de trois ans pour pouvoir observer les écarts entre le RSA et le RMI, ce qui nécessite en effet une étude longitudinale avec un échantillon expérimental de 100 000 bénéficiaires choisis de manière aléatoire. Il s'est avéré que la randomisation des échantillons et la durée de trois ans de l'expérimentation ne convenaient pas à l'administration et aux caisses d'allocations familiales. Les ambitions ont été révisées à la baisse⁵². Cela n'a cependant pas empêché la généralisation du dispositif avant la fin de l'expérimentation.

- Quels enseignements peut-on tirer de cette phase d'expérimentation ?

Les conclusions du rapport de mai 2009 (pages 27 à 30) posent précisément, à partir de l'exemple du RSA, deux questions récurrentes concernant l'évaluation en tant que processus articulé à une politique publique : i) le rapport entre les temporalités politiques, dans le cas présent celles portées par le gouvernement, et le temps de l'évaluation : constituer des données impliquant une certaine durée, puis un temps de traitement, d'analyse et de restitution des résultats essentiels ; ii) la « granularité » des différentes approches politiques concernées. Il s'agit ici d'une politique publique nationale (RSA), portée par des collectivités territoriales responsables de sa mise en œuvre dans le cadre de la décentralisation, les départements en l'occurrence et disposant pour ce faire de marges d'adaptation sous contraintes.

⁵² Pour un exposé des travaux de l'École d'économie de Paris sur le sujet, cf. Marc Gurgand, *Du RMI au RSA*, École d'économie de Paris, APSES, février 2010.

❏ L'évaluation du RSA (généralisé au terme de la loi) par le comité d'évaluation associé à la loi

L'évaluation du dispositif généralisé a fait l'objet de deux rapports intermédiaires et d'un rapport final :

- *Rapport annuel d'évaluation intermédiaire*, (décembre 2009, 36 pages)⁵³ ;
- *Rapport annuel d'évaluation intermédiaire* (décembre 2010, 64 pages et des annexes d'environ 100 pages)⁵⁴.
- Une partie importante du rapport (environ la moitié en volume) fait le point des travaux réalisés ou prévus par le Comité d'évaluation, ce qui signale l'importance du volet informations et connaissances mobilisé dans toute opération d'évaluation ;
- *Rapport final du Comité national d'évaluation du RSA*, (décembre 2011, 150 pages et 17 annexes).

❏ Quelques enseignements : expérimenter et évaluer pour mieux légiférer ensuite ?

Dans l'idéal et *a priori*, ce chemin « vertueux » que constitue l'expérimentation est indiscutable dans son principe. Cependant les contre-exemples existent, celui de la mise en place du RSA étant emblématique.

Le calendrier législatif est en effet très tendu entre la première loi permettant l'expérimentation et adoptée fin décembre 2006 et la généralisation du RSA votée en décembre 2008, qui laisse supposer en amont une période active de mise en forme et de débat parlementaire au cours du dernier trimestre 2008.

Dans son discours à l'Assemblée nationale⁵⁵, le Haut-commissaire soulignait, parmi les dix changements majeurs initiés par le texte qu'il présentait, l'évaluation comme « *moteur d'une politique publique. Le projet de loi s'inspire de programmes expérimentaux objectivement évalués et prévoira, grâce aux débats à venir, une procédure d'évaluation particulièrement rigoureuse* ».

On a vu précédemment que les travaux du comité d'évaluation, quoique déjà soutenus et consistants, auront au mieux abouti à une première synthèse d'étape au moment où s'exprimait Martin Hirsch, synthèse réalisée à partir d'un matériau encore très lacunaire, les informations inédites et vraiment nouvelles étaient issues de tableaux de bord de gestion et d'enquêtes qualitatives menées sur les zones d'expérimentation. Cette synthèse rendue publique en septembre 2008 aura certainement éclairé les acteurs politiques à la veille de traduire le projet politique en textes juridiques.

Les résultats complets de l'expérimentation ne seront quant à eux rendus publics qu'au milieu de l'année 2009, notamment ceux issus des enquêtes et analyses prévues explicitement pour étayer une évaluation de qualité. La plupart de celles-ci n'auront été disponibles, dans le meilleur des cas, qu'au printemps 2009, soit bien après le vote de la loi...

On peut à cet égard signaler un « incident » particulièrement significatif des rapports souvent délicats entre évaluateurs et acteurs politiques, lorsque deux publications distinctes, émanant de deux organismes tous deux présents au sein du Comité d'évaluation, ont paru à quelques jours de distance ; publications qui produisaient sur un point particulier,

53 http://www.social-sante.gouv.fr/IMG/pdf/rapports_2009-2.pdf

54 <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/114000721/0000.pdf>

55 Le discours de présentation du projet de loi par Martin Hirsch du 25 septembre 2008 : <http://www.cnle.gouv.fr/Discours-de-Martin-Hirsch-sur-la.html>

un message considéré comme fâcheusement discordant par le Haut-commissaire en charge du dossier : le 9 avril 2009, la DREES met en ligne un document de travail intitulé « Enquête sur les expérimentations du RSA : premiers résultats »⁵⁶ ; le 17 avril 2009, la CNAF publie un document de quatre pages intitulé « Plus de 15 000 foyers ont perçu le revenu de solidarité active expérimental à la fin 2008 »⁵⁷.

Entre ces deux dates et juste avant la publication de l'étude de la CNAF, une âpre discussion s'est développée, au point de justifier un communiqué de presse du Haut-commissaire sous forme de « mise au point » en date du 15 avril 2009, qui prend position entre les deux analyses en mettant en doute celle de la DREES. Ce genre d'incident n'est pas si fréquent et illustre bien les tensions possibles entre évaluateurs et décideurs politiques⁵⁸.

Le statut des informations et des analyses relatives à une évaluation

Il ressort de ce qui précède, que l'évaluation d'une politique publique dépend de façon cruciale d'un ensemble d'informations. Outre les informations de contexte, fondées le plus souvent sur les statistiques et les données existantes, la partie essentielle vient de sources inexistantes ou non encore exploitées. Les unes et les autres peuvent relever de sources administratives de toute nature, déjà existantes ou à créer et nécessitant alors un travail de mise en forme *ad hoc* ou bien d'enquêtes directes auprès de personnes (individus, ménages) ou d'institutions (administrations, organismes concernés, entreprises...).

Lorsqu'il s'agit d'informations issues de la statistique publique, des procédures particulières doivent être respectées dans le cadre de la déontologie et des bonnes pratiques de ces services, codifiées désormais à un niveau européen.

Dans le cas des enquêtes à mener, l'avis du Conseil national de l'information statistique (CNIS) est de règle et obligatoire lorsqu'il s'agit de statistique publique : dans ce cas, il conseil émet un « avis d'opportunité » sur un projet présenté à la commission thématique la plus concernée par le sujet, débattu entre ses membres et validé par la présidence de la formation.

Il se trouve que le sujet des contributions et la position de la statistique publique dans l'évaluation des politiques publiques ne figure pas clairement parmi les priorités du CNIS.

Un retour à l'expérimentation du RSA est utile pour éclairer ces sujets.

⁵⁶ <http://www.drees.sante.gouv.fr/IMG/pdf/serieetud87.pdf>

⁵⁷ L'e-ssentiel n° 84, avril 2009 : <http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/essentiel/84%20ESSENTIEL%20-%20Exp%E9rimentation%20RSA.pdf>

⁵⁸ Le document publié par la Drees avait respecté toute la procédure habituelle de validation et, jusqu'à la version finale, le Cabinet du Haut-Commissaire ainsi que le Président du Comité d'évaluation ont été informés de la publication prochaine du document de travail. Ce n'est qu'à la suite d'un article de presse qu'une mise au point de l'autorité politique a été décidée, alors que le Comité d'évaluation est resté silencieux.

Encadré 4 : Statistique publique et évaluation des politiques publiques⁵⁹

Dans son projet de programmes statistiques de moyen-terme 2009-2013 dont il avait lancé la réflexion fin 2007, le CNIS avait retenu comme axe majeur, la participation du système statistique public à l'évaluation des politiques publiques. Ce thème a été ensuite décliné tout au long de l'année 2008 dans les principales formations thématiques, puis synthétisé et adopté en assemblée plénière de janvier 2009 dans l'avis sur le programme de moyen-terme 2009-2013.

On notera dans ce programme, une prégnance forte de la préoccupation évaluative dans les domaines des statistiques sociales au sens large.

Curieusement, le bilan de la priorité « évaluation des politiques publiques » assigné à la statistique publique n'apparaît pas nettement dans les documents traités par le secrétariat du CNIS au moment de réfléchir au prochain moyen-terme (2014-2018), dont la réflexion s'est terminée fin janvier 2014. Il n'y aura donc guère de retour d'expérience substantiel et transversal sur ce thème.

Contribution de la statistique publique à l'évaluation de l'expérimentation du RSA

Le projet d'enquêtes *ad hoc* pour l'évaluation de l'expérimentation du RSA a été présenté par la DREES au CNIS et débattu au sein de la formation « santé-protection sociale » en mars 2008.

Le projet présenté pour avis d'opportunité comprend :

- 1) Une fiche complète, structurée selon un modèle standard qui expose l'origine, le contexte et les objectifs de l'enquête ; présente ses principales caractéristiques techniques, son contenu et sa place dans le système d'information dans lequel ses résultats futurs prendront place, ainsi que les modalités de diffusion de ses résultats ;
- 2) Le compte rendu de la discussion sur ce thème ;
- 3) L'avis formulé à l'issue du débat.

Il convient de rappeler que ce sujet était présenté en même temps qu'une discussion plus générale concernant les méthodes d'évaluation *ex ante* des politiques publiques.

Le statut de l'information créée

Un point particulièrement discuté lors de la séance de la formation santé-protection sociale aura été celui de la publication et donc de la disponibilité publique des résultats établis par et sous la responsabilité de la statistique publique.

Dans un premier temps (projet d'enquête tel que figurant dans la fiche soumise à l'avis), il était prévu que « *des premiers résultats sont envisagés pour juillet 2008 afin d'alimenter le rapport d'évaluation. Les données seront exploitées dans le cadre d'un groupe d'exploitation piloté par la DREES, en lien avec le comité d'évaluation des expérimentations* ».

La discussion a permis de prendre conscience d'une difficulté de principe (mais aussi réelle) et de rétablir la statistique publique dans l'obligation qui lui est faite de mettre à disposition du public le plus large, les informations établies par elle et sous sa responsabilité.

⁵⁹ Cf. également « Statistique et évaluation, quelle valeur (appréciation) donner à une valeur (mesure) ? », *Cahiers d'évaluation*, SFE, oct. 2010.

Peut-on critiquer l'évaluation ?

La question devra être posée par quiconque souhaite mettre la démarche évaluative au cœur d'un processus démocratique et au service du débat public contradictoire.

En ce qui concerne l'exemple du RSA et de son expérimentation préalable, des indices témoignent d'une réticence des structures – fussent-elles comités d'évaluation totalement indépendants dans leur principe – à intégrer les apports critiques de leurs propres travaux.

Pour ne citer qu'un seul fait à l'appui de cette hypothèse, il est significatif que le rapport final d'évaluation du RSA publié en décembre 2011, ne fasse aucune référence ne serait-ce que dans sa bibliographie, à la recherche précitée du Centre d'étude de l'emploi (CEE) visant à évaluer l'expérimentation sociale à partir de l'exemple du comité d'évaluation du RSA en avril 2011⁶⁰.

⁶⁰ B. Gomet et É. Serverin, *Évaluer l'expérimentation sociale*, op. cit.

Ce que l'on peut lire dans le chapitre II

Trois types d'organismes procèdent à l'évaluation dans notre pays :

- les instances publiques : ministères et corps d'inspection, Cour des comptes, Commissariat général à la stratégie et à la prospective, Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, etc. ;
- les chambres constitutionnelles : Parlement, CESE ;
- les chercheurs et universitaires, les cabinets de conseil privés, etc.

Certains de ces acteurs sont réunis au sein de la Société française de l'évaluation.

Chaque acteur peut avoir un regard, une démarche et des méthodes spécifiques, souvent conditionnées par les informations dont il dispose ou qu'il peut élaborer pour la circonstance : statistiques publiques, sources administratives, enquêtes et monographies ad hoc, etc. Néanmoins dans certains cas, en particulier lorsque les parties prenantes ne sont pas intégrées au processus d'évaluation, les pratiques évaluatives se rapprochent du contrôle et de l'audit.

De plus en plus, l'évaluation se fait au niveau des territoires sous l'effet notamment des impératifs liés à l'usage des fonds européens et de la décentralisation.

Par ailleurs et depuis peu, les organisations représentatives d'employeurs et de salariés sont amenées à participer au processus évaluatif, tout comme le milieu associatif dans sa diversité (associations de consommateurs, environnementales, etc.).

La pratique de l'évaluation en France

Contrairement à une idée répandue, les pratiques évaluatives sont fréquentes en France depuis longtemps. Néanmoins, elles tendent parfois à mêler l'audit, le contrôle et l'évaluation, ce qui ne favorise pas le développement d'une culture de l'évaluation bien identifiée comme telle dans notre pays.

Au sens strict du terme, plusieurs décrets définissent le cadre réglementaire français. Le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques précise que l'objectif de l'évaluation est de « *rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* ».

Le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques propose une nouvelle définition : l'objectif de l'évaluation est ici « *d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité [d'une politique publique] en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ».

Actuellement, de nombreux organismes concourent aux pratiques évaluatives : administrations centrales, Parlement, Cour des Comptes, organismes gestionnaires, collectivités territoriales⁶¹, CESE... Hors du monde administratif, chercheurs et cabinets de conseil réalisent également des évaluations de politiques publiques. Enfin les organisations syndicales représentatives de salariés et d'employeurs, de même que des associations de protection de l'environnement et de consommateurs y concourent également.

⁶¹ Certaines, comme la ville de Nantes ou la région Rhône-Alpes, ont des dispositifs d'évaluation très structurés.

Selon Delphine Chauffaut, auditionnée par la délégation, cette multiplicité n'est pas un problème ; *a contrario*, elle est une richesse qui garantit une certaine pluralité, chaque acteur d'évaluation ayant sa granularité dans l'observation des politiques, ses méthodes et aussi ses types d'accès à des informations ; ainsi chaque acteur disposant d'atouts et de limites dans la pratique de l'évaluation, l'ensemble peut faire un tout.

Les instances publiques d'évaluation

Les ministères et les corps d'inspection

Un certain nombre de ministères se dotent d'une structure d'évaluation. Ainsi en est-il du ministère de l'Éducation nationale qui se caractérise par une longue tradition en la matière.

Parmi les directions centrales dont l'activité en matière d'évaluation est à l'origine de nombreux travaux, on peut citer notamment la DARES et la DREES, compte tenu de la diversité du champ et de leurs méthodes de travail.

☐ *Directions des études, de recherches et d'évaluation des ministères*

☐ *Directions des études et de recherches*

La Direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques (DARES) mène depuis 1993 au sein du ministère du Travail, des travaux d'évaluation sur les différents aspects relatifs à l'emploi et au travail : politiques de l'emploi, de la formation professionnelle... Elle finance également des travaux d'évaluation par des organismes extérieurs. Les évaluations de la DARES sont réalisées sous l'égide des Conseils scientifiques créés à cette fin.

La Direction des études, de l'évaluation et de la statistique (DREES) au sein des ministères sanitaires et sociaux réalise quant à elle des évaluations des politiques sociales : lutte contre l'exclusion, handicap, CMU, 35 heures, etc. Au sein de la sous-direction « Synthèses, études économiques et évaluation », le bureau Redistribution et évaluation est dédié à l'évaluation et réalise entre autres des microsimulations, technique largement utilisée dans ce type de travaux.

Pour arrêter leur programme de travail, ces organismes consultent régulièrement entre autres, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs.

Par ailleurs, des organismes comme le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ) ou le Centre d'étude de l'emploi (CEE) mènent des travaux d'évaluation dans le domaine de l'emploi et de la formation. En décembre 2011, le CEREQ a organisé un colloque sur le thème Évaluation-formation-emploi dont l'objectif était de constituer un réseau de recherche interdisciplinaire en économie-gestion, sociologie, psychologie et sciences de l'éducation⁶².

⁶² Catherine Beduwé (coord.), « Le marché du travail comme lieu d'évaluation des politiques de formation ? », Journée d'échanges en vue de la construction d'un réseau de recherche « Évaluation Formation Emploi », Toulouse, 9 décembre 2011.

Le cas spécifique de la Direction générale de l’Outre-mer (DGOM)

Lors de son audition⁶³ par notre délégation réunie en binôme avec la délégation d’Outre-mer, Hervé Jonathan a rappelé que l’évaluation associée expressément à la prospective est un axe stratégique de l’action de la DGOM. Pour ce faire, l’article 74 de la Loi pour le développement économique des Outre-mer (LODEOM) a notamment créé une Commission nationale d’évaluation des politiques de l’Outre-mer dont le secrétariat est assuré par la DGOM. Le champ de l’évaluation mené par cette délégation répond à trois enjeux : soutenir le développement économique des territoires ; améliorer les conditions de vie et renforcer l’égalité des chances ; fournir un appui pour la gouvernance des territoires. D’après l’auditionné, la DGOM a trois défis à relever :

- l’inter-ministériarité : son positionnement en tant qu’administration de mission, la conduit à évaluer des politiques publiques interministérielles à l’échelle locale ;
- l’inter-territorialité : en situation de discontinuité territoriale, la conception et le pilotage d’évaluations partenariales apparaît complexe ;
- l’ouverture à la société civile : les travaux d’évaluation doivent s’enrichir des points de vue des différents acteurs et secteurs qui la composent.

Les évaluations de la DGOM font l’objet d’une programmation triennale et d’une mise en œuvre collaborative en raison notamment du caractère interministériel des sujets évalués.

Encadré 5 : L’évaluation au ministère des Outre-mer

Au sein de la Direction générale de l’Outre-mer, la sous-direction de l’évaluation, de la prospective et de la dépense de l’État (SDEPDE) conduit ou coordonne l’évaluation des politiques engagées par l’État en Outre-mer, ainsi que les études prospectives et les réflexions et analyses stratégiques, territoriales ou thématiques. Elle assure la conduite ou le suivi de la dépense de l’État en Outre-mer et participe à l’élaboration et à la synthèse des statistiques nationales relatives à l’Outre-mer.

La sous-direction comprend trois bureaux dont l’un est réservé à l’évaluation des politiques publiques et à la prospective. Ce bureau a pour mission entre autres, la coordination et la conduite de l’évaluation des politiques engagées en Outre-mer par le ministère des Outre-mer ou les autres ministères en partenariat avec les acteurs concernés. Le bureau assure en outre le secrétariat de la Commission nationale d’évaluation des politiques de l’État Outre-mer (CNEPEOM) avec sept membres dont quatre chargés d’étude : trois pour l’« évaluation des politiques publiques et prospective » et un pour la « modélisation des économies ultramarines ». Le champ couvert tient dans la description de l’ensemble des politiques, programmes, mesures, actions autour de trois dimensions : territoriale, thématique et temporelle.

Le bureau travaille sur la base d’un plan triennal d’évaluation réalisé en concertation avec l’ensemble des services du ministère. Chaque thème d’évaluation conduit ensuite à un cahier des charges, une procédure de marchés publics et le suivi des travaux du prestataire retenu dans le cadre d’un comité de pilotage. Un rapport final est remis au directeur et au ministre et une synthèse de quatre pages est adressée à l’ensemble des décideurs publics. Il s’agit donc d’une démarche interministérielle et partenariale dans la conception, la mise en œuvre et le suivi des projets d’évaluation.

Pour chaque projet, un dispositif de suivi de l’évaluation est mis en place. Il comprend le commanditaire, le comité de pilotage, le comité technique dans certains cas, le chef de projet (responsable de l’évaluation) et l’évaluateur.

⁶³ Audition réalisée le 11 mars 2014.

Au cours de l'étude, chaque phase fait l'objet d'un rapport d'étape. D'un volume de 20 à 30 pages, le rapport final est remis après le dernier rapport d'étape et adressé au maître d'ouvrage dans la perspective de la prise de décisions.

❑ *Les corps d'inspection*

L'évaluation fait partie des missions explicitement mentionnées dans les textes organisant la plupart des corps d'inspection générale, à l'instar de l'Inspection générale des finances dont l'évaluation en matière administrative, économique et financière s'effectue généralement en amont des travaux exploratoires sur la « modernisation de l'État et de la gestion publique ».

La Cour des comptes

La mission d'évaluation expressément confiée à la Cour des comptes est relativement récente. La loi constitutionnelle de juillet 2008 prévoit que la Cour « *assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du gouvernement ; assiste le Parlement et le gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques ; contribue à l'information des citoyens par ses rapports publics* ».

Selon la loi 2011-140 du 3 février 2011, le président de l'Assemblée nationale et le président du Sénat peuvent saisir la Cour de demandes d'évaluation, sous forme de rapports. La Cour peut également s'autosaisir.

Lors de son audition, Françoise Bouygar d a précisé que du point de vue de la Cour : « *il s'agit de l'étude d'une politique dans ses différentes dimensions (économique, sociale et financière), conduite de manière transversale et pluridisciplinaire, associant les expertises disponibles, menée de manière partenariale, associant les parties prenantes de la politique examinée et comportant une dimension de comparaison internationale* ».

Elle a également rappelé que pour préparer la mise en œuvre de cette nouvelle mission, un rapport a été demandé par le premier président de la Cour des comptes à Claude Thélot. Ce dernier a formulé plusieurs recommandations sur les modalités et conditions de réalisation des évaluations. En amont des conclusions du rapport, la Cour a aussi souhaité réaliser six évaluations tests. Sur la base de cette expertise, elle a fait le choix d'intégrer dans sa mission d'évaluation certains principes et modes opératoires tels que :

- la collégialité et le débat contradictoire avec les autres instances en charge des politiques évaluées ;
- le choix de ne pas créer au sein de la Cour un service dédié à l'évaluation mais de privilégier une approche sectorielle par chacune des chambres ;
- la réalisation d'une note de faisabilité avant chaque évaluation, même si la demande émane du gouvernement ou du Parlement ;
- la création d'un comité d'accompagnement pour la conduite des évaluations réunissant les parties prenantes et les experts du sujet ;
- la création d'une cellule d'appui et d'animation à l'évaluation pour apporter les informations utiles aux différentes chambres sur les aspects méthodologiques et au lancement d'appels d'offres si la Cour voulait avoir un marché, par exemple pour réaliser une étude quantitative.

Françoise Bouygard a ajouté que les difficultés rencontrées pour assurer cette nouvelle mission portaient en premier lieu sur les moyens ainsi que sur la compatibilité de l'exercice évaluatif avec le « cœur de métier » de la Cour, axé historiquement sur le contrôle. Elle a indiqué que d'emblée pour préserver son cœur de métier, la Cour a choisi de limiter le nombre de ses rapports d'évaluation à cinq par an.

Ensuite, la Cour s'est attachée à faire la distinction entre sa mission de contrôle – qui vise à déceler des écarts de gestion et de comptabilité d'une entité, en ayant une posture critique – et sa mission d'évaluation qui permet de valoriser les aspects positifs d'une politique publique mais aussi d'identifier ses éventuelles défaillances et de proposer des voies d'amélioration. Pour l'auditionnée, l'exercice est particulièrement difficile car il demande aux magistrats d'opérer un changement de posture mais il permet toutefois à la Cour d'améliorer ses pratiques professionnelles sur les contrôles eux-mêmes.

Enfin, Françoise Bouygard a souligné une autre limite dans le processus d'évaluation de la Cour : le rapport restitué *in fine* résulte du délibéré des magistrats de la Cour et non des comités d'experts. Si son indépendance constitue l'un de ses atouts, l'auditionnée a toutefois émis des réserves sur la pluralité de l'expertise et le caractère récent de la culture évaluative de la Cour.

Les dispositifs recouvrant plusieurs ministères

La démarche interministérielle d'évaluation a été promue par le gouvernement de Michel Rocard en 1990. Un dispositif d'évaluation interministériel a été mis en place au Commissariat général du plan. D'après Mireille Elbaum, à l'époque on avait reproché à ce dispositif de s'être enfermé dans des problèmes méthodologiques menant à des évaluations complexes et longues, ce qui a conduit à le remettre en cause. Toutefois, la démarche n'a pas disparu complètement et de nombreux dispositifs interministériels existent aujourd'hui. Il est difficile de tous les nommer. Nous citerons ici à titre d'exemple, le cas de la DATAR – dispositif de portée régionale et intégré au Commissariat général à l'égalité des territoires en 2014 – et celui du SGMAP qui occupe une place centrale dans l'organisation administrative.

□ Le SGMAP

Le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, mis à disposition du Premier ministre, regroupe l'ensemble des services en charge de la politique de modernisation jusqu'alors dispersés, et tente d'instaurer une « nouvelle cohérence » dans la modernisation de l'action publique. Pour ce faire, il réunit trois entités : la Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique, anciennement direction générale à la modernisation de l'État ; la Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication (DISIC) ; la mission chargée de la mise à disposition des données publiques (Etalab).

D'après Julien Rencki, ancien Secrétaire général de cette structure⁶⁴, le principal objectif des évaluations menées dans le cadre de la MAP est d'améliorer les services publics, tout en contribuant à la maîtrise des finances publiques dans une « logique d'ajustement budgétaire différencié et d'économies intelligentes ». Propos réaffirmés par les nouveaux responsables du SGMAP⁶⁵. La démarche consiste à identifier et s'interroger sur les objectifs poursuivis par

⁶⁴ Alors qu'il occupait cette fonction, M. Rencki nous a accordé un entretien qui s'est déroulé le 14 mars 2014.

⁶⁵ Entretien réalisé avec M. Bossini, directeur-adjoint à la Secrétaire générale et M. Maymil, chef du département évaluation des politiques publiques au SGMAP.

les décideurs, les besoins des bénéficiaires finaux et les résultats de l'action publique. Elle obéit à une méthode normée (cadrage, diagnostic, scénarios de transformation), cadencée par des étapes d'association des principales parties prenantes et des temps réservés à la décision politique (RIM⁶⁶ et CIMAP⁶⁷). Cette méthode diffère notamment de celle appliquée habituellement par les inspections.

