

---

## **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)<sup>84</sup> 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 nécessaire<sup>85</sup>. 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 apparence*<sup>86</sup> ».

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 public<sup>87</sup>.

### 📄 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)<sup>88</sup>.

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 moyens<sup>89</sup>.

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 usagers<sup>90</sup>.

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* »<sup>91</sup>.

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 territoires<sup>92</sup>, 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 indicateurs<sup>93</sup>, 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 ;

---

<sup>93</sup> 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 »<sup>94</sup>.

#### □ *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* »<sup>95</sup>.

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 Bouygarde 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

<sup>94</sup> La Gazette des communes, 16 mai 2014.

<sup>95</sup> 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 »<sup>96</sup>.

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 »<sup>97</sup>*.

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 publique<sup>98</sup>, 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 ;

<sup>97</sup> Rapport de bilan de la RGPP remis par trois inspections générales (IGA, IGF et IGAS), *op.cit* septembre 2012.

<sup>98</sup> 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 2014<sup>99</sup>. 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*

---

<sup>99</sup> 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'évaluation<sup>100</sup>.

La réaction d'Yves-Charles Zarka – qui n'est pas le seul à réagir de cette manière<sup>101</sup> – 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 signifiantes 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 approchée 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,<sup>102</sup> 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

---

<sup>100</sup> *L'idéologie de l'évaluation*, *Cités*, n° 37, 2009. Yves-Charles Zarka est professeur de philosophie politique à l'Université Paris-Descartes (Sorbonne).

<sup>101</sup> Voir, par exemple, *Tyrannie des indicateurs*, *op. cit.*

<sup>102</sup> *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 Stiglitz<sup>103</sup> ou encore ceux du CNIS sur le taux de chômage<sup>104</sup>.

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.

<sup>103</sup> 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.

<sup>104</sup> *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 Sen<sup>105</sup>, 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 sociopolitiques<sup>106</sup> 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*<sup>107</sup>, 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 flous<sup>108</sup>. 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.

---

<sup>105</sup> 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*).

<sup>106</sup> 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.

<sup>107</sup> Maya Beauvalet, *Les stratégies absurdes, Comment faire pire en croyant faire mieux*, Seuil, 2009.

<sup>108</sup> 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 publiques<sup>109</sup>.

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.

---

<sup>109</sup> 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 (CNCC).

## □ 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 Migaud<sup>110</sup>, 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 DREES<sup>111</sup> 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.

<sup>110</sup> Colloque de la SFE, Grenoble, juin 2013.

<sup>111</sup> 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'œuvre<sup>112</sup>.

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 Placade<sup>113</sup> et d'autre part, celles explorées dans l'étude précitée de notre délégation « Réfléchir ensemble à la démocratie de demain ».

---

<sup>112</sup> Cf. Rapport annuel sur l'état de la France, adopté par le CESE en décembre 2014.

<sup>113</sup> 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 CICE<sup>114</sup>.

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.

---

<sup>114</sup> 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](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 Placade 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 Ballardur », Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V<sup>e</sup> 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 pécuniaires<sup>115</sup>.

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 Bouygar, 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 Bouygarde 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 habituelles<sup>116</sup>.

Le sujet de l'accès aux données administratives mérite réflexion car comme le rappelle Françoise Bouygarde, 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

---

<sup>116</sup> Site internet de la CGT-Insee (<http://www.cgтинsee.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 »<sup>117</sup>.

D'après Françoise Bouygar, 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 Thoenig, rédigé en 2000, Françoise Bouygar 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.*

---

<sup>117</sup> 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<sup>er</sup> janvier de chaque année impaire et couvre exclusivement la France métropolitaine. Chaque millésime du fichier décrit la situation du logement au 1<sup>er</sup> 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 privé<sup>118</sup>

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.

<sup>118</sup> 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* »<sup>119</sup>.

## 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.

<sup>119</sup> 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*<sup>120</sup>.

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 problématique<sup>121</sup>.

### 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 Desplatz, « 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 motif<sup>122</sup>.

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 Bouygar, 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.

---

<sup>122</sup> 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 Thoënic, 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 soulevée<sup>123</sup>. 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

---

<sup>123</sup> 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 territorial<sup>124</sup>, 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

---

<sup>124</sup> 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 ».<sup>125</sup>

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.

---

<sup>125</sup> 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 Bouygar 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 prospective<sup>126</sup>.

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.

---

<sup>126</sup> *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
<b>Institutions pratiquant l'évaluation</b>	- 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...
<b>Objectif principal</b>	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
<b>Y-a-t-il une volonté politique de promouvoir l'évaluation ?</b>	Oui	Limitée, hormis les expérimentations et programmes européens	Oui	Oui	Aucune formalisation	Oui depuis 1990
<b>Degré d'indépendance de l'évaluation</b>	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
<b>Existe-t-il une culture nationale de l'évaluation ?</b>	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
<b>Contrôle de qualité de l'évaluation</b>	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