



CONSEIL D'ÉTAT

Étude annuelle 2020

Conduire et partager
l'évaluation
des politiques publiques



La
documentation
Française

CONSEIL D'ETAT

Etude annuelle 2020

**Conduire et partager
l'évaluation des politiques
publiques**

L'étude a été approuvée
par l'assemblée générale
du Conseil d'Etat
le 9 juillet 2020

Les rapports du Conseil d'État

Fondateur

René CASSIN

Comité de direction

Bruno LASSERRE, vice-président du Conseil d'État.

Philippe MARTIN, Martine DE BOISDEFFRE, Jean GAEREMYNCK, Jean-Denis COMBEXELLE, Didier TABUTEAU, Sylvie HUBAC, Rémi BOUCHEZ, présidents de section, Thierry-Xavier GIRARDOT, secrétaire général du Conseil d'État.

François SÉNERS, président adjoint et rapporteur général de la section du rapport et des études.

Directeur de la publication : Martine DE BOISDEFFRE, présidente de la section du rapport et des études.

Secrétaire de rédaction : Corinne MATHEY, secrétaire de la section du rapport et des études.

Cette étude a été délibérée en assemblée générale le 9 juillet 2020.



Publications du Conseil d'État chez le même éditeur

Collection « Les rapports du Conseil d'État » (ancienne collection « Études et documents du Conseil d'État », EDCE)

- L'action économique des personnes publiques – étude annuelle 2015, n° 66.
- Simplification et qualité du droit – étude annuelle 2016, n° 67.
- Puissance publique et plateformes numériques : accompagner l'«ubérisation» - étude annuelle 2017, n° 68.
- La citoyenneté - Être (un) citoyen aujourd'hui - étude annuelle 2018, n° 69.
- Le sport : quelle politique publique ?, n° 70.

Collection « Les études du Conseil d'État »

- Le rescrit : sécuriser les initiatives et les projets, 2014.
- L'application du nouveau principe « silence de l'administration vaut acceptation », 2014.
- Les commissaires du Gouvernement dans les entreprises, 2015.
- Directives européennes : anticiper pour mieux transposer, 2015.
- Le droit d'alerte : signaler, traiter, protéger, 2016.
- Les règles applicables aux professionnels de santé en matière d'information et de publicité, 2018.
- La prise en compte du risque dans la décision publique, 2018.
- Révision de la loi bioéthique : quelles options pour demain ?, 2018.
- Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?, 2019.

Collection « Droits et Débats »

- L'accord : mode de régulation du social, n° 20, 2016.
- Entretiens sur l'Europe - Tome 1, n° 21, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit - Tome 1, n° 22, 2017.
- Droit comparé et territorialité du droit - Tome 2, n° 23, 2017.
- Les entreprises publiques, n° 24, 2017.
- Le droit social et la norme internationale, n° 25, 2018.
- Entretiens sur l'Europe - Tome 2, n° 26, 2018.
- L'ordre public - Regards croisés du Conseil d'État et de la Cour de cassation, n° 27, 2018.
- Les grands investissements publics, n° 28, 2019.
- Santé et protection des données, n° 29, 2019.
- La fiscalité internationale à réinventer ?, n° 30 (à paraître).
- La régulation économique de la santé, n° 31 (à paraître).

Collection « Histoire et mémoire »

- Conférences «Vincent Wright» - Volume 2, n° 4, 2015.
- Le Conseil d'État et la Grande Guerre, n° 5, 2017.
- Conférences «Vincent Wright» - Volume 3, n° 6, 2019.

Collection « Jurisprudences »

- Jurisprudence du Conseil d'État 2012-2013, 2014.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2014-2015, 2016.
- Jurisprudence du Conseil d'État 2016-2017, 2018.



Sommaire

■ LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES	7
■ AVANT-PROPOS	9
■ SYNTHÈSE	13
■ CONDUIRE ET PARTAGER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	21
Introduction	23
1. Une évaluation des politiques publiques en progrès mais lacunaire	31
1.1. Une institutionnalisation récente, de multiples acteurs	31
1.2. Des exigences bien identifiées, une pratique plus contrastée.....	53
1.3. Une place encore insuffisante dans le débat et la décision publics	75
2. Pour une évaluation des politiques publiques assumée et partagée.....	89
2.1. Se donner les moyens et l'ambition de mieux évaluer.....	90
2.2. Renforcer le cycle vertueux de l'évaluation.....	106
2.3. Utiliser les évaluations dans la délibération démocratique et dans l'action publique.....	117
Conclusion.....	133
■ LISTE DES PROPOSITIONS DE L'ÉTUDE	135
■ CYCLE DE CONFÉRENCES DU CONSEIL D'ÉTAT SUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	139
■ ANNEXES	151
■ CONTRIBUTIONS	159



L'étude annuelle 2020 du Conseil d'État a été établie par Frédéric Pacoud, maître des requêtes, rapporteur général adjoint de la section du rapport et des études (SRE), sous la direction de Martine de Boisdeffre, présidente de la SRE, et de François Séners, président adjoint et rapporteur général de la SRE.

Dans le cadre de leur stage à la section du rapport et des études, Émilie Barbin, Clotilde Bel, Elena Crétois, Simon forfait, Marie Guedra, Petros-Oresti Katsoulas, Alain Marie, Abdoul Ndiaye, Léo Paillard et Sarah Parmentier ont contribué aux recherches et analyses documentaires.



Liste des abréviations et des acronymes

ANCT	Agence nationale de la cohésion des territoires
ASP	Autorité de la statistique publique
CASD	Centre d'accès sécurisé aux données
CEC	Comité d'évaluation et de contrôle des politiques
CEET	Centre d'études de l'emploi et du travail du Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)
Cereq	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CESE	Conseil économique, social et environnemental
CGP	Commissariat général du Plan
CIME	Comité interministériel de l'évaluation
CNAM	Conservatoire national des arts et métiers
CNE	Conseil national de l'évaluation
CNEN	Conseil national d'évaluation des normes
CNIS	Conseil national de l'information statistique
CREST	Centre de recherche en économie et statistique
CSE	Conseil scientifique de l'évaluation
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques du ministère du travail
DEPP	Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance du ministère de l'éducation nationale
DGRIS	Direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère des armées
DRESS	Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques du ministère des solidarités et de la santé
FEJ	Fonds d'expérimentation pour la jeunesse

FNDE	Fonds national de développement de l'évaluation
Ined	Institut national des études démographiques
Insee	Institut national de la statistique et des études économiques
Inserm	Institut national de la santé et de la recherche médicale
IPP	Institut des politiques publiques
LIEPP	Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques de Sciences Po Paris
LOLF	Loi organique n° 2001-692 du 1 ^{er} août 2001 relative aux lois de finances
MAP	Modernisation de l'action publique
MECSS	Missions d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale, créées au sein des Assemblées parlementaires
OFCE	Observatoire français des conjonctures économiques de Sciences Po Paris
OPECST	Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques
OPEPP	Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques
PIC	Plan d'investissement dans les compétences
PIPAME	Pôle Interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques
RCB	Rationalisation des choix budgétaires
RGPD	Règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016
RGPP	Révision générale des politiques publiques
SFE	Société française de l'évaluation
SGMAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique
SSP	Service statistique public, composé de l'Insee et des services statistiques ministériels
SSM	Services statistiques ministériels



Avant-propos

de Bruno Lasserre,
vice-président du Conseil d'État

Après les études annuelles 2018 et 2019, respectivement consacrées à la citoyenneté et au sport, le Conseil d'État a cette année choisi d'aborder un thème qui, d'apparence plus technique, ne touche pas moins à certains des aspects les plus problématiques de la démocratie moderne. Alors que la succession des crises met à mal notre capacité à nous projeter dans un avenir commun, les attentes à l'égard de l'action publique, que l'on veut toujours plus efficace, rapide et pertinente ne cessent de croître. Elle peine à y répondre : trop souvent, la distance qui sépare les objectifs affichés des politiques publiques et leurs effets concrets apparaît flagrante. En résulte une confiance qui s'effrite et qui, en retour, affaiblit un peu plus les institutions publiques. Il se peut, certes, que nous exigeons trop de la puissance publique, qui ne peut pas tout ; mais il est vrai aussi qu'elle ne se donne pas toujours les moyens d'obtenir les résultats qu'elle pourrait raisonnablement escompter. Quoi qu'il en soit, le déplacement de la focale sur les résultats des politiques publiques met en lumière le renouvellement contemporain des déterminants de la légitimité démocratique.

L'évaluation a un rôle particulier à jouer pour accompagner ce renouvellement et remédier à la crise de confiance qui risque de nous désunir. En mettant à jour les effets concrets des politiques publiques, elle peut redonner de la substance au principe de reddition des comptes inscrit à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen. Car sans données fiables et objectives sur les conséquences de l'action publique, pas de transparence et, ce faisant, pas de vraie responsabilité pour celles et ceux à qui incombe, des instances politiques à l'administration de terrain, la lourde tâche de définir et de mettre en œuvre ces politiques. En recentrant la discussion autour des faits, l'évaluation peut également permettre de construire des diagnostics partagés, d'offrir les clés d'un langage commun et de promouvoir un débat public plus apaisé – c'est-à-dire plus fructueux. Cette base factuelle commune est indispensable à la compréhension par les citoyens des politiques publiques, de leurs ressorts et des contraintes dont elles doivent tenir compte ; elle est nécessaire pour réfléchir et agir de manière informée ; elle devrait idéalement précéder toute interprétation politique, que l'évaluation n'a pas vocation à préempter mais bien à ancrer sur des fondements solides. Enfin, et peut-être surtout, l'évaluation des politiques publiques est un moyen, pour les décideurs eux-mêmes, de mieux agir,

de mieux atteindre les buts qu'ils se fixent, de mieux comprendre les déterminants de leur action, de mieux saisir les causes de leurs échecs et d'apprendre des erreurs de ceux qui les ont précédés : au fond, de mieux servir. Elle ne doit pas être conçue comme une arme dirigée contre celles et ceux qui décident, mais comme un outil au service de l'efficacité des politiques publiques, donc de l'intérêt général.

Vecteur de transparence, d'apaisement, de confiance, de progrès, de cohésion aussi, l'évaluation porte en elle de nombreuses promesses. Pourquoi n'ont-elles pas toutes éclos ? D'importants progrès ont certes été réalisés depuis les travaux fondateurs des rapports Deleau (1986) et Viveret (1989) : le Parlement, le Conseil économique, social et environnemental et la Cour des comptes se sont vus explicitement confier des missions d'évaluation ; la réforme constitutionnelle du 23 juillet 2008 a rendu obligatoires les études d'impact pour les projets de loi et d'ordonnance ; des avancées méthodologiques considérables ont été obtenues grâce au travail des administrations et des laboratoires universitaires. Pourtant, tout le monde s'accorde à dire qu'en la matière, la France peut encore mieux faire. Les évaluations ex ante servent par exemple trop souvent à justifier des choix déjà arrêtés, alors qu'elles devraient au contraire constituer l'occasion d'identifier les différentes options envisageables et de les comparer, pour ne décider que dans un deuxième temps. Les évaluations ex post sont encore rares, alors qu'elles seules permettent de mesurer les conséquences des politiques publiques et d'en tirer des enseignements. Et quel que soit le moment auquel elles interviennent, les évaluations manquent enfin fréquemment leur cible, soit qu'on les perçoive comme partisans ou pas assez rigoureuses, soit que leur langage ou leurs modalités de communication les rendent trop difficiles d'accès pour infuser effectivement le débat public.

Ce sont ces constats qui ont conduit le Conseil d'État à consacrer son étude annuelle 2020 à l'évaluation des politiques publiques. Il avait déjà abordé ce sujet à plusieurs reprises, en particulier dans ses études sur la sécurité juridique (2006), sur la qualité du droit (2016), sur la citoyenneté (2018) et, plus récemment, sur l'expérimentation (2019), mais toujours de manière incidente : la présente étude vient donc concrétiser une réflexion latente depuis plusieurs années. Sans prétendre devenir à son tour un évaluateur, le Conseil d'État a estimé que le moment était venu de mettre à profit son point de vue privilégié sur la conduite des politiques publiques en proposant ce qu'on pourrait appeler une évaluation de l'évaluation. Ce moment lui est apparu d'autant plus propice que les développements du numérique – open data, big data, algorithmes et intelligence artificielle – ouvrent de nouvelles frontières pour l'analyse des politiques publiques et que les grands défis auxquels nous devons faire face collectivement – écologie, bioéthique, sécurité sanitaire – appellent des réponses politiques plus que jamais fondées sur des travaux scientifiques.

Fidèle à ses habitudes, le Conseil d'État a tenté de faire résonner dans son étude toutes les voix qui comptent sur la scène évaluative. Sa confection a ainsi été adossée à un cycle de quatre conférences, organisées au Palais-Royal ; tout au long de l'année, la section du rapport et des études a par ailleurs réalisé de très nombreuses auditions.



Une première partie est réservée au diagnostic : le paysage évaluatif français, fragmenté, peuplé de multiples acteurs, y est minutieusement décrit. Sa structure n'est pas apparue dirimante au Conseil d'État qui, compte tenu de la diversité des situations et des matières, a considéré préférable de garder une approche pragmatique de l'évaluation. Les freins à son épanouissement résultent davantage des tensions qui la traversent, entre rigueur méthodologique et temps politique, entre indépendance et expertise, entre un besoin de connaissance et la réticence des responsables publics qui craignent que l'évaluation serve plus à les juger qu'à les faire progresser. Ce sont ces tensions que la deuxième partie s'efforce de démêler, en formulant vingt propositions qui visent à faire de l'évaluation une pratique assumée et partagée : il apparaît à cette fin nécessaire de se donner les moyens et l'ambition de mieux évaluer, de renforcer le cycle vertueux de l'évaluation et d'utiliser réellement les évaluations dans la délibération démocratique et dans l'action publique.

Au total, le développement de l'évaluation laisse entrevoir une nouvelle pratique de l'action publique, soutenue par les faits et par la science, fondée sur une bonne compréhension de la complexité des politiques publiques. Une action publique conséquente, qui sait douter, plus humble et rationnelle. Autant de signes d'une démocratie saine et mature.





Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques

Tournée vers l'action, vecteur de rationalité et de transparence, l'évaluation des politiques publiques peut répondre à une demande d'efficacité, que la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19 a encore renforcée. Consistant à analyser les effets d'une politique publique, pour permettre à ceux qui en ont la responsabilité et aux citoyens d'en comprendre le fonctionnement et d'en apprécier l'efficacité, l'efficience, la cohérence, l'utilité ou la pertinence, l'évaluation peut porter sur une politique publique déjà mise en œuvre (*ex post*), mais aussi suivre l'application d'une mesure chemin faisant (*in itinere*) ou encore être conduite préalablement à son adoption, pour en éclairer la conception, en prévoir ou en simuler les impacts (*ex ante*). Elle aide ainsi à porter un jugement sur la politique évaluée pour mieux décider et alimenter le débat démocratique en éclairant les acteurs et les citoyens sur les conséquences et modalités de l'action publique.

Plusieurs approches de l'évaluation peuvent être distinguées selon les époques et les conceptions économiques, sociologiques ou idéologiques. L'objet visé par l'évaluation des politiques publiques peut en outre porter sur des réalités nationales ou locales très diverses : programme d'action, plan interministériel, dispositif législatif ou réglementaire, expérimental ou non, grand projet d'infrastructure envisagé dans le cadre d'une politique publique.

L'évaluation ne saurait apporter toutes les réponses aux questions que soulève l'intervention publique, mais elle peut, dans un contexte de défiance et de multiplication des moyens d'information, contribuer à améliorer la qualité du débat public et à restaurer la légitimité de l'action publique, en fondant la délibération sur des faits et sur des analyses.

À la suite de nombreuses auditions et d'échanges nourris au sein du comité d'orientation, du groupe de contact et des quatre conférences publiques organisées sur ce thème, il apparaît que l'évaluation des politiques publiques a fortement progressé en France mais présente encore quelques lacunes (*première partie*), qui conduisent le Conseil d'État à formuler vingt propositions pour une évaluation des politiques publiques assumée et partagée (*seconde partie*).



Première partie - Une évaluation des politiques publiques en progrès mais lacunaire

La place accordée à l'évaluation des politiques publiques est fortement corrélée à l'histoire et à l'organisation institutionnelle de chaque pays, ainsi qu'à l'approche culturelle et politique de l'intervention publique. En France, son institutionnalisation, plus tardive que dans les États d'Amérique et d'Europe du nord, a été d'abord poussée par des textes : la circulaire du 23 février 1989, relative au renouveau du service public, le décret du 18 novembre 1998, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001 et enfin la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008. Si cette institutionnalisation progressive a connu des coups d'arrêt, chacune de ses étapes a semé les ferments d'une culture de l'évaluation et en a diffusé les pratiques, comme en témoigne la création en 1999 de la Société française de l'évaluation (SFE).

L'évaluation des politiques publiques fait intervenir de multiples acteurs (Parlement, Cour des comptes, Conseil économique, social et environnemental, corps d'inspection, Insee et service statistique public, France stratégie, collectivités territoriales, universités, organismes de recherche, cabinets privés...), sans que la communauté évaluative soit réellement structurée. Comme dans de nombreux autres pays, le pouvoir exécutif garde un rôle prépondérant dans la commande d'évaluation. Les deux assemblées parlementaires s'appuient notamment sur la Cour des comptes, dont le rôle en matière d'évaluation s'est considérablement renforcé, et manifestent un intérêt croissant pour le recours à l'expertise académique, au moment où se confirme le développement d'une offre scientifique de grande qualité.

Dans les pays dont les pratiques évaluatives sont particulièrement avancées (États-Unis, Royaume-Uni, Suède, Allemagne), les chercheurs sont davantage présents dans l'administration. Le déroulement de la carrière académique, qui repose sur la publication de travaux reconnus par les pairs, peut se révéler difficile à concilier avec la réalisation d'études pour des commanditaires administratifs ou politiques, qui veulent disposer, souvent dans des délais contraints, d'un outil pratique d'amélioration de la politique évaluée.

Dans les collectivités territoriales, les pratiques évaluatives sont inégales et marquées par des discontinuités liées au contexte institutionnel. Les politiques décentralisées, et souvent partagées avec l'Etat, mettent en évidence la nécessité de développer des évaluations partenariales et de sensibiliser les associations d'élus à cette problématique.

Les données constituent la matière première de l'évaluation des politiques publiques. Par conséquent, l'Insee et les services statistiques ministériels (SSM) en sont des acteurs majeurs : ils produisent des résultats statistiques agrégeant les données selon des normes de qualité rigoureuses, leur apportant ainsi une valeur ajoutée substantielle, et réalisent des travaux évaluatifs. La France a accompli des avancées remarquables dans l'ouverture de l'accès aux données pour la recherche et l'évaluation. Les textes applicables permettent de recueillir, traiter et conserver les données à cette fin. Mais leur complexité et les délais de procédure liés au respect de la

confidentialité de la vie privée et du secret statistique demeurent des paramètres contraignants pour l'organisation des travaux d'évaluation.

La fiabilité de l'évaluation repose sur des exigences de crédibilité, de compétence, de pluralisme et de transparence que l'ensemble des acteurs prennent davantage en compte. Les différentes méthodes à la disposition des évaluateurs sont adaptables à une grande diversité de situations. Leur mise en œuvre est d'autant plus aisée qu'elle a été pensée et prévue dès la conception de la politique publique. Des progrès sensibles ont été accomplis dans l'association des parties prenantes (individus ou groupes concernés par l'action évaluée ou par l'évaluation elle-même). Au-delà des bénéficiaires directs et indirects de la politique, l'évaluation associe parfois les citoyens, en particulier à l'échelle locale.

L'évaluation des politiques publiques requiert des moyens humains, administratifs et financiers qui ne sont que rarement assurés de façon pérenne. Certains domaines de l'action publique, en particulier dans les matières régaliennes, semblent en outre rester à l'écart des développements de l'évaluation.

Si les pratiques évaluatives se sont diffusées en France, l'évaluation occupe une place encore insuffisante dans le débat et la décision publics. À cet égard, la démarche d'évaluation de la performance engagée par la LOLF n'a pas rempli toutes ses promesses. L'Assemblée nationale et le Sénat en ont bien identifié les limites et s'efforcent de mieux intégrer l'évaluation à l'examen des lois de finances. Les études d'impact qui doivent accompagner le dépôt de la plupart des projets de loi paraissent également perfectibles, comme le montrent des travaux universitaires, un référé de la Cour des comptes de juin 2018 relatif aux études d'impact dans les ministères sociaux et un récent rapport du CESE.

Le temps de l'action politique et le temps nécessaire à l'évaluation ne sont pas toujours compatibles : l'un est marqué par la vitesse et l'urgence, l'autre n'est pas compressible à l'infini, eu égard aux exigences méthodologiques de la démarche évaluative. Les décideurs publics peuvent en outre éprouver des réticences à l'égard de l'évaluation, en ce qu'elle peut comporter un risque d'appréciation négative sur la politique conduite. L'instauration du quinquennat, la succession des élections présidentielle et législatives et le fait majoritaire rendent par ailleurs difficile la réalisation d'évaluations *ex ante* approfondies sur des points d'un programme validé par les électeurs.

La publication des résultats de l'évaluation apparaît comme une condition de sa transparence et de son partage. Pourtant, tous les travaux à visée évaluative ne sont pas publiés. De nombreux acteurs de l'évaluation accomplissent néanmoins des efforts importants afin de favoriser l'appropriation de leurs travaux par un public plus large. L'exploitation des évaluations pour éclairer la délibération et la décision paraît encore insuffisante. Mais la faible prise en compte à court terme des conclusions des évaluations ne doit pas occulter les effets de ces dernières à long terme, sur les pratiques des acteurs et leurs représentations et en termes de capitalisation des connaissances.



Deuxième partie - Pour une évaluation des politiques publiques assumée et partagée

L'évaluation d'une politique publique, aussi rigoureuse soit-elle, n'a pas vocation à prescrire des décisions. Celles-ci incombent *in fine*, aux responsables politiques, qui doivent prendre en compte de nombreux autres paramètres. Plusieurs recommandations peuvent cependant être formulées afin de mieux intégrer l'évaluation aux processus de délibération et de décision pour renforcer la qualité, l'efficacité et la légitimité de l'action publique.