Le SGMAP anime et coordonne l'ensemble des évaluations pour le compte du Premier ministre. Il est responsable de la préparation du CIMAP et participe au comité de pilotage des évaluations. Il peut aussi fournir une aide technique, voire des solutions et moyens pour la consultation des parties prenantes, la production des travaux d'évaluation et/ou la mise en œuvre des scénarios.

Les évaluations du SGMAP doivent porter sur l'ensemble des politiques publiques et sociétales, représentant en termes monétaires 1 200 Md € par an⁶⁸. Cependant actuellement, environ un quart de ces dépenses fait l'objet d'une évaluation.

Le CIMAP du 17 juillet 2013 a arrêté la liste et le calendrier de 40 évaluations dans plusieurs domaines qui devraient contribuer à réduire de 50 Md € le déficit public d'ici à 2017, conformément à la programmation budgétaire⁶⁹.

Le bilan écoulé de l'année 2014 fait apparaître que sur les 61 évaluations décidées, 59 ont été lancées, 58 sont achevées, avec un taux de publication du rapport d'évaluation supérieur à 70 %.

❑ LA DATAR

Intégrée au sein du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) en 2014⁷⁰, la DATAR animait des évaluations dans le cadre de deux programmations régionalisées : les Contrats de projets État-région (CPER) et les Programmes opérationnels (PO) européens FEDER.

66 Réunion interministérielle (RIM).

67 Le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP) est l'instance politique qui choisit les sujets, se fait rendre compte de l'état d'avancement des travaux et valide les décisions de transformation ou de réforme.

68 Cela voudrait dire que la MAP viserait à étendre l'évaluation aux politiques des administrations de la Sécurité sociale.

69 La ventilation de ces économies est la suivante : 18 milliards pour l'État et les 550 opérateurs qui en dépendent ; 11 milliards pour les collectivités territoriales (sous forme de baisse de dotations) ; 21 milliards pour la Sécurité sociale (réduction des dépenses d'assurance maladie, réformes des branches famille, retraite, assurance-chômage).

70 Le décret n° 2014-394 du 31 mars 2014 crée le Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), qui réunit les missions et les agents de la délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR), du Secrétariat général du comité interministériel des villes et de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances au sein d'un service placé sous l'autorité du Premier ministre. L'article 2 définit les missions du CGET qui est chargé en particulier de concevoir et de mettre en œuvre la politique nationale d'égalité des territoires et d'en assurer le suivi et la coordination interministérielle. Les articles 3 à 6 définissent l'organisation du CGET. Celui-ci comporte trois directions : la direction de la ville et de la cohésion urbaine est dédiée à la conception et la mise en œuvre de la politique de la ville et assure notamment la programmation et l'exécution des crédits de la politique de la ville ; la direction des stratégies territoriales est chargée de définir la stratégie du Commissariat général : elle s'appuie sur les compétences de ce dernier en termes d'observation et d'études, concrétise les évaluations effectuées et diffuse les travaux du CGET, notamment auprès des collectivités territoriales ; la direction du développement des capacités des territoires pilote l'ensemble des politiques d'égalité des territoires, en lien avec les services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales. Elle est plus spécifiquement chargée du développement des territoires fragiles et à enjeux.

Il en est ainsi de l'évaluation des PO et des CPER de la période 2000-2006. Tirant les enseignements de cette période, la DATAR a dans un premier temps axé ses travaux sur la préparation des PO et des CPER 2007-2013 (diagnostic territorial stratégique, évaluation *ex ante* et évaluation de l'impact environnemental des politiques publiques au niveau régional), puis sur la structuration des dispositifs nationaux et régionaux de suivi et d'évaluation de ces programmes. Ces travaux se sont faits en coopération avec l'Association des régions de France (ARF), à la suite d'une convention signée en janvier 2008 entre l'État et les conseils régionaux qui vise à améliorer les outils et dégager des méthodologies communes permettant d'organiser en amont la vision stratégique à l'échelle nationale, sans obérer la capacité d'initiative régionale. Ce travail commun a abouti à plusieurs initiatives : définition d'indicateurs nationaux ; développement de deux outils (Presage et Nectar qui est destiné au calcul des émissions carbone) ; mise en place de l'Observatoire des territoires qui se consacre aux « indicateurs territorialisés de contexte » ; définition des plans d'évaluation régionaux ; mise en place d'instances nationale et régionales de pilotage de l'évaluation État/Régions et PO/CPER.

Par ailleurs, la DATAR pilotait depuis 2002, un programme national de formation des chargés de mission évaluation des conseils régionaux et des Secrétariat général pour les affaires régionales (SGAR) en vue de développer des compétences au niveau régional en matière d'évaluation.

Enfin, la DATAR conduisait d'autres évaluations engagées de sa propre initiative.

Dans le cadre du CGET, la compétence évaluative est intégrée au sein de la « direction des stratégies territoriales » qui comporte notamment un bureau « évaluation et expérimentation » et un autre « prospective et études ».

Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective

Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, (CGSP-France Stratégie) a reçu par décret deux missions centrales : l'évaluation et la concertation.

Les évaluations du CGSP portent sur des politiques relativement larges comme le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi ou encore la politique d'innovation⁷¹ et se caractérisent par un dispositif de concertation (comité *ad hoc*) dès l'origine de l'évaluation, une attention à la pluralité des points de vue et une approche séquentielle de l'évaluation (recueil d'informations, analyses...).

Le CGSP participe également à la coordination des évaluations. À ce titre, il a contribué à la mise en place d'une grille de sélection des politiques à évaluer à l'attention des ministères.

Lors de son audition, Delphine Chauffaut a énuméré quatre interrogations pour la démarche évaluative du CGSP :

- Le différentiel de temps entre la recherche et la politique. Le CGSP n'a pas de réponse définitive à cette question, hormis de tenter de produire des résultats de façon progressive, au fur et à mesure de la disponibilité des informations.
- La dimension participative : la présence des usagers, des bénéficiaires et des parties prenantes dans l'évaluation se développe.

⁷¹ Dans le cadre du plan innovation rendu public le 4 novembre 2013, une commission d'évaluation des politiques d'innovation est mise en place au sein du CGSP. Elle a pour mission d'évaluer le système français d'innovation dans sa globalité comme dans ses composantes.

- La bonne compréhension des méthodes (qu'apportent les différentes méthodes ? Comment mobiliser les résultats ?) : le CGSP travaille sur les méthodes d'évaluation socio-économique des projets.
- Le débat autour des résultats, débat animé autour de comités *ad hoc* et du comité des évaluations.

Sur ce point particulier, on pourrait envisager selon l'auditionnée, une collaboration entre le CESE et le CGSP car le Conseil est de fait un lieu de débat et de concertation.

Par ailleurs, le Conseil d'orientation des retraites (COR) et le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE) qui font partie du réseau du CGSP réalisent aussi des travaux d'évaluation dans leurs domaines respectifs. Parmi ceux-ci, on peut citer les rapports du COE sur l'évaluation des aides à l'emploi⁷².

Les assemblées constitutionnelles et l'évaluation

Le Parlement

Au cours des décennies écoulées, plusieurs structures communes aux deux Assemblées ont été mises en place puis supprimées ou remplacées. On peut par exemple citer l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST), créé par la loi du 8 juillet 1983, instance indépendante composée de huit députés et huit sénateurs, dont l'objet est d'informer le Parlement et de l'aider à apprécier les orientations de la politique gouvernementale dans les domaines de la science et de la technologie, en commandant des études, en organisant des auditions et en procédant à des évaluations ciblées.

À la suite de la dernière révision constitutionnelle qui mentionne explicitement dans l'article 24 de la Constitution que le Parlement « évalue les politiques publiques », l'Assemblée nationale a créé un Comité d'évaluation et de contrôle (CEC)⁷³ des politiques publiques, destiné à remplir trois missions :

- réaliser des travaux d'évaluation sur des sujets transversaux de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente ;
- donner son avis sur une étude d'impact accompagnant un projet de loi ;
- organiser des débats en séance publique sur les conclusions de ses rapports, de ceux des missions d'information ou de tout autre sujet de contrôle portant sur des thèmes particuliers.

En amont, l'Assemblée nationale avait mis en place depuis plusieurs années, deux missions permanentes chargées de veiller à l'efficacité des dépenses publiques :

- la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), pour contrôler l'utilisation des deniers publics ;
- la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale (MECSS), pour vérifier l'application des lois précitées et procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la Sécurité sociale.

⁷² Les aides aux entreprises en faveur de l'emploi ; évaluation d'ensemble (rapport n° 1) ; évaluation des principaux dispositifs (rapport n° 2), avril 2013.

⁷³ Ce Comité a été créé par la réforme du règlement du 27 mai 2009.

Inspirée du *National Audit Office* du Parlement britannique⁷⁴, la MEC est placée sous la responsabilité de la Commission des finances et résulte de la volonté d'accroître la qualité de l'évaluation parlementaire en matière budgétaire. S'appuyant sur l'expertise de la Cour des comptes, elle a pour mission d'inciter les administrations publiques à raisonner en termes d'objectifs/résultats/contrôles.

Du côté du Sénat, il n'existe pas d'institution équivalente au CEC. Néanmoins certains travaux de cette assemblée ont une dimension évaluative et sont réalisés de façon transversale par les différentes formations de travail existantes, les commissions et délégations notamment.

Lors de notre entretien avec Gilles Carrez, ce dernier a affirmé que l'évaluation est un outil indispensable pour favoriser la baisse des dépenses publiques et notamment celles de fonctionnement qui sont financées par la dette. Il s'étonne que les importants travaux d'évaluation effectués dans notre pays ne débouchent que trop rarement sur des décisions. À ce titre, il parle « d'évaluation alibi » qui ne serait pas suivie d'effet mais permettrait de justifier la prise en compte d'une problématique. Enfin pour Gilles Carrez, l'un des principaux « points noirs » en matière d'évaluation concernerait les collectivités territoriales qui feraient l'objet d'un nombre insuffisant d'évaluations alors même que leurs compétences n'ont cessé de croître au cours de la dernière décennie et sont appelées à augmenter dans les prochaines années.

Le CESE

En matière d'évaluation, la démarche du CESE connaît deux périodes distinctes : avant et après la loi organique de janvier 2010.

□ À partir de 1990 : appel au Fonds national de développement de l'évaluation

Le décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation avait créé un comité interministériel de l'évaluation chargé de développer et de coordonner les initiatives gouvernementales en matière d'évaluation des politiques publiques.

Outre la création d'un Conseil scientifique de l'évaluation chargé de développer des méthodes d'évaluation et définir une déontologie en la matière, un Fonds national de développement de l'évaluation avait été inscrit au budget du Commissariat général du Plan.

L'article 6 de ce décret disposait que le CES pouvait faire appel à ce Fonds « *dans la limite du cinquième de la dotation annuelle de ce dernier, pour faire procéder à des travaux d'évaluation, sous réserve de l'avis favorable du Conseil scientifique de l'évaluation* ».

Le CES a fait usage pour la première fois de cette faculté en 1993 dans le cadre d'un avis sur *L'évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement*⁷⁵. Le dossier d'évaluation avait mobilisé à l'époque le concours de neuf bureaux d'études pour un coût d'environ 1,1 million francs, soit un peu plus de 150 000 euros et fait l'objet d'un rapport de synthèse réalisé par un professeur d'université, joint en annexe du rapport publié au Journal officiel.

Cette procédure fut utilisée à deux autres reprises : en 1994 et 1995. Dans l'avis sur *La politique d'aides à la localisation des activités dans les zones de conversion* (1994,

⁷⁴ Assemblée nationale, *L'évaluation des politiques publiques*, Fiche de synthèse n° 50.

⁷⁵ Avis du CES adopté le 15 décembre 1993 sur le rapport de M. Marcel Lair.

rapporteur Jean-Claude Bury), les rapports d'évaluation quantitative, qualitative et de synthèse figurent en annexe ; ils sont réalisés par deux cabinets privés : l'Institut de recherche et d'études qualitatives et quantitatives (IREQ) et Opus H.W, une société d'études de marché et de sondages. De même en 1995, l'avis présenté par Geneviève de Gaulle-Anthonioz et relatif à l'*Évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté* comporte deux parties de nature évaluative, sur la base d'une enquête confiée au Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) et des analyses effectuées par le Centre d'économie des besoins sociaux de la faculté des sciences économiques de Nantes (CEBS).

Progressivement, cette procédure évaluative est tombée en désuétude en raison de sa complexité et de son coût.

En 1998, le Conseil scientifique de l'évaluation a été remplacé par le Conseil national de l'évaluation (CNE), composé de 14 membres dont trois issus du CES. Ce conseil devait concourir avec le Centre d'analyse stratégique qui a succédé au Commissariat général du plan, à l'évaluation des politiques publiques conduites par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs.

Le décret du 18 novembre 1998 a ensuite abrogé celui du 22 janvier 1990, supprimant ainsi le Fonds national de développement de l'évaluation. Depuis, le CESE ne bénéficie d'aucun abondement budgétaire spécifique lui permettant de réaliser des évaluations soit directement, soit par l'intermédiaire d'organismes externes, publics ou privés.

□ Depuis 2010 : l'évaluation est devenue une compétence contributive

La loi organique du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental dispose dans son article 4 que cette assemblée « *contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social et environnemental* ». Rappelons toutefois que par le passé, notre assemblée est déjà intervenue dans le domaine de l'évaluation à plusieurs reprises et parfois par obligation légale. Ainsi, la loi du 5 mars 2007 sur le Droit au logement opposable (DALO) disposait dans son article 12 que le Conseil a pour mission d'en évaluer l'application avant le 1^{er} octobre 2010⁷⁶.

Avec cette loi du 28 juin 2010, le CESE dispose donc désormais d'une légitimité législative pour contribuer à l'évaluation des politiques publiques. Au regard de cette mission, son Bureau a décidé notamment de créer une délégation dont le champ de compétences porte à la fois sur la prospective et l'évaluation.

Ce double champ de compétences, par nature transverse, ne doit pas être perçu comme étant exclusivement du ressort de la délégation puisque chaque section a la possibilité d'adopter une démarche évaluative et/ou prospective pour toute saisine qui le nécessiterait.

En effet dans le fonctionnement courant du CESE, chaque formation de travail décide de la place à accorder à l'évaluation dans ses travaux en fonction notamment des problématiques soulevées par la saisine, des délais impartis et de l'existence de travaux d'évaluation sur le sujet. Par ailleurs, la délégation pourrait être saisie par les sections du CESE en la matière.

⁷⁶ C'est en vertu de cet article que notre assemblée a adopté le 10 septembre 2010 un rapport et un avis intitulés *Évaluation relative à la mise en œuvre du chapitre 1^{er} de la loi instituant le droit au logement opposable*.

À ce titre, on peut citer deux exemples : i) l'avis *40 ans de formation professionnelle* adopté le 13 décembre 2011 qui a fait suite à une saisine gouvernementale demandant spécifiquement à la section du travail et de l'emploi de procéder à une évaluation de cette politique ; ii) l'avis *Pôle emploi et la réforme du service public de l'emploi : bilan et recommandations* adopté le 15 juin 2011. Dans ce cadre, la section du travail et de l'emploi s'est notamment appuyée sur trois rapports d'évaluation émanant de l'IGAS, de l'IGF et de Pôle emploi. Elle a décidé d'utiliser ces travaux en auditionnant leurs auteurs et en exploitant leurs résultats pour établir des éléments de constat, complétés par plusieurs entretiens et visites *in situ*. Un questionnaire élaboré par le rapporteur a également été envoyé aux responsables administratifs du service public de l'emploi. Le recueil de ces données a permis de dresser un diagnostic assez complet et suffisamment solide pour alimenter la réflexion de la section sur les axes de proposition.

La section a cependant rencontré certaines difficultés qui portaient essentiellement sur son manque de moyens d'investigation et le degré de coopération des organismes évalués. Toutefois le contexte des travaux, le positionnement institutionnel du CESE et le pluralisme de ses membres ont facilité les démarches collaboratives auprès des organismes concernés.

Les activités d'évaluation au niveau territorial

Deux facteurs sont à l'origine du développement de l'évaluation des politiques publiques au niveau territorial, tant décentralisé que déconcentré :

- les fonds structurels européens ont consacré l'obligation d'évaluer les programmes contractualisés, selon un cadre commun à l'ensemble des États membres bénéficiaires de ces fonds ;
- l'évolution des relations entre l'État et les collectivités territoriales, la contractualisation croissante à l'instar des contrats de plan État-région et les expérimentations locales ont favorisé la diffusion des pratiques évaluatives au niveau des territoires.

Dans la mesure où les Contrats de plan État-région (CPER) ont mobilisé d'importants financements européens dans les années 1990, leur mise en œuvre a été fortement marquée par le cadrage communautaire exigeant une évaluation (*cf. infra*).

Hormis les obligations européennes, l'engagement des collectivités territoriales dans l'évaluation relève donc essentiellement de dynamiques volontaristes voire expérimentales. Des structures d'évaluation ont d'abord été mises en place au niveau régional dans un objectif d'autonomisation et de légitimité de cet échelon, avant d'être suivies par les conseils généraux pour les compétences sociales et enfin par les intercommunalités et certaines communes dans le cadre notamment des évaluations de la politique de la ville.

Selon Françoise Bouygard auditionnée par la délégation, au niveau de chaque région, il est essentiel de mener des travaux d'évaluation pour comprendre ce qui est fait et connaître les résultats de l'action sur le terrain. Cette démarche lui paraît plus importante que ce qui se pratique à Paris, au ministère, où on essaie de comparer les résultats de telle région à ceux d'une ou des autres (cette pratique est souvent appelée *benchmarking* ; *cf.* chapitre 3).

D'après François Mouterde, ex-président de la Société française de l'évaluation, environ 20 % des grandes villes pratiquent l'évaluation systématique et ont constitué une cellule ou mission spécialisée. 80 % des conseils régionaux et 40 % des conseils généraux y ont également recours.

Généralement la taille du territoire, le nombre d'habitants et le coût de l'évaluation conduisent à ce que ces pratiques se réalisent plutôt dans les grandes villes, les villes de moins de 50 000 habitants étant moins concernées.

Les évaluations réalisées au niveau des territoires semblent y être mieux valorisées⁷⁷.

L'évaluation dans les Chambres régionales et territoriales des comptes (CRTC)

Les CRTC sont des juridictions administratives spécialisées, comme la Cour des comptes. Elles sont composées des 15 Chambres régionales des comptes (CRC) contre 22 au début, réservées à la France métropolitaine et des Chambres territoriales des comptes (CTC) qui exercent en Outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique, La Réunion, Mayotte).

Issues de la décentralisation, les CRTC exercent sur les collectivités territoriales et leurs établissements publics une triple compétence : jugement des comptes des comptables publics ; examen de la gestion ; contrôle budgétaire.

Les CRTC sont des juridictions indépendantes qui fixent librement leur programme de contrôle sans recevoir d'instructions de la Cour des comptes. Elles lui sont cependant liées par deux canaux : le président de la Cour des comptes préside le Conseil des CRTC ; les présidents des CRTC sont des magistrats de la Cour des comptes. Les magistrats officiant au sein des CRTC sont inamovibles, c'est-à-dire qu'ils ne peuvent être révoqués, sanctionnés ou déplacés qu'en vertu d'une procédure spéciale.

Par ailleurs, dans le cadre de la mission d'évaluation des politiques publiques confiée à la Cour des comptes, la pratique des enquêtes communes avec les CRTC s'est développée *via* le comité de liaison. Celles-ci contribuent donc aux enquêtes thématiques en évaluant les actions publiques et les conditions de leur mise en œuvre au niveau local. À ce titre, l'article L211-8 du code des juridictions financières dispose que « *l'examen de la gestion porte sur la régularité des actes de gestion, sur l'économie des moyens mis en œuvre et sur l'évaluation des résultats atteints par rapport aux objectifs fixés par l'assemblée délibérante ou par l'organe délibérant* ».

L'évaluation dans les conseils régionaux et les CESER

Des conseils régionaux procèdent régulièrement à l'évaluation des dispositifs que les régions mettent en place ou qu'elles sont chargées de mettre en œuvre, à l'instar du Conseil régional d'Île-de-France qui a créé en 2014, une mission d'information et d'évaluation relative aux logements de fonction dont la région assure la gestion au titre de sa compétence sur les lycées et les logements sociaux sur lesquels elle dispose d'un droit de réservation.

Enfin, même si l'évaluation des politiques publiques ne relève pas explicitement des prérogatives des CESER, ceux-ci ont *de facto* une démarche évaluative. Par exemple ils examinent le budget annuel de la région, les schémas de transport, la formation initiale et professionnelle, etc.

L'assemblée des CESER de France nous a fourni de plus amples informations sur les démarches entreprises par les CESER en matière d'évaluation. Il apparaît que l'approche évaluative est prise en compte de façon récurrente dans de nombreux travaux mais sous des formes distinctes. Ainsi :

- plusieurs CESER en particulier celui de Bretagne ont récemment produit des travaux qui visent à développer la démarche d'évaluation pour éclairer et améliorer

⁷⁷ *Cahier connaissance sur Évaluation*, n° 5, mars 2014.

- la compréhension ainsi que le suivi des politiques publiques menées par les régions. De même, le CESER Champagne-Ardenne a publié un guide portant sur l'évaluation de ses propres travaux ;
- certains CESER ont également participé à des évaluations engagées par les conseils régionaux sur divers dispositifs, à l'instar notamment du CESER Centre-Val de Loire sur les aides à l'artisanat ou celui de la Réunion sur les programmes opérationnels des fonds européens ;
 - le CESER des Pays de la Loire a mené de sa propre initiative, une évaluation sur l'action éducative régionale en tenant compte des coûts et des moyens utilisés ;
 - le CESER Bourgogne prépare actuellement un cahier des charges portant sur une évaluation à conduire dans le cadre d'une auto-saisine en cours de validation.

Tout comme le CESE, la plupart des CESER intègrent donc la dimension évaluative dans la conduite de leurs travaux et en tirent de nombreux enseignements pour accomplir leur mission consultative auprès des instances politiques de la région.

Autres acteurs et opérateurs de l'évaluation

Les chercheurs et universitaires

Traditionnellement dans les pays anglo-saxons, les milieux universitaires et de recherche jouent un rôle très actif dans le domaine de l'évaluation. Lors de son audition, Yann Algan a cité l'exemple de l'*Institute of Fiscal Studies* (IFS) qui est un centre de recherche et d'évaluation des politiques publiques indépendant au Royaume-Uni. Les chercheurs qui passent par l'IFS occupent ensuite des postes importants et sont aux manettes du gouvernement et des principales décisions, à l'instar de George Osborne, ministre du Trésor. De même aux États-Unis, la plupart des membres du cabinet du président Obama sont issus du monde scientifique.

En France, l'implication des chercheurs et universitaires dans le domaine de l'évaluation est plus récente. Elle se développe sous l'effet de trois facteurs : le renforcement de la culture de l'évaluation ; le développement d'évaluations dites indépendantes ; la réforme des universités qui conduit, entre autres, les chercheurs et les laboratoires à chercher des financements externes.

Ainsi, le Fonds d'expérimentation pour la jeunesse vise à financer des évaluations de politiques publiques sur des appels à projets ; ces derniers sont sélectionnés par un groupe de chercheurs internationaux de façon transparente.

Lors de son audition, Yann Algan a fait état de trois grandes expérimentations réalisées au Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences Po grâce à ce genre de Fonds : l'expérimentation sur l'impact de la médiation par les pairs pour lutter contre le harcèlement à l'école, avec un budget de 500 000 euros ; le groupement de jeunes créateurs ; l'évaluation du permis gratuit.

Par ailleurs, l'École d'économie de Paris de même que le Centre de recherche en économie et statistique (CREST) ou encore le Centre de l'étude de l'emploi (CEE) et le Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie (CREDOC) participent régulièrement à l'évaluation des politiques publiques notamment à travers les appels d'offres des administrations.

D'après Yann Algan, cette tendance marque un changement encore insuffisant selon lui : même si certaines cellules au niveau des ministères sont devenues de plus en plus sensibles à ce genre de pratique. Ainsi, Éric Debarbieux, responsable d'une délégation ministérielle sur le harcèlement à l'école et qui a développé une méthode pour lutter contre, a accepté de faire évaluer cette méthode de façon indépendante.

Cet attrait grandissant pour l'évaluation dans les milieux académiques français est également relevé par Mireille Elbaum lors de son audition : « *chez les économistes, les préoccupations d'évaluation se développent. C'est une avancée, car ces derniers pratiquaient plutôt des approches théoriques et se confrontaient peu à des démarches empiriques* ». L'auditionnée précise néanmoins qu'il n'est pas question de considérer ces travaux empiriques comme l'alpha et l'oméga de l'évaluation.

Par ailleurs Mireille Elbaum a rappelé que si la participation des chercheurs monte effectivement en puissance, les diversités géographiques sont importantes selon les compétences mais aussi l'histoire de ces universités. À cet égard, elle fait part d'une expérience dans le cadre d'une étude pour les ministères de la Recherche et du Travail concernant les capacités d'études sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle. Pour la réaliser, elle a été amenée à dialoguer avec les centres associés du CEREQ et a ainsi pu constater que si tous sont censés travailler avec les régions sur la formation professionnelle, chacun possède des compétences particulières (histoire, droit, traitement de données statistiques, etc.) qui conduisent à une extrême différence dans les réponses données aux interlocuteurs régionaux et locaux.

Les cabinets de conseil privés

Des cabinets de consultants privés jouent aussi un rôle de plus en plus important dans l'évaluation des politiques publiques. Selon le LIEPP, si la demande des administrations a d'abord nourri et structuré l'offre émanant du secteur privé, cette offre est parvenue par la suite à susciter une demande et établir une forme de dépendance des acteurs publics à l'égard des opérateurs privés, à travers notamment les différents chantiers de réforme de l'État⁷⁸.

Par ailleurs, le développement de règles évaluatives formatées par l'État et relayées dans les dispositifs territoriaux a permis à ces cabinets de se positionner en tant que « producteurs légitimes » des travaux délégués par les collectivités territoriales.

Cette approche marchande de l'évaluation semble avoir généré un véritable marché du conseil et constitue pour les cabinets qui s'y engagent, un produit spécifique⁷⁹.

Une étude réalisée par la Cour des comptes à la demande de la Commission des finances du Sénat énumère les difficultés que peut engendrer un recours systématique aux cabinets de conseil privés. Tout en soulignant que ce genre de pratique « *peut, dans certaines situations, se révéler utile, voire indispensable* », la Cour constate cependant que l'État ne fait pas suffisamment appel à ses propres compétences et ce, en dépit du coût nettement plus élevé des cabinets privés, les dépenses afférentes au travail d'un haut fonctionnaire étant de l'ordre de 500 euros par jour contre 1 500 euros pour un consultant externe.

⁷⁸ LIEPP, *op. cit.*

⁷⁹ N. Matyjasik, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée*, thèse de doctorat, Université Montesquieu, Bordeaux IV, 2010.

D'après la Cour la multiplication des recours à des conseils extérieurs peut entraîner une véritable dépendance de l'État, affaiblir graduellement ses capacités d'expertise internes et amoindrir son aptitude à piloter des projets stratégiques.

Elle recommande par ailleurs à l'État de diversifier ses prestataires de conseils, certains ministères ayant toujours recours aux mêmes. En effet, dix cabinets se partagent 40 % du volume des contrats.

La dépense de l'ensemble des administrations publiques pour ce type de prestation s'élevait en 2011 à 1,1 milliard d'euros. Toutefois, le recours aux cabinets privés est plus faible en France qu'en Allemagne ou en Grande-Bretagne qui dépensent respectivement trois et quatre fois plus que notre pays en la matière.

Pour le périmètre de l'État (services centraux et déconcentrés), les autorisations d'engagement pour la période 2011-2013 sont estimées à 469 millions d'euros, soit un peu plus de 150 millions d'euros par an. Il s'agit là d'une estimation car il n'y a pas de suivi budgétaire centralisé. Les plus gros fournisseurs sur la période 2011-2013 sont Capgemini (près de 56 millions d'euros facturés), BearingPoint (19 millions) et McKinsey & Company (19 millions également).

La Société française de l'évaluation (SFE)

La SFE a été créée en 1999 en tant qu'association de la loi 1901.

Selon Pierre Savignat, président de la SFE⁸⁰, cette dernière se présente comme un espace de réflexion, de mise en commun des pratiques et de promotion du thème de l'évaluation dans la société. Elle est à l'origine d'une « charte de l'évaluation des politiques publiques ».

La SFE regroupe des organismes et individus qui s'intéressent à l'évaluation : administrations, élus, associations, consultants, centres de recherche, universitaires... Elle a 350 adhérents individuels et 400 ayant droits d'adhérents institutionnels⁸¹.

Les principales activités de la SFE reposent sur la diffusion de la Charte de l'évaluation des politiques publiques, les représentations institutionnelles, la mise en place de groupes et clubs régionaux de travail, la rédaction de publications et l'organisation de journées d'études et de colloques. Elle organise tous les deux ans, la Journée française d'évaluation.

En externe, elle a des partenariats avec le SGMAP, les écoles de service public, l'association française de statistique, etc., ainsi qu'avec le CESE à travers la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques⁸².

L'activité de la SFE a enfin une dimension internationale, notamment en direction des pays européens qui ont pour la plupart des structures similaires, ainsi qu'avec certains pays francophones au nombre desquels on peut citer le Canada.

Avec l'appui du SGMAP, la SFE a publié en novembre 2014 un « baromètre de l'évaluation ».

Les organisations représentatives de salariés et d'employeurs et l'évaluation des politiques publiques

Comme cela a été évoqué au chapitre I, les organisations représentatives de salariés et d'employeurs sont de plus en plus amenées à s'engager, voire à mettre en œuvre des

⁸⁰ Entretien au CESE, le 24 février 2014.

⁸¹ François Mouterde, Allocution d'ouverture, 11^e journées françaises de l'évaluation, Grenoble, 6 juin 2013.

⁸² En effet lors de la création de cette délégation, à titre expérimental une convention a été signée entre les deux institutions.

dispositifs qui relèvent par essence, du champ des politiques publiques. Elles sont ainsi concernées directement ou indirectement par l'évaluation de ces dispositifs.

Par ailleurs et de plus en plus, la question de l'examen de l'utilité d'un certain nombre de politiques publiques figure parmi les préoccupations voire les revendications de ces organisations, comme en atteste par exemple leur présence au sein du Comité de suivi des aides aux entreprises et des engagements (COSAPEE) animé par France Stratégie.

Le sujet est en effet d'importance, la Société française de l'évaluation y a consacré un colloque qui s'est tenu au CESE.

□ *Un contexte nouveau*

Lors de ce colloque, Annie Fouquet observait une *volonté affirmée* de ces organisations à l'endroit de l'évaluation. Ainsi, l'accord national interprofessionnel du 7 janvier 2009 et la loi de novembre 2009 qui l'a suivi, affirment la nécessité de :

- renforcer les démarches d'évaluation des politiques négociées par les « partenaires sociaux⁸³ » (au niveau national interprofessionnel et au niveau des branches professionnelles) ;
- soumettre la définition et la précision des objectifs de formation aux résultats des évaluations qui devront être réalisées.

Ces dispositions confèrent aux « partenaires sociaux » une place dans la conception et la mise en œuvre des actions à évaluer avec la création d'instances d'évaluation. Il s'agit, au niveau paritaire interprofessionnel national, du Conseil national d'évaluations de la formation professionnelle (CNEFP) relevant du Comité paritaire national interprofessionnel de la formation professionnelle (CPNFP).

□ *L'exemple du CNEFP au sein du CPNFP*

Le CNEFP est composé des représentants des organisations syndicales de salariés et d'employeurs et de quatre personnalités qualifiées dont l'une en assure la présidence. Si la volonté de l'évaluation est présente, le comité est confronté néanmoins à deux problèmes récurrents. Le premier concerne le financement de l'évaluation. En effet, le financement des études du CNEFP est assuré par le Fonds paritaire de la sécurisation des parcours professionnels dont l'affectation des ressources est déterminée par une convention cadre avec l'État, argument qui est avancé pour remettre en cause l'éligibilité du financement des études et des évaluations du Comité d'évaluations.

Ce dernier se heurte à un deuxième problème. Au nom de la neutralité de l'évaluation, la présence des organisations syndicales de salariés et d'employeurs en son sein est questionnée au motif que celles-ci sont ordonnatrices des politiques de formation. Or, la pluralité des points de vue est un gage de la réussite d'une évaluation. Ce point sera amplement abordé au chapitre III.

□ *L'exemple du CNFPTLV*

La loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle et au dialogue social met en place le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV).

⁸³ L'expression « partenaires sociaux » renvoie aux organisations syndicales de salariés et d'employeurs. Son usage ne fait pas l'unanimité, des organisations syndicales de salariés considérant qu'elle ne reflète pas la réalité des rapports entre les employeurs et les salariés.

Ce dernier est chargé au plan national, de favoriser la concertation entre les acteurs pour la conception des politiques de formation professionnelle et le suivi de leur mise en œuvre en liaison avec les Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP).

Le CNFPTLV a été installé le 14 avril 2005. Ses missions ont été élargies par la loi sur l'orientation et la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009.

La loi lui confie, entre autres, les missions suivantes :

- Définir les modalités générales de suivi et d'évaluation des CPRDFP transmises aux CCREFP chargés de cette mission et établir une synthèse de leurs travaux.
- Contribuer à l'animation du débat public sur l'organisation du système de formation professionnelle et ses évolutions.

Le CNFPTLV est composé entre autres, de conseillers régionaux ainsi que de représentants de ministères et d'organisations syndicales de salariés et d'employeurs. Il comprend quatre Commissions dont celle de l'évaluation.

La commission d'évaluation est composée elle aussi des représentants de l'État, des régions et des organisations syndicales de salariés et d'employeurs ainsi que de personnalités qualifiées. Elle est présidée par un professeur d'université.

La loi du 5 mars 2014 transforme le CNFPTLV en Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (CNEFOP) en le fusionnant avec le Conseil national de l'emploi (CNE).

Le monde associatif et l'évaluation des politiques publiques

Comme cela a été évoqué au chapitre I, certaines associations de consommateurs, de protection de l'environnement, etc. réalisent souvent de leur propre initiative, des travaux se rapprochant de l'évaluation des politiques publiques.

La Commission européenne et les pratiques de l'évaluation en France

La Commission européenne ne procède pas à l'évaluation directe des politiques publiques en France mais elle exige des évaluations des États membres en contrepartie de ses financements.

Ainsi, à partir des années 1960, la Commission européenne développe l'évaluation des politiques de recherche scientifique et technologique qu'elle finance.

Par ailleurs, comme cela a été évoqué plus haut, la pratique de l'évaluation s'est étendue à d'autres domaines, à l'instar des politiques partenariales que la Commission mène avec les régions. Il en va ainsi de la mise en œuvre des politiques régionales financées par les fonds structurels (FEDER, FSE, etc.). À l'heure actuelle l'évaluation de chaque programme est obligatoire, un budget est prévu à cet effet et conditionne son renouvellement.

En pratique, l'évaluation des programmes communautaires présente trois spécificités :

- elle porte sur des programmes complexes qui impliquent de nombreux acteurs avec des niveaux de responsabilité variés et des objectifs interdépendants ;
- elle se singularise par une gestion décentralisée au niveau régional ou local ;

- elle imprime une temporalité particulière de 5 à 7 ans pour favoriser les effets d'apprentissage et permettre aux évaluations d'apporter leur valeur ajoutée en termes d'accumulation de connaissances.

Sur le plan méthodologique, le cadre communautaire impose trois phases d'évaluation :

- une évaluation *ex ante* obligatoire pour apprécier le positionnement du programme par rapport au diagnostic du territoire ;
- une évaluation intermédiaire à travers la réalisation d'un bilan d'avancement du programme ;
- une évaluation finale afin de rendre compte de l'efficacité des actions et des enseignements à tirer.

D'après le rapport précité du LIEPP, la Commission européenne a joué un rôle moteur dans la diffusion de l'évaluation à travers quatre démarches complémentaires :

- l'initiative *Sound and Efficient Management* (« gestion saine et efficace ») lancée en 1995 a généralisé la création d'unités spécialisées au sein de la Commission européenne ;
- la construction de standards d'évaluation tels les manuels d'évaluation réunis dans la collection MEANS qui matérialise le processus de compilation des « règles de bonnes pratiques » méthodologiques dans les années 1990 ;
- l'assistance portée aux États membres pour l'accompagnement de la mise en œuvre de référentiels d'évaluation ou la résolution de problèmes techniques ;
- la mise en place d'un réseau qui rassemble les évaluateurs des différents pays membres pour un partage de leurs expériences nationales.

La Méthode ouverte de coordination (MOC)⁸⁴ mérite également d'être mentionnée en matière de culture évaluative à l'échelle européenne. Par exemple, elle est utilisée par les États membres pour soutenir la définition, la mise en œuvre et l'évaluation de leurs politiques sociales et développer leur coopération mutuelle. La MOC se veut un outil de gouvernance fondé sur des objectifs et des indicateurs communs, censé compléter les instruments législatifs et financiers de la politique sociale et participer à la mise en œuvre du processus de coordination des politiques sociales, notamment dans le cadre de la stratégie de Lisbonne renouvelée.

Il convient cependant de souligner que certains dispositifs communautaires ne font l'objet d'aucune évaluation depuis plusieurs années. C'est le cas en particulier de certains fonds structurels tels que le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) qui bénéficie pourtant d'une dotation budgétaire conséquente.

⁸⁴ La MOC fournit un nouveau cadre de coopération entre les États membres en vue de faire converger les politiques nationales pour réaliser certains objectifs communs. Dans cette méthode intergouvernementale, les États membres sont évalués par d'autres États membres (*peer pressure*) et le rôle de la Commission est limité à de la surveillance. La MOC prend place dans des domaines qui relèvent de la compétence des États membres tels que l'emploi, la protection sociale, l'inclusion sociale, l'éducation, la jeunesse et la formation. Elle se base principalement sur : l'identification et la définition en commun d'objectifs à remplir (adoptés par le Conseil) ; des instruments de mesure définis en commun (statistiques, indicateurs, lignes directrices) ; le *benchmarking*, c'est-à-dire la comparaison des performances des États membres et l'échange des meilleures pratiques (surveillance effectuée par la Commission). Selon les différents domaines, la MOC implique des mesures dites de *soft law* qui sont plus ou moins contraignantes pour les États membres, mais qui ne prennent jamais la forme de directives, de règlements ou de décisions.

Encadré 6 : Historique de l'évaluation des politiques publiques en France

- **Début des années 1970** : la Rationalisation des choix budgétaires (RCB) introduit l'évaluation *ex ante* – qui reste cantonnée au rôle d'outil de rationalisation du ministère des Finances et de la Direction de la prévision, et est progressivement suspendue au milieu des années 1970 car les conclusions des études et leur possible traduction budgétaire sont perçues comme une menace pour les autres administrations qui développent diverses formes de résistance.
- **1989** : publication du Rapport Viveret *L'évaluation des politiques et des actions publiques* qui répond à une commande du Premier ministre Michel Rocard. À l'époque l'enjeu du RMI, politique expérimentale révisable, est l'occasion d'une réflexion sur les procédures d'évaluation.
- **1990** : création d'une instance interministérielle chargée de l'évaluation ainsi que du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), chargé de repérer les bonnes pratiques, édicter les bonnes règles et contribuer à diffuser la culture de l'évaluation.
- **Première moitié des années 1990** : forte dynamique de développement des évaluations à l'échelle territoriale sous la pression de la généralisation de l'évaluation des actions issues des fonds structurels par la commission européenne et d'un décret de 1993 rendant obligatoire l'évaluation des contrats de plan État-région.
- **1996** : création de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques et de l'Office parlementaire d'évaluation de la législation.
- **1998** : transformation du CSE en Conseil national de l'évaluation (CNE) qui rassemble des experts et des représentants de l'administration.
- **1999** : fondation de la SFE, association ayant pour but de promouvoir l'évaluation dans les organisations publiques et privées. Elle s'efforce de faire progresser les méthodes et de favoriser le respect des règles déontologiques ainsi qu'un usage approprié des résultats.
- **1999** : création de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale pour contrôler l'utilisation des deniers publics.
- **2001** : transformation du Commissariat général du plan en Conseil d'analyse stratégique et perte de sa mission d'évaluation. Dissolution de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques à l'occasion du vote de la LOLF (art. 94).
- **2006** : entrée en application de la LOLF.
- **2007** : création du Secrétariat d'État de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques. Le Conseil d'analyse stratégique retrouve un rôle d'évaluation.
- **2007** : lancement de la « Révision générale des politiques publiques » (RGPP) qui consiste en une analyse des missions et actions de l'État avec pour objectifs la réforme de l'État, la baisse des dépenses publiques et l'amélioration des politiques publiques.
- **2008** : réforme constitutionnelle – article 24, le Parlement vote la loi, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques ; article 47-2, la Cour des comptes assiste le parlement et le gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques.
- **2009** : création du Comité d'évaluation et de contrôle (CEC) qui permet à l'Assemblée nationale de mettre en œuvre la fonction de contrôle et d'évaluation reconnue par l'article 24 de la Constitution.
- **2010** : le CESE contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social et environnemental.
- **2012** : fin de la RGPP et lancement de la « Modernisation de l'action publique » (MAP) au sein de deux structures publiques : la Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DIMAP) et le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).
- **2013** : création du Commissariat général à la stratégie et à la prospective, (France Stratégie) : mise en place d'une Commission d'évaluation des politiques d'innovation et d'un Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, transformé en Comité de suivi des aides publiques et des engagements (COSAPEE).

Ce que l'on peut lire dans le chapitre III

L'évaluation est une pratique indispensable à la vie démocratique. La volonté de la puissance publique est essentielle pour déclencher le processus. Une fois engagé, ce dernier traverse plusieurs étapes et engage de nombreux acteurs. In fine, se pose aussi la question de la traduction des conclusions dans la décision politique.

Pour être efficace, l'évaluation doit se faire à travers une démarche collective et sous le prisme d'un ensemble de critères dont l'élaboration nécessite le plus souvent l'association des parties prenantes.

L'évaluation est nécessaire pour faire des choix éclairés dans la durée et examiner le degré de la réussite des dispositifs mis en place par la puissance publique. À défaut, les décisions politiques peuvent conduire à des situations paradoxales à l'instar de la multiplication des dépenses fiscales sans un examen approfondi de l'utilité et de l'efficacité de celles déjà à l'œuvre

Le développement d'une véritable culture de l'évaluation des politiques publiques dans notre pays se heurte à trois obstacles majeurs.

D'abord, un sentiment de remise en cause de la logique du service public, de même que l'orientation vers une approche qui tend à considérer l'État comme un simple prestataire de service, peuvent provoquer la réticence des services et des agents à l'endroit de l'évaluation des politiques publiques. Cette réticence est renforcée par l'association de l'évaluation des politiques publiques à la réforme de l'État. L'évaluation des politiques publiques est indispensable pour mieux mobiliser l'administration et ses agents au service des citoyens, elle ne se confond pas avec la réforme de l'État. Bien que corrélés, les deux sujets sont distincts.

Ensuite, les indicateurs jouent un rôle important pour la conduite de l'évaluation et sa crédibilité. Le plus souvent ils expriment un choix de société. Leur élaboration nécessite donc des débats pluriels associant surtout les personnes directement concernées, à savoir les bénéficiaires et les agents chargés de mettre en œuvre les politiques publiques. Or la façon dont les indicateurs sont élaborés aujourd'hui est parfois insatisfaisante. En particulier, le fait que dans certains cas les bénéficiaires et les agents n'y soient pas associés, ce qui pèse sur la crédibilité de l'évaluation.

Enfin, un autre facteur peu favorable au développement d'une culture de l'évaluation tient au fait que d'une part, il n'y pas assez de communication autour des résultats de l'évaluation et d'autre part, que ses conclusions ne se traduisent pas nécessairement dans la décision politique.

Pour remédier à ces obstacles, plusieurs pistes peuvent être explorées :

- mieux intégrer les parties prenantes dans les processus évaluatifs ;*
- conforter le rôle évaluatif du Parlement ;*
- renforcer l'offre de formation en matière d'évaluation des politiques publiques. Il s'agit surtout de sensibiliser les responsables politiques et d'établir un dialogue avec les agents, voire de les former ;*
- produire les données administratives aux niveaux appropriés et en faciliter l'accès en prenant toutes les précautions nécessaires ;*
- prévoir un temps suffisant et des moyens adéquats pour mener les évaluations ;*
- tirer des enseignements, capitaliser les expériences et traduire les conclusions dans la décision politique.*

Dans la mesure où plusieurs organismes procèdent à l'évaluation des politiques publiques, la question de la coordination interministérielle, de la programmation de ces évaluations voire

d'une instance d'évaluation est posée. Dans tous les cas, des coopérations entre les différents organismes qui procèdent à l'évaluation des politiques publiques sont nécessaires.

La pluralité des acteurs et la multiplication des pratiques évaluatives soulèvent aussi la question d'une labellisation ou tout au moins d'un lieu de ressources, d'un recueil des bonnes pratiques et des progrès enregistrés en la matière.

La spécificité du CESE qui rassemble les « forces vives de la Nation » ouvre la possibilité de coopérations avec plusieurs instances, notamment avec le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie). De plus, une coopération avec la Direction générale des Outre-mer peut aussi être envisagée.

Par ailleurs, l'existence des CESER est potentiellement une opportunité pour articuler les exercices d'évaluation de politiques publiques menés à des échelles territoriales différentes.

Améliorer la culture et les pratiques de l'évaluation des politiques publiques

Dans son intervention à un colloque organisé par la Société française de l'évaluation (SFE) en juin 2013, Didier Migaud, premier président de la Cour des comptes, souligne qu'en matière d'évaluation, un changement culturel est encore nécessaire⁸⁵. Cette formulation peut être interprétée de deux manières différentes. La première consiste à considérer que l'évaluation est un « objet identifié » dont il suffirait de s'approcher pour s'en emparer. Une seconde façon de l'interpréter – qui nous paraît plus conforme à la réalité – est de considérer l'évaluation comme un processus social dont la complexité s'enracine dans celle de la société elle-même.

La différence entre les deux approches traduit la distinction entre la rationalité et la rationalisation, pour reprendre une idée d'Edgar Morin : « La rationalité c'est le jeu, le dialogue incessant entre notre esprit qui crée des structures logiques, qui les applique sur le monde et qui dialogue avec ce monde réel. Quand le monde n'est pas d'accord avec notre système logique, il faut admettre que notre système logique est insuffisant, qu'il ne rencontre qu'une partie du réel. La rationalité (...) n'a jamais la prétention d'épuiser dans un système logique la totalité du réel, mais elle a la volonté de dialoguer avec ce qui lui résiste ». Quant à la rationalisation, elle consiste à « vouloir enfermer la réalité dans un système cohérent. Et tout ce qui dans la réalité, contredit ce système cohérent est écarté, oublié, mis de côté, vu comme une illusion ou une apparence⁸⁶ ».

Cette idée semble synthétiser les termes du débat autour des différentes conceptions de l'évaluation. Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques c'est en quelque sorte vérifier à travers une démarche collective, si l'action publique suit et en même temps, conforte l'évolution de la société. En d'autres termes, l'évaluation se doit de rendre l'intervention publique plus utile pour l'intérêt général, lequel évolue aussi avec le temps.

⁸⁵ Onzièmes journées de l'évaluation, Grenoble, juin 2013.

⁸⁶ Edgar Morin, *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, 1995, p. 94.

Difficultés et obstacles à surmonter

Dans les débats autour de l'évaluation des politiques publiques, une série de questions se pose de façon récurrente, questions qui renvoient en dernière analyse à la nature et à la logique de l'intervention publique : qu'est-ce qu'on cherche à évaluer ? Sur quels indicateurs peut-on s'appuyer, comment les construire, quelle est leur pertinence ? Quels sont le statut de l'évaluation et sa place dans la décision politique, le rôle des acteurs ?, etc.

Tenter de répondre à ces questions permet d'aller vers une amélioration, une promotion de la culture de l'évaluation dans notre pays. Or trois séries de facteurs semblent faire obstacle au développement de cette culture :

- le sens donné à l'évaluation des politiques publiques ;
- la pertinence des indicateurs ;
- l'impartialité de l'évaluateur.

Le sens donné à l'évaluation des politiques publiques

Comme nous avons pu le constater dans le premier chapitre de ce rapport, l'évaluation des politiques publiques n'est pas chose récente en France si on entend par là, un processus de mobilisation de moyens – humains et financiers – pour porter une appréciation collective sur l'action de la puissance publique. Or l'évaluation est de plus en plus présentée comme une démarche plutôt technique. Qui plus est, au nom de la modernisation de l'action publique qui est en soi un objectif louable, l'intervention de la puissance publique est approchée surtout sous un angle financier, choix qui nourrit une certaine réticence vis-à-vis des pratiques évaluatives.

En effet, la question posée pour initier la démarche évaluative est d'une importance majeure pour définir le sens que l'on cherche à donner à l'évaluation. Ainsi la lettre de mission du Premier ministre adressée à la commission mise en place en 2013 pour évaluer l'aide à l'industrie fixe explicitement l'objectif d'identifier « *un volume d'économies d'un milliard d'euros pour 2014 et d'un milliard d'euros supplémentaires pour 2015, en supprimant les aides inefficaces et en optimisant leur mode de gestion* ». Cette façon de poser la question donne *a priori* un sens à l'évaluation qui peut s'éloigner de celui entendu dans ce rapport, à savoir un examen des politiques publiques pour en mesurer l'utilité, changer la trajectoire si nécessaire et rendre compte de cela aux citoyens.

❑ « La politique du chiffre » ne favorise pas la culture de l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques interroge nécessairement le fonctionnement des services et de leur performance, ainsi que de celle des agents. En l'absence de dialogue, la « mesure de la performance » peut conditionner l'attitude des services et des agents à l'endroit de l'évaluation. Une telle absence contribue à la confusion entre l'évaluation des politiques publiques et les différentes modalités de la réforme de l'État.

La prise en compte de cette remarque est d'autant plus importante que dans la plupart des pays, ceux de l'OCDE notamment, on constate une influence de la « nouvelle gestion

publique » (*New public management*) sur les pratiques évaluatives, tendant à appliquer les normes et méthodes de la gestion du secteur privé au secteur public⁸⁷.

📖 Des repères peu compatibles avec la logique du service public peuvent nuire à la cause de l'évaluation

Depuis une vingtaine d'années, les évaluations des politiques publiques s'inspirent du modèle des « 3 E » : *Economy, Efficiency, Effectiveness* (littéralement : réduction des dépenses, rendement, efficacité)⁸⁸.

Or, l'application de ces concepts pour apprécier l'évolution de la productivité dans les activités de services rencontre des limites : s'il semble relativement aisé de mesurer la productivité dans les activités industrielles, cette mesure est beaucoup plus complexe pour les activités de services car elle nécessite de mobiliser des formes multidimensionnelles qui dépassent la « règle des 3 E ».

En effet, le système des 3 E fait l'impasse sur plusieurs dimensions clés de l'action publique, notamment la cohérence entre les objectifs, les finalités et les besoins, ainsi que celle entre les moyens et les objectifs. De ce fait, on ne saurait réduire l'évaluation des politiques publiques à la mesure de la performance des services publics selon les normes et méthodes inspirées des pratiques privées, dans lesquelles généralement les enjeux sociaux, sociétaux et environnementaux ne sont pas prioritaires. Il faut néanmoins souligner que, en lien notamment avec une plus grande sensibilité de l'opinion publique, ces enjeux commencent à être pris en compte, autant que faire se peut, dans le secteur privé.

📖 Il en va de même d'une approche qui considère l'État comme prestataire de service

À l'heure actuelle, l'action publique est examinée en fonction d'objectifs et d'indicateurs dits de « résultats » qu'il faut atteindre. Il s'agit là d'un changement important car par le passé, le raisonnement portait plutôt sur les moyens⁸⁹.