- Se donner les moyens et l'ambition de mieux évaluer

Il convient tout d'abord de se donner les moyens d'une évaluation des politiques publiques pleinement légitime, ce qui ne repose pas seulement sur des considérations institutionnelles, mais aussi sur des exigences de fiabilité et de crédibilité. À cet égard, le développement de la commande parlementaire peut favoriser la démocratisation de l'évaluation, en faisant du Parlement un médiateur entre l'expertise et les citoyens. Cette implication renforcée du Parlement dans la commande d'évaluations implique de disposer des compétences nécessaires à la définition du champ des évaluations commandées, des objectifs assignés aux travaux et au suivi des études.

La préservation des capacités de production et d'exploitation des données constitue un enjeu majeur pour le déploiement d'une évaluation fiable. Les données des collectivités territoriales doivent être davantage prises en compte pour améliorer les conditions d'évaluation des politiques publiques qu'elles partagent avec l'État. Les services statistiques gagneraient à expliquer encore davantage les modalités de production des statistiques, afin de permettre au public d'en identifier l'origine et d'en apprécier la fiabilité. Si le nombre des évaluations conduites en France a atteint un niveau satisfaisant, l'amélioration de notre dispositif national d'évaluation des politiques publiques nécessite une sanctuarisation des moyens financiers et humains consacrés à cette fonction.

Les commanditaires publics d'évaluations doivent pouvoir disposer des compétences nécessaires à l'élaboration de cahiers des charges et, lorsque leurs services sont associés aux travaux, à la pratique des études. Le développement de compétences internes en matière d'évaluation doit donc être recherché, au sein de l'État comme des collectivités territoriales. La création d'un centre de recherche de haut niveau au sein de l'école nationale d'administration et l'ouverture aux élus de modules de formation peuvent y contribuer. La sphère administrative et le monde académique doivent davantage combiner leurs pratiques évaluatives, comme la Cour des comptes a commencé à le faire, en associant fréquemment à ses travaux des acteurs académiques et des spécialistes des données. Le développement d'allers-retours entre le monde universitaire et la sphère administrative doit être favorisé, à l'exemple de ce qui a été mis en place aux États-Unis.

La construction d'un espace d'échange entre les multiples acteurs de l'évaluation permettrait de développer une dynamique d'ensemble et d'offrir plusieurs fonctions d'intérêt commun, telles que l'animation du réseau des évaluateurs, l'organisation de canaux d'échange sur les bonnes pratiques, l'appui technique



et méthodologique à la commande et à la conduite des travaux d'évaluation, l'identification des points faibles et des secteurs appelant un renforcement des évaluations ou des travaux prioritaires et le recensement des travaux.

L'évaluation des politiques publiques conduites dans les collectivités territoriales et dans les départements et collectivités d'outre-mer suppose également une coopération des différents acteurs intéressés. En amont des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales, la conduite d'évaluations *ex ante* partagées mérite une attention particulière. L'évaluation des politiques décentralisées appelle une amélioration de la production et de l'accessibilité des données locales et un développement des compétences d'appui à l'évaluation de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale.

L'évaluation ne saurait en outre en rester à une approche exclusivement comptable ou quantitative. L'usage de la statistique doit, en fonction des questions évaluatives posées, être complété par des analyses qualitatives. La dimension pluridisciplinaire des évaluations peut également être enrichie par les comparaisons internationales.

- Renforcer le cycle vertueux de l'évaluation

Pour être praticable et utilisable, l'évaluation doit être adaptée aux enjeux de la politique étudiée et au contexte dans lequel elle s'inscrit. Une approche pratique semble préférable à toute forme d'orthodoxie dans son organisation et sa conduite, pour peu que certaines exigences soient respectées. L'anticipation constitue ainsi une condition de la bonne réalisation de l'évaluation. Pour optimiser le processus évaluatif, il importe d'explicitier les objectifs de la politique publique, de prévoir les évaluations dès la conception d'une politique et de cibler ce que l'on veut évaluer. Cette anticipation doit également porter sur le financement et sur la collecte des données utiles. L'élaboration d'un guide pratique sur les conditions et modalités d'accès aux données nécessaires paraît de nature à faciliter et sécuriser les travaux d'évaluation.

Le bilan mitigé des études d'impact appelle plusieurs améliorations de nature à en renforcer l'utilité pour le Parlement comme pour les administrations. De façon générale, les études d'impact doivent notamment intégrer une revue de littérature portant sur les travaux d'évaluation déjà réalisés. Les études d'impact sur les textes présentant les enjeux les plus importants doivent répondre à des exigences renforcées, telles qu'une concertation préalable à la saisine du Conseil d'État, entre les services ministériels, les commissions parlementaires compétentes, la Cour des comptes, le CESE et France stratégie, afin d'explicitier les objectifs du texte et d'identifier ses indicateurs de suivi. Elles doivent en outre être mises à jour après l'adoption définitive de la loi.

Les objectifs et la méthodologie de l'évaluation doivent être adaptés au temps et aux données disponibles, en ayant conscience des limites qui peuvent en résulter. La crédibilité de l'évaluation, quel que soit l'opérateur choisi (laboratoire universitaire, corps d'inspection, administration publique ou partenaire privé) appelle la constitution d'une structure collective (comité de pilotage, comité scientifique, comité d'orientation ou comité d'accompagnement), chargée d'en valider le cadrage (questions évaluatives, cahier des charges, méthodologie) et les



procédures. Cette structure doit également veiller à prévenir les conflits d'intérêts, l'évaluation des politiques publiques pouvant être un enjeu d'influence.

L'évaluation doit prendre en compte l'expertise technique et administrative, pour évaluer notamment les conditions de mise en œuvre de la politique évaluée (moyens financiers et humains, méthodes, circuits de décision...) qui ont pu déterminer sa réussite ou son échec. L'impératif de crédibilité et de confiance doit conduire à associer les citoyens et les bénéficiaires des politiques publiques à leur évaluation, aux côtés des responsables de leur mise en œuvre et des experts, selon des modalités adaptées à chaque situation.

- Utiliser les évaluations dans la délibération démocratique et dans l'action publique

Pour apporter une valeur ajoutée, l'évaluation ne doit pas seulement caractériser les effets des politiques publiques, mais permettre d'en comprendre les mécanismes. Elle ne doit pas seulement pointer ce qui ne fonctionne pas, mais indiquer ce qui ressort de positif, souligner les enseignements qui peuvent éclairer la poursuite de l'action publique, enfin, favoriser l'assimilation de ses acquis par le plus grand nombre.

Afin de faciliter l'appropriation des travaux d'évaluation par les responsables publics, il est souhaitable de formuler de façon claire et pratique les conclusions ou recommandations, le cas échéant sous la forme de *scénarii* explicitant leurs atouts et inconvénients respectifs. Ces conclusions ne doivent pas s'adresser uniquement aux décideurs de premier rang, mais aussi aux personnes en charge de la mise en œuvre de la politique évaluée.

L'objectif d'évaluation de la performance initialement recherché par la LOLF doit conduire à donner toute sa portée à la répartition des indicateurs en deux catégories : pour les responsables politiques et pour les gestionnaires, de façon à renforcer leur utilité pour l'évaluation des politiques publiques, en procédant à échéance régulière à leur examen au niveau politique pertinent.

L'évaluation paraît d'autant plus utile qu'elle s'inscrit dans le temps long. L'organisation de cycles d'évaluations sur les politiques de très long terme et l'identification des secteurs stratégiques appelant des évaluations suivies dans la durée sont ainsi souhaitables. Le recours à l'expérimentation peut être utilement développé avant toute généralisation d'un dispositif d'ampleur. Il semble en outre nécessaire de faciliter l'évaluation des programmes politiques à l'initiative de leurs concepteurs lors des principales échéances électorales.

Il importe d'assurer de façon publique, structurée et plus systématique le suivi des réponses apportées aux conclusions issues des évaluations, à l'exemple de la pratique de la Cour des comptes, qui consacre chaque année une partie de son rapport public au suivi de ses recommandations.

L'évaluation des politiques publiques doit être davantage articulée avec la prospective, car elle peut produire des connaissances essentielles à la préparation de l'avenir, *a fortiori* face à des enjeux de long terme tels que le réchauffement climatique, la bioéthique ou le vieillissement démographique. Si certaines structures combinent



occasionnellement des travaux d'évaluation et d'anticipation, la capacité de l'État à articuler les travaux d'évaluation et d'anticipation nécessaires à la définition des politiques publiques jugées prioritaires pourrait s'appuyer sur l'expertise de France stratégie.

Enfin, pour nourrir le débat public, il paraît indispensable que les évaluations soient publiées, le cas échéant après un court délai permettant à l'autorité politique commanditaire d'en prendre connaissance, et que l'accès à leur contenu soit facilité. Cela requiert un important effort de pédagogie et d'intermédiation, qui doit rendre l'évaluation intelligible et présenter en toute transparence son organisation et son processus. Il est en outre fortement souhaitable de capitaliser dans la durée les évaluations réalisées en les rendant accessibles dans leur ensemble. Les travaux d'évaluation et leurs synthèses doivent à cette fin être davantage mis en valeur sur le site internet de chaque administration.

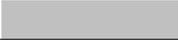




Conduire et partager l'évaluation des politiques publiques







Introduction

« Il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence. »

Michel Rocard,
Circulaire du 23 février 1989
relative au renouveau du service public

L'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789 affirme que « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Ce principe de responsabilité suppose que les citoyens puissent disposer d'informations fiables sur les conséquences de l'action publique. Le rôle central que peut ainsi jouer l'évaluation des politiques publiques dans une démocratie, en permettant de savoir si une politique a atteint ses objectifs et de comprendre pourquoi, est inscrit dans la Constitution et la loi organique, qui en confient en premier lieu l'exercice au Parlement, à la Cour des comptes et au Conseil économique, social et environnemental.

Parfois considérée comme « *un marronnier de l'action gouvernementale* »¹, l'évaluation des politiques publiques peut répondre à une exigence renforcée d'efficacité, dans un contexte marqué par un niveau de dépenses publiques élevé et par un désenchantement à l'égard de l'action publique². Elle fait donc l'objet d'un intérêt grandissant, à la faveur de crises ou de réformes qui amènent les citoyens et les médias à questionner l'efficacité de ces politiques et à en demander des preuves. Le mouvement des gilets jaunes et, de façon plus sensible encore, la crise sanitaire née de l'épidémie de Covid-19, l'ont ainsi placée au cœur des débats.

Si l'évaluation des politiques publiques suscite une telle attention après qu'une épidémie a bouleversé les conditions de notre vie sociale, économique et culturelle, c'est parce qu'elle peut répondre à une demande de transparence et de compréhension de l'action publique. Peut-être doit-elle aussi permettre de construire des diagnostics partagés et d'agir de la façon la plus informée possible.

1 V. Cl. Lacouette-Fougère et P. Lascoumes, [Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation](#), Sciences-Po, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), *Policy Paper n° 1*, mai 2013, p. 9.

2 V. France Stratégie, rapport [Lignes de faille, une société à réunifier](#), octobre 2016, 162 p.

Jusqu'à cette récente mise en lumière répondant à des attentes démocratiques et à des nécessités sanitaires, économiques et sociales, l'évaluation des politiques publiques était d'abord perçue comme une démarche exigeante, d'un accès difficile. Identifiée par le Conseil d'État dans son étude de 2016 comme l'un des remèdes à l'emballement d'une production normative qui tend à s'écarter de l'efficacité, l'évaluation reste moins aisée à mettre en valeur que le vote d'une loi. Elle a parfois été utilisée pour moderniser l'État ou réduire ses coûts, davantage que pour nourrir le débat et éclairer les décisions. Elle a néanmoins fait l'objet de nombreux travaux et discours depuis une trentaine d'années.

Définir l'évaluation des politiques publiques

L'évaluation des politiques publiques se situe à l'interface de la recherche et de l'action publique. Pour qui en poursuivrait une définition rassemblant tous les acteurs, elle s'apparente, comme la métaphysique, à une arène où les joueurs se succèdent sans qu'aucun ne l'emporte durablement³. Les colloques et études qui lui ont été consacrés depuis les années 1980⁴ soulignent d'ailleurs la difficulté à l'identifier et à la reconnaître comme une activité spécifique. Il paraît cependant possible de retenir, par convention, une définition pragmatique, fondée non seulement sur les techniques utilisées, mais sur les finalités poursuivies. L'évaluation des politiques publiques doit en effet répondre à des exigences de processus et de méthodologie déterminantes pour la fiabilité des analyses qui la fondent et pour la crédibilité de ses résultats. En ce sens, les classements des hôpitaux ou des lycées fréquemment publiés dans la presse, s'ils s'appuient parfois sur des indicateurs, ne constituent pas des évaluations de politiques publiques.

Mais l'évaluation des politiques publiques, « *démarche à caractère institutionnel et à visée opérationnelle* »⁵, ne saurait se réduire aux procédures et aux outils mis en œuvre, ni avoir pour objectif la publication d'une étude scientifique. **Elle consiste à mesurer, observer et analyser les effets d'une politique publique, dès sa conception, pendant ou après sa mise en œuvre, pour produire des connaissances et permettre aux citoyens et aux acteurs publics de porter un jugement de valeur sur cette politique, avant de décider de façon éclairée.** Elle ne porte pas uniquement sur les **résultats** de la politique évaluée, tels que le nombre de logements construits si l'on évalue la politique de logement social, mais sur ses **effets**, qui dépassent largement la focale quantitative, et s'efforce d'identifier les **causes** et modalités qui ont produit ces effets. La présente étude porte sur ce champ d'application spécifique de l'évaluation, et non sur ses autres utilisations, nombreuses, notamment dans les secteurs sanitaire et social (évaluation des médicaments) ou en matière d'évaluation des risques.

Selon le rapport Viveret⁶, « *évaluer une politique publique – et plus largement toute forme d'action publique, qu'il s'agisse de programmes, de législations, de services,*

3 V. E. Kant, *Critique de la Raison pure*, Préface de la seconde édition, Germer-Baillière, 1869, p. 23.

4 Dès celui effectué par J.-P. Nioche et R. Poinard en 1983 à l'occasion d'un colloque organisé par les ministères des finances et de la fonction publique.

5 V. P. Duran, « L'évaluation des politiques publiques : les sciences sociales comme sciences de gouvernement », in *Idées économiques et sociales*, n° 193, septembre 2018, p. 7.

6 [Rapport](#) de P. Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques. Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion*, 1989, p. 25.

d'institutions – c'est émettre un jugement sur la valeur de cette action ». À la suite de ce rapport, le décret du 22 janvier 1990⁷ retient que l'évaluation des politiques publiques « a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ».

Si l'évaluation est une démarche qui vise à analyser les effets d'une politique publique pour en estimer la valeur ajoutée, cela conduit à la faire porter plutôt sur des politiques dont la mise en œuvre est au moins engagée. Mais cela n'en épuise pas toutes les possibilités. Elle peut en effet intervenir à des temps différents de la politique sur laquelle elle porte.

L'évaluation réalisée en fin de parcours (*ex post*), porte sur une période de mise en œuvre significative, qui a permis de recueillir des données et de confronter les résultats obtenus aux objectifs initiaux. L'évaluation peut également suivre le déroulement d'une mesure ou d'une politique et conduire, le cas échéant, à l'adapter chemin faisant (*in itinere*).

Elle peut aussi être conduite préalablement à la mise en œuvre d'une action ou d'une politique, pour en éclairer la conception, en estimer la nécessité, en prévoir ou en simuler les impacts. Cette évaluation *ex ante*, prenant par exemple la forme des études d'impact jointes à la plupart des projets de loi déposés devant le Parlement, est une évaluation prévisionnelle, qui peut se nourrir des connaissances apportées par les évaluations *ex post*. L'évaluation socio-économique préalable d'un projet d'investissement public, qui revêt une forte dimension de calcul économique, est également un outil reconnu d'aide à la décision. Ces différentes phases du cycle d'évaluation peuvent se compléter, se combiner ou s'enrichir mutuellement. C'est pourquoi le Conseil d'État a choisi de les prendre toutes en considération dans son étude.

Il est ainsi possible de discerner **trois principaux objectifs d'intérêt général de l'évaluation des politiques publiques** : elle apporte des connaissances, *ex ante*, *in itinere* ou *ex post*, permettant de comprendre le fonctionnement d'une action ou d'une politique et d'en mesurer l'efficacité, l'efficience, la cohérence, l'utilité ou la pertinence ; elle aide à porter un jugement sur la politique évaluée et à prendre des décisions ; enfin, elle alimente le débat public en éclairant les acteurs et les citoyens sur le sens, les conditions et les conséquences de leurs actions.

Fondée sur **l'analyse des politiques publiques**, qui peut s'appuyer sur la recherche académique, l'évaluation est par essence tournée vers l'action. Porteuse de rationalité et de transparence, elle peut, si l'autorité compétente s'en empare, aboutir à la confirmation, à l'ajustement ou à la remise en cause des politiques conduites. Comme le relève Bernard Perret, l'évaluation « *n'est pas une discipline scientifique au sens habituel du terme mais une activité institutionnelle, qui a vocation à devenir l'un des piliers de la gouvernance publique* »⁸.

Par ses finalités et ses méthodes, l'évaluation se différencie du contrôle, qui vérifie la conformité d'une action ou du fonctionnement d'un organisme à des règles

7 [Décret n° 90-82](#) du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, article 1^{er}.

8 V. B.Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, La Découverte, coll. Repères, 3^e éd., p.3.



et peut entraîner une sanction, du contrôle de gestion ou du pilotage, qui suit l'exécution d'une action ou d'un programme, de l'audit, qui, par exemple après une crise ou un accident, s'intéresse à la réduction des risques encourus par une organisation et peut donner lieu à des recommandations, et de la prospective, qui essaie de projeter les conditions de l'action publique dans des temps futurs. Les effets d'une politique peuvent toutefois ressortir de travaux relevant davantage, au regard de leurs méthodes et de leurs objectifs, du contrôle, de l'audit, du contrôle de gestion, de la prospective, voire de la recherche académique. Il paraît difficile de tracer une frontière étanche entre l'évaluation et ces pratiques, dès lors que celles-ci peuvent produire des connaissances sur la conduite et les conséquences de l'action publique. Elles peuvent également contribuer à développer une culture propice à l'évaluation parmi les acteurs publics. Il existe ainsi un **continuum** entre ces pratiques et l'évaluation, lorsqu'elles contribuent à l'appréciation de la valeur d'une politique publique.

Plusieurs approches de l'évaluation peuvent en outre être distinguées. Selon les lieux, les époques et les conceptions économiques, sociologiques ou idéologiques, l'évaluation a été conçue comme un outil de contre-pouvoir pour le Parlement ou de légitimation des choix publics⁹ (aux États-Unis notamment), comme un facteur de renforcement de certains secteurs de l'action publique (culture, défense, équipement), comme une action démocratique émancipatrice (l'évaluation impulsée par Michel Rocard), comme un instrument de mesure de la performance, à des fins managériales ou budgétaires (démarche inscrite dans la LOLF¹⁰ et utilisée dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, RGPP), comme un vecteur de compréhension et de modernisation de l'action publique (les travaux de la MAP, initiée en 2012). Une typologie des approches de l'évaluation des politiques publiques peut ainsi être dressée, en intégrant les conceptions, les méthodes et les fondements idéologiques qui les sous-tendent¹¹. L'évaluation d'impact, qui vise à mesurer, à partir de méthodes statistiques et économétriques, les effets propres d'une politique publique au regard des objectifs qui lui sont assignés, constitue ainsi une branche spécifique de l'évaluation, principalement réalisée par des chercheurs en économie.

L'objet visé par l'évaluation des politiques publiques peut en outre recouvrir des réalités nationales ou locales très diverses : une mesure ou un programme d'action (le plan national santé environnement, le plan interministériel de lutte contre le racisme et l'antisémitisme), un dispositif législatif ou réglementaire, expérimental ou non (le revenu de solidarité active, la réforme des rythmes scolaires dans une commune), un volet de politique publique (la politique d'aide au logement, la politique d'accueil des enfants dans un département) ou tout projet envisagé dans le cadre d'une politique publique (la construction du Grand Paris Express, d'un aéroport...).

9 V. le rapport de C. Lacouette-Fougère et P. Lascoumes, [Les scènes multiples de l'évaluation, Les problèmes récurrents de son institutionnalisation](#), Sciences Po, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), *Policy Paper n°1*, mai 2013, p. 19-70.

10 [Loi organique n° 2001-692](#) du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

11 V. J.-P. Nioche, « Les trois paradigmes de l'évaluation des politiques publiques face à l'obligation de rendre des comptes et de rendre compte », *Revue française d'administration publique*, 2016/4 (N° 160), pp 1227 à 1240.

L'ambition d'un regard nouveau

Comme le relève le professeur Patrice Duran, « *Il n'est pas facile d'aborder le thème de l'évaluation de l'action publique, car on n'est jamais sûr que ce que l'on dit ne l'ait pas déjà été* »¹². Il ne s'agit donc pas de réinventer l'évaluation, sur laquelle d'éminents experts ont débattu et écrit depuis plus de quarante ans, mais de tirer un bilan des pratiques évaluatives.

Après les travaux fondateurs que constituent les [rapports Deleau](#) (1986) et [Viveret](#) (1989), dont les analyses gardent toute leur force, après les clarifications méthodologiques apportées par le Conseil scientifique de l'évaluation au début des années 1990 et les diagnostics formulés par les rapports parlementaires¹³, les publications et les travaux sur l'évaluation se multiplient depuis une dizaine d'années, à l'initiative du Parlement¹⁴, de la Cour des comptes¹⁵, du Conseil économique, social et environnemental¹⁶, des laboratoires universitaires¹⁷, de France stratégie¹⁸, des corps d'inspection et de contrôle¹⁹ et de la Société française d'évaluation²⁰.

Le Conseil d'État a évoqué l'évaluation des politiques publiques dans plusieurs de ses études, parmi lesquelles celles sur la sécurité juridique et la complexité du droit en 2006, sur l'action économique des personnes publiques en 2015, sur la simplification et la qualité du droit en 2016, sur la prise en compte du risque dans la décision publique, sur la bioéthique et sur la citoyenneté en 2018, sur l'expérimentation et sur la politique publique du sport en 2019.

Il entend porter un regard synthétique et critique sur l'évaluation et sur l'utilisation qui en est faite. Ce regard s'appuie sur des comparaisons internationales, en particulier celles réalisées par France Stratégie et par l'Organisation de coopération et de développements économiques (OCDE), et s'applique à la sphère publique elle-même. En effet, la place prééminente de l'exécutif et de l'administration dans la conduite des évaluations est souvent évoquée comme une caractéristique française. Qu'en est-il ? Est-il exact que la structure administrative s'est montrée

12 V. P. Duran, « L'évaluation des politiques publiques, une résistible obligation », *Revue française des affaires sociales*, 2010/1-2, p. 5.

13 *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État*, [Rapport d'information n° 392](#) (2003-2004) de M. Joël Bourdin, Sénat, 30 juin 2004.

14 [Rapport d'information n° 771](#) de M. Pierre Morel-à-l'Huissier et Mme Valérie Petit, Assemblée nationale, 15 mars 2018, sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques ; Rapport de MM. Jean-Noël Barrot et Jean-François Eliaou, *Format et compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement*, 20 juin 2018.

15 V. Ph. Hayez, « La Cour des comptes : du contrôle à l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, 2015/3, n° 155, p. 707 à 711.

16 CESE, N. Mansouri-Guilani, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, septembre 2015 ; J.-L. Cabrespines, *Étude d'impact : Mieux évaluer pour mieux légiférer*, 10 septembre 2019.

17 Institut des politiques publiques, A. Bozio et L. Romanello, [Évaluation des politiques publiques : le bilan contrasté du quinquennat](#), note IPP n°25, mars 2017.

18 France Stratégie, P.-H. Bono et al., [Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger. Analyse quantitative de la production scientifique](#), n° 2018-06.

19 Inspection générale de l'administration, inspection générale des finances, inspection générale des affaires sociales, [Cadre méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales](#), La Documentation française, décembre 2012.

20 SFE, Baromètre 2018 de l'évaluation des politiques publiques en France.



peu ouverte aux échanges avec les chercheurs, ce qui aurait conduit à une pratique évaluative menée par et pour les administrations, cloisonnée et imperméable aux apports des sciences sociales, comme le soutiennent plusieurs auteurs ?

Un moment propice au regard des possibilités et des enjeux

Ce regard critique paraît d'autant plus nécessaire que la période actuelle offre à l'évaluation des champs d'étude élargis et lui impose de nouvelles exigences. Les problématiques liées à l'ouverture et à la multiplication des données et à l'intelligence artificielle renouvellent le débat sur l'évaluation des politiques publiques.

Les données ouvertes (*open data*) et les mégadonnées (*big data*) ouvrent de nouvelles perspectives à l'évaluation et, plus globalement, à la recherche. L'élargissement de l'accès aux données publiques, qui doit être concilié avec le respect de différents secrets, dont celui de la vie privée et le secret statistique²¹, a levé de nombreux freins à la conduite de travaux dans le champ de l'évaluation des effets économiques et sociaux des politiques publiques. L'analyse des mégadonnées traitées par des algorithmes est susceptible de renouveler en profondeur les méthodes des évaluateurs.

Des enjeux déterminants pour nos conditions de vie et celles des générations à venir, tels que le changement climatique, le vieillissement de la population, la bioéthique et la capacité d'action de l'homme sur le vivant, appellent des réponses politiques éclairées par des évaluations fondées sur des travaux scientifiques. Ne faut-il pas donner une place renforcée à la pratique et la culture évaluatives, afin de se projeter à long terme et de réviser en permanence les actions en fonction des objectifs et des résultats obtenus ? Tandis que l'épidémie de Covid-19 a amplifié et aiguisé les questions liées à l'efficacité de l'action publique, à la solidarité et aux contraintes budgétaires, l'évaluation apparaît comme un outil indispensable pour établir un diagnostic avant d'élaborer des politiques publiques pertinentes et proportionnées.

Une démarche pour répondre à la défiance ?

Dans la tradition républicaine, le citoyen se définit d'abord comme celui qui détient le droit de vote. C'est donc lors des élections qu'il est amené à formuler un jugement sur la conduite des affaires publiques. Mais, selon Martial Foucault, « *la France est le pays européen dans lequel les citoyens ont le moins confiance en leurs représentants politiques* »²².

Si l'attachement à la démocratie reste solide, la défiance l'emporte largement dans le rapport à la politique depuis une dizaine d'années. La position institutionnelle ne suffit plus à asseoir la légitimité de l'action publique. L'évaluation peut-elle répondre à la demande sociale de compréhension de l'action publique ? Peut-elle

21 [Loi n°51-771 du 7 juin 1951](#) sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistique ; voir aussi l'article 338 du traité de l'Union : le secret statistique fait l'objet du chapitre V du règlement n°223/2009 modifié et du règlement d'application n°557/2013 en ce qui concerne l'accès aux données confidentielles à des fins statistiques.

22 V. <https://www.franceculture.fr/emissions/hashtag/representants-politiques-les-raisons-dune-crise-de-confiance> et le Baromètre de la confiance politique publié en janvier 2019 par le CEVIPOF.

nourrir le débat démocratique par la diffusion de diagnostics partagés ? Peut-on mieux l'utiliser pour restaurer la confiance vis-à-vis de l'action publique ?

Les études du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF) montrent que la défiance affecte également la science et la production d'indicateurs statistiques, le savoir et le savoir-faire des citoyens étant de plus en plus opposés à la démarche scientifique comme mode de certification de l'action publique²³. La crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 n'a d'ailleurs pas amélioré l'image sociale de la science²⁴. L'indispensable rigueur méthodologique de l'évaluation et son articulation étroite avec la science ne garantissent donc pas son utilité publique. L'évaluation ne peut dès lors être envisagée comme un moyen de restaurer la légitimité de l'action publique qu'à condition de prendre en compte la défiance à l'égard des données, de l'expertise et du discours publics.

Alors que les vecteurs d'information se sont multipliés depuis le début du XXIème siècle, parfois au risque d'une large **diffusion de contre-vérités**, utilisons-nous suffisamment l'évaluation pour permettre aux citoyens de fonder leur appréciation sur des diagnostics vérifiés et partagés ? Le Conseil d'État entend regarder l'évaluation non seulement comme une technique, mais aussi et surtout comme une démarche permettant aux décideurs publics, locaux ou nationaux, et aux citoyens d'être des acteurs éclairés et responsables.

À la suite des auditions conduites dans le cadre de la présente étude et des quatre conférences publiques consacrées à l'évaluation des politiques publiques, qui ont notamment réuni les présidents et des membres de l'Assemblée nationale, du Sénat et du Conseil économique, social et environnemental, des représentants de la Cour des comptes, des corps d'inspection et de contrôle, des collectivités territoriales, du monde académique, des cabinets d'évaluation, des médias, le Commissaire général de France Stratégie et un ancien président du Conseil italien, il apparaît que, si l'évaluation des politiques publiques ne peut apporter toutes les réponses que soulève la conduite de l'action publique, elle peut certainement, dans une société de l'information et de la connaissance, être un **atout démocratique**.

Le bilan de l'évaluation des politiques publiques montre que si son institutionnalisation, ses pratiques et son appropriation par les décideurs publics et les citoyens ont progressé, elles demeurent lacunaires (*première partie*). Le Conseil d'État formule un ensemble de recommandations pour que l'évaluation des politiques publiques soit mieux assumée et partagée (*seconde partie*).

23 L. Rouban, V. Tournay, *Le populisme contre la science*, Sciences Po, CEVIPOF, La note/ #3/ vague 10, janvier 2019.

24 V. L. Rouban, *La science n'est pas valorisée par la crise sanitaire*, Sciences Po, CEVIPOF, Le baromètre de la confiance politique, note 2, vague 11 bis, avril 2020.





1. Une évaluation des politiques publiques en progrès mais lacunaire

1.1. Une institutionnalisation récente, de multiples acteurs

1.1.1. Un développement plus tardif que dans d'autres pays

La place accordée à l'évaluation paraît fortement corrélée à l'histoire et à l'organisation de l'État, ainsi qu'à l'approche culturelle et politique de l'intervention publique. La longue histoire de l'intervention de l'État en France s'accompagne d'une acclimatation et d'une institutionnalisation relativement récentes de cette démarche. C'est que l'évaluation des politiques publiques n'a rien d'anodin, car elle consiste à s'interroger sur ce qui fonctionne ou ne fonctionne pas pour, dans le meilleur des cas, en tirer des conséquences. Au regard du rôle et de la place de l'État en France, une telle interrogation pouvait presque apparaître, il y a encore quelques décennies, comme une révolution copernicienne.

Si l'on peut identifier des prémisses de l'évaluation des politiques publiques en France au XIX^e siècle, avec les travaux d'ingénieurs formés à l'École nationale des Ponts et chaussées qui cherchaient à apprécier les coûts et bénéfices de projets d'infrastructure publique²⁵, l'évaluation fondée sur des standards rigoureux a connu un développement un peu plus tardif dans notre pays que dans les États d'Amérique et d'Europe du nord. L'approche des ingénieurs économistes se poursuit et se renouvelle après la Seconde Guerre mondiale, au sein du Commissariat général du Plan et de l'Insee (Institut national de la statistique et des études économiques). La démarche évaluative se développe en dehors des grands corps d'ingénieurs à partir de la fin des années 1980.

25 Il s'agit notamment des travaux de Ch.-J. Minard, H. Cl.-L. Navier et J. Dupuit. V. M. Baslé, J.-M. Josselin, B. Le Maux, *Évaluation des politiques publiques, Guide pratique et citoyen*, Ellipses, 2019, pp. 28-30.



1.1.1.1. Une démarche née aux États-Unis puis développée au Royaume-Uni et en Europe du nord

Les premières évaluations scientifiques de programmes publics sont réalisées **aux États-Unis** au début du XX^e siècle²⁶. Une étude expérimentale sur l'efficacité pédagogique de programmes scolaires y est ainsi réalisée dès 1932. Les sciences sociales et politiques se sont très tôt orientées vers l'analyse de politiques publiques aux États-Unis, contribuant à « *construire une théorie de l'État dans un pays où la centralité de l'État ne va pas de soi* »²⁷. Il en est resté une forte institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques et **un investissement ancien du monde académique** dans la production de travaux d'évaluation. Les évaluations portant sur des politiques fédérales, notamment les évaluations d'impact, sont le plus souvent confiées à des universités ou à des organismes de recherche.

L'évaluation est utilisée dans les années 1960 comme un outil de contrôle et d'optimisation des dépenses publiques, dans le cadre du *Planning Programming Budgeting System* (PPBS). Pour ne pas dépendre entièrement de l'expertise de l'exécutif, le Congrès s'est appuyé de façon croissante sur le *General Accounting Office* (GAO), agence de contrôle et d'audit créée en 1921, relevant du pouvoir législatif, qui a vu l'évaluation ajoutée à ses missions à la fin des années 1960²⁸. Les évaluations du GAO portent d'abord sur l'analyse des résultats par rapport aux coûts de la politique (audits de performance réalisés avec des méthodes qualitatives ou quantitatives). Il comprend une unité, le *Center for Evaluation Methods and Issues*, chargé d'accompagner les équipes thématiques sur les questions méthodologiques. Le Congrès s'appuie sur deux autres organes d'expertise : le *Congressional Research Service*, créé en 1946 et composé de 400 agents chargés d'analyser les politiques publiques en cours et les réformes envisageables, et le *Congressional Budget Office* (CBO), créé en 1974, chargé d'analyser le coût de ses choix politiques, qui compte 235 agents et procède surtout à des évaluations prospectives²⁹.

L'*Office of Management and Budget* (OMB), chargé de la préparation du budget, soutient le développement des évaluations au sein de l'exécutif et de ses agences, avec l'appui d'une équipe spécialisée (*Evidence Team*) et des actions de formation. Les structures ministérielles d'évaluation répondent à des schémas variables et sont dotées de moyens inégaux. À titre d'exemple, l'*Institute of Education Sciences* (IES) du ministère de l'éducation, chargé de produire des statistiques et de conduire des travaux de recherche et d'évaluation, compte 170 personnes et dispose d'un budget de 600 millions de dollars. Il s'appuie sur quatre centres en matière d'évaluation.

26 V. B. Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, 3^e éd., La Découverte, coll. Repères, 2014, p. 55.

27 V. A. Fouquet, « L'évaluation des politiques publiques : état(s) de l'art et controverses », *Revue française d'administration publique*, 2013/4, n° 148, p. 835 à 847.

28 V. France Stratégie, R. Desplatz, *L'évaluation des politiques publiques aux États-Unis*, document de travail n° 2019-12, décembre 2019, p. 7-9.

29 V. H. de Padirac, *Le Parlement français et l'évaluation. Une institutionnalisation impossible ?*, LIEPP Working Paper, octobre 2018, n° 80, p. 4.

Le milieu professionnel de l'évaluation est structuré au sein de l'*American Evaluation Association*, qui compte plus de 7 000 membres et contribue à l'élaboration de référentiels, de standards, et dispense des formations.

Le **Royaume-Uni** a mis en place un suivi des politiques publiques dès les années 1960, sous la forme de revues des dépenses, dans un cadre gestionnaire renforcé par l'approche du *New Public Management* dans les années 1980³⁰. Le *National Audit Office*, homologue britannique de la Cour des comptes, réalise des audits financiers de tous les organismes recevant de l'argent public et des audits de performance portant sur l'efficacité des dépenses publiques (*value for money*). Depuis une réforme de 1983, sa fonction de contrôle est formellement rattachée au Parlement, qui dispose par ailleurs de deux organes d'évaluation : la *Scrutiny Unit*, commission d'expertise chargée de l'évaluation *ex ante* des projets gouvernementaux, et l'*Independent Commission for Aid Impact*, créée en 2011 pour analyser les dépenses en matière d'aide publique au développement.

Le Royaume-Uni apparaît comme un précurseur de l'évaluation d'impact en Europe, l'initiative des évaluations revenant principalement aux ministères qui, sous l'impulsion du Trésor qui produit des guides pratiques et recommandations, peuvent réaliser eux-mêmes des évaluations ou les commander à des organismes extérieurs. La société d'évaluation du Royaume-Uni, qui rassemble depuis 1994 des évaluateurs, des commanditaires, des chercheurs et des consultants, organise des conférences pour améliorer la théorie, la pratique, la compréhension et l'utilisation de l'évaluation.

En **Suède**, le développement précoce de l'évaluation s'est appuyé sur la tradition des comités d'enquête³¹, apparus au XVI^e siècle, qui sont chargés de préparer les réformes annoncées par le gouvernement et dont les rapports peuvent intégrer des résultats d'évaluation. Des années 1950 aux années 1980, la mise en place de grands programmes de dépenses publiques puis le développement de la décentralisation se sont accompagnés d'un renforcement du suivi des politiques publiques. L'évaluation des politiques publiques connaît à partir des années 1990 un fort mouvement d'institutionnalisation, qui aboutit à l'organisation de l'Association suédoise d'évaluation (2003), à la création de plusieurs agences chargées de l'évaluation *ex post* des politiques publiques (35 en 2013) et à l'inscription dans la loi fondamentale suédoise de la mission d'évaluation des commissions parlementaires (2011). Le Parlement suédois (*Riksdag*) s'est doté en 2002 d'une unité comprenant une dizaine d'évaluateurs qui apportent leur soutien et leur expertise aux commissions parlementaires (*Parliamentary Evaluation and Research Secretariat*).

30 V. France Stratégie, S. Debu, [L'évaluation des politiques publiques au Royaume-Uni](#), document de travail n° 2019-14, décembre 2019, p. 5.

31 V. France Stratégie, S. Debu, [L'évaluation des politiques publiques en Suède](#), document de travail n° 2019-15, décembre 2019, p. 5-7. Les comités d'enquête sont des organismes créés par le gouvernement – et, exceptionnellement par le Parlement – et rattachés à lui. Ce sont donc, juridiquement, des organes de l'exécutif, qui sont généralement mis en place pour accompagner les projets de réforme d'ampleur. Ils sont composés de 8 à 10 personnes, lesquelles peuvent être des experts, des parlementaires – bien qu'ils soient juridiquement des organes de l'exécutif – et des parties intéressées (associations, syndicats, etc.).



La **Commission européenne** a joué un rôle moteur dans la diffusion et l'appropriation de l'évaluation des politiques publiques, en rendant obligatoire l'évaluation des fonds européens destinés au développement régional. À partir de 1988, les règlements et directives relatifs aux programmes financés par le Fonds européen de développement régional (FEDER), le Fonds européen d'orientation et de garantie agricole (FEOGA) et le Fonds social européen (FSE) prévoient que l'aide communautaire doit faire l'objet d'une évaluation *ex ante*, à mi-parcours (ou *in itinere*) et *ex post* ([règlement \(UE\) n°1303/2013](#) du Parlement européen et du Conseil du 17 décembre 2013)³². La Commission européenne a accompagné cette exigence d'évaluation par des programmes visant à développer une méthodologie commune, comme le programme MEANS (Méthodes d'évaluation des actions de nature structurelle) dans les années 1990, devenu en 2000 le guide EVALSED (Évaluation du développement socio-économique)³³. Elle recourt également à l'évaluation pour l'élaboration des politiques européennes, avec l'appui du Comité d'examen de la réglementation, organe indépendant chargé d'éclairer les décisions du collège des commissaires en assurant un contrôle de la qualité des évaluations *ex ante* (analyses d'impact) et *ex post* (évaluations et bilans de qualité rétrospectifs) de la législation européenne (*cf. infra* 1.3.1.1, encadré).

L'évaluation a enfin été promue par des **organisations internationales**, notamment en matière d'aide au développement. Au sein de la Banque mondiale, la fonction d'évaluation est devenue indépendante de la direction en 1975, à la demande des actionnaires³⁴. Le financement par la banque de plusieurs milliers de programmes dans le monde lui donne un rôle majeur dans la promotion de l'évaluation de l'aide au développement, son *Independent Evaluation Group* s'efforçant d'établir un équilibre entre les dimensions économique, financière, sociale, environnementale et institutionnelle. L'OCDE promeut également l'évaluation des politiques publiques, notamment dans le cadre de son Comité d'aide au développement (CAD), un forum international dont les 30 membres comptent parmi les principaux fournisseurs d'aide dans le monde. Ce comité a présenté en 1991 ses critères d'évaluation (pertinence, efficacité, efficience, impact et viabilité) dans ses *Principes pour l'évaluation de l'aide au développement*, avant de les définir plus précisément dans le *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats* (2002). Plusieurs banques multilatérales de développement, dont la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, se sont rassemblées au sein de l'*Evaluation Cooperation Group*, pour promouvoir une approche harmonisée de la méthodologie, insistant sur le principe d'indépendance.

32 V. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/blue_book/blueguide_fr.pdf

33 https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/evaluations-guidance-documents/2013/evalsed-the-resource-for-the-evaluation-of-socio-economic-development-evaluation-guide

34 V. B.Perret, *op. cit.*, p. 71-72.



1.1.1.2. Les premières applications françaises : de la planification à la rationalisation des choix budgétaires

En France, les premiers acteurs de l'évaluation ont été le pouvoir exécutif, avec les ministères, le Commissariat général du plan (CGP), les corps d'inspection et de contrôle, et les collectivités territoriales, en raison des exigences liées à l'utilisation des fonds européens et aux politiques contractuelles nouées avec l'État.

Dans les années 1960, les premières pratiques d'évaluation des politiques publiques se situent dans quelques ministères³⁵. Au ministère de la culture, la production de connaissance dans le cadre des travaux d'élaboration du quatrième plan 1962-1965 vise à légitimer et institutionnaliser la politique culturelle. Au ministère de la défense, est créé en 1965 un centre de prospective et d'évaluation, qui devient en 1987 la délégation aux études générales et en 1992 la délégation à l'action stratégique. Dans le champ de l'éducation, un service des études informatiques et statistiques (SEIS) est mis en place avec l'Insee en 1964. Ce service analyse les effets des réformes et contribue avec le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq, créé en 1971) aux travaux de planification. Au ministère de l'équipement, s'inscrivant dans une longue tradition de production de connaissance sur la politique urbaine, un programme d'études sur la transformation des villes est lancé dans les années 1970, dans le cadre d'une Mission de la recherche urbaine (1973), qui devient en 1984 le Plan urbain.

Le ministère des finances instaure à la fin des années 1960 un pilotage des dépenses publiques fondé sur l'appréciation de leur impact socio-économique, dans le cadre de la **rationalisation des choix budgétaires** (RCB), fortement inspirée du *Planning Programming Budgeting System* (PPBS) américain. La mise en place de cellules RCB dans les ministères vise à développer des budgets de programme associés à l'évaluation *ex ante* plutôt qu'à l'évaluation *ex post*. Il en résulte la production de plusieurs centaines d'études sur tous les champs de l'action publique. Toutefois, l'influence de la RCB sur les décisions budgétaires décline fortement au tournant des années 1970-80, dans un contexte budgétaire plus heurté, et ses travaux sont abandonnés au début des années 1980. Selon certains observateurs, cet abandon a constitué une rupture qui a retiré tout soutien gouvernemental significatif à l'évaluation pendant une dizaine d'années, alors que dans d'autres pays qui avaient également adopté des pratiques inspirées du PPBS, comme les Pays-Bas ou le Royaume-Uni, l'évaluation a été poursuivie sous d'autres formes³⁶.

À la même époque, l'émergence des préoccupations de protection de l'environnement, de transparence et de participation du public conduit au renforcement du dispositif des **enquêtes publiques** (loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement, [directive 85/337/CEE](#) du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement prévoyant la participation du public lors de l'élaboration de certains plans et programmes relatifs

35 V. Cl. Lacouette-Fougère et P. Lascoumes, [Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation](#), *op. cit.*, p. 35-49.

36 V. Conseil national de l'évaluation, J. Toulemonde, « Panorama des pratiques d'évaluation en Europe », in *L'évaluation au service de l'avenir*, rapport annuel 1999, p. 80.



à l'environnement). Si ces enquêtes ne constituent pas à proprement parler une forme d'évaluation des politiques publiques, elles visent à informer les citoyens et à leur permettre de participer à l'appréciation des avantages et des risques préalablement à l'approbation de documents d'urbanisme ou à la réalisation d'opérations d'aménagement du territoire.

1.1.1.3. Des réflexions du Commissariat général du plan aux premières instances chargées de l'évaluation

Les années 1980 marquent une étape significative, avec la création d'une première structure parlementaire consacrée à l'évaluation, le lancement par le pouvoir exécutif de travaux de réflexion qui ont fait date et la mise en place d'instances gouvernementales chargées de l'évaluation. Constatant qu'il n'avait pas les moyens d'apprécier en toute indépendance les décisions du Gouvernement sur certaines orientations de la politique scientifique et technologique concernant par exemple les programmes nucléaires et spatiaux, le Parlement a décidé de se doter d'une structure d'évaluation propre. L'**Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques** (OPECST), créé par la [loi n° 83-609](#) du 8 juillet 1983 a ainsi pour mission, « *d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions* ». À cet effet, l'Office « *recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et procède à des évaluations* ».