Cette approche reconfigure l'organisation du travail dans les services publics et modifie les dispositifs d'évaluation des services et des agents : l'accent est mis sur l'engagement de l'agent et les enquêtes de satisfaction menées auprès des usagers. L'utilisateur devient ainsi « une figure obligée de la modernisation » des services publics et l'État, un « prestataire » au service des usagers⁹⁰.

La satisfaction des usagers demeure un enjeu central, mais la façon dont ces indicateurs sont appliqués est parfois problématique. Les politiques publiques renvoient en fait à une forme d'État social incarné par une entité collective garante de l'intérêt général et d'un certain

87 Cf., entre autres, Mia Vabø, « *New public management. The neoliberal way of governance* », *Rannsóknarritgerðir Working papers* ; nr. 4-2009.

88 Voici comment l'OCDE définit ces concepts :

Economy: *Reducing the cost of resources used for an activity, with a regard for maintaining quality* (Réduire le coût des ressources pour une activité tout en veillant à maintenir la qualité) ;

Efficiency: *Increasing output for a given input, or minimising input for a given output, with a regard for maintaining quality* (Augmenter le résultat pour une quantité donnée de ressources, ou réduire les ressources pour une quantité donnée de résultat, tout en maintenant la qualité) ;

Effectiveness: *Successfully achieving the intended outcomes from an activity* (Obtenir avec succès les résultats attendus). Source : Penny Jackson, « *Value for money and international development* », OCDE, mai 2012.

89 Didier Migaud, *op. cit.*

90 Jean-Marc Weller, « *Abuse-t-on de la notion de relation de service ? À propos de la modernisation des administrations* », *Education permanente*, n° 137, Octobre 1998.

nombre de droits fondamentaux, de libertés, d'égalité d'accès aux biens communs, droits qu'il convient de préserver. Or, selon Florence Jany-Catrice, auditionnée par la délégation : *« Quand on mesure les performances des services publics, l'État n'est plus le garant de ces droits fondamentaux et devient prestataire de services. Il se laisse évaluer comme n'importe quelle activité de service sous l'angle des 3 E. On mobilise alors des outils et des dispositifs de mesures qui ne sont pas du tout appropriés pour évaluer si les droits fondamentaux – ce qui fonde la nature de l'État – sont bien conservés. (...) Exit la qualité des droits fondamentaux lorsqu'on mesure les performances des services publics plutôt qu'on évalue l'efficacité ou les efficacités des politiques publiques. »*

Si par définition l'efficience vise à avoir le même résultat quantitatif et/ou qualitatif pour un niveau moindre de ressources et de moyens utilisés (cf. la note de bas de page, n° 85), certains considèrent que dans les faits, une telle approche peut conduire à une baisse de la quantité ou de la qualité des services. C'est ce que confirme le psychanalyste Roland Gori lors d'un colloque de l'Institut de la gestion publique et du développement économique (IPGDE) tenu au ministère des Finances en mai 2014 : *« la priorité d'un médecin devient de produire des indicateurs de performance et non plus de soigner »*⁹¹.

La sélection d'indicateurs qui privilégient la quantité et le chiffre plutôt que la qualité induit un biais. À cet égard, on peut citer l'exemple des entreprises d'insertion par l'activité économique. Leur performance est mesurée à l'aune du taux de retour à l'emploi des personnes prises en charge dans une perspective de six mois. Or d'après Florence Jany-Catrice : *« À cause de ces indicateurs un peu univoques (...), les entreprises d'insertion par l'activité économique quittent leur mission première (...); elles sélectionnent les publics pour ne retenir que les plus proches de l'emploi, afin d'être assurées de passer sous les toises. »*

Un autre exemple mis en avant par l'auditionnée est celui des lycées. Certains d'entre eux disposent d'un nombre de classes de seconde deux fois supérieur à celui des classes de terminale, proportion qui leur permet d'obtenir des taux de réussite très élevés au baccalauréat puisque la sélection des meilleurs élèves a eu lieu en amont.

Au total, comme le note, entre autres, l'avis du CESE sur les missions de l'État dans les territoires⁹², on peut craindre que, au-delà des modifications dans l'organisation du service public, la systématisation d'une telle approche puisse conduire à en transformer parfois les missions.

La démarche comparative (benchmarking) sans tenir compte des spécificités et des logiques sous-jacentes peut être contreproductive

L'affichage d'objectifs chiffrés favorise un mode de suivi comparatif, l'idée sous-jacente étant que la comparaison peut provoquer une amélioration grâce à la diffusion de « bonnes pratiques ».

• Un outil de gestion ?

Dans les faits, l'approche comparative est devenue bien plus qu'un simple outil de gestion. Ainsi selon Florence Jany-Catrice, elle s'est transformée en une finalité, voire un dogme défendu particulièrement par les cabinets de conseil.

⁹¹ D'après *La Gazette des communes*, 16 mai 2014.

⁹² *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*, avis et rapport du CESE, rapporteur Jacqueline Doneddu, novembre 2011.

Dans son ouvrage *La performance totale : nouvel esprit du capitalisme ?*, Florence Jany-Catrice explique ainsi que la nouvelle gestion publique s'accompagne d'experts qui interviennent comme de « *véritables opérateurs de normalisation, voire comme une autorité de régulation quasi indépendante* ». Elle souligne également que les processus d'élaboration des travaux d'expertise demeurent relativement opaques : les différentes controverses, les désaccords internes, disputes théoriques, ruptures épistémologiques, etc. sont rarement explicites.

- **Qu'est-ce que le *benchmarking* ?**

Il s'agit ici de mesurer la performance de l'action publique dans une approche comparative, indépendamment des spécificités nationales (comparaisons internationales) ou des spécificités territoriales (comparaisons *infranationales* : régions, départements, communes).

D'après Florence Jany-Catrice, le *benchmarking* a pour effet de multiplier les initiatives de quantification des objectifs et des moyens. L'exemple du classement de Shanghai relatif aux universités est une illustration de cette tendance. D'après elle, peu de gens prennent le soin de réfléchir à la manière dont ce classement et ses indicateurs ont été élaborés. Pourtant un certain nombre d'universités l'utilisent pour justifier la restructuration de leurs services, voire la fusion avec d'autres universités.

Le développement de ces tendances et pratiques est observé par d'autres chercheurs également. Ainsi dans une étude portant sur les indicateurs⁹³, Mireille Elbaum met en évidence le lien entre l'usage des indicateurs (informations chiffrées signifiantes et synthétiques), le concept de performance inspiré des théories du *New Public Management* (NPM) et les expériences menées dans des pays comme les États-Unis, les Pays-Bas, le Royaume-Uni ou la Finlande.

Ces modes de management public et d'évaluation font pourtant l'objet de diverses critiques. Ainsi, l'intitulé du colloque précité de l'IGPDE est : « En finir avec le *New Public Management* ». On peut lire dans la phrase introductive du programme du colloque : « *Ce titre volontairement iconoclaste témoigne de la volonté de réflexion et d'évolution qui se manifeste au sein des administrations publiques. Après trois décennies de discours sur la bureaucratie et la supériorité des méthodes issues du privé, les Rencontres internationales de la gestion publique 2014 se proposent d'établir un bilan critique du NPM en confrontant certaines pratiques aux plus récents travaux de recherche en sciences humaines et sociales et de tracer de nouvelles perspectives* ».

Parmi les points saillants de ce colloque, on peut citer les propos de Françoise Waintraup, chef de mission au SGMAP, selon laquelle : « *discrètement véhiculé par diverses instances internationales (OCDE, Union européenne, Banque mondiale, FMI, etc.) profitant de leur pouvoir financier et de la standardisation de l'action publique pour imposer leurs vues, ce modèle n'a pas été expérimenté et n'a que très peu été évalué* ». Comme elle, nombre de fonctionnaires demeurent perplexes face à un « pack de solutions » ficelé à l'avance, mêlant rigueur budgétaire et dérégulation, ressemblant étrangement à la formule de Margaret Thatcher « TINA » – « *There Is No Alternative* » (il n'y pas d'alternative). D'après les témoignages :

- les problèmes frappant les « bureaucraties kafkaïennes » et que le NPM était censé éradiquer, perdurent malgré les réformes ;

⁹³ Mireille Elbaum, *Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales : quel sens pour l'action publique ?*, Revue de l'OFCE, n° 2009-16, juillet 2009.

- accélérée en vue de satisfaire le leitmotiv « Faire mieux avec moins », la privatisation de services – qui a davantage servi des intérêts particuliers que l'intérêt général – n'aurait pas engendré d'évolutions ni d'économies spectaculaires ;
- en considérant l'usager-citoyen comme un simple consommateur, le NPM a provoqué une « marchandisation du secteur public, pénalisant les plus précaires »⁹⁴.

□ *L'évaluation des politiques publiques et la réforme de l'État sont liées mais constituent deux sujets distincts*

La société évoluant, l'intervention publique doit aussi évoluer. En principe, l'évaluation des politiques publiques doit conforter cette évolution et permettre de vérifier que l'intervention publique correspond aux attentes des citoyens, qu'elle garantit la cohésion sociale et le pacte républicain.

Ce postulat fondamental conduit nécessairement à la problématique de la réforme de l'État dont l'une des dimensions concerne l'usage à bon escient des deniers publics. Ainsi, lors du colloque de la SFE en 2013, Didier Migaud rappelle que : « *La contrainte sur les finances publiques devra inciter notre pays à un effort sans précédent d'évaluation de ses dépenses (...) Jusqu'à présent, le chemin parcouru vers le redressement de nos comptes publics est très majoritairement passé par la hausse des recettes (...) Le volet dépenses doit désormais jouer un rôle prépondérant dans le redressement des comptes* ».

Cette tendance s'observe aussi dans d'autres pays, comme le souligne le rapport des trois inspections générales consacré au bilan de la RGPP : « *Les réformes réalisées à l'étranger sur les vingt dernières années montrent que ce sont souvent les questions budgétaires qui poussent les organisations à s'interroger sur leur action. Les enjeux de l'exercice sont cependant plus vastes* »⁹⁵.

Effectivement, les enjeux de l'évaluation des politiques publiques sont plus vastes. Et si on ne tient pas compte de cette réalité, le risque est de voir l'évaluation se transformer en des pratiques qui ne confortent pas le développement d'une culture de l'évaluation. À cet égard, on peut citer l'exemple de la LOLF évoqué par Françoise Bouygard lors de son audition. D'après elle, avec la LOLF qui comportait une dimension évaluative, et peut-être en dépit des intentions de ses fondateurs, « *on a abouti à un processus très technocratique et très désincarné, avec des batteries d'indicateurs loin d'être un exercice d'évaluation. Cela a tout de même très largement acclimaté les fonctionnaires en ministères et en services déconcentrés à l'idée de l'évaluation des politiques conduites*. » Selon l'auditionnée, la RGPP et la MAP sont également conduites dans cette même perspective. Un examen des principaux éléments et enseignements de la LOLF et de la RGPP est donc utile pour voir pourquoi en dépit de cette acclimatation, la culture de l'évaluation a du mal à se développer dans notre pays.

□ *La LOLF : passer d'une logique de moyens à une logique de résultats*

La LOLF, adoptée en 2001, a transformé l'organisation des finances publiques en une série de missions pour certaines interministérielles, composées de programmes et d'actions. Cette architecture est structurée autour d'objectifs devant produire des résultats mesurés à l'aide d'indicateurs et de rapports annuels de performance. Comme le rappelle

⁹⁴ La Gazette des communes, 16 mai 2014.

⁹⁵ Marianne Bondaz et alii, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, La documentation française, septembre 2012, p. 72.

Didier Migaud, la LOLF « permet aux acteurs publics de passer progressivement d'une logique de moyens à une logique de résultats »⁹⁶.

La LOLF porte l'objectif d'établir la transparence et améliorer l'intervention de l'État par une meilleure évaluation de l'impact des politiques publiques. Plusieurs réserves peuvent néanmoins être identifiées.

Il s'agit d'un instrument de comptabilité publique fondé d'une part sur les nomenclatures budgétaires et comptables spécialement élaborées dans ce cadre et, d'autre part, sur les pratiques antérieures des administrations.

À propos de ce dernier point, Annie Fouquet a fait remarquer lors de son audition, que les indicateurs de la LOLF étaient davantage orientés sur la consommation de crédits que sur la mesure de résultats. Certaines administrations ont tout fait pour qu'il en soit ainsi afin de ne pas être jugées sur le résultat. D'autres ont joué le jeu car elles avaient une culture plus forte de l'évaluation.

De même, elle constate que le découpage de l'action de l'État en programmes dans la LOLF correspond parfois à une sorte de compromis entre l'importance effective d'une direction et d'un organigramme plutôt qu'à la prise en considération de véritables objectifs de politiques publiques. D'après Annie Fouquet, prendre en compte le seul périmètre de l'État dans le cadre d'une politique publique en partie décentralisée n'a pas grand sens puisque les compétences et les dépenses afférentes sont partagées avec les collectivités territoriales.

Par ailleurs, les indicateurs de performance informent davantage sur ce qui est mesurable que sur les finalités sous-jacentes des objectifs affichés. Ainsi rappelle Annie Fouquet, la LOLF ne concerne que le budget de l'État et plus particulièrement les politiques publiques qui se traduisent par de la dépense. Or certaines n'entrent pas dans ce cadre à l'instar de la législation sur le travail, gérée par le ministère du Travail et pour laquelle la production de normes et de règles n'engendre pas de dépenses d'intervention.

Du point de vue opérationnel, dans la plupart des ministères, ce sont les services financiers qui ont été en charge de la réalisation des outils de la LOLF. Par conséquent, les objectifs ont été élaborés davantage à partir de critères organisationnels qu'en fonction de finalités concrètes.

De plus, la LOLF s'inscrit dans un processus annuel avec une programmation triennale. Or généralement, les résultats d'une politique publique ne sont pas immédiats et doivent être appréciés sur la durée.

Enfin en ce qui concerne les agents, la LOLF conduit à l'individualisation de leur évaluation, ce qui a un impact sur leur rémunération. Cela est d'autant plus problématique qu'il est difficile d'identifier la contribution de chaque agent à l'accomplissement d'un objectif lui-même dépendant d'un indicateur.

En résumé, l'élaboration des indicateurs de performance aurait pu en effet être l'occasion de mener une auto-évaluation des objectifs, moyens et résultats des administrations. Pour ce faire, une mise en œuvre ascendante (*bottom-up*) aurait été nécessaire afin de profiter de la connaissance des agents et des acteurs opérationnels de leurs activités et de leurs capacités. Or l'entrée en vigueur de la LOLF s'est faite à marche forcée et selon une dynamique hiérarchique descendante (*top-down*) accompagnée d'une concertation *a minima*. C'est

⁹⁶ Colloque organisé par la SFE, Grenoble, juin 2013.

pourquoi cette « rationalisation » de la présentation budgétaire ne pourra se substituer à l'évaluation : elle clarifie les affectations financières, permet une certaine appréciation de la performance mais ne permet pas d'apprécier les dynamiques d'action publique et les finalités qui les gouvernent.

La RGPP : la volonté d'obtenir rapidement des résultats

Au cours de son audition, Annie Fouquet confirme que la RGPP – lancée en 2007 – avait initialement une tonalité évaluative au regard du questionnement qui était soulevé à deux niveaux distincts : celui des missions de l'État et celui de sa fonction productive. Selon l'auditionnée *« les missions devaient être analysées avant la fonction productive avec une réelle volonté de transparence et un niveau décisionnel adéquat relevant du Secrétariat général de l'Élysée. Tout cela pouvait être porteur de bonnes pratiques, mais malheureusement la volonté de transparence par rapport à l'opinion publique avait écarté de facto les administrations concernées »*.

Ce constat se rapproche des conclusions du rapport de bilan de la RGPP : *« 1) La RGPP est une démarche nouvelle dont l'ambition initiale a été compromise par la méthode retenue ; 2) La RGPP a réalisé un ensemble de réformes d'une grande ampleur dont l'impact financier est réel mais difficile à évaluer ; 3) Fondée sur quelques grands principes, la rénovation de l'action publique doit associer tous les acteurs »*⁹⁷.

À partir de ces conclusions, le rapport fait trois séries de propositions de méthode pour la rénovation de l'action publique : *« i) au sein de l'administration de l'État, donner la parole aux agents afin de recueillir leurs propositions permettant d'alléger des tâches inutilement lourdes ou d'éliminer des incohérences dans le fonctionnement des services ; ii) au-delà du périmètre de l'État, lancer une revue des politiques impliquant tous les acteurs (collectivités territoriales, organismes de protection sociale...), en commençant par les plus concernées par la décentralisation ; iii) faire de l'amélioration de la gestion des ressources humaines un chantier prioritaire, afin de se donner les moyens d'accompagner les futures réformes »*.

Parmi les pistes évoquées, on retiendra en particulier la nécessité d'associer le Parlement à la démarche de rénovation de l'action publique⁹⁸, de veiller à la qualité du dialogue social et d'associer les usagers et les parties prenantes dans les réflexions *« pour donner sens à la démarche »*.

Le rapport illustre effectivement un certain nombre de difficultés rencontrées par la RGPP :

- le rythme adopté est marqué par la volonté d'obtenir rapidement des résultats. Or une telle approche est difficilement compatible avec l'exercice de la concertation et de la préparation méthodologique requise pour mener à bien une évaluation ;
- les conditions de mise en œuvre de certaines mesures (de simplification, d'unification des guichets ou de développement des télétraitements) n'ont pas toujours été accompagnées d'une évaluation *ex ante* sur leurs coûts induits en termes d'effectifs, de compétences et d'investissements informatiques nécessaires ;

⁹⁷ Rapport de bilan de la RGPP remis par trois inspections générales (IGA, IGF et IGAS), *op.cit* septembre 2012.

⁹⁸ Le rapport des trois inspections cite à ce propos le rapport d'information parlementaire n° 4019 sur l'évaluation de la RGPP présenté par MM. François Cornut-Gentille et Christian Eckert : la RGPP a *« souffert de n'être relayée que par des rapports publics « anonymes » incapables d'engendrer un réel débat public. Le Parlement a été absent au moment de la prise de décision et son information, limitée dans la phase de mise en œuvre »*.

- le faible degré de concertation et de mise en débat des choix et opérations réalisées constitue une limite de l'exercice. Il n'y a pas eu de réels débats publics, le Parlement était absent au moment de la prise de décision et son information trop limitée.

La conclusion du rapport est très éclairante pour explorer des pistes favorables au développement d'une culture de l'évaluation en France : « *Si la RGPP a autant marqué les esprits et suscité de fortes réactions, ce n'est pas seulement par sa méthode qui a imposé des changements multiples et rapides, souvent difficiles à mettre en œuvre et dont les bénéfices immédiats ou futurs étaient parfois peu clairs. C'est aussi parce qu'elle a posé de manière non explicite, des interrogations de fond sur le rôle de l'État et sur le format de ses services. L'attachement des fonctionnaires au sens de leurs missions et aux valeurs du service public n'est pas un vain mot. Or le resserrement des objectifs de la RGPP autour de la seule recherche d'économies à court terme a jeté le trouble sur les justifications de la réforme de l'État. Elle a ainsi été souvent mal vécue tant par ceux qui ont eu à proposer les mesures que par ceux qui ont eu à les mettre en œuvre dans leur travail quotidien* » (p. 72).

De la réforme de l'État à la modernisation de l'action publique : les évaluations de la MAP

Créé en 2012 et mis à disposition du Premier ministre, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) vise entre autres à ce que toutes les politiques publiques puissent faire l'objet d'une évaluation avant la fin du quinquennat en cours.

Cette démarche d'évaluation repose sur une « *logique d'ajustement budgétaire différencié et d'économies intelligentes* » selon Julien Rencki qui était son Secrétaire général jusqu'en juillet 2014⁹⁹. Parmi ces évaluations figure l'objectif de réduire de 50 Md € les dépenses publiques sur un total d'environ 1 200 milliards d'euros d'ici 2017.

La pertinence des indicateurs

Pour paraphraser Edgard Morin, le réel complexe n'est pas entièrement représentable pour trois raisons : i) en tant que « système ouvert », son fonctionnement et sa structure dépendent d'échanges permanents avec son environnement, avec ce qui l'entoure. Par conséquent, il est toujours en évolution, suivant ces échanges. D'où l'impossibilité de sa modélisation complète ; ii) les résultats et les effets sont en même temps cause de ce qui les produit ; iii) le tout n'est pas la somme des parties mais à la fois plus et moins ; en quelque sorte, le tout est présent dans chaque partie.

Ces observations appellent à la modestie et surtout à la nécessité de construire la démarche évaluative avec la société. À défaut, l'évaluation risque d'être perçue comme une construction bureaucratique, voire autoritaire, montée malgré la volonté des citoyens ou des publics concernés.

Un exemple éclairant réside dans la réaction des chercheurs et universitaires aux indicateurs d'évaluation les concernant : « (...) *l'évaluation est cette procédure extraordinaire par laquelle le pouvoir se donne unilatéralement le statut d'autorité, d'autorité sans contrôle : on*

⁹⁹ Mme Laure de la Bretèche a été nommée secrétaire générale du SGMAP en juillet 2014.

ne va tout de même pas évaluer l'évaluation ou les évaluateurs ! », écrit par exemple Yves-Charles Zarka en présentant le numéro spécial de la revue *Cités* consacré à l'évaluation¹⁰⁰.

La réaction d'Yves-Charles Zarka – qui n'est pas le seul à réagir de cette manière¹⁰¹ – est sans doute excessive mais compréhensible. Elle corrobore les préoccupations déjà exprimées par nombre de chercheurs réunis dans l'association *Sauvons la recherche* fondée en 2003, préoccupations renouvelées récemment à la fois dans une pétition signée par plus de 10 000 enseignants et chercheurs et lors de la manifestation de « Science en marche » du mois d'octobre 2014.

À l'inverse, le processus de l'élaboration des indicateurs du développement durable engageant le CESE, le CNIS et le CGDD est un exemple convaincant de l'utilité d'associer les parties prenantes pour définir des indicateurs pertinents.

□ La recherche d'indicateurs pertinents

Les indicateurs, ce sont des informations chiffrées significatives et synthétiques. Plutôt que technique, l'élaboration des indicateurs est un exercice politique renvoyant aux choix de société.

La question des indicateurs pour évaluer les politiques publiques peut être abordée sous deux angles complémentaires. L'évaluation se réalise dans un contexte cognitif donné où une certaine vision de la société peut exercer une influence déterminante voire hégémonique sur la présentation des choses. Par ailleurs, l'évaluation d'une politique publique nécessite d'élaborer des indicateurs spécifiques. Il convient donc de tenir compte de ces deux aspects en évoquant la question des indicateurs.

▢ Des indicateurs hégémoniques contestés

Selon Mireille Elbaum,¹⁰² l'utilisation d'indicateurs synthétiques est loin d'être nouvelle : les principales données économiques et sociales donnent lieu à l'établissement d'indicateurs comme le PIB, l'indice des prix, le taux de chômage et plus récemment le taux de pauvreté. Ces indicateurs structurent de façon quasi permanente le débat social, tout en étant matière à discussion sur leur contenu et leurs imperfections.

Parmi ces indicateurs, le PIB et son évolution occupent une place hégémonique. Selon Florence Jany-Catrice, cet indicateur – qui était des décennies durant, des années 1950 aux années 1980, un moyen de mesure des richesses créées selon les conventions de la comptabilité nationale – est devenu une finalité. Sans pour autant négliger l'utilité du concept du PIB, elle souligne qu'il s'est transformé en un indicateur univoque, central et unidimensionnel pour apprécier nos performances collectives. Or, cet indicateur est de plus en plus contesté, comme le confirment, entre autres, de nombreux travaux du CESE. Cette contestation renvoie à l'insuffisance du concept actuel de croissance et de sa mesure qui ne tient pas compte d'un ensemble d'enjeux sociaux, environnementaux voire économiques du présent et du futur. Ainsi, l'avis *Les indicateurs du développement durable et l'empreinte écologique* (rapporteur Philippe Le Clézio, 2009) invite à relativiser la pertinence des informations fournies par le PIB et son évolution car ils ne mesurent ni la qualité de la vie ni les atteintes portées à l'environnement pour ne citer qu'eux. À ce titre, cet avis incite le

¹⁰⁰ *L'idéologie de l'évaluation*, *Cités*, n° 37, 2009. Yves-Charles Zarka est professeur de philosophie politique à l'Université Paris-Descartes (Sorbonne).

¹⁰¹ Voir, par exemple, *Tyrannie des indicateurs*, *op. cit.*

¹⁰² *Op. cit.*

système statistique public à : *intensifier la production de données dans les domaines sociaux et environnementaux ; associer étroitement les citoyens et la société civile au choix des indicateurs et à l'évaluation de leurs évolutions ; privilégier une logique de tableau de bord.*

Quelques mois plus tard, le CESE approfondit ses analyses dans le cadre d'un avis sur *La stratégie nationale de développement durable 2009-2013* (JO n° 2 – 3 février 2010) en insistant notamment sur les outils de vulgarisation et de promotion des indicateurs de la stratégie nationale du développement durable.

En effet depuis quelques temps, les indicateurs univoques sont sujets à contestation comme l'attestent les travaux menés au sein de la commission Stiglitz¹⁰³ ou encore ceux du CNIS sur le taux de chômage¹⁰⁴.

Outre l'avis précité de M. Le Clézio, notre assemblée a pris l'engagement avec le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie) fin 2014, de coproduire un tableau de bord de 10 indicateurs et de lancer un processus de concertation commun. Cette démarche s'est trouvée confortée par l'adoption le 2 avril dernier, de la loi « Sas » qui dispose que le gouvernement remet au Parlement, le premier mardi d'octobre, un rapport présentant l'évolution à moyen terme d'indicateurs de qualité de vie et de développement durable, en sus du PIB. Le tableau de bord du CESE et de France Stratégie pourrait en constituer le noyau.