Tandis que l'élan de la planification à la française faiblit après le VII^e plan (1975-1980), le Commissariat général du Plan tente de conserver un rôle dans le travail interministériel au moyen de l'évaluation³⁷. Dans ce contexte, le **rapport du groupe de travail dirigé par Michel Deleau**³⁸, publié en 1986, s'emploie à faire connaître les méthodes d'évaluation *ex post* utilisées aux États-Unis, notamment l'expérimentation avec groupe témoin. Il observe que « *le développement de l'évaluation des politiques publiques dans notre pays apparaît comme une priorité impérieuse, notamment dans une perspective d'adaptation continue des interventions publiques et d'éclairage du dialogue social* », mais relève que « *le mouvement évaluatif, comme tout autre, traîne avec lui un halo, qui recouvre un grand flou conceptuel (lié notamment, et banalement, aux acceptions diverses du terme évaluation), des doctrines partiellement contradictoires, et une méthodologie approximative. Or l'évaluation de politiques publiques peut conduire à des remises en cause. En situation conflictuelle, les risques de déconsidération et, à terme, de dilution, sont forts si l'ancrage du mouvement évaluatif n'est que de sensibilité sans être technique et institutionnel* ».

À la fin des années 1980, **une volonté politique forte** vient porter le développement de l'évaluation en France. La circulaire du Premier ministre Michel Rocard du 23 février 1989, relative au renouveau du service public, évoque un « **devoir d'évaluation** », qui s'inscrit dans le cadre d'une ambitieuse réforme administrative. L'évaluation doit contribuer à la responsabilisation des agents

37 V. B. Perret, *L'évaluation des politiques publiques*, op. cit., p. 76.

38 Commissariat général du Plan, M. Deleau (dir.), J.-P. Nioche, Ph. Penz, R. Poinard, [Évaluer les politiques publiques, Méthodes, déontologie, Organisation](#), La Documentation française, mai 1986, p. 9 et 21.



publics et à l'animation du débat public. Le **rapport de Patrick Viveret** au Premier ministre, *L'évaluation des politiques et des actions publiques* (1989) relève la faiblesse de l'initiative parlementaire, plaide pour une approche démocratique de l'évaluation fondée sur des garanties d'indépendance, de compétence, de rigueur, de transparence et de pluralisme, et pour son utilisation comme « *levier essentiel de la transformation et de la modernisation de notre système public* ».

Un deuxième rapport de Patrick Viveret porte sur les *Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion*. En effet, pour la première fois en France, une loi a prévu que son contenu soit modifié trois ans après son adoption définitive pour tenir compte des résultats d'une évaluation. La **loi du 1^{er} décembre 1988 créant le RMI** a innové en prévoyant ([article 52](#)) une obligation d'évaluation, donnant un délai au Gouvernement pour présenter sa méthodologie : « *dans un délai de trois mois suivant la date de promulgation de la présente loi, le Gouvernement présentera au Parlement un rapport sur les modalités d'évaluation qu'il a retenues pour son application. / (...) Avant le 2 avril 1992, un rapport d'évaluation sera adressé par le Gouvernement au Parlement. Au vu des conclusions de ce rapport, le Gouvernement déposera un projet de loi visant à procéder aux adaptations qui lui apparaîtraient nécessaires* ». Le [décret n° 89-646](#) du 6 septembre 1989 a ensuite créé la commission nationale d'évaluation du RMI, qui a suivi pendant quatre ans l'application de la loi. Les débats parlementaires consacrés à la seconde loi relative au RMI³⁹, en 1992, prennent largement en compte le rapport d'évaluation. Cette évaluation a par exemple conduit à l'abrogation de l'article 6 du décret n° 88-11 du 12 décembre 1988 prévoyant de prendre en compte dans les ressources de l'allocataire les avantages en nature procurés par un jardin exploité à usage privatif.

Suivant les propositions du rapport Viveret sur *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, le gouvernement Rocard a mis en place un **ambitieux dispositif institutionnel visant à développer l'évaluation des politiques publiques**. Le [décret n°90-82](#) du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques donne pour la première fois un contenu organisé et opérationnel à la démarche évaluative du côté de l'exécutif avec trois instances : le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), et le Fonds national de développement de l'évaluation. Le support administratif choisi est celui du Commissariat général du Plan (CGP), rattaché au Premier ministre⁴⁰. Le CGP est alors chargé d'animer le CSE) composé à parité d'administrateurs et de chercheurs, et comprenant des membres de la Cour des comptes et des conseillers d'État. Les évaluations sont décidées par le CIME et conduites par des instances d'évaluation placées sous la supervision **méthodologique du CSE, qui contrôle également la qualité et la fiabilité des conclusions. Si une quinzaine d'évaluations de grande ampleur sont ainsi réalisées entre 1990 et 1998 (réhabilitation du logement social, aménagement des rythmes scolaires, lutte contre la grande pauvreté...), la lourdeur de la procédure conduit à un enlisement**. Examinant les conditions de

39 [Loi n° 92-722](#) du 29 juillet 1992 portant adaptation de la loi n° 88-1088 du 1^{er} décembre 1988 relative au revenu minimum d'insertion et relative à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et professionnelle.

40 V. M. Baslé, J.-M. Josselin, B. le Maux, *Évaluation des politiques publiques, guide pratique et citoyen*, Ellipses, 2019, p. 31.



l'institutionnalisation de l'évaluation à la fin des années 1990, Patrice Duran estime que « *par l'imposition pratique d'un modèle, on a créé de fait une orthodoxie qui n'était pas de mise et qui s'est avérée contre-productive dans la mesure où elle n'a guère favorisé la diffusion de l'idée même d'évaluation. La confusion de l'évaluation avec un dispositif particulièrement compliqué en a tout simplement gommé l'évidence. Du même coup, l'évaluation a fait peur* »⁴¹.

Le décret du 18 novembre 1998⁴² substitue le Conseil national de l'évaluation (CNE) au Conseil scientifique de l'évaluation. Cette nouvelle instance revoit sa définition de l'évaluation, en insistant sur la mesure de l'efficacité. La circulaire du Premier ministre du 28 décembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques définit le champ de l'évaluation publique, donne des recommandations d'utilisation et précise en annexe les modalités, les étapes et la structure d'un cahier des charges. Si une douzaine d'évaluations sont engagées entre 1999 et 2002 (aides aux emplois du secteur non marchand, développement rural, aides aux très petites entreprises, traitement des déchets ménagers...), chacune donnant lieu à un important programme d'études, le CNE cesse de fonctionner en 2002, après le non-renouvellement d'une partie de ses membres. Il est finalement dissout par le [décret n° 2008-663](#) du 4 juillet 2008.

Les activités du CSE puis du CNE n'ont peut-être guère produit d'effets directs sur les décisions politiques, mais ils ont exercé une influence diffuse au sein des administrations et contribué à la construction d'un secteur français de l'évaluation⁴³. C'est d'ailleurs à cette époque qu'a été fondée la **Société française de l'évaluation** (1999), qui rassemble des professionnels (chercheurs, fonctionnaires, consultants) afin de contribuer au développement de l'évaluation et de promouvoir son utilisation dans les organisations publiques et privées.

1.1.1.4. La prise en compte de l'évaluation et de l'expérimentation par le Parlement dans les années 2000

Loin de se désintéresser de l'évaluation des politiques publiques dans les années 1990, le Parlement a créé **plusieurs offices** consacrés à cette mission, qui n'ont cependant pas survécu à la décennie suivante, avant de chercher à inscrire l'évaluation de la performance dans l'examen des lois de finances et d'étendre les possibilités d'expérimentation.

L'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques (OPEPP), commun aux deux assemblées, est ainsi créé en 1996, au moment où, comme le souligne Alain Lambert dans l'avis sur le projet de loi de création⁴⁴, « *La nécessité de revaloriser le rôle du Parlement est unanimement reconnue [... et] touche les deux grandes fonctions parlementaires : la législation et le contrôle de l'exécutif* ». Du point de vue du Parlement, cet office vise donc à mieux contrôler l'exécutif. Il est perçu comme un « *élément de réponse à la défiance des citoyens vis-à-vis du politique : il est vrai*

41 P. Duran, « L'évaluation au risque de son institutionnalisation », in *Politique et management public*, vol. 20, n° 4, 2002, numéro spécial : « L'évaluation de l'action publique : pour quand ? », p. 3-7.

42 [Décret n°98-1048](#) du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

43 V. B. Perret, *op. cit.*, p. 78-79.

44 [Avis n° 186](#) (1995-1996) de M. Alain Lambert, fait au nom de la commission des finances, déposé le 30 janvier 1996.



que l'appareil français d'évaluation, trop morcelé, trop parcellaire, ne permet pas de donner un bilan des politiques menées grâce aux ressources publiques – sauf, hélas, scandale particulier –. Un office mis à la disposition du Parlement pourrait permettre de lutter contre ce travers, et de contribuer à réhabiliter l'action de l'État » (p. 17). Il a produit quatre rapports, consacrés notamment à la politique maritime et littorale (1998), aux aides publiques au cinéma (1998) et aux aides publiques aux entreprises en matière d'emploi (1999). Ayant cessé de fonctionner dès 1999, il a été supprimé en 2000. Les motifs avancés pour justifier sa suppression tiennent à la lourdeur de ses modalités de fonctionnement, à son instabilité et à son manque d'identité du fait de l'alternance entre les deux chambres pour la présidence, et au double emploi de l'Office avec les commissions permanentes. De fait, le rôle d'évaluation qui lui était confié était assuré à titre principal, depuis 1999, par la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) créée au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Créé par la [loi n° 96-516](#) du 14 juin 1996 et né d'une initiative parlementaire, l'Office parlementaire pour l'évaluation de la législation visait également à illustrer une volonté de rénovation du travail du Parlement. Chargé, sans préjudice des compétences des commissions permanentes, de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations régies par celle-ci, l'office avait été également investi d'une mission de simplification de la législation. Il a produit trois rapports, dont un réalisant la première évaluation parlementaire des autorités administratives indépendantes, qui s'est appuyé sur deux études commandées à des experts⁴⁵. L'office, qui n'a « *pas fait la preuve d'une utilité suffisante pour justifier (son) maintien* »⁴⁶ a été supprimé en 2009 ([loi n° 2009-689](#) du 15 juin 2009).

Sur le modèle des autres offices parlementaires, la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003 a créé un Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS). Cet office a été supprimé par la [loi n° 2009-689](#) du 15 juin 2009, sa mission ayant été confiée aux MECSS (missions d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale), créées dans les deux assemblées.

Issue d'une initiative parlementaire et inspirée par les principes du Nouveau management public, la **loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001** met en place des programmes annuels de performance et des **indicateurs**, visant à substituer une logique d'objectifs et de résultats à la seule logique de moyens, et renforce les prérogatives de contrôle et d'évaluation du Parlement ([articles 57 et 59](#)) (*cf. infra* 1.3.1.2).

45 P. Gélard, [Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié](#), 2006.

46 <http://www.assemblee-nationale.fr/13/rapports/r1602.asp>



1.1.1.5. L'inscription de l'évaluation et des études d'impact dans la Constitution et dans la loi organique

En 2007 est créé un éphémère secrétariat d'État à la prospective et à l'évaluation. Mais le Gouvernement lance surtout un large audit des activités et missions des ministères, la **Révision générale des politiques publiques (RGPP)**, confié à des équipes mixtes de fonctionnaires et de consultants, sous la supervision de l'inspection générale des finances. Reprenant le modèle des revues de dépenses conduites notamment au Canada et en Suède, la RGPP a été portée au plus haut niveau politique, mais a souffert d'un déficit d'implication des agents et usagers du service public. Selon le bilan dressé par les inspections générales des finances, des affaires sociales et de l'administration, son ambition a été compromise par la méthode retenue et par la focalisation de l'exercice sur la recherche d'économies rapides⁴⁷.

La **révision constitutionnelle du 23 juillet 2008** inscrit dans notre Constitution les études d'impact ([article 39](#)) et confie expressément au Parlement la mission d'évaluer les politiques publiques ([article 24](#)), avec l'assistance de la Cour des comptes ([article 47-2](#)). Le projet de loi constitutionnelle initial confiait au Parlement la mission de contrôler l'action du Gouvernement et prévoyait que la Cour des comptes « *contribue à l'évaluation des politiques publiques* ». Le « comité Balladur » avait envisagé « *la création, auprès du président de chaque assemblée, d'une instance, qui pourrait être dénommée « Comité d'audit parlementaire », dotée de moyens spécifiques, comportant des parlementaires issus de l'ensemble des commissions permanentes, et notamment de leurs présidents, définissant un programme coordonné de contrôle et d'évaluation, assurant la liaison avec la Cour des comptes et les autres organismes d'évaluation et chargée d'organiser les débats sur les suites à donner, (...) dans l'ordre du jour, aux fonctions de contrôle* »⁴⁸. Au cours de l'examen du projet de révision, l'Assemblée nationale et le Sénat ont souhaité mentionner explicitement dans la Constitution la mission générale d'assistance de la Cour des comptes au Parlement et au Gouvernement dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques, pour faire ainsi apparaître **l'équidistance de la Cour** vis-à-vis du Parlement et du Gouvernement⁴⁹. En outre, si le texte adopté en première lecture par l'Assemblée nationale prévoyait que le Parlement est chargé de « *concourir à l'évaluation des politiques publiques* », le Sénat a souhaité préciser que **le Parlement** « *évalue les politiques publiques* », afin de marquer qu'il n'est pas « *un simple organisme d'évaluation parmi d'autres de même importance* », sans que cette rédaction n'empêche « *dans les faits le Gouvernement (...) ou la Cour des comptes, (...) de concourir à une telle évaluation* » mais afin de consacrer « *clairement le rôle essentiel en la matière du Parlement, doté de la légitimité démocratique* »⁵⁰. Si le Sénat avait par ailleurs souhaité, en

47 V. M. Marigeaud, N. Destais, M. Bondaz et autres, *Bilan de la RGPP et conditions de réussite d'une nouvelle politique de réforme de l'Etat*, septembre 2012.

48 Comité de réflexion et de proposition sur la modernisation et le rééquilibrage des institutions de la V^e République présidé par M. Édouard Balladur, dit « comité Balladur », *Une V^e République plus démocratique*, [rapport au Président de la République](#), 29 octobre 2007, proposition n° 43, p. 54.

49 V. le [rapport n° 892](#) de J.-L. Warsmann sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation des institutions de la V^e République, p. 367.

50 V. le [rapport n° 387](#) de J.-J. Hyst sur le projet de loi constitutionnelle (n° 820) de modernisation



première lecture, prévoir que le Parlement « *mesure les effets* » de la loi, afin de conforter la démarche engagée depuis plusieurs années par le rapport annuel du Sénat sur l'application des lois et par les rapports sur la mise en application des lois effectués par les rapporteurs des projets de loi à l'Assemblée nationale⁵¹, cette mention n'a finalement pas été retenue, au bénéfice du terme plus général d'évaluation, qui comporte une dimension qualitative.

À la suite de cette révision constitutionnelle, les députés ont mis en place un organe transversal présidé par le président de l'Assemblée nationale, le Comité d'évaluation et de contrôle (CEC), afin d'approfondir la mission d'évaluation, à laquelle pouvaient contribuer les commissions d'enquête et les missions d'information⁵². Dans le même mouvement, la [loi organique n° 2010-704](#) du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental inscrit l'évaluation à l'[article 3](#) de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958 relative à cette assemblée (« *Il contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental* »).

En 2012, l'exécutif reprend l'initiative d'un vaste programme d'évaluation, dans le cadre de la **modernisation de l'action publique (MAP)** qui, sans délaisser la préoccupation de réduction des dépenses publiques qui avait marqué la RGPP, mise sur l'implication des administrations et sur une approche partenariale faisant participer les principaux acteurs aux comités de pilotage.

Le développement des politiques décentralisées a en outre rendu nécessaire la création d'une instance de dialogue entre le Gouvernement et les représentants des collectivités territoriales, afin de mesurer et contenir les charges supplémentaires imputées sur les budgets locaux et de faciliter l'application des réformes sur l'ensemble du territoire. Le **Conseil national d'évaluation des normes (CNEN)**, créé par [loi n° 2013-921](#) du 17 octobre 2013, est ainsi chargé d'évaluer les normes applicables aux collectivités territoriales et à leurs établissements publics ([article L. 12121](#) du code général des collectivités territoriales). Il assure la représentativité des régions, départements, communes et établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre (EPCI), ainsi que des assemblées parlementaires. Dans son rapport public 2018, le CNEN souligne la faible qualité des fiches et études d'impact que lui transmettent les ministères. Il évoque la nécessité de développer les évaluations *ex post* des normes ayant des impacts significatifs pour les collectivités territoriales, afin de connaître le coût réel supporté par celles-ci.

L'évaluation des politiques publiques occupe une place grandissante dans notre organisation institutionnelle depuis la fin des années 1990. Elle se technicise progressivement, mais inégalement selon les acteurs, en recourant à des méthodes scientifiques « importées » afin de mesurer les effets causaux.

des institutions de la V^e République, p. 91.

51 En vertu de l'article 145-7 du [Règlement de l'Assemblée nationale](#).

52 Les règles régissant ce Comité sont prévues aux articles 98-1 et 146-2 à 146-7 du [Règlement de l'Assemblée nationale](#).



1.1.2. Une prédominance de l'exécutif et des administrations

1.1.2.1. La place prépondérante de l'exécutif et des administrations dans l'évaluation en France

De façon schématique, l'évaluation répond à deux principaux modèles institutionnels. Le premier est celui d'une évaluation au service des décideurs et, en premier lieu, des autorités politiques. Dans ce modèle, l'évaluation est principalement réalisée par l'administration et des experts gouvernementaux, dans des délais courts et n'est pas systématiquement publiée.

Dans le second modèle, l'évaluation constitue un paramètre du débat public et du processus démocratique. Elle ne s'adresse pas prioritairement à l'exécutif, mais aux citoyens et au Parlement. Elle peut se dérouler sur le temps long et fait l'objet d'une publication. Les États-Unis correspondent en partie au moins à ce modèle, les principaux organes d'évaluation étant rattachés au Congrès. Dans ce pays, mais aussi au Royaume-Uni, le monde universitaire est fortement impliqué dans l'évaluation (par exemple au sein de l'*Institute for Fiscal Studies*, du *National Institute of Economic and Social Research* et du *Center for Economic Performance* anglais). Les Pays-Bas se rangent également plutôt dans ce modèle, avec le *Centraal Planbureau*.

Comme de nombreux autres pays, la France emprunte aux deux modèles, avec d'une part un rôle prépondérant de l'exécutif, de ses services et des corps d'inspection et de contrôle par rapport aux autres acteurs (Parlement, laboratoires universitaires, cabinets de consultants, *think tanks*, etc.), d'autre part, une place encore émergente du Parlement sur la scène évaluative.

Selon la Société française de l'évaluation (SFE), qui depuis 2012 publie un baromètre de l'évaluation fondé sur les travaux d'évaluation considérés comme tels par les commanditaires ou prestataires, 2 600 évaluations auraient été produites entre 2007 et 2017, soit en moyenne 236 évaluations par an. Ces évaluations proviennent, pour 45% de l'État (ministères, administrations centrales, établissements publics...) et pour 41% des collectivités territoriales ; 7 sur 10 sont réalisées par des cabinets privés. Les évaluations *ex ante* représentent 12% des évaluations identifiées, les évaluations *in itinere* 43% et les évaluations *ex post* 46%.

Ainsi, **France Stratégie**, organisme d'expertise et d'analyse prospective sur les grands sujets sociaux et économiques, placé auprès du Premier ministre, s'affirme comme un acteur important de l'évaluation, par la qualité et l'audience de ses travaux. Créé par un décret du 22 avril 2013, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, appelé France Stratégie, a pris la suite du Commissariat général du Plan (1946-2006) et du Centre d'analyse stratégique (2006-2013). Il publie des rapports et des notes d'analyse, formule des recommandations au pouvoir exécutif, organise des débats, pilote des exercices de concertation et contribue à l'évaluation *ex post* des politiques publiques, qui représente 20% du total de ses activités.



Il faut en outre tenir compte des conceptions différentes de l'évaluation que retiennent les acteurs institutionnels. Le Parlement, le CESE, la Cour des comptes, les corps d'inspection et de contrôle, les collectivités territoriales et les cabinets de conseil suivent une conception plus large de l'évaluation que le monde académique, combinant l'analyse de données et des méthodes qualitatives qui s'apparentent au contrôle et au suivi des politiques. Les travaux des corps d'inspection peuvent suivre le processus et les méthodes de la recherche évaluative (analyse de données quantitatives, implication des parties prenantes de la politique évaluée, enquête auprès de groupes d'utilisateurs...), mais sont le plus souvent réalisés en temps restreint (6 à 8 mois). Certains corps d'inspection reconnaissent que leurs évaluations s'appuient beaucoup sur la connaissance administrative de leurs membres et se rapprochent davantage de l'audit et du contrôle que de l'évaluation proprement dite. Ils distinguent parfois les évaluations proprement dites et les études à visée évaluative, qui suivent un protocole moins rigoureux.

1.1.2.2. Un intérêt croissant du Parlement pour l'évaluation

Il ressort des travaux préparatoires de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 que le Parlement s'est montré très attaché à l'attribution de la mission d'évaluation, qu'il partage avec d'autres acteurs et pour l'exercice de laquelle il peut bénéficier de l'assistance de la Cour des comptes. Si l'approche parlementaire de l'évaluation reste fortement liée à sa mission de contrôle de l'action du Gouvernement, elle emprunte aux méthodes d'évaluation quantitative ou qualitative (microsimulation, expérimentation aléatoire, analyses contrefactuelles, évaluation qualitative par des enquêtes, des focus group...), lorsqu'il fait appel à des équipes pluridisciplinaires d'évaluateurs. Les missions d'information, commissions d'enquête, la délégation au renseignement, les délégations aux outre-mer ou la délégation du Sénat aux collectivités territoriales procèdent essentiellement à des auditions, à la consultation de parties prenantes (individus ou groupes concernés par la politique évaluée ou par l'évaluation elle-même), à des déplacements et à l'analyse de statistiques, ce qui leur permet d'apporter des éléments de diagnostic et de connaissance indispensables. Ainsi, la commission des affaires sociales du Sénat a commandé à la Cour des comptes en 2016, en application des dispositions de [l'article L.O. 132-3-1](#) du code des juridictions financières, une enquête sur le rôle des centres hospitaliers universitaires dans la politique de soins. Cette enquête, jointe à un rapport d'information publié en décembre 2018, a reposé sur des entretiens, accompagnés le plus souvent de questionnaires, et sur des comparaisons internationales⁵³.

Le Parlement demeure en outre très dépendant de l'exécutif et de ses ressources statistiques pour disposer des évaluations quantitatives, *ex ante* ou *ex post*, pertinentes. Pour permettre néanmoins aux députés de mesurer facilement l'impact de leurs initiatives, l'Assemblée nationale a développé, en lien avec Etalab⁵⁴, un **outil de simulation** (LexImpact) qui permet de simuler de façon rapide

53 V. A. Millon, [rapport n° 195](#) sur l'enquête de la Cour des comptes sur le rôle des centres hospitaliers universitaires dans la politique de soins.

54 Département de la direction interministérielle du numérique, chargé de coordonner notamment la conception et la mise en œuvre de la stratégie de l'État dans le domaine de la donnée.



les conséquences d'un texte ou des amendements (par exemple sur le projet de loi de financement de la sécurité sociale). LexImpact, qui doit connaître de nouveaux développements, permet actuellement de mesurer l'impact d'environ 80% des réformes socio-fiscales, sur des cas types. Le Sénat entend pour sa part donner une dimension qualitative à son rapport annuel sur l'application des lois, son président ayant demandé aux commissions de retenir chaque année deux mesures législatives emblématiques et d'effectuer une évaluation qualitative de leur application.

Enfin, comme le fait apparaître la large étude comparative conduite par France Stratégie sur l'évaluation d'impact dans cinq pays considérés comme les plus avancés en la matière (les États-Unis, le Canada, le Royaume-Uni, la Suède et l'Allemagne), le Parlement français commande encore très peu d'évaluations aux universités et laboratoires de recherche⁵⁵.

Les deux assemblées font cependant preuve depuis quelques années d'un intérêt croissant pour le recours à l'expertise académique, au moment où se confirme le développement d'une offre scientifique de grande qualité. L'Assemblée nationale a ainsi fait appel à l'expertise de France Stratégie et à celle de laboratoires universitaires. Elle a signé en juillet 2018 une convention avec quatre centres de recherche publics qui ont produit, dans la perspective de l'examen du projet de loi de finances pour 2019, six études fondées sur une modélisation économique et budgétaire indépendante des propositions du Gouvernement⁵⁶. Ces études ont notamment porté sur l'impact et les conséquences du remplacement du CICE par une baisse des cotisations sociales des employeurs (Institut des politiques publiques, Paris School of Economics), l'impôt sur les sociétés : répartition géographique, sectorielle et compétitive (Observatoire français des conjonctures économiques, Sciences Po), et l'impact socio-économique des politiques d'exemption fiscales et sociales pour le développement des services à la personne (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), Sciences Po). Le CEC a par ailleurs commandé à France Stratégie des études sur la médiation entre les usagers et l'administration⁵⁷ et sur l'impact de l'immigration sur le marché du travail, les finances publiques et la croissance.

Le Sénat a prévu depuis 2019 une enveloppe budgétaire annuelle d'un million d'euros pour financer des **marchés publics d'études** permettant aux commissions de faire appel à des experts, pour examiner l'impact *ex ante* d'initiatives législatives mais aussi pour évaluer *ex post* les politiques publiques. C'est dans ce cadre que la commission des finances du Sénat s'est appuyée sur une étude de l'Institut des politiques publiques (IPP) pour effectuer une première évaluation du prélèvement forfaitaire unique et de l'impôt sur la fortune immobilière⁵⁸ et que la commission

55 https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-dt-13-evaluation-france_19_decembre_2019.pdf.

56 V. le [rapport d'information n° 2104](#) présenté par Eric Woerth sur le Printemps de l'évaluation, L'évaluation des politiques publiques 2019.

57 https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-rapport-mediation-accomplie_02072019_finalweb.pdf.

58 [Rapport d'information n° 42](#), 2019-2020, au nom de la commission des finances sur l'évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), MM. Vincent Eblé et Albéric de Montgolfier.

du développement durable du Sénat a commandé une étude visant à mesurer l’empreinte carbone du numérique en France, pour étayer les travaux d’une mission d’information.

1.1.2.3. Les missions renforcées de la Cour des comptes et du Conseil économique, social et environnemental en matière d’évaluation

Le rôle de la **Cour des comptes** en matière d’évaluation s’est considérablement renforcé au cours des dernières années. Dans le discours qu’il a prononcé à l’occasion de son installation en qualité de Premier président, le 11 juin 2020, Pierre Moscovici, a exprimé le souhait que la Cour soit « *de plus en plus, l’instance de référence sur l’évaluation des politiques publiques* ». Après la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008, qui a ajouté à l’[article 47-2](#) de la Constitution une nouvelle dimension au rôle d’assistance que joue la Cour des comptes auprès du législateur, la [loi n° 2011-140](#) du 3 février 2011 a précisé les conditions de cette assistance au Parlement : la Cour doit être saisie par les présidents des assemblées parlementaires ; elle est invitée à produire son rapport écrit dans les douze mois de sa saisine⁵⁹. La Cour conserve la possibilité de réaliser des évaluations de politique publique inscrites à sa seule initiative dans son programme de travail. Si les commandes émanent principalement des commissions des finances des deux assemblées, certaines sont issues du CEC de l’Assemblée nationale, comme le rapport remis en 2019 sur l’accès aux services publics dans les territoires ruraux, élaboré par une formation interjuridictions (Cour et chambres régionales et territoriales des comptes), s’appuyant sur des études de terrain dans huit départements.

Après quelques évaluations expérimentales menées au début des années 2010, le Premier président a lancé une réflexion interne et consacré une instruction à la réalisation des évaluations (10 juillet 2013). En effet, l’évaluation « *représente une ambition plus soutenue que celle d’un contrôle de gestion classique. Il s’agit désormais d’apprécier la pertinence des politiques publiques par rapport aux objectifs qui leur sont assignés, ce qui ne veut pas dire leur opportunité* »⁶⁰. La Cour a notamment évalué les politiques de lutte contre les consommations nocives d’alcool, la régulation des jeux d’argent et de hasard et la politique de lutte contre la pollution de l’air.

La Cour des comptes a par ailleurs œuvré au sein de l’Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), qui rassemble 194 institutions supérieures de contrôle des finances publiques (ISC), pour qu’y soit adopté un référentiel commun. L’INTOSAI a ainsi approuvé en 2016 des Lignes directrices sur l’évaluation des politiques publiques⁶¹.

Le **Conseil économique, social et environnemental** (CESE) a longtemps contribué à l’évaluation des politiques publiques sans que les textes lui reconnaissent une compétence en ce domaine. Il a créé en novembre 2010 une délégation à la prospective et à l’évaluation des politiques publiques, dont l’objet est de réfléchir

59 V. articles [L. 111-3-1](#), [L 132-6](#) et suivants du code des juridictions financières.

60 V. Ph. Hayez, « La Cour des comptes : du contrôle à l’évaluation », in *Revue française d’administration publique* 2015/3 (N° 155), pages 707 à 711.

61 https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/INTOSAI-GOV-9400_FR.pdf.



aux principaux défis économiques, sociaux et environnementaux du futur et de contribuer à l'évaluation des politiques publiques, conformément aux nouvelles missions confiées par la loi organique du 28 juin 2010. Cette délégation a notamment produit un [rapport](#) visant à *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*, selon lequel la pratique de l'évaluation est victime d'une confusion fréquente, dans le paysage institutionnel, entre évaluation, contrôle, audit et réforme de l'État. Le CESE y recommande de conforter sa propre contribution, notamment lors de l'étude d'impact des dispositifs législatifs, et d'associer l'ensemble des acteurs aux différentes étapes du processus évaluatif, afin de favoriser la pluralité de points de vue, dans le but d'accroître la crédibilité et la légitimité de l'évaluation des politiques publiques. La délégation a également consacré un rapport aux études d'impact⁶², préconisant de « *faire des études d'impact un point de départ pour l'évaluation continue des politiques publiques* » (cf. infra 1.3.1.1).

1.1.3. Des interactions encore limitées avec le monde académique

1.1.3.1. Des cloisonnements sectoriels

La prédominance du pouvoir exécutif dans les activités d'évaluation vient renforcer le cloisonnement sectoriel de ces travaux, malgré des efforts de développement de l'évaluation partenariale, notamment dans le cadre de la modernisation de l'action publique (MAP, 2012-2017). Selon Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère, « *Ces évaluations faites dans les ministères présentent de nombreuses limites, en particulier dans le choix des programmes étudiés (rarement les plus problématiques, plutôt ceux qui valorisent l'action menée), la faiblesse de leurs moyens et leur très faible impact sur les choix budgétaires. Leur cloisonnement sectoriel, leur confinement au sein des arcanes administratives ainsi que le manque d'échanges méthodologiques entre secteurs sont un frein au développement élargi et transversal de l'évaluation* »⁶³.

Il existe en France une multiplicité de guides et méthodologies de l'évaluation, tels que le Petit guide de l'évaluation réalisé par le Conseil scientifique de l'évaluation, le guide de l'évaluation partenariale commun aux trois inspections interministérielles (réalisé dans le contexte spécifique de la MAP), celui de France Stratégie, des guides d'évaluation à destination des collectivités territoriales, ou encore de multiples guides de l'évaluation socio-économique. La Cour des comptes se réfère aux normes des institutions supérieures de contrôle, dont elle a promu l'adoption par ses homologues dans le monde. Mais les acteurs français de l'évaluation ne partagent **pas de référentiel commun**, ce qui peut entraîner, par exemple, des divergences sur le vocabulaire et les définitions.

62 V. CESE, N. Mansouri-Guilani, [Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques](#), septembre 2015 ; J.-L. Cabrespines, [Étude d'impact : Mieux évaluer pour mieux légiférer](#), 10 septembre 2019.

63 V. P. Lascoumes, Cl. Lacouette-Fougère, [Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation](#). p. 131-132.



Toutefois, plusieurs initiatives visent à rassembler les acteurs de l'évaluation, comme le font la Société française de l'évaluation, dans le cadre de ses « Journées françaises de l'évaluation », et l'Assemblée nationale lors des « Rencontres de l'évaluation », organisées à deux reprises à en 2019 et 2020 avec la participation du CEC et en partenariat avec de nombreux laboratoires et centres de recherche. Ces événements permettent de développer des liens entre les acteurs politiques, administratifs, universitaires et privés de l'évaluation des politiques publiques.

Les exemples de référentiels communs à l'étranger

À l'étranger, notamment aux États-Unis, au Royaume-Uni et en Allemagne, les acteurs de l'évaluation peuvent s'appuyer sur un cadre commun, à l'exemple des guides méthodologiques sur l'évaluation édités par le Trésor britannique⁶⁴ (*The Green Book. Appraisal and Evaluation in Central Government*, publié en 2003 puis enrichi en 2018, qui présente la démarche d'évaluation d'un dispositif dans son ensemble à travers un « cycle de vie » des politiques publiques, *The Magenta Book. Guidance for Evaluation*, guide pratique sur les différents types d'évaluation *ex post*, évaluation de mise en œuvre, évaluation d'impact, analyse coût-bénéfice, dont une première partie, non technique, est destinée aux décideurs politiques).

1.1.3.2. Un moindre recours aux compétences académiques que dans d'autres pays

Dans les pays étudiés par France Stratégie (études comparatives de décembre 2019, Allemagne, États-Unis, Royaume-Uni, Suède, Canada), il apparaît que si la commande d'évaluation émane majoritairement des administrations centrales, elle s'adresse davantage aux milieux académiques qu'en France. Les chercheurs sont eux-mêmes plus présents dans l'administration de ces pays. En France, si les liens avec l'université se développent, l'évaluation reste plus institutionnelle qu'à l'étranger et s'appuie moins sur les travaux universitaires. Selon le baromètre publié par la Société française de l'évaluation, 3,3% des évaluations ont été confiées à des universitaires en 2018, contre 67,8% à des cabinets privés. Les 26,9% restant ont été internalisées par l'administration (8,9% par des corps d'inspection ou de contrôle, 9,6% par les collectivités, 7,8% par les administrations). Ce **cloisonnement entre sphère administrative et monde académique** semble dû notamment aux modalités de recrutement de la haute fonction publique. Les universitaires (professeurs, maîtres de conférences) sont peu présents dans la haute fonction publique, même si l'on peut relever des évolutions récentes, telles que le recrutement de doctorants à l'École nationale d'administration.

Les compétences scientifiques sont inégalement mobilisées selon les travaux d'évaluation en France. Si les rapports des corps d'inspection et les rapports parlementaires font encore peu appel aux compétences académiques, l'évaluation peut être réalisée en symbiose avec les chercheurs dans les services statistiques ministériels, par exemple au sein de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES, ministère du travail) et, bien sûr, dans les laboratoires universitaires (LIEPP de Sciences Po, IPP de Paris School of Economics).

⁶⁴ Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, [Rapport d'information n° 771](#), sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, mars 2018.

La DARES dispose en effet d'une Mission d'animation de la recherche (MAR) et de ressources lui permettant de financer des appels à projets de recherche. Elle finance également la chaire travail de l'École d'économie de Paris (PSE) ainsi que le GIS Creapt (groupement d'intérêt scientifique Centre de recherches sur l'expérience, l'âge et les populations au travail). Elle collabore avec le Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET), pôle de recherche sur les questions d'emploi et de travail au sein du CNAM.

Les évaluations conduites avec l'appui de chercheurs indépendants ont pourtant davantage de chances d'être utiles à un public large que des évaluations réalisées dans un cadre administratif, destinées prioritairement et parfois exclusivement au décideur qui en maîtrise la publication. Les travaux d'évaluation lancés à l'initiative du monde académique sont également importants en ce qu'ils peuvent permettre de **mettre au jour des effets inattendus des actions évaluées**. De tels travaux sont dépendants de financements aléatoires, les équipes de recherche devant répondre à des appels d'offres.

La situation peut cependant être nuancée si l'on considère la diversité des parcours. En effet, les profils mixtes (académiques et administratifs) ne sont pas inexistant dans l'administration française et peuvent être particulièrement aptes à faire le lien entre, d'une part, ceux qui définissent et mettent en œuvre les politiques publiques et, d'autre part, les chercheurs des différentes disciplines. De tels profils peuvent jouer un rôle déterminant dans l'appropriation des évaluations par les administrations et par les responsables politiques.

Par ailleurs, au-delà des modalités de recrutement des personnes chargées de commander ou de réaliser des évaluations, les **paramètres propres à la carrière académique**, qui repose sur la publication de travaux reconnus par leurs pairs, peuvent se révéler difficiles à concilier avec la réalisation d'études pour des commanditaires administratifs ou politiques, qui veulent d'abord disposer d'un outil pragmatique de compréhension et d'amélioration de la politique évaluée. Le travail au sein de la sphère administrative peut en effet ralentir la dynamique de production et de publication d'articles dans les revues à comité de lecture. La commande par le pouvoir politique d'évaluations qui doivent parfois être réalisées dans des délais contraints peut par ailleurs se révéler difficilement compatible avec les exigences méthodologiques de la recherche évaluative et freiner les coopérations avec le monde universitaire. Pierre Lascoumes et Clément Lacouette-Fougère soulignent que l'évaluation peut également se heurter à une « *absence de reconnaissance scientifique* ». Après avoir été portée par plusieurs courants de la recherche en sciences sociales, elle apparaît « *marginalisée par les chercheurs en science politique et en sociologie qui s'en sont progressivement détournés* ». Outre **le décalage entre le temps de la recherche et le temps de l'évaluation**, « *l'absence de passerelles entre les activités de recherche et les activités d'expertise ou de consultance et sa faible reconnaissance, pour ne pas dire son ignorance, entre pairs expliquent également cette mise à distance de l'évaluation* »⁶⁵.

Les pays étrangers rencontrent des difficultés similaires. Lorsque le recrutement d'universitaires au sein des administrations est possible, il peut se heurter à une moindre attractivité salariale et à la difficile valorisation du passage dans une administration dans la suite du parcours universitaire.

65 V. Cl. Lacouette-Fougère, P. Lascoumes, *op. cit.*, p. 140.



L'étude comparative de France stratégie relève toutefois que la possibilité pour des chercheurs d'intégrer la sphère administrative constitue **un marqueur fort des pays disposant des pratiques d'évaluation les plus avancées**. Aux États-Unis, au Royaume-Uni, en Allemagne et en Suède, il est fréquent que des universitaires ou des chercheurs soient recrutés au sein de l'administration centrale pour des postes exigeant une expertise scientifique⁶⁶. Ainsi, aux États-Unis, l'*Intergovernmental Personnel Act (IPA) Mobility Program* vise à développer la coopération entre le gouvernement fédéral et les entités non fédérales telles que les États, les collectivités locales, les universités et les centres de recherche, en facilitant l'échange temporaire de personnel qualifié. Il permet aux agences fédérales d'accueillir des universitaires ou des chercheurs pour une période définie, avec la garantie de pouvoir réintégrer leur université ou centre de recherche d'origine⁶⁷. Les agences fédérales peuvent, de la même façon, envoyer temporairement certains de leurs fonctionnaires dans des universités ou centres de recherche. Les agents doivent retrouver à l'issue du programme un emploi équivalent à celui qu'ils occupaient avant leur mobilité.

1.1.3.3. La montée en puissance des laboratoires universitaires réalisant des évaluations de politiques publiques

Depuis sa création en 2006, l'Agence nationale de la recherche (ANR) a financé une trentaine de projets de recherche portant sur l'évaluation d'une action publique. Il s'agit de projets d'une durée de trois à quatre ans et d'un montant de 300 à 400 000 euros, dont les commanditaires sont, notamment, le Centre de recherche en économie et statistique (CREST), le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences Po, l'École d'économie de Toulouse, l'École d'économie de Paris et les universités de Strasbourg et d'Aix-Marseille.

Par ailleurs, des laboratoires et équipements permettant d'accéder à des données, de les produire ou de les réutiliser à des fins de recherche ont bénéficié du soutien du Programme investissements d'avenir (PIA). Le PIA comporte en effet, dans son volet relatif à l'enseignement supérieur et à la recherche, doté de 29 milliards d'euros, le financement de sept laboratoires d'excellence (Labex)⁶⁸ et de deux équipements d'excellence (Equipex) ayant pour finalité principale ou marginale l'évaluation. La part de financement revenant effectivement à l'évaluation des politiques publiques est estimée à 20 millions d'euros. Le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD, cf. 1.2.1.3) constitue ainsi un Equipex qui a reçu un financement de 4 millions d'euros dans le cadre du PIA.

66 V. France stratégie, Ad. Baiz et al., *Vingt ans d'évaluations d'impact en France et à l'étranger. Analyse comparée des pratiques dans six pays, décembre 2019*, p. 19-24.

67 V. France stratégie, R. Desplatz, *L'évaluation des politiques publiques aux États-Unis*, décembre 2019, p. 18.

68 Ces Labex sont le LIEPP (sciences sociales), le Labex PP, les passés dans le présent, de l'université Paris Nanterre (sciences sociales), le LABEX TEPISIS, transformation de l'État, politisation des sociétés, institution du social, de l'École des hautes études en sciences sociales, le Labex ECODEC, économie et sciences de la décision, du Groupe des écoles nationales d'économie et de statistiques (GENES, économie), le Labex IAM-TSE, École d'économie de Toulouse, : incitations, acteurs et marchés, le Labex OSE, ouvrir la science économique, de l'École d'économie de Paris, et le Labex IDGM+, concevoir de nouvelles politiques de développement international à partir de résultats de la recherche, de l'université Clermont-Auvergne.



Au-delà du PIA, l'ANR peut jouer un rôle d'interface entre le monde de la recherche et l'action publique. L'Institut national des études démographiques (Ined), qui emploie une soixantaine de chercheurs, répond ainsi à des appels d'offres de l'ANR (de même que cet institut répond aux appels d'offres de France Stratégie ou d'autres organismes comme la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques, DREES).

Enfin, le monde académique s'ouvre progressivement aux missions d'évaluation et d'appui aux politiques publiques, qui peuvent constituer une source de financement et offrir des débouchés aux jeunes diplômés. Les universités, ancrées dans leur territoire, sont ainsi de plus en plus ouvertes à la réalisation ou à la participation à des travaux d'évaluation. Lorsqu'elles disposent des compétences requises et de chercheurs disponibles, elles peuvent se porter candidates à des appels d'offres (ANR, Agence de la transition écologique...). Les chercheurs peuvent alors contribuer à la réalisation d'évaluations, dans le cadre de **contrats de recherche partenariale**, qui prévoient des garanties de confidentialité pendant une durée définie, afin de concilier l'indépendance des enseignants-chercheurs et les conditions nécessaires à la conduite de l'évaluation.

1.1.4. Des pratiques discontinues dans les collectivités territoriales

1.1.4.1. Le développement de l'évaluation dans les collectivités territoriales

L'évaluation s'est diffusée à l'échelle locale dans les années 1990 sous l'influence de la construction européenne, les régions devant rendre compte de leur utilisation des fonds européens. L'évaluation des fonds structurels européens devient obligatoire à partir de la programmation 1994-99. Elle est conduite suivant trois phases, *ex ante*, à mi-parcours et *ex post*. Si les régions décident librement de l'organisation de cette évaluation, elle est le plus souvent conduite par le secrétariat général pour les affaires régionales, également chargé de l'évaluation des contrats de plan⁶⁹. Dans un mouvement concomitant, l'évaluation est devenue obligatoire dans le cadre des relations contractuelles entre l'État et les collectivités territoriales : contrats de plan État-région, contrats de ville et d'agglomération, contrats de pays, contrats conclus avec les parcs naturels régionaux. Les circulaires interministérielles du 9 décembre 1993 et du 25 août 2000 en ont défini les principes et l'organisation. Les régions ont ainsi développé **une culture de l'audit et du contrôle de gestion qui a pu ensuite favoriser la pratique de l'évaluation**. Certaines collectivités ont par ailleurs développé des outils d'analyse et d'évaluation de leur propre initiative, ce qui donne lieu à un paysage très diversifié. Selon le baromètre de la SFE, élaboré sur ce point avec l'appui du Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), entre 2007 et 2017 les communes ont réalisé 171 évaluations, les intercommunalités 277, les départements 244 et les régions 384.