Encadré 7 : L'initiative du CESE et de France Stratégie et le processus de concertation pour établir un tableau de bord d'indicateurs

En novembre 2014, le bureau du CESE a validé le principe d'une publication annuelle par le CESE et France Stratégie d'un tableau de bord d'au plus dix indicateurs. Un débat d'actualité a été organisé le 28 janvier au CESE sur le thème « Comment choisir les indicateurs de progrès durable afin de faciliter leur appropriation par les citoyens ? » sous la forme de deux tables rondes. En conclusion, l'assemblée plénière a approuvé la mise en place d'une commission de concertation élargie associant France Stratégie et le CESE, avec la collaboration du CNIS. L'objectif réside dans la coproduction, avec le soutien méthodologique du système statistique public, d'un tableau de bord d'une dizaine d'indicateurs – plutôt que d'un indicateur synthétique –, actualisés chaque année, afin de compléter le PIB pour mesurer le progrès social et sa soutenabilité.

L'assemblée plénière a également retenu le principe de l'association des citoyens au choix des indicateurs retenus dans le tableau de bord. La proposition issue de la concertation élargie et de la consultation citoyenne a été présentée en juin 2015 à l'assemblée plénière du CESE dans le cadre d'un débat d'actualité sur proposition du Bureau.

¹⁰³ La Commission Stiglitz, du nom de son président Joseph Stiglitz, est officiellement intitulée « Commission sur la mesure des performances économiques et du progrès social ». Mise en place en 2008 à la demande du Président de la République, son but était de développer une « réflexion sur les moyens d'échapper à une approche trop quantitative, trop comptable de la mesure de nos performances collectives » et d'élaborer de nouveaux indicateurs de richesse.

¹⁰⁴ *Mieux mesurer pour mieux débattre et mieux agir*, rapport du groupe de travail du CNIS présidé par J-B. de Foucault, 2008.

Des indicateurs spécifiques

Citant Amartya Sen¹⁰⁵, membre de la commission Stiglitz, Florence Jany-Catrice rappelle lors de son audition, que les indicateurs sont de véritables cadres interprétatifs du monde que nous souhaitons. Dès lors se pose la question essentielle de savoir qui détient la légitimité pour réfléchir à un tel monde ?

Les indicateurs traduisent en effet des conventions sociopolitiques¹⁰⁶ ce qui pose la question des conditions sociales, de leur élaboration et leurs usages de même que celle de la légitimité de leurs concepteurs. L'élaboration de nouveaux indicateurs revêt donc une dimension beaucoup plus large que les seuls aspects techniques.

Pour Delphine Chauffaut, auditionnée par la délégation, on doit remettre régulièrement les indicateurs en question de telle sorte qu'à l'issue de chaque évaluation, on arrive à une grille d'indicateurs qui permette de suivre un certain nombre de sujets. Il en va selon elle, de la crédibilité de l'évaluation pour le public en général et pour les acteurs en particulier. Pour illustrer l'importance des indicateurs pertinents, elle cite, tiré de l'ouvrage de Maya Beauvalet *Les stratégies absurdes*¹⁰⁷, le cas d'une usine de salami où le chef d'entreprise veut produire plus de salamis et donne des objectifs en termes de nombre de tranches. Les salariés remplissent les objectifs et font plus de 30 % de tranches de salami mais 30 % plus fines !

Construire des indicateurs pertinents

La question de la construction des indicateurs pertinents porte tant sur leur statut que sur le processus de leur élaboration et la légitimité de ceux qui les produisent. La construction des indicateurs revêt certainement une dimension technique. Cette technicité ne doit pas cependant empêcher le débat sur des questions relevant de choix de société. Dans certains cas, des aspects purement techniques rendent superflu un débat large au sein de la société ; par exemple, les critères permettant de diagnostiquer une maladie professionnelle relèvent des compétences du corps médical. En revanche, la définition des indicateurs permettant d'évaluer une politique de lutte contre cette maladie professionnelle nécessite débat et travail commun avec l'ensemble des parties prenantes au rang desquelles, outre le corps médical, les organisations représentatives de salariés et d'employeurs.

La question de savoir « Qui est légitime pour élaborer de nouveaux indicateurs ? » interroge tant sur le processus de l'élaboration des indicateurs que sur la qualité, l'impartialité et la légitimité des acteurs et des concepteurs. Lors de son audition, Florence Jany-Catrice mentionne un autre élément de contexte à prendre en compte pour réfléchir aux indicateurs : les objectifs d'une politique publique sont de plus en plus ambitieux et flous¹⁰⁸. Elle fait remarquer qu'une politique publique ne peut être par essence une science exacte car elle engage les êtres humains « *dont la rationalité n'est absolument pas instrumentale et calculatoire* ». Ces objectifs ont donc tendance à être de moins en moins définis *ex ante* et à s'incarner dans une batterie d'indicateurs vers lesquels il faudra tendre. La prise en compte de ces questions est donc indispensable pour garantir la légitimité de l'évaluation.

¹⁰⁵ Amartya Kumar Sen a reçu le prix Nobel d'économie en 1998 pour ses travaux sur la famine, la théorie du développement humain, l'économie du bien-être, les mécanismes fondamentaux de la pauvreté et la démocratie. Il est l'initiateur de l'approche par capacités (*capabilities*).

¹⁰⁶ Cf. les travaux d'Alain Desrosières sur le sujet, dont son ouvrage posthume *Prouver et gouverner. Une analyse politique des statistiques publiques*, La Découverte, 2014.

¹⁰⁷ Maya Beauvalet, *Les stratégies absurdes, Comment faire pire en croyant faire mieux*, Seuil, 2009.

¹⁰⁸ À ce propos on peut citer le rapport de la Cour des comptes sur *La politique de la ville en 2002* où on lit : « *l'imprécision des objectifs rend difficile l'appréciation de l'efficacité de la politique de la ville* ».

À ce propos rappelle l'auditionnée, trois processus sont identifiés : a) se fier aux experts ; b) interroger les individus et les citoyens ; c) faire participer les citoyens en élaborant avec eux un certain nombre de conventions partagées.

Se fier aux experts

Vaste sujet de débat qui soulève la question de savoir comment garantir l'indépendance et le pluralisme de l'expertise. La question est extrêmement difficile à traiter notamment en économie, discipline par définition orientée et porteuse de valeurs qui ne sont pas neutres. Les débats autour du concept de croissance du PIB, évoqués plus haut, en sont un exemple.

Quand bien même il y a des tentatives de dépasser l'hégémonie de cet indicateur univoque comme cela a été le cas avec la Commission Stiglitz, demeure la question de la légitimité démocratique de ces experts, ce qui ne remet en cause ni leur légitimité technique ni leur autorité scientifique. Ainsi, Florence Jany-Catrice rappelle lors de son audition que *« la Commission Stiglitz a travaillé en chambre à 100 %. Elle n'a procédé à aucune audition, mais a réfléchi au monde que nous désirons ! »*

Interroger les citoyens

Dans le cadre des nouveaux indicateurs de richesse et à la suite du rapport Stiglitz, l'INSEE a mesuré le niveau de bonheur de chaque individu sur la base de la question suivante : *Êtes-vous satisfait de votre vie, sur une échelle allant de 0 à 10 ?* D'une certaine manière, cette approche permet d'avoir une mesure multidimensionnelle, puisqu'on fait l'hypothèse que les individus jugent le degré de satisfaction de leur vie ou leur niveau de bonheur par rapport à un ensemble d'informations qu'ils ont à leur disposition (logement, santé, environnement, éducation, revenus, sécurité, etc.). Ces mesures de bonheur que l'on retrouve dans certaines évaluations de politiques publiques sous l'angle de la satisfaction des usagers, permettent d'énoncer que le « niveau de bonheur moyen de la France » est aujourd'hui de 6,8.

Comme le rappelle Florence Jany-Catrice, la mouvance autour de l'économie du bonheur fait l'hypothèse que la somme des bonheurs individuels fera le bonheur collectif et laisse entendre que la société serait une collection d'individus complètement indifférente à un certain nombre de biens communs, ce qui n'est pas le cas.

Faire participer les citoyens en élaborant avec eux un certain nombre de conventions partagées

Pour expliquer cette troisième voie, Florence Jany-Catrice fait part d'une expérimentation citoyenne menée dans le Nord-Pas-de-Calais. Appelée « Forums hybrides », le projet repose sur l'idée fondamentale selon laquelle la société est composée des citoyens – plus ou moins – conscients de leurs droits et devoirs. Par conséquent, on peut élaborer avec eux un certain nombre de conventions partagées sur la qualité de vie, le bien-être pour tous, le développement durable... Inspirée des travaux du sociologue des sciences Michel Callon sur l'évaluation du développement durable et de l'environnement, l'expérimentation menée dans le Nord-Pas-de-Calais a débouché sur un « indicateur composite de santé sociale ».

La nécessité d'associer les citoyens au traitement des sujets qui les concernent a été évoquée par plusieurs auditionnés. Ainsi, Delphine Chauffaut a présenté l'implication de l'ensemble des parties prenantes – particulièrement la prise en compte des usagers, des citoyens, des bénéficiaires – au processus d'évaluation comme une voie particulièrement importante pour promouvoir la culture de l'évaluation : *« (...) une des voies possibles pour*

débloquer cette culture d'évaluation serait d'ancrer encore plus qu'aujourd'hui l'ensemble des parties prenantes dans l'évaluation, dès l'origine de chacun des dispositifs d'évaluation ». D'après elle, il ne faut pas relâcher la vigilance en la matière car il s'agit sans doute de l'un des éléments les plus importants des évaluations. Or, de ce point de vue, la prise en compte de la parole des usagers dans les outils d'évaluation est limitée.

Pour une meilleure association des citoyens au processus de prise de décision, notre délégation avait déjà exploré des pistes de réflexion à travers l'étude *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, publiée en octobre 2013.

L'impartialité de l'évaluateur

L'évaluation d'une politique publique n'est pas un exercice neutre. Elle est en soi un acte politique. Dès lors, se pose la question de son impartialité.

En effet, pour contribuer à la vie démocratique comme il se doit, l'évaluation doit jouir auprès des acteurs et surtout des citoyens, d'une légitimité sans faille. Une approche multidisciplinaire et multicritères, la pluralité d'expertise – pour prendre en compte les différents aspects de la réalité sociale, pour définir et mettre en œuvre les orientations décidées – sont des éléments clé de la consolidation du statut de l'évaluation en tant qu'élément de la vie démocratique.

□ *L'expertise et la légitimité de l'évaluation*

La complexité de la démarche évaluative tient au fait que d'une part il n'existe pas d'évaluation totalement neutre et d'autre part qu'incontestablement, l'évaluation comporte une dimension technique et requiert expertise. Pour paraphraser Françoise Bouygard, la compétence est aussi un gage d'indépendance. Pour autant et en dépit de son importance, l'expertise ne résout pas en soi le problème de la légitimité de l'évaluation.

À ce propos, Florence Jany-Catrice rappelle que tout se passe comme si l'expert évalue et le politique prend acte. D'après elle, cette façon de déposséder le décideur de sa vision politique est une atteinte à la démocratie représentative.

On peut formuler autrement la problématique évoquée par Florence Jany-Catrice. Rien n'oblige le décideur politique à cautionner le processus évaluatif élaboré et les constats dressés par l'expert en laissant de côté sa propre vision politique. Si tel était le cas, ce ne serait pas l'expert qui déposséderait le décideur politique mais bien ce dernier qui se dessaisirait de sa propre vision politique. On mesure là l'importance de débats et d'approches pluriels pour construire et mener à bien le processus évaluatif et en tirer les enseignements politiques. Dans certains cas, le pouvoir concédé aux experts – parmi lesquels les économistes – est trop important et influe sur le processus d'évaluation des politiques publiques¹⁰⁹.

Pour résoudre le problème, il faut penser les conditions sociales de la démarche évaluative et de l'élaboration des indicateurs : qui les construit ? Pour quels usages ? Avec quelles parties prenantes ? Autant de questions confirmant que dans la démarche évaluative, il y a des dimensions autres que techniques.

¹⁰⁹ Le « groupe d'experts indépendants » sur le Smic en est un exemple, qui a pour mission de donner un avis sur l'évolution du Smic. Son rapport est destiné à « éclairer » la Commission nationale de la négociation collective (CNNC).

□ L'impartialité de l'évaluation et la place des administrations

Le souci de garantir l'impartialité de l'évaluation est souvent mis en avant pour expliquer la nécessité de recourir à l'expertise externe. Poussé à l'extrême, un tel souci risque de produire deux écueils qu'il faut éviter : i) interdire toute forme d'évaluation par l'administration ou sous son égide ; ii) accepter tout travail qui se réclame de l'évaluation dès lors qu'il est réalisé en externe – de préférence par les acteurs privés – sans s'interroger sur sa qualité et son objectivité.

□ Place des administrations

Selon Didier Migaud¹¹⁰, les administrations doivent être impliquées dans l'évaluation des politiques publiques car elles disposent des informations sur leur mise en œuvre et doivent être convaincues des problèmes mis en évidence pour mieux les rectifier. Par ailleurs, il faut s'assurer que toutes les évaluations sont assorties de garanties déontologiques suffisantes pour ne pas prêter à la critique, et ce dans l'intérêt de l'évaluation elle-même. *« (...) des modalités d'organisation peuvent être trouvées afin de permettre à l'administration de participer à des évaluations, tout en garantissant la pluralité et l'objectivité des analyses ainsi que le sérieux des travaux. Il convient également que les acteurs de l'évaluation se dotent des outils déontologiques nécessaires, qui concernent avant tout la prévention des conflits d'intérêts et la transparence des méthodes et des hypothèses qui sous-tendent les travaux ».*

Ce point de vue est partagé par Mireille Elbaum, soulignant lors de son audition que dans le système français les administrations statistiques d'études, de même que les grands corps d'inspection ont – de fait ou de droit – une autonomie par rapport au pouvoir politique, une indépendance reconnue. Le système français porte cette marque historique.

En effet en France, les administrations ont en leur sein des directions ou des services statistiques et d'études qui emploient nombre de chercheurs et spécialistes dont les travaux sont reconnus et font autorité. Le statut de la fonction publique y joue un rôle certain, car il permet d'assurer l'impartialité de ce genre de travaux par rapport à d'éventuelles tentations intéressées de décideurs et responsables politiques.

Ce point a été précisé par Françoise Bouygard lors de son audition, qui trouve dommage que les directions statistiques soient de plus en plus écartées dans l'évaluation. Certes ces directions dépendent de leurs ministres, mais elles ont également des marges d'autonomie et d'indépendance du fait de la déontologie professionnelle de leurs agents.

□ Place des acteurs privés

Permettre à l'administration de réaliser l'évaluation n'exclut pas nécessairement la possibilité de recourir aux acteurs privés lorsque cela est nécessaire ou utile.

Comme le précise Mireille Elbaum, lors de son audition, le recours aux acteurs privés dépend des matières, des compétences et des sujets. Dans certains cas, il est utile en matière d'évaluation, notamment en ce qui concerne l'activité hospitalière et la tarification à l'acte. Ainsi le recours de la DREES¹¹¹ à des cabinets de conseil est motivé par le fait qu'ils connaissent l'environnement et le contexte. Rappelant que les acteurs privés ont leur rôle à jouer, elle précise néanmoins que l'évaluation des politiques publiques comporte des règles qu'il faut respecter : lancement de l'appel d'offres, examen de la qualité des méthodes, coûts, etc.

¹¹⁰ Colloque de la SFE, Grenoble, juin 2013.

¹¹¹ Mme Elbaum a dirigé la DREES lors de sa création.

Elle souligne que le recours aux cabinets de conseil s'observe davantage dans des régions ou localités disposant de peu de chercheurs et où certains acteurs privés arrivent à vendre des projets « clés en main ». Même dans ce cas, l'essentiel est de dissocier le cahier des charges et une vision de fond objective sur la qualité des réponses obtenues en lançant un appel d'offres.

Enfin le recours aux cabinets de conseil pose problème lorsqu'il n'y a pas suffisamment de compétences et d'interlocuteurs pour dissocier trois dimensions : le cahier des charges, la commandite et l'évaluation de la réponse à cette commandite.

Conditions d'une évaluation indépendante

D'après Mireille Elbaum, trois conditions sont nécessaires pour garantir l'indépendance de l'évaluation des politiques publiques :

- les instances d'évaluation doivent être présidées par des personnalités incontestables ;
- toutes les parties prenantes doivent être bien représentées, consultées, associées ;
- les évaluations doivent intégrer l'ensemble des points incontournables : méthodes, regards pluriels, etc.

Réunir ces conditions est donc indispensable pour promouvoir une culture de l'évaluation en France.

Voies possibles d'une promotion de la culture de l'évaluation

Telle qu'elle est conçue dans ce rapport, l'évaluation est une pratique indispensable à la vie démocratique et dont l'objectif est d'examiner l'intervention publique en vue de l'améliorer pour mieux répondre aux attentes des citoyens et satisfaire l'intérêt général. L'évaluation émane de la puissance publique dont la volonté est donc indispensable pour déclencher le processus qui une fois engagé, traverse plusieurs étapes et engage de nombreux acteurs. *In fine*, se pose aussi la question des enseignements à en tirer afin de les traduire dans la décision politique. Cela signifie que l'évaluation doit se faire à travers une démarche collective et sous le prisme d'un ensemble de critères, élaborés eux aussi de façon collective. À défaut, les décisions politiques peuvent conduire à des situations paradoxales, à l'instar de la multiplication des dépenses fiscales qui a lieu sans un examen approfondi de l'utilité et de l'efficacité de celles déjà à l'œuvre¹¹².

Dans cette perspective, de nombreuses pistes peuvent être explorées telles celles évoquées au cours des auditions et entretiens organisés par la délégation. Par certains aspects, elles rejoignent d'une part celles déjà abordées en 2004 dans le rapport d'information présenté par les sénateurs Bourdin, André et Placade¹¹³ et d'autre part, celles explorées dans l'étude précitée de notre délégation « Réfléchir ensemble à la démocratie de demain ».

¹¹² Cf. Rapport annuel sur l'état de la France, adopté par le CESE en décembre 2014.

¹¹³ J. Bourdin, P. André et J-P. Placade, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en France*, Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 2004, Sénat.

Selon le rapport d'information précité du Sénat, idéalement, une évaluation doit :

- favoriser la transparence, l'exercice de la démocratie, l'*accountability* ;
- assurer une « finalité de gestion », c'est-à-dire une plus grande rationalité dans la gestion des moyens et des ressources humaines ;
- permettre la prise de décisions et/ou les réorienter ;
- jouer en faveur de l'apprentissage, de la formation et de la mobilisation des agents publics ;
- encourager la convergence des points de vue et la coopération des différents acteurs de l'évaluation.

Mieux intégrer les parties prenantes dans le processus évaluatif

Lors de son audition, Françoise Bouygard rappelle que de plus en plus de politiques publiques sont partagées entre des acteurs différents. Par conséquent pour promouvoir une culture de l'évaluation, il faut les y associer afin de créer une « volonté commune ». Elle souligne que la spécificité d'une évaluation par rapport à une étude – qu'elle soit qualitative, économique ou statistique – tient à la présence des usagers et des bénéficiaires.

En effet, un bénéficiaire s'intéresse, finalement, assez peu au fait de savoir si la politique dont il bénéficie est financée par le Conseil général, le Conseil régional, l'organisme paritaire collecteur ou l'État. Si l'on part des attentes et des résultats tels qu'ils sont vécus par le bénéficiaire ou l'utilisateur, le questionnement va être différent et transversal par rapport aux différents acteurs et financeurs. À titre d'exemple, Mme Bouygard fait part de son expérience à la DARES dans le cadre d'une étude sur un dispositif appelé Trace, destiné à des jeunes sans qualification : « *Avant de lancer l'enquête sur le terrain, nous faisons des tests, ce qui nous permettait très rapidement de nous rendre compte que les questions que nous pensions faciles, étaient incompréhensibles par les jeunes auxquels nous nous adressions et nous avons compris assez vite que (...) ce n'était pas celles que se posaient les usagers et les bénéficiaires* ». Elle fait également référence à l'évaluation réalisée par la Cour des comptes sur la politique d'hébergement d'urgence : un certain nombre d'associations caritatives chargées de ces questions, de même que des experts ayant travaillé dans ce domaine faisaient partie du « comité d'accompagnement ».

Le Comité de suivi et d'évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) est un autre exemple où les parties prenantes sont associées à la démarche d'évaluation. Sous l'égide du CGSP (France Stratégie), ce comité réunit régulièrement administrations, organisations syndicales de salariés et d'employeurs, chercheurs et experts pour suivre et évaluer l'efficacité du dispositif. Le comité a produit deux rapports : le plus récent en date de septembre 2014, présente une première évaluation de la mise en place du CICE¹¹⁴.

En effet comme le souligne le rapport d'information précité du Sénat, un « haut niveau de participation des citoyens » est une condition indispensable pour le développement d'une culture de l'évaluation en France. L'association des parties prenantes peut prendre plusieurs formes : participation au comité de pilotage, au comité de suivi, au comité d'accompagnement comme le pratique la Cour des comptes dans ce cas, etc.

¹¹⁴ Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi, rapport 2014.

Cette préoccupation semble être de plus en plus intégrée dans les travaux d'évaluation mais il reste encore des marges d'amélioration. Ainsi dans le cadre de son programme de travail pour 2014, la DARES organise des travaux d'évaluation quantitative et qualitative de la « Garantie Jeunes » sous l'égide d'un Comité scientifique créé à cet effet. Ces travaux gagneraient en efficacité s'ils n'étaient pas menés uniquement sous l'unique égide d'un comité scientifique mais au sein d'un comité plus large, associant en particulier les représentants des bénéficiaires.

Encadré 8 : Suivi et évaluation du CICE

L'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012 instaure le Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) et prévoit, entre autres, la création d'un comité placé auprès du Premier ministre et chargé de veiller au suivi de la mise en œuvre et à l'évaluation du dispositif. Présidé par une personnalité désignée par le Premier ministre (ce sera le Commissaire à la stratégie et à la prospective), ce comité est composé pour moitié de représentants des « partenaires sociaux » et pour moitié de représentants des administrations compétentes. Il doit établir un rapport avant le dépôt du projet de loi de finances de l'année au Parlement ainsi qu'un rapport public exposant l'état des évaluations réalisées.

Le rapport 2013 du comité expose la méthodologie du travail* : organiser le suivi du dispositif consiste à mettre en œuvre les moyens nécessaires permettant d'estimer au fur et à mesure, l'activité entourant le déploiement du dispositif. Le suivi est avant tout un exercice à visée descriptive. Il n'a pas pour but d'établir les canaux par lesquels l'impact du CICE transite, mais d'apporter le plus tôt possible et en continu, un éclairage sur les faits et données associés à sa mise en œuvre. Il s'agit donc principalement d'une démarche comptable qui devra permettre de mesurer aussi finement que possible et de façon récurrente :

- le nombre et les caractéristiques des entreprises bénéficiaires du CICE ;
- les montants de CICE, leur mode d'imputation sur l'impôt au fil des ans ;
- les montants de préfinancement accordés, les caractéristiques des entreprises les ayant sollicités, éventuellement la contribution des différentes institutions bancaires (Bpifrance, banques commerciales).

Cette approche comptable doit aussi permettre d'observer l'évolution d'agrégats directement liés aux objectifs du CICE :

- coût global du travail, coût salarial unitaire ;
- volume d'emploi, évolution salariale ;
- investissement, exportations, etc.

Le rapport souligne qu'au-delà de cette approche comptable, le suivi consiste également à décrire le comportement des entreprises et leur degré d'appropriation du dispositif. Il ne s'agit donc pas tant d'expliquer ces comportements que d'en dresser le panorama à partir de données progressivement disponibles, éventuellement provisoires ou parcellaires. Si dès ce stade de l'analyse, des éléments d'interprétation peuvent émerger, il conviendra à chaque fois de réitérer l'appel à la prudence et se garder de présenter ces interprétations comme une évaluation.

Par évaluation, on entend identification et quantification des impacts du dispositif sur certains indicateurs et comportements. Il s'agit donc d'une démarche visant à mesurer les différents effets d'une mesure indépendamment des effets de contexte, de la façon la plus rigoureuse possible. Ce type d'évaluation est un exercice distinct des « évaluations » budgétaires et organisationnelles du dispositif qui relèvent d'une logique de suivi du dispositif.

* CGSP, Rapport 2013 du Comité du suivi du CICE. Disponible : http://www.strategie.gouv.fr/blog/wp-content/uploads/2013/10/15_Rapport_comit%C3%A9_de_suivi_du_CICE_20131.pdf

Tout l'enjeu théorique de l'évaluation est de savoir si et comment le « comportement » ou une caractéristique d'une entreprise diffère dès lors qu'elle bénéficie du CICE, par rapport à ce que cela aurait été sans CICE. Les travaux monographiques ou les entretiens auprès des acteurs de l'entreprise (...) doivent donc être vus comme une source d'enrichissement de l'évaluation à moyen terme car ils permettent bien souvent d'identifier des effets et des pratiques concrètes difficilement perceptibles au travers des données statistiques. S'ils doivent viser en premier lieu à éclairer le registre du dialogue social, ils peuvent aussi par exemple permettre de mieux comprendre les comportements résultant du CICE : comment celui-ci amène-t-il les directions d'entreprises à repenser (ou non) leur compétitivité ? Comment est-il articulé avec les stratégies financière et fiscale ? Comment les entreprises perçoivent-elles l'outil du préfinancement ? Le rapport 2014 s'inscrit dans une logique de suivi. Réalisé sur la base de l'examen d'un échantillon d'entreprises, ses principaux enseignements sont les suivants :

- La première année de mise en œuvre concrète du CICE a été celle de la découverte et de l'apprentissage du dispositif pour les entreprises.
- Le montant de CICE au titre de 2013 devrait être plus faible que prévu initialement (8,7 milliards d'euros contre 12,3 Md €).
- C'est vers l'investissement et l'emploi que les entreprises prévoient d'affecter en priorité ces ressources supplémentaires. Cependant, plus d'un tiers des entreprises envisagent d'améliorer leurs marges.

Encadré 9 : Association des parties prenantes : l'exemple des pays anglo-saxons

Dans les pays anglo-saxons, même dans les processus les plus courts, des groupes de consultation et de débat avec les fonctionnaires de tous niveaux et avec les usagers sont mis en place. Ce travail ne consiste pas qu'en de simples auditions, car celles-ci ne permettent pas un échange constructif long qui aboutisse à des accords. Il faut des groupes de travail, une continuité de l'échange, la construction d'un accord, peut-être pas sur toutes les solutions, mais au moins sur le fait qu'il y a un problème.