69 V. D. Lamarque, *Contrôle et évaluation de la gestion publique, enjeux contemporains et comparaisons internationales*, Bruylant, 2016, p. 158-159.



1.1.4.2. Des pratiques très diversifiées et discontinues

Dans nombre de collectivités, l'évaluation s'est développée à partir des dispositifs de contrôle de gestion et de pilotage, les compétences ainsi acquises permettant de commander des évaluations externes et de procéder à des évaluations mixtes. Ainsi, le département de la Meurthe-et-Moselle, qui a développé des capacités internes d'évaluation quantitative et de cadrage des prestataires d'évaluation (contrôleurs de gestion formés à l'évaluation), externalise les volets qualitatifs de l'évaluation, ce qui apporte à ces travaux davantage d'indépendance.

La démarche d'évaluation des politiques publiques de la région Nouvelle-Aquitaine

La région Nouvelle-Aquitaine a mis en place en 2017 une commission d'évaluation des politiques publiques (CEPP), qui s'appuie sur un service dédié à l'évaluation des politiques publiques et sur un réseau de correspondants évaluation rattachés à chaque service et direction de l'administration régionale. La commission élabore un programme annuel d'évaluation à partir des propositions des services et des élus qui souhaitent travailler sur certains dispositifs, notamment sur les sujets transversaux. Cette programmation bénéficie d'un budget de 800 000 euros. La région a par ailleurs fait appel à des doctorants dans le cadre de conventions industrielles de formation par la recherche (CIFRE) pour évaluer ses dispositifs d'aide aux entreprises⁶⁹.

La pratique de l'évaluation a également été développée par la région Bretagne, qui a constitué une direction des finances et de l'évaluation, chargée du suivi du budget de la région. L'ajout de la compétence évaluative à la direction des finances a permis d'améliorer les relations de cette direction avec d'autres.

La ville de Nantes, suivie par la Métropole, a créé des missions d'évaluation des politiques publiques directement rattachées à la direction générale, qui suivent une méthodologie précise et s'étendent sur une durée de six mois à un an. La conduite de ces missions repose sur un pôle d'une douzaine d'agents, dont six chargés de missions (deux strictement assignés à l'évaluation) et des référents qui composent une communauté de praticiens initiés aux bonnes techniques. Les missions, qui s'appuient sur la consultation des habitants, ont porté sur des sujets tels que l'attribution des logements dans le parc social, la politique de déplacements entre 2000 et 2010 et la fonction éducative et sociale de l'animation sportive municipale.

Les personnels territoriaux chargés de commanditer ou de réaliser des évaluations peuvent s'appuyer notamment sur les outils et les formations créés par l'association finances gestion évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE), qui réunit les professionnels territoriaux des finances publiques locales, de la gestion publique locale et de l'évaluation des politiques publiques.

Les collectivités recourent par ailleurs à l'évaluation *ex ante* de certains projets ou idées qui peuvent présenter des questions de coût et de faisabilité, comme l'ont fait notamment la région Ile-de-France et la Ville de Paris en ce qui concerne la

70 V. A. Achard, theconversation.com, [Ce que le « big data » en analyse économique ne montrera jamais](#), décembre 2018.



gratuité des transports en commun. Cette évaluation a été pilotée par le Comité sur la faisabilité de la gratuité des transports en commun en Ile-de-France, qui a réuni des universitaires, des associations d'usagers des transports, des représentants des principales sociétés de transport, mais également des élus et des membres de l'administration.

Plusieurs facteurs peuvent rendre difficiles et discontinues les pratiques évaluatives des collectivités territoriales. Si les cycles électoraux ne sont pas toujours sans incidence sur le maintien ou la suppression des dispositifs d'évaluation, la réforme de la carte des régions (2014) semble en outre avoir conduit plusieurs d'entre elles à suspendre leur investissement dans l'évaluation pour se concentrer sur leur réorganisation. Certaines régions ont redirigé des moyens consacrés à l'évaluation des politiques publiques vers la gestion des effets des fusions.

L'évaluation locale peut par ailleurs se heurter à la faiblesse des moyens de production et de traitement des données, les caisses d'allocations familiales et les caisses d'assurance maladie ayant réduit au cours des dernières années les effectifs alloués aux statistiques.

La SFE observe néanmoins un mouvement de professionnalisation, notamment dans les grandes métropoles et dans les départements, où des fonctions d'évaluation sont créées, ainsi qu'un phénomène d'internalisation, les collectivités ayant de moins en moins recours au conseil externe. Selon son Baromètre 2018, les quatre principaux domaines d'évaluation dans les collectivités territoriales sont le développement économique (18% des références), le développement local et la politique de la ville (16%), la santé et la solidarité (16%) et le développement durable et les transports (12%).

1.1.4.3. La problématique spécifique à l'évaluation des politiques décentralisées

L'évaluation des politiques décentralisées, et souvent partagées, comme les politiques sociales mises en œuvre par les départements, les politiques de transport et de lutte contre la pollution, suppose soit une organisation qui dépasse celle d'une seule collectivité, afin de prendre en compte le parcours des personnes et de mesurer ainsi l'impact de la politique, soit que l'État associe les collectivités à l'évaluation. Ces politiques mettent en évidence la nécessité de développer des évaluations partenariales et de sensibiliser les associations d'élus à cette problématique. On peut également relever que les collectivités peuvent, en vertu des textes, faire appel à certains services d'inspection ou de contrôle (comme le conseil général de l'environnement et du développement durable), mais qu'elles ne le font pas.

Ainsi, en raison des responsabilités croisées, il est difficile pour une région d'évaluer seule et précisément l'impact de sa politique de développement économique. Sur les compétences partagées entre plusieurs niveaux de collectivités, l'évaluation nécessite de croiser des données qui relèvent de chaque échelon de collectivité. Les évaluations de politiques publiques partagées ne constituant pas une pratique courante, le croisement des données semble encore faire exception, même si l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) comporte deux observatoires, l'Observatoire des territoires et l'Observatoire national de la politique de la ville qui, en relation avec l'Insee, produisent de précieux indicateurs sur les politiques conduites par les collectivités territoriales.



1.2. Des exigences bien identifiées, une pratique plus contrastée

1.2.1. Des progrès sensibles dans l'accès aux données

1.2.1.1. Le rôle essentiel de la statistique publique

L'Insee et les services statistiques ministériels (SSM)⁷¹, qui composent le **service statistique public** (SSP, article 1^{er} de la [loi n° 51-711](#) du 7 juin 1951), sont des acteurs essentiels de l'évaluation des politiques publiques. Ils collectent les données d'enquêtes ou de sources administratives, les retraitent et produisent des résultats statistiques agrégés ainsi que des analyses à partir de ces données. Leur positionnement est double. Ils constituent en effet des directions ou services d'administration centrale et doivent néanmoins satisfaire aux exigences d'impartialité et d'objectivité définies par le [règlement \(UE\) n° 223/2009](#) révisé du Parlement européen et du Conseil du 11 mars 2009 relatif à la statistique européenne.

Le service statistique public se conforme donc au **code de bonnes pratiques de la statistique européenne**⁷², qui comporte 16 principes et 84 indicateurs. Parmi les 16 principes figurent la qualité, contrôlée par des évaluations internes (inspection générale de l'Insee) et externes (Comité du label de la statistique publique, Conseil national de l'information statistique (CNIS), Autorité de la statistique publique (ASP)), l'indépendance professionnelle, inscrite à l'article 1^{er} de la loi statistique française⁷³ et garantie par l'ASP⁷⁴, et la méthodologie, assurée par la formation continue du personnel, le recrutement de chercheurs hautement diplômés et la participation à la mise en œuvre des normes internationales de méthodologie statistique. Tout projet d'enquête statistique doit obtenir un label d'intérêt général et de qualité statistique préalablement à sa réalisation. Le **Comité du label de la statistique publique** examine pour le compte du CNIS les projets prévoyant la collecte d'informations au moyen d'enquêtes pour lesquelles est requis le visa ministériel prévu à l'article 2 de la loi du 7 juin 1951. Figurent également parmi les principes du code de bonnes pratiques **le secret statistique et la protection des données**, dont le respect est contrôlé par le Comité du secret statistique et par la CNIL. Les statistiques doivent également satisfaire à des exigences d'exactitude, de fiabilité, d'impartialité et d'objectivité. Les informations concernant les sources de données, les méthodes et les procédures suivies doivent à cette fin être mises à la

71 V. l'arrêté du 27 avril 2020 modifiant la liste des services statistiques ministériels.

72 <https://www.insee.fr/fr/information/4140105>.

73 [Loi n° 51-711](#) du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

74 <https://www.autorite-statistique-publique.fr/>, créée par la [loi n° 2008-776](#) du 4 août 2008 de modernisation de l'économie.



disposition du public. Les communiqués et déclarations statistiques sont rédigés dans un style neutre, publiés à des dates décidées en toute indépendance et séparés des annonces et commentaires du Gouvernement.

L'Insee et les SSM produisent de nombreuses **sources indispensables à l'évaluation des politiques publiques** (données démographiques, économiques, relatives aux conditions de vie, au marché du travail, indices et séries chronologiques, comptes nationaux annuels...). Les évaluations conduites dans les domaines de l'emploi, de l'économie, de la fiscalité et des entreprises peuvent ainsi exploiter des données produites par l'Insee à partir du recensement de la population, de la déclaration annuelle de données sociales, de l'enquête patrimoine, du Système d'information sur les nouvelles entreprises, ou encore des bases relatives aux stocks des entreprises et établissements.

Le SSP publie en outre des études qui apportent des analyses précieuses pour l'évaluation des politiques publiques et peuvent avoir une portée évaluative. La **direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)** du ministère du travail, qui comporte une sous-direction du suivi et de l'évaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle, réalise des évaluations qui ont notamment porté, en 2018, sur le plan « 500 000 formations supplémentaires » et sur l'expérimentation de la Garantie jeunes. La DARES a lancé en 2019 plusieurs appels à projet de recherche portant sur l'évaluation des dispositifs et programmes élaborés dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). La **direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)** des ministères sanitaires et sociaux participe également à l'objectif plus général de développement de la culture de l'évaluation des politiques publiques et à l'animation de la recherche dans le champ des politiques sanitaires et sociales, afin de les évaluer et de mener des expérimentations. Elle a ainsi procédé en collaboration avec la CNAF, l'École d'économie de Paris et Pôle Emploi (et avec un financement de la Commission européenne) à l'évaluation de l'expérimentation du rendez-vous des droits « élargi », qui étend aux demandeurs d'emploi en début ou fin de droits le rendez-vous des droits, guichet unique mis en place par les CAF pour réduire le non-recours aux prestations. La **direction de l'Évaluation, de la Prospective et de la Performance (DEPP)** du ministère de l'éducation nationale produit elle aussi des études évaluatives, par exemple sur l'insertion des élèves handicapés dans le système scolaire. Ces évaluations sont toujours conduites avec des chercheurs.

Les moyens que les SSM peuvent consacrer aux études évaluatives sont très inégaux. Si la DARES dispose de près de 700 000 euros pour mener des projets de recherche, la DEPP ne peut y consacrer que 70 000 euros par an. S'il arrivait auparavant que la DEPP passe des appels d'offres, elle se contente désormais d'accueillir les chercheurs pour conduire des évaluations sur les données collectées. Elle encourage par ailleurs ses agents à préparer un doctorat à temps partiel dans les domaines qu'ils couvrent dans leur travail au sein du ministère, afin de promouvoir les interactions entre monde de la recherche et administration.



Le service statistique public s'est par ailleurs adapté à la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 et à l'urgence, en organisant des enquêtes spécifiques, pour éclairer la décision publique (par exemple sur l'activité et les conditions d'emploi de la main-d'œuvre, les conditions de vie des ménages et le statut immunitaire de la population française).

Les statistiques publiques peuvent également être produites par des services ou organismes publics de recherche n'appartenant pas au SSP, comme l'Institut national des études démographiques (Ined), l'Institut national de la santé et de la recherche médicale (Inserm) et le Centre d'études et de recherches sur les qualifications (Cereq).

Certaines enquêtes statistiques permettent de suivre et d'analyser des processus économiques et sociaux dans la durée. Ainsi, l'enquête trajectoire et origines (TEO 1 et 2) réalisée par l'Insee et l'Ined en 2008-2009 puis en 2019-2020, a pour objet d'établir des statistiques nationales sur la diversité des populations en France métropolitaine et d'étudier comment les origines migratoires influencent le devenir des personnes. L'étude de cohorte ELFE (étude longitudinale française depuis l'enfance), pilotée par l'Ined et l'Inserm, vise à suivre pendant 20 ans 18 300 enfants nés en 2011, afin de mesurer par exemple l'impact du placement en crèche sur les développements langagier et moteur. Ces données permettent de nourrir des études d'impact et d'observer des changements qui peuvent être la manifestation des effets des politiques publiques.

1.2.1.2. La prise en compte de l'évaluation en tant que finalité du traitement de données par le RGPD et la loi CNIL

Les personnes chargées d'analyser des politiques publiques et de réaliser des évaluations doivent pouvoir accéder à des données exploitables. La nécessité d'accéder à des données fiables et précises doit alors être conciliée avec le secret statistique, c'est-à-dire le secret des données utilisées dans le traitement statistique, ce traitement aboutissant aux statistiques qui, elles, sont rendues publiques. Si la loi du 7 juin 1951 organise le secret statistique en fonction des finalités, les exigences de transparence et de partage des informations liées au besoin de connaître le fonctionnement de la société, d'analyser et d'évaluer les politiques publiques, ont conduit à ouvrir aux chercheurs l'accès au corpus des données individuelles issues des grandes enquêtes statistiques. Cet accès leur a été ouvert en 1984 pour les données concernant les entreprises et en 2008 pour celles concernant les ménages. En 1984 était créé le Comité du secret statistique, chargé de se prononcer sur toute question relative au secret en matière de statistiques et de donner son avis sur les demandes de communication de données individuelles collectées par voie d'enquête statistique ou transmises au service statistique public, à des fins d'établissement des statistiques ([article 6 bis](#) de la loi du 7 juin 1951).

En 2008⁷⁵, la définition, incluse dans la loi de 1951, de la notion de statistiques publiques a été considérablement étendue, pour viser non seulement les travaux conduits par la statistique publique (Insee et services statistiques ministériels) mais

75 Loi n° 2008-776 pour la modernisation de l'économie du 4 août 2008.



aussi l'exploitation « à des fins d'information générale », des données collectées pour les besoins de leur gestion par les administrations, y compris les organismes privés chargés d'une mission de service public. La loi de 1951 et les législations relatives à la protection des données personnelles, à l'accès aux documents administratifs et aux archives produisent ainsi un ensemble d'une redoutable complexité. Ces législations répondent en effet aux exigences potentiellement contradictoires de protection de la vie privée (la [loi « informatique et libertés »](#) de 1978 modifiée) et d'ouverture ([loi du 17 juillet 1978](#) sur l'accès aux documents administratifs, reprise dans le code des relations entre l'administration et le public).

Les possibilités d'accès aux données ont été progressivement élargies au cours des dix dernières années, pour l'accès aux bases de données de l'administration fiscale en 2013 ([loi du 22 juillet 2013](#) relative à l'enseignement supérieur et à la recherche), aux données de santé en 2016 (loi santé), et d'une manière générale aux bases de gestion des organismes administratifs (loi pour une République numérique du 7 octobre 2016). En juillet 2008, la loi sur les archives⁷⁶ a autorisé l'accès aux données confidentielles relatives aux individus et aux ménages sous réserve d'une « *décision de l'administration des archives, prise après avis du comité du secret statistique et relative à une demande effectuée à des fins de statistique publique ou de recherche scientifique ou historique* »⁷⁷. Une fois autorisé, l'accès aux données peut être assuré par le service producteur ou via un accès sécurisé distant, sous la forme de celui proposé par le Centre d'accès sécurisé aux données (CASD, cf. 1.2.1.3.) du Groupe des écoles nationales de statistique et d'économie (GENES)⁷⁸, qui permet aux chercheurs de traiter des données confidentielles dans des conditions de sécurité et de protection de la confidentialité élevées.

L'accès aux informations fiscales relève également d'un régime dérogatoire, prévu au III de l'[article L. 135 D](#) du livre des procédures fiscales, issu de la loi du 22 juillet 2013 relative à l'enseignement supérieur et à la recherche⁷⁹. Il en découle que l'accès aux informations fiscales à des fins de recherche est possible avant expiration des délais de libre communicabilité sur décision du ministre chargé du budget, après avis favorable du Comité du secret statistique. L'accès à ces données fiscales s'effectue nécessairement au moyen du CASD⁸⁰.

En ce qui concerne les données de santé, la [loi du 26 janvier 2016](#) relative à la modernisation de notre système de santé⁸¹ a créé un système national des données de santé (SNDS), qui rassemble et met à disposition les données médico-administratives à caractère personnel relatives à la santé⁸². La [loi du 24 juillet 2019](#) relative à l'organisation et à la transformation du système de santé en a élargi le périmètre en y incluant l'ensemble des données cliniques recueillies par les praticiens, en secteur hospitalier comme en médecine de ville, lors de la

76 [Article 25](#) de la loi n° 2008-696 du 15 juillet 2008 relative aux archives.

77 [Article 6](#) de la loi du 7 juin 1951.

78 Régis par le [décret n° 2010-1670](#) du 28 décembre 2010 relatif au Groupe des écoles nationales d'économie et statistique.

79 [Article 104](#) de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013.

80 [Article R. 135 D-1](#) du LPF, III.

81 [Loi n° 2016-41](#).

82 [Article L. 1461-1](#) du code de la santé publique.

réalisation d'actes pris en charge par l'assurance maladie au titre de la maladie, de la maternité, des accidents du travail et des maladies professionnelles⁸³.

Existe aussi une procédure spécifique d'accès aux données publiques comprenant le Numéro d'Inscription au Répertoire national d'Identification (NIR), souvent désigné comme le numéro de sécurité sociale, lorsqu'elles sont réutilisées à des fins statistiques ou de recherche publique. Ce régime a été assoupli lors de la réécriture de la loi du 6 janvier 1978, consécutive à l'entrée en vigueur du **règlement général sur la protection des données (UE) 2016/679** du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 dit **RGPD**, par la loi du 20 juin 2018, l'ordonnance du 13 décembre 2018 et le décret d'application du 29 mai 2016⁸⁴. Conformément à la marge de manœuvre laissée aux États membres par l'**article 87** du RGPD, ces textes suppriment en effet le régime d'autorisation après avis de la CNIL.

Les pays d'Europe du Nord (Suède, Danemark, mais aussi Estonie et, hors d'Europe, Nouvelle-Zélande) sont souvent cités en exemple pour la masse de données disponibles concernant leur population et la facilité d'accès à ces données. Ils se distinguent à cet égard par une tradition de registres de données populationnelles et de fusion des données. Toutefois, les données publiques sont devenues plus accessibles en France. L'Insee, les services statistiques ministériels et le Comité du secret statistique retiennent une approche ouverte, en cohérence avec les modifications législatives qui ont facilité la mise à disposition des données. L'accès aux données concernant la justice, la police et l'administration pénitentiaire demeure néanmoins plus difficile.

Si les textes comportent des dispositions qui permettent de recueillir, traiter et conserver les données à des fins de recherche et d'évaluation, la réglementation est parfois mal connue⁸⁵. Le RGPD ne comporte pas de frein à l'évaluation ou au traitement des données à des fins de recherches évaluative puisque les traitements à ces fins font l'objet d'un régime dérogatoire quant aux durées de conservation et à la compatibilité des finalités. La complexité et les délais de procédure demeurent néanmoins des paramètres importants pour l'organisation de travaux d'évaluation, *a fortiori* s'ils doivent procéder à des **appariements**, c'est-à-dire à la mise en correspondance de données se rapportant à des mêmes phénomènes mais provenant de bases de données différentes. Tel est le cas, par exemple, lorsqu'un chercheur souhaite étudier les effets de la politique d'éducation et de formation sur l'insertion professionnelle et les revenus ultérieurs des personnes. Le travail sur ces données individuelles suppose qu'au préalable le lien avec une personne identifiable soit rendu impossible. Or, le fait d'empêcher ce lien, par l'anonymisation, peut rendre plus difficile une recherche fine sur les données. La possibilité de conduire de tels travaux suppose donc de trouver un équilibre entre le respect des exigences de protection et la qualité des données exploitables.

83 Article 41 de la loi modifiant l'[article L. 1461-1](#) du code de la santé publique

84 [Loi n° 2018-493](#) du 20 juin 2018 relative à la protection des données personnelles et portant modification de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978, [ordonnance n° 2018-1125](#) prise en application de cette loi et [décret n° 2019-536](#) du 29 mai 2019

85 V. Rapport du CNIS, A. Bozio et P.-Y. Geoffard, [L'accès des chercheurs aux données administratives. Etat des lieux et propositions d'actions](#), mars 2017, n°147.



La mise en œuvre d'une évaluation fondée sur l'analyse de données repose par conséquent sur des **personnels qualifiés** (économétrie, statistique, sciences sociales, réalisation de modèles macro-économiques), dont le recrutement constitue un enjeu pour les laboratoires de recherche, mais aussi pour le Parlement, pour les corps d'inspection et pour les collectivités territoriales. Ainsi, la Cour des comptes s'est dotée en 2012 d'un Centre d'appui métiers (CAM) qui compte depuis quelques années des *data scientists*. Depuis février 2019, l'inspection générale des finances (IGF) s'est dotée d'un service expert en traitement de données, en s'appuyant sur les dispositions permettant de recruter par contrat des compétences rares.