Les pays où l'évaluation est la moins conflictuelle, les pays nordiques, possèdent une forte tradition de débat public et communément, les décisions d'importance sont précédées de commissions réunissant le spectre le plus large de partenaires et de positions possibles. La tradition anglaise des *Royal Commissions* va dans le même sens. La légitimité de tels comités doit être suffisante pour impulser de l'évaluation tant participative qu'externe.

Cette procédure est très utilisée dans certains pays tels que les pays nordiques et l'Australie. L'évaluation donne lieu à un « papier de discussion » qui émet des hypothèses, des scénarios de solution et livre les premières conclusions et données. Ce « Livre blanc » est rendu public par Internet et envoyé aux partenaires de la politique publique (Parlement, ministères, associations, collectivités locales, etc.), qui disposent d'un temps déterminé soit pour envoyer leurs propres réflexions, soit pour demander à être auditionnés..

Les contributions écrites ou leur résumé sont joints au rapport final. Ainsi, l'introduction du congé parental rémunéré en Australie a donné lieu en 2008 à six mois d'investigation de l'équipe d'enquête et six mois de débats qui ont généré des contributions écrites et des courriels.

*D'après Sylvie Trosa, « L'évaluation, ailleurs où en est-on ? »,
Gestion et finances publiques, n° 1, janvier 2010*

Conforter le rôle d'évaluation du Parlement

La place insuffisante du Parlement dans la vie politique en France est soulignée par de nombreux observateurs et acteurs et ce constat s'applique également à l'évaluation des politiques publiques. Ainsi, le rapport des sénateurs Bourdin, André et Plancade considère « l'effacement relatif du Parlement par rapport à l'exécutif » comme l'un des facteurs explicatifs de la faiblesse de la culture de l'évaluation en France.

Le « Comité Balladur », Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République de 2007, avait aussi soulevé le problème et formulé des propositions pour renforcer le poids du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques. Il proposait de « réserver une semaine de séance sur quatre au contrôle de l'action du gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques » (proposition n° 22) ; de faire assister le Parlement dans ses fonctions de contrôle et d'évaluation des administrations par la Cour des comptes (proposition n° 42) ; de créer au sein de chaque assemblée une instance qui pourrait être dénommée « Comité d'audit parlementaire », chargée d'organiser les activités de contrôle et d'évaluation des politiques publiques (proposition n° 43).

Des éléments de ces propositions ont été repris par la suite, comme cela a été évoqué au chapitre II. Néanmoins, de l'avis de nombreux observateurs – y compris des personnalités auditionnées par la délégation – le rôle d'évaluation du Parlement pourrait encore être conforté en y allouant notamment davantage de moyens et de temps. À ce titre, l'étude *Réfléchir ensemble à la démocratie de demain* de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du CESE envisage un certain nombre de pistes pragmatiques.

Renforcer l'offre de formation en matière d'évaluation des politiques publiques

La question de la formation est régulièrement abordée dans les auditions, la plupart des auditionnés la considérant comme une absolue nécessité pour promouvoir la culture de l'évaluation notamment en direction des responsables politiques.

□ Formation des responsables

Selon Jean-Claude Barbier auditionné par la délégation, d'une manière générale, il existe un déficit de formation au management public dans notre pays. Pour y remédier, il propose « d'instiller une dose supplémentaire de management public, dont l'évaluation des politiques publiques, dont le contrôle de gestion » dans les organismes de formation qui prennent en charge les fonctionnaires recrutés.

Le même constat est dressé par Vincent Spenlehauer qui rappelle qu'en France – contrairement à ce qui se fait par exemple aux États-Unis d'Amérique – la formation des élites administratives et politiques ne se fait pas à l'université ni au contact de la recherche académique, mais dans des pôles de formation que sont les grandes écoles et notamment l'ENA.

Il en va de même pour Yann Algan qui souligne lors de son audition, que l'ENA ne prépare absolument pas à l'évaluation des politiques publiques. Cela empêche d'avoir une culture pluridisciplinaire et internationale dans ce domaine. Il rappelle que depuis la création à Sciences Po d'une formation à l'évaluation des politiques publiques, les inspecteurs d'administration s'y inscrivent régulièrement pour se former en la matière et se familiariser avec les méthodes telles la mise en place des indicateurs *ex ante* ou *ex post*.

Il fait aussi part de réflexions en cours pour créer en France, une école internationale des affaires publiques, à l'instar de la *Kennedy School of Government* de l'Université de Harvard et où l'on formerait jusqu'au doctorat.

Par ailleurs, Yann Algan soulève la question de la carrière des individus ainsi formés. En effet, si les postes décisionnels au service de l'État restent réservés à l'ENA, on court le risque de voir les individus formés en dehors de l'ENA par exemple à Sciences Po, partir travailler dans d'autres pays, ce qui semble être déjà le cas.

Pour sa part, Delphine Chauffaut souligne qu'il faut absolument que les décideurs aient plus de connaissances de l'évaluation, surtout en termes de méthodologie et de traitement des bases de données. Il est cependant utile de mesurer les limites de l'exercice, surtout eu égard à l'idée de créer une discipline universitaire car d'après elle, cette idée conduit à terme, à l'établissement d'un marché de l'évaluation.

En effet, ce marché – qui existe déjà – présente des possibilités non négligeables pour ses acteurs notamment en termes pécuniaires¹¹⁵.

À propos de la formation, Mireille Elbaum se dit elle aussi convaincue de sa nécessité, tout en exprimant sa méfiance à l'endroit des « formations hors sol ». Elle rappelle par exemple qu'en matière de pauvreté et d'exclusion – où les indicateurs sont compliqués et les démarches complexes – la montée en compétence des acteurs a été très importante. Toutefois, elle s'est faite moins par le développement de formations théoriques que dans le cadre d'instances comme le Conseil national des politiques publiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, le CNLE ou de consultations d'acteurs effectuées entre autres à la DREES autour de la lutte contre les exclusions. Enfin, elle cite le cas du Haut conseil de financement de la protection sociale (HCFPS) où un séminaire avec des chercheurs a été organisé avant de passer à l'étape de concertation proprement dite.

❑ *Formation des agents*

Comme cela a été rappelé plus haut, le rapport d'information du Sénat qui date de 2004, avait soulevé la question de la formation des agents sous l'angle notamment de l'apprentissage *via* le processus d'évaluation. Le sujet a été également abordé lors de nos auditions.

Il en ressort que si généralement la formation des agents est nécessaire, une formation spécifique en matière d'évaluation des politiques publiques ne semble pas indispensable.

Il n'en reste pas moins vrai que l'association des agents à la démarche évaluative est un facteur de la bonne conduite de celle-ci. Ainsi pour Françoise Bouygard, la question se pose en termes de « lieux ressources » plutôt que de formations. À ce propos, elle fait allusion au Conseil scientifique de l'évaluation qui était un lieu ressources permettant d'indiquer les bonnes pratiques de l'évaluation.

❑ *Formation des chercheurs*

L'exemple du HCFPS cité par Mireille Elbaum débouche effectivement sur la nécessité d'assurer une meilleure articulation entre les évaluateurs et la recherche universitaire, nécessité évoquée dans les deux premiers chapitres de cette étude.

¹¹⁵ Nicolas Matjyasik, *op. cit.*

À propos des chercheurs, il convient néanmoins de mentionner une remarque formulée par Yann Algan lors de son audition : *« il faut aussi, dans la formation des chercheurs, générer la culture de l'évaluation car elle ne paraît pas être une composante automatique »*.

Cette remarque pertinente met en exergue la nécessité de s'entendre sur le contenu de l'évaluation. Si elle est entendue comme « rationalisation des dépenses », elle risque de ne pas accueillir l'adhésion des chercheurs, ni d'ailleurs celle des agents comme cela a été évoqué précédemment.

Faciliter l'accès aux données administratives, lorsque cela est possible

L'évaluation des politiques publiques en général et particulièrement dans certains domaines comme la santé ou le logement, nécessite l'accès à des données administratives qui peut se révéler difficile dans certains cas. Cette question a déjà été évoquée au chapitre 1 au sujet du RSA.

Le sujet a été particulièrement abordé par Françoise Bouygard lors de son audition à travers l'exemple du logement où il y a très peu de travaux d'évaluation des politiques publiques. Elle rappelle que la décentralisation, tout comme la participation des « partenaires sociaux » à la gestion du financement d'un certain nombre de politiques publiques – comme celle du logement – et la place croissante de l'outil fiscal dans ces politiques, posent un défi en matière de système d'information. Ainsi, il est très difficile de tracer les bénéficiaires des aides fiscales et donc de lancer des travaux permettant d'évaluer les effets de ces aides. À ce sujet, elle mentionne les efforts menés au sein du Conseil national de l'information statistique (CNIS) pour faciliter l'accès à certaines données administratives, fiscales, par exemple.

Par ailleurs, tout en insistant sur la nécessité de prendre toutes les précautions qui s'imposent pour l'accès à un certain nombre de données sensibles, elle rappelle que certaines préventions ne se justifiaient pas totalement. Selon l'auditionnée, les réticences en la matière sont parfois liées à la charge de travail qu'engendre la mise à disposition de fichiers exploitables.

Ce dernier point avait été évoqué lors du colloque : La Statistique publique, un bien public original, organisé par les syndicats CGT, CFDT et SUD de l'Insee en 2011. D'après les témoignages, les travaux liés à l'évaluation prennent une part croissante dans les activités de l'Insee, au détriment de la production des données et des études habituelles¹¹⁶.

Le sujet de l'accès aux données administratives mérite réflexion car comme le rappelle Françoise Bouygard, se fait jour parfois le sentiment pour les services, d'être dépossédés en permettant cet accès. Elle soutient qu'en la matière, un dialogue est nécessaire pour concilier deux thématiques. D'une part, la réticence des services administratifs ne relève pas du refus par principe mais plutôt du respect de l'idée qu'ils se font de l'intérêt de la structure à laquelle ils appartiennent. D'autre part, les données n'appartiennent pas à ces services.

Ce dialogue renvoie en fait à l'association à la démarche évaluative des services et des agents y compris dans sa dimension formative évoquée plus haut. De ce point de vue, la

¹¹⁶ Site internet de la CGT-Insee (<http://www.cgtinsee.org/>), onglet « colloques ». Voir en particulier l'atelier 1 du colloque du 30 mars 2011 « Évaluations et politiques du chiffre ».

situation s'améliore. Ainsi, dans le domaine du logement, le dialogue avec la DGFIP a facilité l'accès aux données du fichier intitulé « Filocom »¹¹⁷.

D'après Françoise Bouygard, tant qu'en amont – lorsqu'il est par exemple décidé de décentraliser une nouvelle politique – il n'y a pas les textes juridiques faisant obligation de créer des systèmes d'information compatibles et mettre à disposition au niveau national, des données concernant ces politiques décentralisées, il n'est pas possible de réaliser des évaluations de qualité.

Il faut en effet un minimum de base – en matière d'information – pour faire de l'évaluation.

La difficulté d'accéder aux données administratives peut en partie expliquer que certaines politiques sont peu, partiellement, voire pas du tout évaluées comme c'est le cas des politiques publiques du logement.

Sur un autre échelon, comme cela a été évoqué précédemment, il s'avère que certains dispositifs communautaires ne font l'objet d'aucune évaluation depuis plusieurs années. Plusieurs hypothèses peuvent être envisagées sans pour autant affirmer avec certitude les raisons d'une telle situation : manque de données administratives, difficulté pour les recenser et les traiter, absence de volonté politique, etc.

Capitaliser les expériences

Le peu de communications et la faible traduction des résultats d'évaluation dans les décisions politiques figurent parmi les défauts du système d'évaluation des politiques publiques en France. Cette faiblesse est pointée entre autres dans le rapport d'information du Sénat de 2004 qui souligne que le plus souvent, les recommandations ne sont ni considérées ni appliquées, les suites d'une évaluation étant très rares.

Deux facteurs essentiels peuvent expliquer cette faiblesse des liens entre l'évaluation et la traduction de ses résultats dans la décision publique. Le premier renvoie à l'absence de la volonté politique de tenir compte des résultats de l'évaluation lorsqu'ils nécessitent un changement de cap, une modification ou une réorientation de la politique publique en question. Une seconde explication peut venir du fait que dans certains cas, les objectifs des politiques publiques sont flous, comme cela a été évoqué plus haut.

Faisant référence à un article de Jean-Claude Thœnig, rédigé en 2000, Françoise Bouygard rappelle qu'il y aurait en France – depuis 1990 et le lancement des réflexions sur l'évaluation des politiques publiques – une croyance selon laquelle cette évaluation permettrait de prendre rationnellement des décisions.

Force est de reconnaître que ce constat dressé il y a quinze ans, reste encore pertinent. Le problème a été évoqué par plusieurs personnes auditionnées. Ainsi, selon Vincent Spenlehauer : *« Il faut comprendre que nous vivons dans un monde saturé d'informations. »*

¹¹⁷ Fichier des logements à l'échelle COMMunale (FILOCOM) est un fichier constitué par la Direction générale des finances publiques (DGFIP) pour les besoins du ministère de l'Écologie, de l'énergie et du développement durable. Il est assemblé à partir du fichier de la Taxe d'habitation (TH) auquel sont rapprochés le fichier foncier (des propriétés bâties), le fichier des propriétaires et le fichier de l'Impôt sur les revenus des personnes physiques (IRPP). Le fichier est arrêté au 1^{er} janvier de chaque année impaire et couvre exclusivement la France métropolitaine. Chaque millésime du fichier décrit la situation du logement au 1^{er} janvier de l'année N avec les revenus de N-1.

Si vous voulez que l'information ait un impact, il faut la porter. Si elle n'est pas portée, si elle est juste imprimée, le rapport va aller sur une étagère, dans le meilleur des cas ».

Pour sa part, Yann Algan aborde le sujet sous deux angles différents : l'abondance d'évaluation d'une part et d'autre part, la rareté des synthèses et des conclusions politiques.

Enfin, pour Delphine Chauffaut, la question de l'animation de débats autour des résultats constitue un enjeu et de ce point de vue, beaucoup reste à faire.

Ces faiblesses mettent en évidence l'obligation, pour les évaluateurs, lorsque le cahier des charges le prévoit et particulièrement les évalués, quelle qu'en soit la nature : administrations centrales, territoriales, etc., de communiquer autour de l'évaluation. Elles démontrent aussi la nécessité pour l'administration et plus généralement le pouvoir exécutif, de tirer les enseignements de l'évaluation et de traduire ses résultats dans la décision politique, ce qui implique de vrais changements dans la culture politique pour reprendre l'expression de Yann Algan.

Ce changement culturel renvoie à la capacité du pouvoir exécutif d'interroger ses pratiques et de se remettre en cause. Les exemples en la matière ne manquent pas. On peut citer le sort réservé aux avis du CESE dont certains ont une dimension évaluative des politiques publiques. En effet, conformément à l'ordonnance du 29 décembre 1958 portant loi organique relative au CESE et modifiée depuis par diverses loi organiques, la dernière datant du 28 juin 2010 : « *chaque année le Premier ministre est tenu de faire connaître la suite donnée aux avis du CESE* ». Or, cette obligation est rarement respectée.

Un autre cas emblématique concerne une évaluation réalisée dans le cadre du ministère du Travail sur les performances respectives des Opérateurs privés de placement (OPP) et de Pôle emploi. Cette évaluation qui n'a pas été officiellement dévoilée car on en a pris connaissance par voie de presse, fait part d'une plus grande efficacité de Pôle emploi (voir encadré 10).

Encadré 10 : Pôle emploi reclasse mieux les chômeurs que le privé¹¹⁸

L'évaluation sur les performances respectives des Opérateurs privés de placement (OPP) et le pôle emploi, réalisée dans le cadre du ministère du Travail, porte sur deux catégories de demandeurs d'emploi qui ont bénéficié, entre novembre 2009 et mars 2010, d'un « accompagnement renforcé » : 1) des chômeurs très éloignés du marché du travail ; 2) des licenciés économiques en CTP-CRP (dispositifs garantissant pendant un an, une allocation équivalente à 80 % du dernier salaire brut). Un peu moins de 5 000 personnes ont été interrogées. Dans les deux cas, le taux de retour à l'emploi treize mois après le début de l'accompagnement, est supérieur pour Pôle emploi.

47 % des licenciés économiques en CTP-CRP suivis par le service public de l'emploi bénéficient ainsi d'un emploi salarié ou non, contre 43 % pour ceux suivis par un opérateur privé de placement : agence d'intérim, société de reclassement, etc. Moins d'un sur trois suivi par Pôle emploi pointe encore au chômage treize mois après, contre 38 % pour un OPP. L'opérateur privé se montre meilleur dans ces performances que le service public sur un seul point : le taux de CDI décroché, supérieur de 5 points au résultat affiché par Pôle emploi.

¹¹⁸ Titre choisi par *Le Figaro*. <http://www.lefigaro.fr/emploi/2011/07/14/09005-20110714ARTFIG00393-pole-emploi-reclasse-mieux-les-chomeurs-que-le-privé.php>

L'écart est plus important pour la deuxième cohorte de demandeurs d'emploi : les chômeurs très éloignés du marché du travail. 49 % sont ainsi en emploi treize mois après le début de leur accompagnement par Pôle emploi, contre 43 % pour ceux suivis par un OPP. Contrairement aux licenciés économiques, le taux de CDI est même supérieur dans le service public (44 % contre 39 %). Pis, le nombre de chômeurs treize mois après le début de l'accompagnement, est plus élevé dans les OPP (45 %, contre 41 % pour Pôle emploi).

Il convient de rappeler que selon l'étude, le coût de placement d'un chômeur revient deux fois plus cher dans le secteur privé : 2 200 euros en moyenne par an pour un OPP, contre 1 100 à Pôle emploi.

D'après Le Figaro, 15 juillet 2011

Dans la capitalisation de l'évaluation, la volonté de l'évaluateur de communiquer et de suivre le sort réservé aux conclusions joue un rôle non négligeable. Ainsi dans ses évaluations, la Cour des comptes formule des recommandations. Trois ans après la publication d'un rapport d'évaluation, elle examine le degré d'application de ses recommandations et les effets de celles qui ont été appliquées, ce qui implique un examen systématique des suites de l'évaluation. Il convient de préciser que c'est la Cour elle-même, sous l'instruction de son premier président, qui a décidé de mettre en œuvre cette procédure.

Enfin, le dialogue entre les parties prenantes pour forger une démarche commune facilite la capitalisation. Il s'agit en quelque sorte de sortir du schéma conflictuel évoqué par Luc Boltanski et Laurent Thévenot à propos d'une expérience d'évaluation : *« un élu à propos du responsable scientifique : il est venu là seulement pour écrire un bouquin ; un chercheur : certains élus ont très vite plié bagage lorsqu'ils se sont rendus compte que le Comité d'évaluation ne pouvait en aucun cas constituer une tribune de valorisation de leurs réalisations locales »*¹¹⁹.

Prévoir un temps suffisant et des moyens adéquats

Ce sont des enjeux majeurs dans les processus évaluatifs. En effet, la conduite d'une évaluation nécessite du temps et requiert des moyens humains et financiers plus ou moins importants selon la nature des projets.

❑ Moyens adéquats

Comme le souligne Didier Migaud au cours du colloque de la SFE en 2013, ces moyens peuvent parfois paraître excessifs, mais ils doivent être comparés au coût des politiques publiques elles-mêmes dont ils ne représentent généralement qu'une part infime. Ainsi lorsque l'on constate que des dispositifs dont le coût annuel est de l'ordre de centaines de millions d'euros voire davantage, sont reconduits année après année sans s'interroger sur leur utilité ou leur correct ciblage, il n'y a pas lieu de douter de la nécessité d'investir dans l'évaluation.

¹¹⁹ Luc Boltanski et Laurent Thévenot, *De la Justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991, cité par Florian Loiseau, « Apports et limites de l'évaluation des politiques publiques », in *La gouvernabilité*, Puf, 1996.

Pour appuyer son propos, il cite le cas des allègements généraux de cotisations sociales qui entraînent des recettes moindres de l'ordre de 21 milliards d'euros par an depuis dix ans et n'ont fait l'objet que d'une seule évaluation *ex post*¹²⁰.

Pour Delphine Chauffaut, la question des moyens doit être mise en adéquation avec l'importance sociale et budgétaire des politiques publiques afin d'éviter de surévaluer les dispositifs d'évaluation. Elle fait part des dispositifs, y compris dans la branche famille, qui sont très utiles socialement, mais de portée limitée. De tels dispositifs ne lui semblent pas prioritaires pour mobiliser des moyens considérables.

L'idée de prévoir, dans chaque loi, les moyens adéquats est déjà présente dans un certain nombre de dispositifs et pourrait être élargie à l'ensemble des dispositifs d'envergure. Cette même obligation pourrait être instaurée à l'échelle des territoires.

Pour illustrer l'importance des moyens adéquats, on peut citer l'exemple du Centre national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) : la loi du 24 novembre 2009 institue l'obligation d'évaluation pour les opérateurs et financeurs de l'État qui interviennent dans les domaines de l'emploi et des compétences. Cependant, cette loi reste très imprécise quant au financement de ces évaluations.

Un autre exemple en la matière est celui du Comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP) qui compte en son sein un comité d'évaluation : mais faute de moyens, l'évaluation devient problématique¹²¹.

Encadré 11 : Les moyens alloués à l'évaluation : les exemples américain et anglais

La Grande-Bretagne

En Grande Bretagne, l'évaluation des politiques publiques est réalisée par le *National Audit Office* (NAO) sous le vocable de *value for money* (l'argent doit servir à quelque chose). Le NAO s'occupe également de l'audit et du contrôle des dépenses publiques.

Rattaché au Parlement et employant 860 salariés, le NAO affiche deux objectifs principaux : amener les ministères et organismes publics à rendre compte de la façon dont ils utilisent l'argent des contribuables ; aider les responsables et gestionnaires de services publics à améliorer la performance et la prestation de services.

Dirigé par le contrôleur général qui dépend de la Chambre des communes, le NAO est indépendant du gouvernement et ses salariés ne sont pas fonctionnaires.

Les travaux du NAO sont réalisés sous l'égide d'une commission parlementaire, la Commission des comptes publics.

¹²⁰ Il s'agit de l'étude de Bruno Crépon et Rozenn Desplat, « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires », *Economie et Statistique*, n° 348, 2001. Ce travail a fait l'objet de nombreuses critiques, notamment par les pairs. Cf., entre autres, « L'évaluation des politiques économiques en débat », *Revue de l'OFCE*, n° 85, avril 2003 ou encore Thomas Piketty, « Les baisses des charges en question », *Libération*, 25 mars 2002. Les critiques portent notamment sur les hypothèses, la méthodologie et l'absence des parties prenantes.

Il convient de préciser que cette politique a fait l'objet d'autres travaux à la suite de l'étude mentionnée ci-dessus.

¹²¹ Ce cas ne correspond pas exactement à une politique publique, mais dans la mesure où le financement du CPNFP est assuré à partir d'une cotisation obligatoire, il est considéré par le ministère des Finances comme un financement public dans le cadre d'une délégation de service public.

En 2014, la loi portant l'évaluation et l'*accountability* au niveau local a conféré au contrôleur général le pouvoir de réaliser des évaluations décentralisées des politiques publiques*.

Les États-Unis d'Amérique

L'évaluation des politiques publiques fait partie des missions du *General Accounting Office* créé en 1921, devenu *Government Accountability Office* en 2004.

Le *Government Accountability Office* (GAO) est un organisme indépendant et non partisan qui travaille pour le Congrès. Souvent appelé le « chien de garde du Congrès », le GAO examine comment le gouvernement fédéral dépense l'argent des contribuables. Le chef du GAO, contrôleur général des États-Unis, est nommé pour une durée de 15 ans par le Président de la République à partir d'une liste de candidats proposée par le Congrès.

Officiellement, le GAO a pour missions d'aider le Congrès à remplir ses responsabilités constitutionnelles et de soutenir les efforts d'amélioration de la performance et l'*accountability* du gouvernement fédéral, pour le bénéfice du peuple américain. À cette fin, il fournit au Congrès des informations issues des travaux qui se veulent objectifs, respectant des méthodes rigoureuses et normées, sur la base d'une approche non partisane, non idéologique, juste et équilibrée.

Le GAO est saisi par les comités ou sous-comités du Congrès. Il réalise également des recherches sous l'autorité du contrôleur général.

Le GAO a plusieurs axes de travail : audit des agences publiques afin de vérifier que les deniers publics sont dépensés efficacement et effectivement ; mener des enquêtes sur les allégations d'activités illégales ; rendre compte du degré de réussite des politiques publiques ; effectuer des analyses et dresser des scénarios.

Le GAO a 3 000 salariés et un budget annuel de 534 millions de dollars. Selon cet organisme, ses activités auraient permis d'économiser 54 milliards de dollars en 2010.

En 2014 le GAO a formulé 1 619 recommandations sur les performances de l'administration. En année fiscale 2010, 78 % de ses recommandations ont été suivis d'effet**.

*
* *

Ces informations peuvent être utiles pour une comparaison avec la situation française. Il convient cependant de tenir compte de la taille des pays d'une part et, d'autre part, de traiter ces informations avec prudence. Ainsi, il est possible que l'évaluation au niveau décentralisé qui figure désormais parmi les missions du NAO en Grande-Bretagne conduise à mobiliser de nouveaux moyens, en plus de ses 860 salariés ; mais l'état actuel de nos connaissances ne nous permet pas de répondre à cette interrogation.

* Source : site internet du NAO (<http://www.nao.org.uk/>)

** Source : site internet de la GAO (<http://www.gao.gov/>)

Facteur temps

La formule employée par Didier Migaud synthétise l'enjeu : « *il faut prendre le temps de l'évaluation et savoir résister à l'impatience que peut exprimer le décideur* ».

Nous avons déjà évoqué le dilemme entre l'agenda politique et celui de l'évaluation à propos de l'expérimentation du RSA où la généralisation du dispositif était conditionnée au résultat d'une expérimentation alors que la décision politique est intervenue avant que les résultats définitifs de l'évaluation n'aient été connus.