1.2.1.3. Des avancées remarquables dans l'*open data* et dans l'accès sécurisé aux données pour la recherche évaluative

La France figure désormais parmi les pays avancés en matière d'accès sécurisé aux données et d'*open data*. Créé en 2010 par l'Insee, le **Centre d'accès sécurisé aux données** (CASD) a développé un équipement conçu pour permettre aux chercheurs, *data scientists*, consultants, etc., de travailler sur des données individuelles très détaillées, soumises à la confidentialité, dans des conditions de sécurité élevées, sans avoir à se déplacer (utilisation d'une « SD box », terminal indépendant utilisable avec une carte à puce biométrique et contrôle de l'empreinte digitale). Le CASD, qui reçoit les données produites par les services de statistique, constitue un progrès substantiel pour l'accès aux données à des fins de recherche et, notamment, de recherche évaluative. Si le recours au CASD n'est pas gratuit pour les chercheurs et les laboratoires, ce coût correspond toutefois à la rétribution d'un service, qui consiste à assurer la traçabilité des traitements de données et la confidentialité des données non anonymisées ou potentiellement identifiantes, sans que le CASD ne réalise de marge. La France, qui était autrefois en retard en ce domaine, dispose avec le CASD d'un dispositif d'accès sécurisé à distance très avancé en comparaison des dispositifs existant à l'étranger. C'est ainsi ce service qui a permis la réalisation des premières évaluations de la réforme de la fiscalité du capital (IFI). Son coût de fonctionnement, qui correspond au coût de la fiabilité et de la sécurité, doit être pris en compte dans le budget des laboratoires de recherche qui recourent à des données personnelles.

Plusieurs textes ont également permis à la France de progresser en matière d'*open data*, c'est-à-dire de partage gratuit, dans des formats permettant leur réutilisation, des données non personnelles et non couvertes par des secrets légaux dont disposent les administrations et les entités de droit privé ou de droit public poursuivant une mission de service public (la [loi Notre](#), l'[ordonnance n° 2015-899](#) du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics, la [loi n° 2015-1779](#) relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public du 28 décembre 2015, la [loi n° 2015-990](#) pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 6 août 2015, la [loi n° 2016-41](#) de modernisation de notre système de santé du 26 janvier 2016, la [loi n° 2016-1321](#) pour une République numérique du 7 octobre 2016). Les données ainsi publiées offrent la possibilité d'exploiter la masse considérable d'informations disponibles au sein

des administrations en réduisant fortement leur coût d'accès par les utilisateurs potentiels. Au sein de l'administration, la mission Etalab a été chargée de conduire l'ouverture et le partage des données publiques. L'avancée la plus visible en matière d'accès aux données a été la diffusion plus large des données publiques à caractère non personnel via la plateforme www.data.gouv.fr.

La mise en place de la plateforme d'exploitation des données de santé (*Health Data Hub*) vise également à favoriser l'utilisation et à multiplier les possibilités d'exploitation de ces données, notamment en matière d'évaluation des politiques publiques de santé. Elle doit permettre le développement de nouvelles techniques, notamment celles utilisant l'intelligence artificielle.

Enfin, les grands acteurs du numérique collectent des données « *de manière non scientifiquement contrôlée, grâce à des capteurs, au recueil de traces d'utilisation, ou encore à la contribution des internautes. Elles n'ont ni la robustesse, ni la complétude des données scientifiques. Elles créent cependant progressivement, de par leur seul volume, une forme d'empreinte du réel qui peut à son tour être interprétée et être utilisée pour produire un savoir activable* »⁸⁶. L'État lui-même, par ses systèmes de gestion, produit des données sous forme de traces. L'utilisation de ces **big data** à des fins d'évaluation suppose qu'elles soient au préalable traitées et ordonnées.

Eu égard au rôle essentiel de la statistique publique, la réalisation de travaux d'évaluation de qualité en France repose sur deux conditions. D'une part, l'entretien de moyens suffisants au sein de l'Insee et des services statistiques ministériels pour recueillir, traiter, expliciter et communiquer des statistiques, mais aussi pour réaliser des études et des évaluations. Or, on observe une **diminution des moyens**, qui conduit par exemple à l'allongement de la périodicité de certaines enquêtes et à l'obsolescence de certaines données, comme celles de l'enquête nationale logement (ENL) de l'Insee, dont la dernière édition date de 2013 ou celles relatives au poids économique du sport, comme l'avait relevé le Conseil d'État dans son étude annuelle 2019. D'autre part, les évaluateurs, dès lors qu'ils justifient des garanties nécessaires, doivent pouvoir accéder aux données nominatives utiles à leurs travaux dans des conditions juridiques et administratives satisfaisantes. À cet égard, persiste le ressenti de formalités très complexes, cependant justifiées par la nécessaire protection de la vie privée, et de délais trop longs.

86 V. Les données au service de la transformation de l'action publique, [Rapport de l'administrateur général des données au Premier ministre sur la gouvernance de la donnée 2015](#), décembre 2015, p. 15.



1.2.2. Une quête générale de fiabilité

1.2.2.1. Des questions émergentes au sein du Parlement

La question des outils d'évaluation du Parlement français a fait l'objet de débats dès les années 1980. Le [rapport Deleau](#) (1986, p. 166), observant que le potentiel d'évaluation paraissait « *très déséquilibré au préjudice du législatif, contrairement à la situation d'autres pays* », appelait à corriger cette carence en développant des moyens propres à la disposition des deux assemblées « *en termes de personnels, de mode de traitement de l'information, de crédits, ce qui permettrait en particulier l'appel à des experts extérieurs* », en leur ouvrant l'accès aux prestations des services d'évaluation de l'exécutif et en rendant plus systématiques les saisines de la Cour des comptes.

Le rapport sénatorial de 2004 sur l'évaluation des politiques publiques en France⁸⁷ estimait que le Parlement semblait « *n'avoir pas encore pris la mesure des moyens qu'imposerait un développement satisfaisant de sa mission d'évaluation* ». Afin de permettre au Parlement de participer aux procédures d'évaluation pluraliste et indépendante, il proposait la création de commissions de l'évaluation, composées de parlementaires, de personnalités qualifiées et de membres nommés par l'exécutif, auxquelles il serait revenu de nommer les membres des instances d'évaluation, de discuter les conclusions des rapports de ces instances et d'établir des recommandations, tandis qu'une haute autorité de l'évaluation aurait été chargée de promouvoir les bonnes pratiques de l'évaluation.

Plus récemment, ce questionnement institutionnel a été poursuivi par l'Assemblée nationale. Les députés Pierre Morel-à-L'huissier et Valérie Petit⁸⁸ ont proposé en 2018 de créer un Haut Conseil de l'évaluation des politiques publiques, composé des représentants de tous les acteurs de l'évaluation des politiques publiques, chargé notamment de donner une définition de l'évaluation des politiques publiques, d'identifier et de diffuser les bonnes pratiques. Ils préconisent en outre de doter le Parlement d'une agence d'évaluation autonome, chargée de contre-expertiser les études d'impact accompagnant les projets de loi et d'évaluer l'impact des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et des amendements substantiels, d'établir la faisabilité des demandes d'évaluation *ex post*, et de promouvoir la compétence en évaluation au sein du Parlement. Les députés Jean-Noël Barrot et Jean-François Eliaou⁸⁹ ont à leur tour envisagé la création d'une agence parlementaire d'évaluation, dirigée par une personnalité nommée par les Bureaux des deux assemblées, composée d'une quarantaine d'experts et dotée d'un budget de 5 millions d'euros.

87 Délégation du Sénat pour la planification, J. Bourdin, P. André et J.-P. Plancade, [Rapport d'information n° 392](#), juin 2004, p. 212-218.

88 Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, [Rapport d'information n° 771](#), sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, mars 2018.

89 « Les moyens de contrôle et d'évaluation, Format et compétences d'un organe d'expertise propre au Parlement », in *Pour une nouvelle Assemblée nationale*, 2^e conférence des réformes, juin 2018, p. 193-233.

Si ces réflexions institutionnelles n'ont pas reçu de suites directes, la prise en compte des enjeux de l'évaluation des politiques publiques a considérablement progressé au sein du Parlement. Dans leurs pratiques à visée évaluative, **principalement conçues comme dérivées de sa fonction de contrôle de l'action du Gouvernement ou comme devant nourrir celle-ci**, les deux assemblées se sont d'abord efforcées de rééquilibrer les droits de la majorité et de l'opposition. La reconnaissance des droits de tirage de l'opposition et des groupes minoritaires, le partage des fonctions de président et de rapporteur des missions d'information et des commissions d'enquête, ont renforcé le pluralisme au sein des assemblées. Ainsi, une fois par session ordinaire, la création d'une commission d'enquête ou d'une mission d'information est de droit à la demande d'un groupe d'opposition et minoritaire à l'Assemblée nationale⁹⁰. Des dispositions similaires sont prévues dans le Règlement du Sénat.

De façon plus récente, les assemblées cherchent à renforcer la fiabilité et la rigueur méthodologique de leurs travaux de contrôle et d'évaluation, en faisant **appel à des expertises extérieures**. Le respect du pluralisme politique, par la reconnaissance des droits de l'opposition, doit être conjugué avec cette **recherche de crédibilité des analyses**, sans conduire à une interprétation fade des diagnostics évaluatifs. Autrement dit, la co-construction des travaux évaluatifs doit garantir la fiabilité des méthodes et des analyses de politiques publiques, et **laisser toute sa place à l'appropriation politique des résultats**.

Le Parlement français s'appuie en premier lieu sur **l'expertise de la Cour des comptes** qui a, depuis la révision constitutionnelle de 2008, renforcé ses procédures d'évaluation des politiques publiques. Elle a ainsi intégré l'évaluation des politiques publiques dans ses « normes professionnelles », fixées par le Premier président en application des [articles L. 120-4](#) et [L. 220-5](#) du code des juridictions financières. Ces normes précisent que : « *1.6. - L'évaluation est conduite de manière indépendante, objective et documentée ; elle associe les principales parties prenantes* ». Les pages 29 à 35 de ce recueil portent sur le déroulement de l'évaluation (préparation, annonce, instruction, rapport). On y trouve des éléments méthodologiques sur l'implication des parties prenantes, la collecte et l'analyse des données et le recours à des travaux extérieurs. Le plan d'évaluation doit notamment préciser la composition du comité d'accompagnement, qui réunit certaines parties prenantes et des experts extérieurs. Elle s'est également dotée en 2017 d'un guide méthodologique interne et a renforcé la formation de ses magistrats et rapporteurs depuis 2019.

Les deux assemblées parlementaires font par ailleurs **appel à des prestataires extérieurs** pour mener à bien des analyses évaluatives sur lesquelles elles fondent ensuite leurs propositions (partenariat du CEC de l'Assemblée nationale avec France Stratégie, auquel il a confié deux études en 2019, commandes à des laboratoires universitaires). La recherche d'une fiabilité scientifique des évaluations soulève,

90 Chaque groupe peut obtenir de droit, une fois par session ordinaire, qu'un rapport d'évaluation soit réalisé dans le cadre des travaux du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).



pour le Parlement aussi, la question des données auxquelles il a accès et qui sont souvent celles que lui communique le Gouvernement dans le cadre de ses travaux de contrôle.

Une commande parlementaire exemplaire : l'évaluation du prélèvement forfaitaire unique

C'est notamment pour être moins dépendante des données fournies par le Gouvernement que la commission des finances du Sénat a sollicité l'Institut des politiques publiques (IPP) pour faire une évaluation du prélèvement forfaitaire unique : « *il est de tradition que le débat budgétaire et fiscal s'organise dans notre pays autour des données produites par le Gouvernement (...) il impose qu'en contrepartie les parlementaires puissent bénéficier de la disponibilité et de l'expertise de l'administration dans le cadre de leurs travaux de contrôle, ainsi que le prévoit d'ailleurs l'article 57 de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). (...). Ces difficultés posent avec acuité la question de l'autonomie du Parlement dans l'exercice de ses missions et, plus largement, de l'ouverture des données (...)*⁹¹ ». S'appuyant sur l'étude de l'IPP, le Sénat en conclut que « *l'évaluation ex-post de l'IPP présente l'intérêt majeur de confirmer le lien de causalité entre la réforme et le rebond de la distribution des dividendes⁹²* », observé dans la comptabilité nationale, et que l'évaluation « *confirme que la réforme s'est déjà traduite par une diminution des fonds propres des entreprises concernées, sans que l'effet sur l'investissement ne puisse à ce stade être estimé* ». Ce constat le conduit à critiquer la méthode de chiffrage budgétaire du Gouvernement qui s'effectue, dans les projets de loi de finances, à comportement constant, c'est-à-dire sans prendre en compte les changements de comportements induits par la réforme (réactions des ménages et des entreprises à l'évolution du cadre fiscal, alors que « *l'élasticité des dividendes à la fiscalité est très forte⁹³* ». La démarche ainsi engagée montre tout le bénéfice que le Parlement peut tirer d'une articulation de ses travaux d'évaluation avec les études et analyses que peut produire le monde académique.

1.2.2.2. Les conditions de fiabilité de l'évaluation

Quatre principes sont généralement évoqués comme essentiels à la légitimité et à la fiabilité de l'évaluation des politiques publiques. Identifiés par de nombreuses études et rapports comme les principes déontologiques de l'évaluation (rapport Deleau, *Petit guide élaboré par le Conseil scientifique de l'évaluation*, rapport sénatorial de 2004, rapport du CESE de 2015, rapport des députés Pierre Morel-à-l'Huissier et Valérie Petit de 2018), ils figurent également dans la charte de la Société française de l'évaluation. Ces principes ne s'appliquent pas seulement aux acteurs de l'évaluation, mais au processus et à la conduite de l'évaluation. En assurant la fiabilité de l'évaluation, ils rendent les connaissances produites **appropriables** par les décideurs.

91 [Rapport d'information n° 42](#), 2019-2020, au nom de la commission des finances sur l'évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), MM. V. Eblé et A. de Montgolfier, p. 135.

92 [Rapport d'information n° 42](#), *op. cit.*, p. 199.

93 [Rapport d'information n° 42](#), *op. cit.*, p. 118.

* Le premier principe renvoie à l'**indépendance**, qui est d'autant plus délicate à appréhender qu'elle doit tenir compte des particularités de la démarche évaluative. Pour être pertinente et utilisable, l'évaluation doit en effet « être appropriée à son contexte et appropriée par son contexte »⁹⁴. L'indépendance de l'évaluation ne peut donc être absolue ; elle doit être **nuancée et combinée avec les principes de transparence et de compétence**.

La recherche d'une indépendance qui doit garantir la crédibilité de l'évaluation des politiques publiques peut en effet entrer en **tension avec l'exigence de compétence et avec l'objectif d'appropriation**. Le principe d'indépendance pousse à éviter que l'administration ne s'évalue elle-même, au risque de tomber dans les travers et limites de l'auto-évaluation. Mais les administrations disposent d'informations précieuses sur la mise en application pratique des politiques. Elles doivent par ailleurs, le cas échéant, être convaincues des problèmes mis en évidence pour rectifier la conception ou la conduite de la politique évaluée, ce qui suppose qu'elles s'approprient les résultats de l'évaluation. Ne doivent-elles pas, en conséquence, être impliquées dans l'évaluation ?

La recherche d'indépendance, qui conduit à se garder de l'évaluation par l'administration, **ne doit pas aboutir à l'évaluation sans l'administration**. À cet égard, les travaux à dimension évaluative de la Cour des comptes et des corps d'inspection et de contrôle bénéficient pleinement du regard d'évaluateurs qui ont été amenés, au cours de leur carrière, à exercer des responsabilités dans l'administration chargée de mettre en œuvre des politiques publiques, ce qui leur apporte une connaissance concrète de la science administrative.

En tant que démarche tournée vers l'amélioration de l'action, **l'évaluation doit être appropriable par ses commanditaires, lorsqu'elle procède d'une demande institutionnelle**. Elle constitue un **objet politique**, qui vise à utiliser la connaissance au bénéfice de l'action. Ainsi, le pouvoir politique (Parlement, Gouvernement), s'il est commanditaire de l'évaluation, ne peut être totalement exclu de la phase de conception du projet et du cahier des charges. Il est même souhaitable qu'il participe à la définition des questions évaluatives : que veut-il apprendre de l'évaluation ? Il est également souhaitable que les responsables politiques se saisissent, *in fine*, des résultats de l'évaluation et se les approprient. Par conséquent, la question de l'indépendance doit être regardée de façon adaptée au cours des différentes phases de l'évaluation : la conception, la commande, l'analyse, l'interprétation et la valorisation. Le rapport Deleau évoquait ainsi une règle de séparation entre l'évaluateur, responsable des conclusions de l'évaluation, et les agents ou organisations responsables de la formulation ou de l'exécution de la politique évaluée.

L'évaluateur ne doit pas se trouver en posture de juge ou de contrôleur, mais il ne doit pas non plus être juge et partie. C'est ce que la charte de la SFE appelle le principe de **distançiation** : l'évaluateur se met à distance de ceux qui conduisent et mettent en œuvre la politique évaluée. **L'indépendance de l'évaluation doit**

94 V. P. Duran, « L'évaluation, au risque de son institutionnalisation », in *Politiques et management public*, vol. 20, n°4, 2002, p. 3-7.



par conséquent être assurée sans dogmatisme, car si les personnes en charge de la politique évaluée ne doivent pas réaliser l'évaluation, elles peuvent la nourrir. De façon schématique, l'exigence d'indépendance pourrait être résumée en trois points, dont l'un au moins doit être respecté : celui qui évalue n'est pas celui qui paie ; celui qui fait la politique ne peut pas être l'évaluateur ; le processus d'évaluation est supervisé par un comité indépendant (le comité de pilotage). L'indépendance de l'évaluation ne renvoie donc pas à l'acceptation juridique habituelle de ce terme, mais plutôt à **un ensemble de règles méthodologiques et déontologiques qui permettent d'assurer la crédibilité du travail évaluatif.** L'enjeu principal est celui de la confiance du public. Le respect de cette exigence ne doit pas être apprécié de la même façon à toutes les étapes de l'évaluation, ni seulement en considération de chaque acteur de l'évaluation, mais aussi en veillant au pluralisme des compétences et expertises mises à contribution.

* Le deuxième principe combine **la compétence et la rigueur.** La conception et la conduite de l'évaluation requièrent des compétences spécifiques, de nature à garantir la qualité et la clarté de la commande. Sans exiger que toutes les évaluations aient nécessairement la rigueur de travaux scientifiques, elles doivent être pilotées et réalisées par des personnes qui détiennent une expertise méthodologique (*cf. infra*). La compétence et la rigueur des évaluateurs doivent assurer de l'exactitude des informations collectées et de la validité des explications causales sur lesquelles ils fondent leur diagnostic. Elles doivent permettre, par exemple, de prévenir les biais que pourraient induire les techniques de collecte et de traitement des données. Le degré d'expertise et de maîtrise des techniques de l'évaluation doit toutefois être proportionné aux enjeux, à la portée et aux moyens de l'évaluation. Ainsi, l'évaluation de la politique de transport d'une métropole pourra mobiliser des ressources techniques moins importantes que l'évaluation d'une politique sociale nationale concernant une part importante de la population et s'appuyant sur l'appariement de séries statistiques et sur des enquêtes sociales.

* Le troisième principe est celui de la **transparence** ou de la reproductibilité. L'évaluation doit présenter clairement ses méthodes, ses critères et ses résultats. Conformément à la recherche de connaissance et de compréhension qui marque toute démarche évaluative, l'accès au protocole d'évaluation doit permettre de reconstituer les résultats obtenus. Le CSE soulignait que l'évaluation doit non seulement exposer les méthodes mises en œuvre, mais « *explicitement son propre mode d'emploi et ses limites* », c'est-à-dire son positionnement par rapport à d'autres évaluations possibles sur le même sujet, un rappel des questions auxquelles il n'est pas ou incomplètement répondu, une anticipation des objections possibles. Il s'agit donc aussi d'un « *effort de lucidité et de réflexivité* », nécessaire en raison du caractère souvent imparfait des évaluations, dans la mesure où elles peuvent laisser des questions sans réponse définitive et où leurs résultats n'ont pas tous la même portée ni la même robustesse. À titre d'exemple, le rapport du comité d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales de 2011 présentait la méthode utilisée et la comparait aux méthodes retenues à l'étranger.



*Le quatrième principe est celui du **pluralisme**. L'évaluation doit appréhender la politique publique dans la diversité de ses résultats et de ses acteurs, en faisant appel à une grande diversité de profils et à des compétences pluridisciplinaires. Si l'instance qui pilote l'évaluation ne satisfait pas elle-même aux exigences d'indépendance, il faut que les procédures garantissent l'intervention d'une pluralité d'acteurs, dont les compétences doivent bien sûr correspondre aux questions posées. La composition du comité de pilotage doit attester du pluralisme et de l'indépendance de l'évaluation. Ainsi, l'évaluation du CICE par France Stratégie a été pilotée par un comité comprenant des parlementaires, des représentants des partenaires sociaux, des administrations intéressées et des chercheurs (le premier rapport a d'ailleurs montré une quasi-absence de résultats du dispositif). Le rapport sénatorial de 2004 soulignait que l'essentiel réside dans la composition de l'instance d'évaluation, qui doit permettre « *une réelle confrontation des points de vue des responsables directs de la mise en œuvre de la politique et des points de vue extérieurs (experts du domaine, acteurs sociaux concernés par la politique en tant que partenaires ou « bénéficiaires »...*).

1.2.2.3. Des méthodes adaptables à une grande diversité de situations

L'évaluation des politiques publiques ne saurait être appréhendée sous un angle seulement institutionnel. Elle repose sur des méthodes variées, qui ont elles-mêmes un impact sur l'évaluation. Si un large éventail de savoirs et de techniques peut être mobilisé, la place des sciences sociales dans l'évaluation varie selon les sujets et dans le temps : la sociologie et la science politique ont été très présentes dans les premiers travaux d'évaluation conduits en France, tandis que la science économique était absente. Celle-ci semble devenue prédominante, tout au moins dans les évaluations d'impact, qui se concentrent dans le secteur de la recherche évaluative. **Le choix des méthodes dépend des objectifs et des questions auxquelles l'évaluation doit répondre.** L'identification des questions évaluatives constitue donc un préalable indispensable. Le Conseil d'État n'entend pas livrer ici une présentation exhaustive des méthodes disponibles, qui font l'objet de larges débats dans la littérature scientifique, mais seulement dresser un bref panorama des principales méthodes mises en œuvre.