S'agissant du facteur temps, selon Didier Migaud, il faut éviter deux écueils : retenir des durées trop courtes ou trop longues. Trois ou quatre mois lui paraissent insuffisants pour

appréhender la globalité d'une politique, recueillir et exploiter les données et consulter tous les acteurs. Inversement, des évaluations qui se déroulent sur plusieurs années peuvent perdre leur caractère opérationnel. La Cour des comptes considère qu'une durée d'un an permettrait d'éviter ces deux écueils : elle semble suffisamment longue pour conduire le travail, et suffisamment courte pour s'inscrire dans les préoccupations et l'agenda de décision des commanditaires.

Un an, est-ce l'horizon pertinent ? D'après Vincent Spenlehauer, les chercheurs de l'École d'économie de Paris avaient initialement demandé un délai de trois ans pour l'expérimentation du RSA, comme cela a été mentionné au chapitre I du présent rapport.

Un autre exemple qui met en exergue le facteur temps et son importance concerne l'évaluation des aides à l'industrie. Au départ, l'emploi ne figurait pas parmi les critères d'évaluation, au motif que les effets du dispositif sur l'emploi se produisaient sur le long terme. L'emploi a été ensuite intégré parmi les critères, à la demande expresse des organisations syndicales de salariés mais traité à part pour le même motif¹²².

Selon Didier Migaud, ce qu'il convient d'inscrire dans le temps long est le recueil des données nécessaires et non l'évaluation. C'est pourquoi il est essentiel que celui-ci soit organisé dès la conception de dispositifs à fort enjeu, notamment financier.

Il est incontestable comme cela a été évoqué plus haut, que la construction et la disponibilité des données sont des enjeux importants. Pour autant, approcher le temps long sous le seul prisme de la construction de données paraît trop limitatif. L'expérimentation du RSA en est la preuve.

D'une manière générale dans le domaine social, les enjeux portent le plus souvent sur le long terme, surtout lorsqu'il s'agit d'un changement de comportements, voire de cultures. C'est ce qu'a signifié Delphine Chauffaut lors de son audition en posant la question suivante : « *ne faut-il pas qu'un dispositif soit mis en place pendant un certain temps pour bien pouvoir l'évaluer ?* ».

Établir un ou des lieux de coordination ?

Comme cela a été souligné plusieurs fois, en France de nombreux acteurs réalisent des travaux d'évaluation. Cette pluralité considérée généralement comme un atout, pose néanmoins la question de la coordination des évaluations pour éviter les doublons, s'assurer que l'évaluation se fait où elle est nécessaire et respecte un certain nombre de règles garantissant sa qualité.

Est-il besoin d'une programmation, voire d'une planification ? Le sujet ne fait pas l'unanimité, tout au moins dans la façon dont il faut organiser une éventuelle coordination ou concertation.

Pour Françoise Bouygard, le mieux serait que « *cent fleurs s'épanouissent* ». Elle fait part de l'expérience du Conseil scientifique de l'évaluation et de celle du Conseil national de l'évaluation (CNE) qu'elle a connue : le CNE ne chapeautait pas les différents organismes qui effectuaient de l'évaluation, mais produisait de l'échange sur les méthodes et les pratiques ; il nourrissait donc en quelque sorte une culture de l'évaluation ainsi qu'un certain nombre de compétences et de bonnes pratiques.

¹²² Cet exemple atteste de l'utilité et de la nécessité de l'association des parties prenantes au processus évaluatif et surtout de leur présence dans les comités de pilotage, d'accompagnement, etc.

Faisant référence à Jean-Claude Thoenig, elle fait observer que les évaluateurs occupent eux-mêmes un positionnement singulier dans le champ des décisions et les groupes d'intérêt. C'est la raison pour laquelle elle est réticente à l'idée d'un lieu unique de coordination de l'évaluation des politiques publiques et d'une méthode unique. Au contraire d'après elle, si nous voulons véritablement que l'évaluation des politiques publiques serve la cause centrale, c'est-à-dire un processus démocratique de connaissance des effets des politiques publiques, destiné aux décideurs et aux bénéficiaires, peu importe qu'il y ait beaucoup de lieux d'évaluation, car plus il y en a, plus cela sert le but ultime de l'évaluation des politiques publiques.

Pour Delphine Chauffaut, le sujet paraît central. Elle précise que le CGSP a déjà commencé à y travailler avec la Cour des comptes et le SGMAP, notamment autour de la question de la programmation des évaluations.

Enfin, pour Jean-Claude Barbier, une instance neutre, à l'instar du GAO américain (*Government Accountability Office*) est nécessaire pour éviter des évaluations inutiles et dire aux responsables : « *Ne refaites pas ces choses parce qu'elles ne sont pas utiles pour la société.* » Il évoque à ce titre le rapport Viveret qui avait défendu l'idée d'un grand organisme d'évaluation.

Il convient de souligner que l'idée d'un « lieu unique d'évaluation » est écartée par les autres auditionnés qui préfèrent plutôt une coordination sous des modalités différentes. Ainsi pour Mireille Elbaum, « *rêver à un seul endroit* » serait hors de propos. En revanche, une coordination paraît indispensable au niveau interministériel, avec des instances d'évaluation si possible présidées par une personnalité indépendante pour les grands dispositifs comme le RSA, le CICE ou la CMU-Complémentaire qui influent beaucoup sur la structure des politiques sociales. De telles coordinations n'empêchent pas les ministères de conduire des évaluations à champ et délai plus circonscrits. Il faudrait alors envisager une coordination informelle sur les programmes et les études à développer. Dans ce cas, si les ministères conduisent des évaluations, il faut plaider pour qu'elles associent les acteurs à un moment ou un autre. Par exemple, concernant un dispositif comme l'aide aux chômeurs créateurs d'entreprise, on ne va pas déclencher la même évaluation ministérielle que pour le RSA ; on pourrait le faire dans la sphère du ministère de l'Emploi, mais il faudrait aussi réunir les autres parties prenantes autour de la table.

Pour Annie Fouquet, il manque un lieu de coordination des évaluations, mais elle n'en voit aucun qui serait plus légitime qu'un autre. Sans doute, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie) pourrait remplir un tel rôle dans la mesure où il est dans la continuité de l'endroit où s'est lancée l'évaluation en France. Néanmoins, la MAP étant mise à disposition du Premier ministre, le SGMAP pourrait être ce lieu de coordination.

Au-delà de l'opportunité ou non de créer un lieu dédié à la coordination des évaluations, la question d'une « labellisation » des pratiques évaluatives ou tout au moins celle d'un recueil des bonnes pratiques et progrès enregistrés en la matière, mérite d'être soulevée¹²³. En effet comme le démontre ce rapport, une véritable évaluation des politiques publiques doit répondre à un certain nombre de critères méthodologiques et démocratiques qui

¹²³ Cette idée nécessite d'examiner le bilan et de tirer les enseignements de l'expérience du Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) et du Conseil national de l'évaluation (CNE). Le CSE, créé à la suite du décret du 22 novembre 1990, était chargé du développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie en la matière. Il a été remplacé en 1998 par le CNE qui devait concourir avec le Centre d'analyse stratégique, à l'évaluation des politiques publiques conduites par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics. Ces deux instances qui relevaient dans un premier temps du Commissariat général du plan ont progressivement disparu de notre paysage institutionnel dans les mêmes circonstances que celui-ci.

la distinguent du contrôle ou de l'audit et surtout lui permettent à la fois de porter une appréciation objective sur une politique publique, d'apporter une aide à la décision politique et fournir une explication aux citoyens. Cette « labellisation » permettrait aussi d'identifier certains travaux présentés sous le vocable d'évaluation alors qu'en réalité ils en sont loin, dans la mesure où le recensement et le traitement des données sont biaisés, l'indépendance de l'évaluateur n'est pas assurée, la portée des appréciations est contrôlée par le commanditaire, etc. Cette « labellisation » peut se justifier d'autant plus qu'un nombre croissant d'acteurs privés remplit des missions relevant par principe des services publics.

Par ailleurs, Annie Fouquet rappelle que la SFE est en train de créer un observatoire pour recenser tous les rapports d'évaluation menés en France, environ 1 200 depuis 2000. L'ambition que se donne la SFE en la matière est d'établir un rapport annuel précisant le nombre d'évaluations réparties selon les sujets, les acteurs et les commanditaires – l'État, les régions, les départements... – et de faire une synthèse à partir des rapports d'évaluation dont elle a connaissance.

Encadré 12 : Que peut-on apprendre de l'expérience d'autres pays ?

Dans son étude *Regards croisés sur la démarche d'évaluation des politiques publiques – benchmark international* (octobre 2013), le cabinet Deloitte tire cinq enseignements principaux pour assurer la pérennité d'une pratique évaluative de qualité.

1. Contrôler régulièrement la qualité des évaluations pour en améliorer les pratiques

Pour réussir, les processus évaluatifs doivent faire l'objet de revues qualitatives ou d'améliorations régulières pour développer des standards et guides d'évaluation associés.

2. Susciter l'adhésion et responsabiliser le gestionnaire administratif

Pour s'inscrire au cœur de l'action politique, les évaluations doivent bénéficier d'une forte adhésion des administrations via un portage et une impulsion politique claire relayée par la haute fonction publique et une culture de l'évaluation inscrite durablement dans les pratiques des gestionnaires de programmes.

3. Développer une stratégie évaluative fondée sur la planification et la définition des priorités

La stratégie d'évaluation des politiques publiques doit assurer la pertinence du choix des programmes évalués (priorisation du périmètre à évaluer), la temporalité d'évaluation (planification des cycles évaluatifs) et la méthode retenue (adaptation au cas par cas des processus évaluatifs).

4. Former et professionnaliser la conduite des évaluations des politiques publiques

Si la conduite des évaluations est menée en interne par les agents des administrations, elle doit reposer sur un socle de compétences robuste, une offre de formation adaptée.

5. Sensibiliser l'opinion publique aux pratiques évaluatives

Mobiliser l'opinion publique autour de la conduite des évaluations contribue à améliorer la dynamique de transparence envers les usagers et le développement des approches démocratiques participatives. Deux voies sont possibles et peuvent être complémentaires : l'implication institutionnalisée des usagers dans les processus évaluatifs et la mise en place d'une communication stratégique autour des évaluations.

Développer les contributions du CESE à l'évaluation des politiques publiques

Comme cela a été évoqué au chapitre II, la loi organique du 28 juin 2010 dispose dans son article 4 que le CESE contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social et environnemental. Les modalités de la contribution du CESE et ses liens avec les autres instances d'évaluation des politiques publiques ont fait l'objet d'échanges avec plusieurs personnalités au cours des auditions et entretiens.

Toutes les réflexions autour du CESE et sa contribution en matière d'évaluation des politiques publiques renvoient à l'originalité de cette assemblée où sont représentées différentes composantes des « forces vives de la Nation ». Cette caractéristique se révèle clairement quand on compare le CESE avec les autres instances chargées d'évaluation. En effet dans les évaluations réalisées actuellement notamment dans le cadre de la MAP et de ses satellites, on observe une forte dimension quantitative. Comme l'a rappelé Jean-Claude Etienne lors des discussions au sein de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques du CESE, la singularité du CESE réside bien dans l'accent mis sur le bien-fondé social, environnemental et économique de ses travaux pour apporter à la vérité des chiffres et à leur réalisme une notion de vie en collectivité correspondant à notre société.

Dans la mesure où l'évaluation se fait largement au niveau territorial¹²⁴, une contribution des CESER aux travaux d'évaluation des politiques publiques au niveau des territoires pourrait être envisagée sur la base des pistes évoquées ci-après pour le CESE. Dans cette perspective, une coordination des exercices d'évaluation du CESE et des CESER semble utile voire nécessaire.

Le CESE pourrait avoir deux types de contribution à l'évaluation des politiques publiques qui peuvent être complémentaires : ses propres contributions ; ses coopérations avec les autres instances chargées d'évaluation.

Contributions propres du CESE

La plupart des avis de cette assemblée comporte, *de facto*, un volet d'évaluation des politiques publiques. Au-delà de ce type de contribution, le CESE pourrait jouer un rôle notamment dans la définition des critères et des indicateurs de l'évaluation des politiques publiques du point de vue économique, social et environnemental. Cette contribution pourrait prendre plusieurs formes : saisine du CESE par les instances chargées d'évaluation des politiques publiques, réalisation systématique des évaluations thématiques, etc.

Il pourrait être envisagé de conférer au *Rapport annuel sur l'état de la France* une dimension évaluative plus marquée afin de mieux répondre à l'objet de ce travail dont l'une des vocations est d'apprécier du point de vue du CESE, certaines politiques publiques à caractère économique, social et environnemental.

De façon complémentaire, lors de la réalisation du bilan de chaque mandature, il serait utile de recenser, parmi l'ensemble des travaux du CESE, ceux qui ont une dimension évaluative. Un tel recensement permettrait d'apprécier la contribution de notre assemblée à l'évaluation des politiques publiques et de déterminer les voies d'amélioration possibles

¹²⁴ La loi portant nouvelle organisation territoriale de la République prévoit entre autres que l'Observatoire de la gestion publique locale « peut réaliser des évaluations de politiques publiques locales ».

pour accomplir au mieux ce rôle contributif. Il serait utilement complété par le recensement des travaux prospectifs réalisés pendant la mandature.

Notre assemblée a mis en avant en 2008, l'idée de « conférences prospectives » rassemblant l'ensemble des acteurs parmi lesquels l'exécutif et les représentants des organisations représentatives d'employeurs et de salariés pour définir des priorités sur la base de travaux scientifiques et fixer un certain nombre d'objectifs globaux. Depuis, deux évolutions importantes ont eu lieu : 1) la prospective et l'évaluation des politiques publiques ont été intégrées parmi les missions du CESE ; 2) le CESE a accueilli dans ses locaux les trois conférences sociales organisées par le gouvernement, de même que la conférence environnementale. En rassemblant ces trois données, il y a sans doute matière à réfléchir pour envisager une contribution du CESE à l'évaluation des politiques publiques portant sur les grands thèmes de la société : le travail et l'emploi, l'investissement, la lutte contre la pauvreté et les inégalités, la transition énergétique... Une telle mission si elle était acceptée, nécessiterait de revoir le rythme des conférences sociales, dans la lignée de l'avis précité du CES. Il s'agirait alors d'organiser des initiatives consacrées à la prospective et à l'évaluation des grandes thématiques de société, à intervalles réguliers, par exemple tous les trois ans.

Un autre type de « contribution propre » du CESE a été suggéré par Vincent Spenlehauer lors de son audition. Selon ce dernier, on pourrait imaginer un processus de suivi ou de *monitoring* de l'activité d'évaluation, énorme tâche dont il ne faut pas sous-estimer l'ampleur et qui nécessite de répondre à une série de questions en termes de moyens suffisants, compétences techniques, accès aux données, etc.

D'après l'auditionné, cette idée se rapproche de ce que fait le *Government Accountability Office* du Congrès américain sur des évaluations réalisées dans certains ministères. En résumé, le Congrès accepte de confier l'évaluation aux ministères tout en se réservant un droit de regard sur cette dernière. Cette pratique est connue sous le vocable de *Sunshine Regulation Act*, « régulation par coup de projecteur ».¹²⁵

Enfin une autre « contribution propre » de notre assemblée pourrait consister en ce que le CESE recense le contenu évaluatif de ses propres avis et assure un suivi de leur prise en compte par le gouvernement, suivi qui pourrait donner lieu à un rapport annuel ou être intégré dans le *Rapport annuel sur l'état de la France*.

Des coopérations avec les autres instances d'évaluation

Compte tenu de ses moyens, les coopérations possibles entre le CESE et les autres instances d'évaluation ne pourraient concerner qu'un nombre limité de ces dernières. Il s'agit particulièrement de deux institutions : la Cour des comptes et le CGSP (France Stratégie). Un autre type de coopération pourrait être envisagé avec la DGOM.

¹²⁵ La régulation par coup de projecteur ou la régulation par l'exposition des enjeux en pleine lumière est fondée sur l'hypothèse que le seul fait de pouvoir critiquer l'administration oblige cette dernière à respecter les règles régissant ses missions. Mettant l'accent sur la transparence et la pression de l'opinion publique sur le pouvoir exécutif, elle suppose plusieurs conditions : le régulateur dispose d'une forte crédibilité, étayée à la fois par la fiabilité des informations qui lui sont transmises et par une compétence et une capacité d'expertise reconnues ; les avis et les rapports du régulateur doivent être accessibles au public ; un climat de consensus doit exister pour éviter que les observations du régulateur ne soient systématiquement controversées. D'après Claude Henry (*Concurrence et services publics dans l'Union européenne*, PUF, 1997) dans ce système, le régulateur dispose de peu de pouvoir direct, ce qui lui évite d'apparaître comme arbitre de transferts financiers massifs ; en revanche, sa force est fondée sur une puissante capacité d'enquête et d'expertise.

❑ *La Cour des comptes*

Aujourd'hui, la Cour des comptes et le CESE ont en charge l'évaluation des politiques publiques et partagent les mêmes soucis. Il existe donc là un potentiel de coopération entre les deux, compte tenu des compétences et potentialités de chacun : la Cour est par tradition plutôt compétente dans le traitement des données et le CESE par sa composition, plus expérimenté en matière d'enjeux économiques, sociaux et environnementaux. De telles coopérations pourraient s'envisager dans une structure ou un duo en contractant, sur certains secteurs, des liens organiques institutionnalisés ou informels au moins au début. Pour reprendre les propos de Jean-Claude Etienne, ces coopérations pourraient permettre d'organiser *« un syncrétisme dans l'action qui ferait que, par-delà la vertu des chiffres et la vertu comptable, il y aurait une vertu sociétale qui pourrait être prise en compte dans une dimension toujours difficile à quantifier mais à haute valeur ajoutée qu'est la dimension humaine des choses »*.

Lors de son audition, Françoise Bouygard a confirmé l'intérêt de telles coopérations, suggérant une rencontre avec le premier président de la Cour.

❑ *Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie)*

Lors de son audition, Delphine Chauffaut a également évoqué plusieurs pistes sur lesquelles travaille le CGSP et qui pourraient constituer des bases d'une concertation entre les deux institutions.

Les méthodes et les thèmes de travail du CGSP ouvrent en effet des possibilités dans cette direction. Le CGSP fait des évaluations, participe à leur coordination, contribue à éclairer les sujets de politique publique prioritaires dans le futur et travaille sur des outils de capitalisation. Il se livre également à un exercice de prospective¹²⁶.

Le domaine où selon l'auditionnée, il y a sans doute le plus de points de jonction avec le CESE concerne la mobilisation des évaluations. Une voie particulièrement importante est la prise en compte des usagers, des citoyens, des bénéficiaires et des parties prenantes et la question des méthodologies de l'évaluation. Enfin, la quatrième voie tient dans la question du débat autour des résultats.

❑ *La DGOM du ministère des Outre-mer*

Lors de son audition devant notre délégation réunie en binôme avec la délégation des Outre-mer, Hervé Jonathan de la sous-direction de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État de la DGOM a avancé l'idée de la participation des représentants du CESE aux comités de pilotage et de leur association à la programmation triennale des évaluations de la DGOM. D'après l'auditionné, une telle participation permettrait d'enrichir l'ensemble des phases du regard « extérieur » et de l'expertise des représentants du CESE, ce qui constitue un véritable atout pour les évaluations à plusieurs niveaux : l'élaboration du cahier des charges ; l'introduction de questions évaluatives complémentaires ; la contribution à l'orientation des travaux des prestataires ; la valorisation des résultats en termes de partage, diffusion et communication.

¹²⁶ *Quelle France dans dix ans ? Réconcilier l'économie et le social*, 2014.

Sans épuiser la nécessité d’associer l’ensemble des parties prenantes et particulièrement les bénéficiaires locaux aux travaux d’évaluation, cette piste semble s’inscrire dans une démarche partenariale qui mérite d’être examinée par le CESE.

Encadré 13 : Pratiques évaluatives : une comparaison internationale

Généralement, les comparaisons internationales sont difficiles. C’est sans doute encore plus vrai en ce qui concerne l’évaluation des politiques publiques, compte tenu de l’ampleur des différences culturelles.

À titre indicatif et en invitant à toutes les précautions nécessaires pour tirer des conclusions des comparaisons internationales, nous présenterons dans cet encadré deux tableaux issus de deux travaux de comparaison internationale.

Le premier tableau produit à partir d’une étude précitée du cabinet Deloitte, aborde les pratiques évaluatives dans six pays (Australie, Canada, Espagne, États-Unis, Italie, Grande-Bretagne) en fonction d’une dizaine de critères. Cette comparaison met en évidence une certaine ressemblance entre les pratiques évaluatives dans les pays anglo-saxons : une longue tradition d’évaluation, une programmation, un suivi qualitatif, un recours aux acteurs externes... L’Italie se différencie de ces pays notamment par une instance indépendante qui assure la coordination des évaluations, l’Espagne se situant entre les deux.

	AUSTRALIE	CANADA	ESPAGNE	ETATS-UNIS	ITALIE	GRANDE-BRETAGNE
Des dynamiques d’évaluation engagées et institutionnalisées depuis plus de 30 ans	X	X		X		X
Une coordination de l’évaluation au niveau exécutif par un ministère central ou une structure interministérielle	X	X	X	X		X
Une coordination par une structure indépendante					X	
Un fort engagement du pouvoir législatif dans la commande des évaluations				X		
Une conduite de l’évaluation principalement par l’administration marquant l’institutionnalisation de la culture évaluative	X	X			X	
Présence au niveau local d’agences d’évaluation participant à la conduite de celle-ci	NC	NC	X	X	NC	
Un recours marqué aux acteurs externes (cabinet d’audit, monde académique) pour mener une évaluation	X	NC	X	X	X	X
Une logique d’évaluation programmée et récurrente des politiques portées par les administrations	X	X	X	X		X
Un recours à des évaluations ad hoc	X		X	X	X	
Des cadres et des bonnes pratiques méthodologiques mis à disposition des acteurs de l’évaluation	X	X	X	X	X	X
Une communication visant la transparence via la publication des résultats	X	NC	X	X	X	X
Un suivi qualitatif des processus évaluatifs	X	X	X	X	X	X
Une corrélation directe entre les évaluations et les processus de décision politique	X	X	X	X	NC	X

Le deuxième tableau établi à partir d'une étude de Sylvie Trosa réalisée pour l'Institut de l'entreprise*, examine les pratiques évaluatives dans cinq pays (Allemagne, Canada, Danemark, États-Unis, Grande-Bretagne) selon six critères. Ce tableau confirme également la forte ressemblance entre les pays anglo-saxons. Le Danemark se caractérise par l'importance du débat public en amont de la mise en œuvre des politiques publiques, ce qui relativise en aval, le rôle de l'évaluation. Enfin selon cette source, les pratiques évaluatives sont peu développées en Allemagne. Il convient de rappeler que cette information n'est pas totalement confirmée par d'autres sources. Ainsi par exemple, dans l'étude de Jacob et Varone citée dans l'encadré « l'institutionnalisation des pratiques évaluatives : un panorama international », l'Allemagne ne figure pas parmi les pays pratiquant le plus l'évaluation ; néanmoins l'impact de celle-ci sur les politiques publiques est plus fort.

Cette remarque invite dès lors à la prudence dans les comparaisons internationales.

La dernière colonne du tableau fournit des éléments de comparaison entre ces pays et la France.

	Canada	Allemagne	Royaume-Uni	Etats-Unis	Danemark	France
Institutions pratiquant l'évaluation	- Ministère des Finances - Cour des comptes - Parlement à moindre degré	Le lancement de l'évaluation relève de la libre initiative des ministères	- Ministère des finances - Cour des comptes	-Ministère des finances -Parlement	-Ministère des finances -Cour des comptes	-Ministère et corps d'inspection -Cour des comptes -Parlement -CESE -CGSP...
Objectif principal	Production d'études scientifiques sur la pertinence des programmes conduits par l'administration	Amélioration des politiques publiques sans poser la question de la pertinence	Amélioration des politiques publiques et responsabilisation des fonctionnaires	Remettre en cause si nécessaire la pertinence des programmes	Pas d'objectifs partagés entre les acteurs de l'évaluation, mais une volonté d'amélioration continue de l'efficacité des politiques publiques	-Amélioration des politiques publiques -Outil de modernisation de l'action publique
Y-a-t-il une volonté politique de promouvoir l'évaluation ?	Oui	Limitée, hormis les expérimentations et programmes européens	Oui	Oui	Aucune formalisation	Oui depuis 1990
Degré d'indépendance de l'évaluation	Evaluation en interne et en externe ; dans les deux cas un cahier des charges précis	Evaluation menée par l'administration ; éventuellement sous-traitance pour les études	Elevé dans la phase d'élaboration ; limité par la suite	Elevé	La question ne se pose pas car l'évaluation ne vise pas à remettre en cause les politiques publiques	Plus ou moins important en fonction des acteurs institutionnels qui la pratiquent
Existe-t-il une culture nationale de l'évaluation ?	Oui	Faible	Oui	Oui	Oui et non, la culture dominante étant celle du débat social et du consensus	Encore insuffisante car fréquente confusion avec les pratiques de contrôle et d'audit ainsi qu'avec les actions de réforme de l'Etat
Contrôle de qualité de l'évaluation	Assuré par la Cour des comptes et le Treasury Board	Non	Pas officiellement	Non, sauf pour les évaluations du GAO	Non	Non de façon formelle

* Sylvie Trosa, L'évaluation des politiques publiques, les notes de *benchmarking* international, novembre 2003.

Conclusion

L'évaluation des politiques publiques est un acte à la fois politique et technique. Elle est indispensable pour faire des choix éclairés dans la durée et examiner le degré de réussite des politiques mises en place par la puissance publique, l'État et les collectivités territoriales notamment, pour en rendre compte aux citoyens et faire en sorte que l'intervention publique soit plus efficace à l'avenir. En cela, elle est un élément central de la vie démocratique.

La volonté de la puissance publique est indispensable pour déclencher le processus qui une fois engagé, traverse plusieurs étapes. *In fine* se pose aussi la question de la traduction des conclusions dans la décision politique. À défaut, les décisions politiques peuvent conduire à des situations paradoxales, à l'instar de la multiplication des dépenses fiscales sans un examen approfondi de l'utilité et de l'efficacité de celles déjà à l'œuvre.

L'évaluation engage plusieurs catégories d'acteurs. Chacun peut avoir un regard, une démarche et des méthodes spécifiques, souvent conditionnés par les informations dont il dispose ou qu'il peut élaborer pour la circonstance.

La société évoluant en permanence, les pratiques évaluatives peuvent aussi évoluer. Le point mérite d'être souligné car la méthodologie et les hypothèses retenues pour réaliser une évaluation jouent un rôle déterminant dans les résultats obtenus. De plus, l'évaluation d'un même dispositif par des approches différentes peut aboutir à des appréciations divergentes voire contradictoires, même si ces différences sont parfaitement explicables.

Le développement d'une véritable culture de l'évaluation des politiques publiques dans notre pays se heurte à un certain nombre d'obstacles. Un sentiment de remise en cause de la logique du service public, de même que l'orientation vers une approche qui tend à considérer l'État comme un simple prestataire de service, peuvent susciter la réticence à l'égard de l'évaluation des politiques publiques. Il y a trop souvent association de l'évaluation des politiques publiques à la réforme de l'État. Bien sûr une telle évaluation est indispensable pour mieux mobiliser l'administration et ses agents au service des citoyens. Elle ne se confond pas avec la réforme de l'État. Bien que corrélés, les deux sujets sont distincts.

À partir de ces constats et des idées avancées particulièrement au cours des auditions et des entretiens, plusieurs pistes de réflexion peuvent être dégagées.

La dimension démocratique de l'évaluation des politiques publiques : pour développer une culture de l'évaluation, il est indispensable de mieux intégrer les parties prenantes notamment les bénéficiaires dans le processus évaluatif. L'association des parties prenantes peut prendre plusieurs formes : participation aux comités de pilotage, de suivi, d'accompagnement, etc. De même, il convient en matière d'évaluation, de conforter le rôle du Parlement dont la dimension démocratique est incontournable.

La question du temps et des moyens : le temps de la mise en place et de l'aboutissement d'une politique publique – au terme duquel les effets et l'impact complet du dispositif que l'on veut évaluer se produisent et peuvent être observés – ne coïncide pas nécessairement avec l'agenda politique. Par conséquent il convient au moment de décider de mettre en place un nouveau dispositif, que les textes juridiques prévoient un temps et des moyens adéquats pour mener l'évaluation à terme – laquelle peut être réalisée en plusieurs étapes successives – et tirer les enseignements pour la décision politique.

La communication des résultats : la communication autour des résultats de l'évaluation et de leur traduction dans les décisions publiques est indispensable pour faire

de l'évaluation ce qu'elle doit être, c'est-à-dire un outil par lequel la puissance publique à la fois rend compte aux citoyens de ce qu'elle fait et apprécie le bien-fondé de ses politiques afin, le cas échéant, de les améliorer.

La neutralité et la légitimité de l'évaluation : la neutralité de l'évaluation est essentielle à sa légitimité. Cela ne signifie pas nécessairement qu'elle doit être menée par des acteurs externes et singulièrement par des cabinets de conseil. Les administrations publiques françaises disposent en effet de capacités importantes pour réaliser des évaluations rigoureuses et impartiales. Le statut de la fonction publique et sa déontologie professionnelle y contribuent. L'apport des chercheurs est indispensable. Le recours aux acteurs privés peut aussi s'avérer utile voire nécessaire dans certains cas.

L'accès aux données : l'évaluation des politiques publiques nécessite de mobiliser un corpus important de données et d'informations de tous ordres. Celles-ci permettent aussi d'élaborer des indicateurs, c'est-à-dire des informations chiffrées significatives et synthétiques. L'accès aux données administratives tout en respectant les précautions qui s'imposent, est indispensable pour réaliser des évaluations de politiques publiques. Il faut également recourir à d'autres formes de connaissances de nature plutôt qualitative à l'instar des enquêtes. Il convient que lors de la décision et de la mise en place de tout dispositif d'envergure, soient créés en parallèle des systèmes d'information compatibles, et définies des modalités de la mise à disposition des données concernées. L'enjeu paraît tout aussi important pour les politiques publiques décentralisées.

La pluralité des points de vue et la pluridisciplinarité de l'évaluation : méthodologie de l'évaluation induit de fait une démarche plurielle. L'implication des citoyens et la pluridisciplinarité des approches sont donc indispensables pour réussir l'évaluation des politiques publiques.

La formation à l'évaluation des politiques publiques : compte-tenu de la complexité du processus d'évaluation des politiques publiques, il convient donc de diffuser progressivement une volonté commune de réaliser des évaluations au sein des administrations publiques. À cet égard, une sensibilisation des responsables politiques et une formation des agents à l'évaluation sont souhaitables : concepts, méthodes, ingénierie, déontologie, commande d'évaluations, communication autour des résultats et des suites données, etc.

La question de la coordination : la pluralité des acteurs de l'évaluation pose la question de la coordination voire de la programmation des évaluations. Dans tous les cas, des coopérations entre les différents organismes qui procèdent à l'évaluation des politiques publiques sont nécessaires.

Au-delà, dans un souci d'efficacité ne faut-il pas prévoir une instance d'évaluation ?

La pluralité des acteurs et la multiplication des pratiques évaluatives posent aussi la question d'une labellisation ou tout au moins d'un lieu de ressources, d'un recueil des bonnes pratiques et des progrès enregistrés en la matière.

Le rôle du CESE : dans ce paysage, notre assemblée peut apporter énormément à l'évaluation des politiques publiques en raison des missions qui lui sont confiées par la loi mais aussi de par sa composition.

Réunissant « les forces vives de la Nation », le CESE peut assurer le pluralisme et le débat contradictoire autour des évaluations, en commençant par celles portant sur les grandes thématiques économiques, sociales et environnementales. Les évaluations réalisées par le

Conseil pourraient être synthétisées dans le Rapport annuel sur l'état de la France et dans le bilan de chaque mandature. Un tel recensement permettrait d'apprécier la contribution de notre assemblée à l'évaluation des politiques publiques et de déterminer les voies d'amélioration possibles.

Cette contribution peut se faire également à travers diverses coopérations, notamment avec le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (France Stratégie). Le bureau d'évaluation de la Direction générale des Outre-mer (DGOM) invite aussi le CESE à participer au comité de pilotage de l'évaluation des politiques menées en Outre-mer.

Par ailleurs, le suivi de la prise en compte dans les décisions politiques des propositions rédigées dans les avis du CESE constitue une contribution de notre assemblée à l'évaluation des politiques publiques.

Enfin, compte tenu du rôle des CESER dans l'évaluation des politiques publiques décentralisées, lequel pourrait évoluer, une coordination de leurs activités évaluatives avec celles du CESE pourrait faciliter le développement d'une culture de l'évaluation dans notre pays.

Annexes

Annexe n° 1 : liste des membres de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques à la date du vote

✓ **Président** : Jean-Paul Bailly

✓ **Vice-président(e)s** : Mme Courtoux, M. Dulin

Agriculture

✓ Marie-Thérèse BONNEAU

Associations

✓ Hubert Allier

Artisanat

✓ Rolande SASSANO

CFDT

✓ Michèle NATHAN

CFE-CGC

✓ Michel LAMY

CFTC

✓ Agnès COURTOUX (titulaire)

✓ Michel COQUILLION (suppléant)

CGT

✓ Nasser MANSOURI-GUILANI

CGT-FO

✓ Hélène FAUVEL (titulaire)

✓ Anne BALTAZAR (suppléante)

Environnement et nature

✓ André-Jean GUERIN (titulaire)

✓ Céline MESQUIDA (suppléante)

Organisation étudiantes et mouvements jeunesse

✓ Antoine DULIN

Outre-mer

✓ Patrick GALENON (titulaire)

✓ Remy-louis BUDOC (suppléant)

Personnalités qualifiées

- ✓ Jean-Paul BAILLY (titulaire)
- ✓ Jean-Claude ETIENNE (suppléant)

UNAF

- ✓ Alain FERETTI (titulaire)
- ✓ Paul de VIGUERIE (suppléant)

Mme Duhamel (groupe des entreprises), Mme Nicolle (groupe de la CFDT), M. Hochart (groupe des personnalités qualifiées), désignés par leurs groupes respectifs pour suivre l'examen du projet d'avis, étaient également présents lors du vote.

Annexe n° 2 : liste des personnalités auditionnées ou reçues en entretien

- ✓ **M. Algan Yan**
économiste et professeur à Science Po Paris ;
- ✓ **M. Barbier Jean-Claude**
sociologue et directeur de recherche à l'université de Paris Sorbonne ;
- ✓ **Mme Bernard Claire**
chargée de mission, en charge du comité de suivi du CICE à France Stratégie ;
- ✓ **M. Bossini Serge**
directeur adjoint à la Secrétaire générale de la modernisation de l'action publique ;
- ✓ **Mme Breton Stéphanie**
directrice de la Société française de l'évaluation ;
- ✓ **Mme Bouygard Françoise**
directrice de la DARES, ancien conseiller maître à la Cour des comptes ;
- ✓ **M. Carrez Gilles**
député et Président de la commission des finances à l'Assemblée nationale ;
- ✓ **Mme Chauffaut Delphine**
chef du département questions sociales à France Stratégie ;
- ✓ **Mme Chavrier Nicole**
directrice des relations institutionnelles au Crédit foncier ;
- ✓ **Mme Dambricourt-Comparin Christella**
députée générale au Conseil régional Rhône Alpes ;
- ✓ **Mme Elbaum Mireille**
présidente du Haut conseil du financement de la protection sociale ;
- ✓ **Mme Fekiri Faouzia**
cheffe du bureau de l'évaluation des politiques publiques et de la prospective à la direction générale des Outre-mer ;
- ✓ **Mme Fouquet Annie**
présidente d'honneur de la Société française de l'évaluation ;
- ✓ **Mme Jany-Catrice Florence**
économiste et professeur à l'université de Lille 1 ;
- ✓ **M. Jonathan Hervé**
sous-directeur de la sous-direction de l'évaluation, de la prospective et de la dépense de l'État à la Direction générale des Outre-mer ;
- ✓ **M. Maymil Vincent**
chef du département évaluation au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique ;
- ✓ **Mme Metivet Muriel**
conseillère réforme de l'État au Secrétariat d'État à la réforme et à la simplification ;

✓ **M. Naboulet Antoine**

*chargé de mission, le dialogue social et son rôle comme institution du marché du travail,
à France Stratégie ;*

✓ **M. Otheguy Pascal**

directeur adjoint au Secrétariat d'État à la réforme et à la simplification ;

✓ **M. Pisani Ferry Jean**

commissaire général de France Stratégie ;

✓ **M. Rencki Julien**

ancien secrétaire général pour la modernisation de l'action publique ;

✓ **M. Savignat Pierre**

président de la Société française de l'évaluation ;

✓ **M. Spenlehauer Vincent**

directeur du mastère d'action publique de l'École des ponts.

Le président, le rapporteur et les membres de la délégation remercient vivement l'ensemble de ces personnalités pour la richesse de leur expertise et leur précieuse contribution.

Annexe n° 3 : références bibliographiques

Arkwright. E., De Boissieu. C., Lorenzi J-H. et Samson. J., *Économie Politique de la LOLF*, Conseil d'analyse économique, Rapport n° 65, avril 2007.

Assemblée nationale, « L'évaluation des politiques publiques », *Fiche de synthèse* n° 50.

Beauvalet Maya, *Les stratégies absurdes, Comment faire pire en croyant faire mieux*, Seuil, 2009.

Beduwé Catherine, « Le marché du travail comme lieu d'évaluation des politiques de formation ? », Journée d'échanges en vue de la construction d'un réseau de recherche « Évaluation Formation Emploi », décembre 2011.

Bezes Philippe, *Réinventer l'État. Les réformes de l'administration française (1962-2008)*, PUF, Paris, 2009.

Bondaz Marianne, Delaporte Sophie, Gagneron Werner, Rey Philippe, Bret Cyrille, Marigeaud Martine, Deprost Pierre, Destais Nathalie, Rabineau Yves, Mattera Michel-Henri, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'État*, Inspection générale de l'Administration, Inspection générale des Finances, Inspection générale des Affaires - *La documentation française*, septembre 2012.

Boltanski Luc et Thévenot Laurent, *De la Justification. Les économies de la grandeur*, Gallimard, 1991

Bourdin. J, André. P et Plancade J-P, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en France*, Sénat, Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 2004.

Briard P., Fery. P., Galko. E., Guillerminet M.-L., Klein C., Ollivier T., *Impacts macroéconomiques du Grenelle de l'Environnement*, Direction générale du Trésor, document de travail, n° 2010/06.

Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *Rapport du Comité de suivi du Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi*, 2014.

Commissariat général à la stratégie et à la prospective, *Quelle France dans dix ans ? Les chantiers de la décennie*, Rapport au président de la République, sous la direction de Jean Pisani-Ferry, juin 2014.

Commission sur la mesure de la performance économique et du progrès social, présidée par Joseph E. Stiglitz, *Rapport final*, septembre 2009.

Conseil d'orientation pour l'emploi, *Les aides aux entreprises en faveur de l'emploi ; évaluation d'ensemble* (rapport n° 1) ; *Évaluation des principaux dispositifs* (rapport n° 2), avril 2013.

Conseil scientifique de l'évaluation, *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*, La Documentation française, 1996.

Cour des comptes, *La politique de la ville*, rapport au président de la République, suivi des réponses des administrations et des organismes intéressés, février 2002.

Coutrot Thomas, Crépon Bruno, Dollé Michel, Fitoussi Jean-Paul et Gubian Alain, Husson Michel, Laffargue Jean-Pierre, Laroque Guy, Lerais Frédéric, L'horty Yannick, Martinez Michel, *L'évaluation des politiques économiques en débat : débat sur les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires*, Revue de l'OFCE, n° 85-avril 2003.

Crépon Bruno et Desplat Rozenn, *Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales sur les bas salaires*, *Economie et Statistique*, n° 348, 2001.

Del Rey Angélique, *La tyrannie de l'évaluation*, La Découverte, 2013.

Doneddu Jacqueline, *Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ?*, avis du CESE, section de l'aménagement durable des territoires, novembre 2011.

Eagle K-S, *New public management in Charlott, North Carolina. A Case Study of Managed Competition*, Thèse de doctorat en gestion publique, Virginia Polytechnic Institute & State University, 2009.

Elbaum Mireille, « Les indicateurs de performance en matière de politiques sociales : quel sens pour l'action publique ? », *Revue de L'OFCE*, n° 2009-16, juillet 2009.

Feltz Henri, Pascal Frédéric, *Évaluation relative à la mise en œuvre du chapitre 1er de la loi instituant le droit au logement opposable*, avis du CESE, sections du cadre de vie et des affaires sociales, septembre 2010.

Fouquet Annie, « L'évaluation des politiques publiques en France », in *Méthodes d'évaluation des politiques publiques*, Actes du séminaire, Drees, 2011.

de Gaulle-Anthonioz Geneviève, *Évaluation des politiques publiques de lutte contre la grande pauvreté*, avis du CES, juillet 1995.

Gomel B. et Serverin E., *Évaluer l'expérimentation sociale*, Document de travail n° 143, Centre d'études de l'emploi, avril 2011.

Gratacos Mélanie, *Comment réfléchir ensemble à la démocratie de demain*, étude du CESE, délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, octobre 2013.

Grawit M. et Leca J. « L'analyse des politiques publiques » in *Traité de Science Politique*, Paris, PUF, 1985.

Henry Claude, *Concurrence et service publics dans l'Union européenne*, PUF, 1997.

Inspection générale de l'administration, Inspection générale des Finances, Inspection générale des affaires sociales, guide *Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales*, décembre 2012.

Lair Marcel, *L'évaluation de l'efficacité économique et sociale des aides publiques au logement*, avis du CES adopté le 15 décembre 1993.

L'horty Y. et Petit P., *Évaluation aléatoire et expérimentations sociales*, Document de travail n° 135, Centre d'études de l'emploi, décembre 2010.

Loiseau Florian, « Apports et limites de l'évaluation des politiques publiques », in *La gouvernabilité*, PUF, 1996.

Matyjasik Nicolas, *L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée*, Thèse de doctorat, Université Montesquieu, Bordeaux IV, 2010.

Morin Edgar, *Introduction à la pensée complexe*, Seuil, 1995.

Muller Pierre, *Les politiques publiques*, PUF, 2009.

Piketty Thomas, « Les baisses des charges en question », *Libération*, 25 mars 2002.

Raignoux Roland, *Quel devenir pour la planification française*, avis du CES, septembre 1995.

Société française de l'évaluation, « Statistique et évaluation, quelle valeur (appréciation) donner à une valeur (mesure) ? », *Cahiers d'évaluation*, octobre 2010.

Société française de l'évaluation, « Voisinages : De la confusion à la complémentarité », *Cahiers d'évaluation*, octobre 2009.

Trosa Sylvie, *L'évaluation des politiques publiques*, Institut de l'entreprise, 2003.

Uriéta Yves, *40 ans de formation professionnelle : bilan et perspectives*, avis du CESE, décembre 2011.

Vabø Mia, « New public management. The neoliberal way of governance », *Rannsóknarritgerðir Working papers*, 2009.

Viveret Patrick, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, rapport au Premier ministre, La Documentation Française, 1989.

Weller Jean-Marc, « Abuse-t-on de la notion de relation de service ? À propos de la modernisation des administrations », *Éducation permanente*, n° 137, octobre 1998.

Zarka Yves-Charles, « L'idéologie de l'évaluation », *Cités*, n° 37, 2009.

Annexe n° 4 : table des sigles

AFIGESE-CT	Association Finances – gestion – évaluation des collectivités territoriales
ARF	Association des régions de France
CCMSA	Caisse centrale de la mutualité sociale agricole
CCREFP	Comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle
CEBS	Centre d'économie des besoins sociaux de la faculté des sciences de Nantes
CEC	Comité d'évaluation et de contrôle
CEE	Centre d'étude de l'emploi
CEREQ	Centre d'étude et de recherche sur la qualification
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CGSP	Commissariat général à la stratégie et à la prospective
CICE	Crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi
CIMAP	Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique
CNAF	Caisse nationale des allocations familiales
CNE	Conseil national de l'évaluation
CNEFP	Conseil national d'Évaluations de la formation professionnelle
CNEFOP	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CNFPTLV	Centre national de formation professionnelle tout au long de la vie
CNSA	Caisse nationale de solidarité pour l'autonomie
CCE	Conseil d'orientation pour l'emploi
COR	Conseil d'orientation des retraites
COSAPEE	Comité de suivi des aides publiques aux entreprises et des engagements
CPER	Contrats de plan État-région
CPNFP	Comité paritaire national de la formation professionnelle
CPRDFP	Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CREST	Centre de recherche en économie statistique
CSN	Conseil scientifique de l'évaluation
DARES	Direction de l'animation de la recherche et des études statistiques
DATAR	Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale
DGAS	Direction générale des affaires sociales
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

DGME	Direction générale de la modernisation de l'État
DGOM	Délégation générale des Outre-mer
DGTPE	Direction générale du Trésor et de la politique économique
DREES	Direction de la recherche, des études, et de l'évaluation et des statistiques
DISIC	Direction interministérielle des systèmes d'information et de communication
EPP	Évaluation des politiques publiques
FILOCOM	Fichier des logements à l'échelle communale
FNARS	Fédération nationale des associations d'accueil et de réinsertion sociale
IGAS	Inspection générale des affaires sociales
IGF	Inspection générale des finances
IREQ	Institut de recherche et d'études qualitatives et quantitatives
IRPP	Impôt sur le revenu des personnes physiques
LAPSS	Laboratoire d'analyse des politiques sociales et sanitaires
LERFA	Laboratoire études recherche et formation en action sociale
LIEPP	Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques
LODEOM	Loi pour le développement économique des Outre-mer
MAP	Modernisation de l'action publique
MEC	Mission d'évaluation et de contrôle
MECSS	Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la Sécurité sociale
NEMESIS	<i>New Econometric Model of Evaluation by Sectoral Interdependency and Supply</i> (construit par l'équipe ERASME)
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques
OPP	Opérateurs privés de placement
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
PO	Programme opérationnel
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RMI	Revenu minimum d'insertion
RSA	Revenu de solidarité active
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGET	Secrétariat général à l'égalité des territoires
SGMAP	Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique
SMART	<i>Specific, Measurable, Evaluable, Appropriate, Realist, Time bound</i> (spécifique, mesurable, approprié, réaliste, délimité dans le temps)
SFE	Société française de l'évaluation
UNIOPSS	Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés sanitaires et sociaux

Annexe n° 5 : table des illustrations

■ Tableaux

<i>Tableau 1</i>	<i>Les étapes et les acteurs de l'évaluation</i>	57
<i>Tableau 2</i>	<i>Contrôle, pilotage, audit et évaluation</i>	59
<i>Tableau 3</i>	<i>Caractéristiques de certaines expériences d'évaluation en France</i>	72
<i>Tableau 4</i>	<i>Simulation du prêt à taux zéro</i>	74

■ Encadrés

<i>Encadré 1</i>	<i>L'institutionnalisation des pratiques évaluatives : un panorama international</i>	54
<i>Encadré 2</i>	<i>Une « spécificité française »</i>	55
<i>Encadré 3</i>	<i>L'expérimentation sur l'impact de la médiation par les pairs pour lutter contre le harcèlement à l'école</i>	69
<i>Encadré 4</i>	<i>Statistique publique et évaluation des politiques publiques</i>	82
<i>Encadré 5</i>	<i>L'évaluation au ministère des Outre-mer</i>	86
<i>Encadré 6</i>	<i>Historique de l'évaluation des politiques publiques en France</i>	102
<i>Encadré 7</i>	<i>L'initiative du CESE et de France Stratégie et le processus de concertation pour établir un tableau de bord d'indicateurs</i>	114
<i>Encadré 8</i>	<i>Suivi et évaluation du CICE</i>	121
<i>Encadré 9</i>	<i>Association des parties prenantes : l'exemple des pays anglo-saxons</i>	122
<i>Encadré 10</i>	<i>Pôle emploi reclasse mieux les chômeurs que le privé</i>	127
<i>Encadré 11</i>	<i>Les moyens alloués à l'évaluation : les exemples américain et anglais</i>	129
<i>Encadré 12</i>	<i>Que peut-on apprendre de l'expérience d'autres pays ?</i>	133
<i>Encadré 13</i>	<i>Pratiques évaluatives : une comparaison internationale</i>	137



Dernières publications de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques

- Contribution au rapport annuel sur l'état de la France 2014, focus prospectif « Les évolutions du travail (ou activités) dans une perspective de moyen terme », rapporteure Mme Hélène Fauvel, 10 décembre 2014 ;
- Étude « Principe de précaution et dynamique d'innovation », rapporteur M. Alain Feretti, 12 novembre 2013 ;
- Étude « Réfléchir ensemble à la démocratie de demain », rapporteure Mme Mélanie Gratacos, 23 avril 2013 ;
- Contribution « Quelles missions et quelle organisation de l'État dans les territoires ? », rapporteur M. Mansouri-Guilani, 22 novembre 2011

LES DERNIÈRES PUBLICATIONS DU CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL (CESE)

- *Encourager l'investissement public des collectivités territoriales*
- *Les addictions*
- *Résolution sur un tableau de bord d'indicateurs complémentaires au Produit intérieur brut (PIB) élaboré en partenariat avec France Stratégie*
- *Perspectives pour la révision de la stratégie Europe 2020*
- *Avant-projet de loi relatif à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine*
- *Le stockage de l'énergie électrique, une dimension incontournable de la transition énergétique*
- *L'emploi dans la transition écologique*

**Retrouvez l'intégralité
de nos travaux sur
www.lecese.fr**

Imprimé par la direction de l'information légale et administrative, 26, rue Desaix, Paris (15^e)
d'après les documents fournis par le Conseil économique, social et environnemental

N° de série : 411150022-000915 – Dépôt légal : septembre 2015

Crédit photo : Istock

Direction de la communication du Conseil économique, social et environnemental



PEFC 10-31-2190 / Certifié PEFC





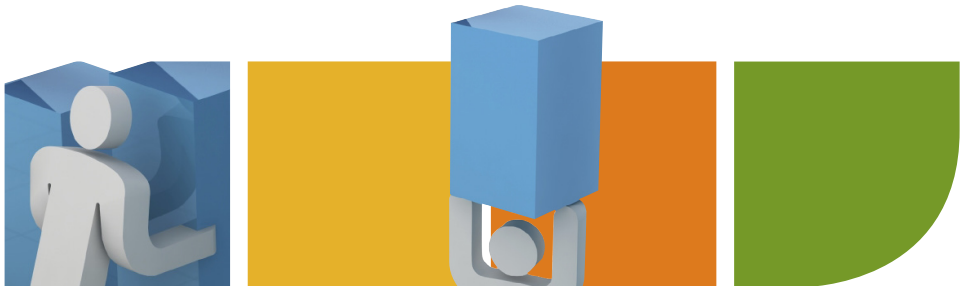
LES **AVIS** DU CONSEIL ÉCONOMIQUE SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

L'évaluation des politiques publiques vise à fournir une appréciation sur les effets directs et indirects de l'action publique, et à en rendre compte aux citoyens.

Contrairement à une idée répandue, les pratiques évaluatives sont assez fréquentes dans notre pays et de nombreux organismes y participent. Pourtant l'évaluation reste méconnue, et sans doute sous-utilisée en tant qu'outil d'amélioration de la décision et de l'intervention publiques.

Pour y remédier, il convient de promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques.

La spécificité du CESE en tant que lieu de rassemblement de la « société civile organisée » lui permet d'y contribuer pleinement. C'est dans cette perspective notamment que le Conseil s'est emparé du sujet pour en analyser les enjeux, passer en revue les pratiques évaluatives et formuler des propositions.



CONSEIL ÉCONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

9, place d'Iéna
75775 Paris Cedex 16
Tél. : 01 44 43 60 00
www.lecese.fr

N° 41115-0022 prix : 25,70 €
ISSN 0767-4538 ISBN 978-2-11-138662-4



Diffusion
Direction de l'information
légale et administrative
Les éditions des **Journaux officiels**
tél. : 01 40 15 70 10
www.ladocumentationfrancaise.fr