Les différentes méthodes répondent à des questions différentes. Toutes supposent un minimum de compétences, afin de garantir la fiabilité des données et informations recueillies. Les méthodes **qualitatives** (entretien semi-directif sous forme de questionnaire, observation ethnographique, analyse d'archives...), qui peuvent comporter une dimension participative (entretiens individuels et collectifs – ou *focus group* – avec les parties prenantes, débats publics, sondages), permettent de recenser les effets, mais aussi d'identifier et de comprendre les mécanismes explicatifs. Elles peuvent éclairer les résultats parfois contradictoires ou inattendus des analyses quantitatives, en prenant en compte le jeu des acteurs et la réalité sociale. L'approche qualitative est complémentaire des analyses quantitatives qui conduisent à formuler des hypothèses causales. Ainsi, comme le montre Anne Revillard, « *L'analyse des modalités d'appropriation des dispositifs par les ressortissants enrichit (...) celle de leurs effets*⁹⁵ ». Étudier par des méthodes

95 A. Revillard, « La réception de l'action publique », *LIEPP Working Paper*, juillet 2016, n° 55, p. 21.



qualitatives la réception d'une politique permet d'enrichir l'explication « *d'une interprétation du sens que les ressortissants assignent au dispositif et des usages qu'ils en font* ». Il est par exemple nécessaire, pour comprendre la façon dont les politiques éducatives affectent la ségrégation scolaire (mesurée quantitativement), d'analyser les stratégies scolaires des parents et la façon dont elles s'approprient les dispositifs d'action publique comme la carte scolaire.

Les méthodes **quantitatives** permettent de mesurer les impacts. Elles consistent non seulement à exploiter des bases de données, mais aussi à recourir à des pratiques de modélisation et d'expérimentation. Le nouvel intérêt constaté en France pour ces outils depuis les années 2000 tient en partie à l'influence d'économistes français, qui ont donné une large audience au recours à la méthode de l'expérimentation aléatoire contrôlée, inspirée des méthodes utilisées pour mesurer les effets des traitements médicaux. Les outils de mesure des effets des politiques publiques se sont ainsi développés, notamment sous l'impulsion de chercheurs comme Esther Duflou⁹⁶. L'évaluation s'est technicisée, afin de mieux **identifier les relations causales entre une politique et les modifications qu'elle a pu entraîner dans l'état de la société**.

Pour l'évaluation d'impact *ex ante*, visant à connaître l'impact théorique d'une politique envisagée, il peut paraître indiqué de recourir à la **modélisation ou micro-simulation**, qui s'appuie sur des scénarii sans et avec réforme. Le modèle de microsimulation Ines, développé conjointement par la Drees et l'Insee et également utilisé par l'OFCE, permet ainsi d'évaluer l'impact budgétaire et redistributif de réformes de nombreux prélèvements obligatoires et prestations sociales. Il rassemble des données issues des déclarations fiscales de plus de 50 000 ménages. Dans son enquête réalisée à la demande de la commission des finances du Sénat en 2015 sur les aides personnelles au logement, la Cour des comptes s'est ainsi appuyée sur des simulations. France Stratégie a également utilisé des modèles macroéconomiques pour évaluer l'impact de différentes politiques liées à la transition énergétique⁹⁷.

Les évaluations d'impact *ex post* reposent principalement sur la **construction statistique d'un contrefactuel**, c'est-à-dire d'un « *scénario aussi proche que possible de ce qui se serait passé si la politique n'avait pas été mise en place* » (Antoine Bozio⁹⁸). Il s'agit ensuite de comparer ce contrefactuel avec ce que l'on observe des effets du dispositif évalué. Plusieurs techniques peuvent être mises en œuvre à cette fin. La première est celle de **l'expérimentation aléatoire** ou expérience contrôlée⁹⁹, qui consiste à tirer au sort deux groupes de personnes, l'un bénéficiant de la politique (groupe traité), l'autre n'en bénéficiant pas (groupe témoin ou de

96 Dont les travaux sur la lutte contre la pauvreté ont été reconnus par l'attribution du prix de la Banque de Suède en sciences économiques en mémoire d'Alfred Nobel, communément appelé « prix Nobel d'économie », en 2019.

97 [La transition énergétique vue par les modèles macroéconomiques](#), octobre 2015.

98 V. [Évaluation des politiques publiques](#), les notes du conseil d'analyse économique n° 1, février 2013, et A. Bozio, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », in *Revue française d'économie*, 2014/4, vol. XXIX, p. 59 à 85.

99 V. [L'étude](#) du Conseil d'État, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, 2019, p. 53-57.



contrôle), la mesure causale des effets de cette politique découlant des différences observées entre les deux groupes. Pour évaluer l'impact des internats d'excellence expérimentés en 2009, une équipe du laboratoire J-PAL Europe et de l'IPP a ainsi suivi pendant deux ans les 258 premiers internes tirés au sort parmi 395 candidats éligibles et les 137 candidats qui n'ont pas été retenus (groupe témoin)¹⁰⁰. Lorsqu'une telle expérience ne peut être conduite, pour des raisons de coût, pour des raisons d'éthique, ou parce qu'il s'agit non pas d'évaluer une expérimentation mais une politique déjà en place, peuvent être appliquées des techniques regroupées sous le nom d'**expériences naturelles** ou quasi-expérimentations, qui reproduisent statistiquement une expérience aléatoire (comparaison entre un groupe d'individus bénéficiant de la politique et un groupe qui, en raison des règles applicables, n'en bénéficie pas). Ainsi, pour évaluer l'impact de la défiscalisation des heures supplémentaires, les chercheurs ont comparé un groupe de salariés affectés par la réforme et un groupe « témoin » composé de salariés qui, résidant en France mais travaillant à l'étranger dans des régions limitrophes de la France, n'ont pas bénéficié de la défiscalisation¹⁰¹.

L'analyse économique coût-bénéfices (ou évaluation socio-économique) consiste à attribuer une valeur monétaire aux bénéfices et aux coûts de la politique publique, pour mesurer si les bénéfices l'emportent. Cette analyse peut être utilisée *ex ante*, mais aussi *ex post*. Depuis 2013, une évaluation socio-économique est obligatoire avant les projets d'investissements civils financés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé ou les structures de coopération sanitaire dont le coût dépasse 20 millions d'euros ([article 17](#) de la loi de programmation pluriannuelle des finances publiques pour les années 2012 à 2017 du 31 décembre 2012)¹⁰². L'article 3 du décret d'application de la loi de programmation de 2012 prévoit en outre la réalisation d'une contre-expertise si la part de financement public du projet atteint au moins 100 millions d'euros et représente au moins 5% du montant total hors taxe du projet d'investissement, afin d'« *actualiser les hypothèses du dossier d'évaluation socio-économique* » et de « *s'assurer de la pertinence des méthodes utilisées* » (l'évaluation socio-économique du Charles-de-Gaulle Express a ainsi été soumise à la contre-expertise du Commissariat général aux investissements). **L'analyse coût-efficacité** se distingue de l'analyse coûts-bénéfices en ce qu'elle ne requiert pas de monétisation des coûts et bénéfices. Elle permet de comparer entre elles des politiques publiques aux contours clairement délimités et d'identifier celle qui est la plus apte à obtenir un résultat donné pour le coût le moins élevé.

100 L. Behaghel, Cl. de Chaisemartin, A. Charpentier, M. Gurgand, [Internats d'excellence: les enseignements de Sourdun](#), avril 2013.

101 P. Cahuc, Th. Carcillo, [La défiscalisation des heures supplémentaires: les enseignements de l'expérience française](#), mars 2012.

102 V. également l'[article L. 1511-2](#) du code des transports sur l'évaluation des grands projets d'infrastructures et les grands choix technologiques.



1.2.3. Quelques faiblesses persistantes

1.2.3.1. Une préparation parfois insuffisante

L'évaluation reposant souvent sur l'analyse de données, elle est plus difficile à réaliser si elle n'a pas été prévue dès la conception de la politique publique. Un investissement initial parfois insuffisant peut ainsi rendre difficile l'accès aux données utiles à l'évaluation. Les évaluations définies après le début d'application des politiques publiques sur lesquelles elles portent ne peuvent s'appuyer sur la mise en œuvre des méthodes les plus rigoureuses. À titre d'illustration, en 2011, le rapport d'évaluation des dépenses fiscales et des niches sociales relevait une difficulté dans l'accès aux données pertinentes pour conduire l'évaluation et appelait à une meilleure définition des objectifs des mesures nouvelles pour faciliter leur évaluation à l'avenir¹⁰³. L'établissement d'un contrefactuel suppose en outre de mesurer, la situation initiale, au *temps zéro*, des variables sur lesquelles porte l'évaluation avant que la politique publique ne soit mise en œuvre. C'est, par exemple, ce qui rend difficile l'évaluation du dispositif d'éducation prioritaire, car la situation antérieure ne peut pas être reconstituée. Au manque d'anticipation peut s'ajouter une forte réticence, dans certains secteurs comme l'éducation, à constituer un groupe de contrôle et un groupe de traitement par une allocation aléatoire. Dès lors, si les méthodes économétriques permettent d'établir artificiellement un contrefactuel, celui-ci n'aura pas la même fiabilité¹⁰⁴.

Le défaut de préparation ne porte pas seulement sur le recueil des données, mais aussi sur le financement de l'évaluation. Les politiques publiques de grande ampleur bénéficient plus souvent d'un financement prévu dès leur mise en place. On observe en outre que le législateur prescrit plus fréquemment la réalisation d'une évaluation des nouveaux dispositifs, comme il le fait pour les expérimentations. Ces prescriptions peuvent même comporter des précisions sur la méthodologie à suivre. L'article 48 de la loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel prévoit ainsi que les dispositions de son titre premier « font l'objet d'une évaluation d'impact qui s'appuie notamment sur une multiplicité et une complémentarité de critères qualitatifs et quantitatifs » et que le rapport remis au Parlement dans la troisième année suivant la promulgation de la loi « comprend l'analyse de la réforme du compte personnel de formation, notamment son impact sur l'évolution du volume et de la qualité de formation des salariés et sur l'accès des femmes à la formation professionnelle ».

1.2.3.2. Des pièges et des limites méthodologiques

L'identification d'un lien causal entre une politique et des résultats peut se révéler plus complexe qu'il n'y paraît. Les interactions, la multiplicité des effets, peuvent

¹⁰³ <https://www.economie.gouv.fr/files/rapport-comite-evaluation-depenses-fiscales-et-niches-sociales.pdf>, p. 109 et 117.

¹⁰⁴ Dans le cas de la politique d'éducation prioritaire, pour pallier la carence de contrefactuel, des échantillons ont été choisis de part et d'autre du seuil de mise en place de la politique pour tenter de mesurer l'effet du dispositif. Des actions parallèles ont cependant biaisé les différences observables, les établissements défavorisés non-inclus dans le périmètre REP ayant reçu davantage de moyens du rectorat malgré l'absence de politique spécifique.

induire en erreur. Dans une note du Conseil d'analyse économique de février 2013, Agnès Bénassy-Quéré décrit plusieurs pièges de l'évaluation, à commencer par le risque de confusion entre **cause et corrélation**. À titre d'exemple, il n'existe pas de relation causale mais une simple corrélation entre les dépenses de soin et l'état de santé. Si les individus aisés dépensent davantage pour leur santé et sont en général en meilleure santé, c'est entre autres raisons parce qu'ils exercent des activités moins risquées. Pour mesurer l'impact des dépenses de soin sur l'état de santé, il convient donc de comparer non pas indistinctement l'état de santé des gros et petits consommateurs de soins, mais les états de santé d'une même personne individuellement selon sa consommation de soins. L'évaluation doit par conséquent s'appuyer sur une multitude d'individus dont toutes les caractéristiques susceptibles d'influer sur l'état de santé doivent être prises en compte.

Ensuite, « *le bénéficiaire final d'une politique n'est pas nécessairement celui qui est visé* ». Cette problématique de **l'incidence** apparaît couramment lors de l'évaluation de dispositifs fiscaux ou de transfert : les personnes imposées peuvent faire porter la charge de l'impôt sur d'autres, tandis que certaines aides peuvent bénéficier à des acteurs économiques qui n'étaient pas visés initialement. Une analyse de l'impact des allocations logement, par exemple, ne doit pas prendre en considération seulement les effets de ces aides sur le niveau de vie des bénéficiaires directs, mais leur incidence sur les loyers¹⁰⁵.

Une politique peut en outre avoir de **multiples effets**, dans son champ d'intervention ou même en dehors de celui-ci. Ainsi, les franchises médicales peuvent contribuer à réduire la surmédication mais aussi entraîner un non-recours aux soins¹⁰⁶. Comme le souligne Agnès Bénassy-Quéré, si les autres effets, potentiellement négatifs, d'une politique, se produisent hors du champ d'investigation de l'évaluateur ou de son champ disciplinaire, ils peuvent être négligés, « *c'est pourquoi le pluralisme des évaluateurs, en termes de discipline aussi bien que de sensibilité, est primordial pour comprendre l'ensemble des conséquences d'une politique publique sans se restreindre à celles étroitement liées à l'objectif initialement poursuivi* ». Enfin, la **mise en œuvre concrète** de la politique peut influencer fortement sur son efficacité, ce qui pourrait conduire à rejeter comme inefficace une politique qui a seulement été appliquée dans de mauvaises conditions. À cet égard, l'expérimentation d'un dispositif à petite échelle peut aider à identifier les conditions et ajustements qui peuvent déterminer son succès.

Tous ces pièges, que les évaluateurs doivent prendre en compte ou déceler, montrent que **l'observation d'indicateurs** liés aux objectifs d'une politique publique ne peut suffire à l'évaluer.

L'expérimentation peut elle aussi se heurter à des **difficultés spécifiques**. Ainsi, pour l'évaluation de l'expérimentation des emplois francs visant à lutter contre le chômage massif qui touche les habitants des quartiers prioritaires de la politique

105 V. G. Fack., « Pourquoi les ménages à bas revenus paient-ils des loyers de plus en plus élevés ? L'incidence des aides au logement en France (1973-2002) », *Économie et Statistique*, n° 381-382, 2005.

106 V. J. Newhouse, « Free For All? Lessons from the RAND Health Insurance Experiment », *Harvard University Press*, Cambridge, 1993.



de la ville¹⁰⁷, le nombre d'entrées dans ce dispositif a été trop faible pour obtenir un impact statistiquement mesurable par la méthode contrefactuelle envisagée au départ. L'évaluation, qui s'est par ailleurs appuyée sur une étude de *testing* afin de mesurer les risques discriminatoires à l'embauche avant et après le déploiement des emplois francs par rapport aux critères de lieu de résidence et d'origine, signalés par le nom et le prénom du candidat, a néanmoins pu déceler des effets d'aubaine et suggérer des ajustements.

La généralisation des résultats d'une évaluation fondée sur l'expérience aléatoire ou naturelle doit par ailleurs être entourée de précautions. Si leurs capacités explicatives sont solides, les qualités prédictives de ces expériences doivent être nuancées, dès lors que les comportements peuvent différer en fonction du contexte social, économique et culturel. Un dispositif peut dès lors se révéler efficace dans le cadre d'une expérimentation locale, mais se heurter à des effets d'échelle qui le rendent moins efficace lors de sa généralisation.

L'évaluation des politiques publiques ne génère pas par elle-même le consensus, mais elle permet de **discuter des objectifs et des résultats d'une politique sur des éléments vérifiés**, la décision appartenant en toute hypothèse à l'autorité politique. Ainsi, les deux évaluations dont a fait l'objet le dispositif territoires zéro chômeur de longue durée (l'une par le comité scientifique prévu par la loi, avec l'appui de la DARES, l'autre par l'inspection générale des affaires sociales et l'inspection générale des finances), ont abouti à des conclusions divergentes, mais ces divergences s'expliquent et nourrissent elles-mêmes le débat sur la pertinence de ce dispositif.

1.2.3.3. Des avancées dans l'association des parties prenantes

Le modèle d'évaluation pluraliste promu par le rapport Viveret et par le Conseil scientifique de l'évaluation s'appuie sur l'association des **parties prenantes**, qui désignent tous les individus, groupes ou organisations intéressés par la politique évaluée ou par l'évaluation elle-même. Il peut donc s'agir des autorités ou collectivités qui ont décidé et financé la politique, des partenaires sociaux, des opérateurs, des publics cibles, des bénéficiaires finaux et des autres publics touchés. L'unité *Policy Monitoring and Evaluation* (M&E) de l'OCDE, rattachée à la direction de la Gouvernance publique, fonde son approche sur l'implication de l'ensemble des parties prenantes dans la conduite des politiques publiques. **Cette association paraît modulable. Elle doit en effet être adaptée à l'objectif et aux méthodes de l'évaluation.** Les parties prenantes peuvent être appelées à participer au comité de pilotage (ou instance d'évaluation) responsable de la conduite de l'évaluation, ou être consultées à différentes phases de l'évaluation sans participer directement à sa conduite, notamment lorsque l'évaluation est menée par une équipe restreinte (travaux évaluatifs des corps d'inspection et de contrôle).

L'association effective des parties prenantes au sein de comités de pilotage, d'instances d'évaluation ou encore de comités d'accompagnement n'est pas encore systématique. Selon le baromètre de la SFE, en 2018, 57,5% des évaluations ont été

107 https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/rapport_evaluation_experimentation_emplois_francs.pdf

réalisées avec comité de pilotage. Celui-ci était dans la majorité des cas composé de personnes appartenant aux services concepteurs et acteurs de la politique et de personnes extérieures, sans représentants des bénéficiaires. Les évaluations dont les comités de pilotage incluent des bénéficiaires finaux portent principalement sur le développement durable et les sujets de société. Les évaluations n'associant pas les bénéficiaires des politiques publiques dans leur comité de pilotage concerneraient surtout des dispositifs et politiques nationaux. Le baromètre relève toutefois une progression de l'association des bénéficiaires durant l'évaluation, le plus souvent sous la forme de consultation et non dans le pilotage de l'évaluation (sur l'échantillon étudié, 63% des évaluations associent, d'une manière ou d'une autre, les bénéficiaires).

Si un déficit peut encore être relevé dans l'association des parties prenantes et dans leur pluralisme, des progrès sensibles ont été accomplis depuis deux décennies. Les évaluations réalisées dans le cadre de la Modernisation de l'action publique (MAP) de 2012 à 2017 avaient initialement pour objectif d'institutionnaliser l'association des parties prenantes. Un comité de pilotage était mis en place à cette fin. Les services statistiques ministériels associent couramment les parties prenantes à leurs évaluations. La Cour des comptes a fait évoluer ses pratiques en formalisant dans ses normes professionnelles l'association des parties prenantes, auxquelles est notifié l'engagement d'une évaluation. Ces normes prévoient qu'un « *comité d'accompagnement, est constituée par le président de la formation compétente et associe certaines parties prenantes ainsi que des experts extérieurs* » (IV.20).

1.2.3.4. Une participation des citoyens encore marginale

Au-delà des bénéficiaires directs et indirects, l'évaluation peut associer les citoyens, dans la mesure où il s'agit d'évaluer une politique publique au regard de l'intérêt général. Le rapport sénatorial de 2004 appelait ainsi à « *nouer une relation fructueuse entre évaluation et démocratie participative* ». Dans son étude annuelle de 2018 consacrée à la citoyenneté, le Conseil d'État proposait d'associer davantage les citoyens dans le cadre d'une politique pérenne d'évaluation des politiques publiques.

Cette participation est difficile à mesurer, les catégories de bénéficiaires et de citoyens pouvant être imbriquées. Le baromètre de la SFE relève toutefois que « *l'ouverture à des citoyens non concernés directement par la politique évaluée – au sens d'une évaluation sur le registre de l'intérêt général – semble encore minoritaire. Sur l'échantillon analysé, 74% des rapports indiquent l'association de bénéficiaires directs et 11% des rapports associent des citoyens, les deux étant corrélés* »¹⁰⁸. La participation des bénéficiaires et citoyens peut en outre employer plusieurs modalités, comme la **consultation**, la **concertation**, la coproduction et la codécision. Dans la grande majorité des cas (84%), la participation des citoyens est assurée par la voie de la consultation. L'association des citoyens au pilotage de l'évaluation, à l'analyse des résultats ou à l'élaboration des recommandations est beaucoup plus rare.

108 V. Société française de l'évaluation, Baromètre 2018 de l'évaluation des politiques publiques en France, p. 26.



Souvent la participation est organisée en amont de la décision, dans le cadre d'une évaluation préalable. Sur les projets d'aménagement ou d'équipement d'intérêt national, qui ont un fort impact sur l'environnement (autoroutes, lignes à grande vitesse, aéroports, etc.), la consultation du public est organisée par la **Commission nationale du débat public**. Le projet LGV Sud Europe Atlantique (LGV SEA) a ainsi fait l'objet d'une consultation organisée en quatre temps, au fil de l'avancement des études et de la concertation territoriale, par la voie de questionnaires et d'un site internet. La participation des citoyens à l'évaluation connaît en outre quelques avancées remarquables dans les collectivités territoriales, notamment à l'échelle communale. La ville et la métropole de Nantes ont ainsi fortement développé l'évaluation participative, y compris *ex post* et conçue, de l'analyse aux résultats, comme pratique délibérative complémentaire de la démocratie représentative.

Des consultations sont également mises en œuvre à l'échelle nationale avant l'examen de certains projets de loi ou de décret (avant-projet de loi portant réforme du droit de la responsabilité civile, décret sur la publicité télévisée, consultation en application de l'[article L. 123-19-1](#) du code de l'environnement sur le projet de décret portant réforme de l'autorité environnementale des projets...). Les assemblées ont développé leurs propres outils de consultation et de participation. Le Sénat a ainsi mis en place plusieurs **plateformes participatives**, ouvertes aux élus locaux (<https://participation.senat.fr/>) et aux citoyens à l'occasion de l'examen de projets de loi (*ex ante*) et de missions d'information (*ex post*). L'Assemblée nationale a souhaité accroître les contributions du public à la procédure d'examen des projets de loi par les députés en permettant aux citoyens d'émettre des observations sur les études d'impact (<http://etudesimpact.assemblee-nationale.fr/>). Les commissions d'enquête et missions d'information peuvent également lancer des consultations citoyennes en ligne ou des consultations plus ciblées¹⁰⁹. La Commission européenne réalise chaque année une centaine de consultations publiques auprès des citoyens et des parties prenantes, dans tous les domaines d'action de l'UE, du lancement des politiques à leur évaluation, par l'intermédiaire du portail « *Donnez votre avis* », qui a fait l'objet d'un rapport spécial de la Cour des comptes européenne en 2019¹¹⁰.

La participation du public peut aussi emprunter la voie de jurys de citoyens ou de conférences de consensus sur des questions complexes. Les travaux relatifs au projet de revenu universel d'activité, pilotés par la DREES, font ainsi l'objet d'une concertation qui emprunte plusieurs formes : ateliers citoyens à l'échelle régionale, consultation en ligne, jurys de citoyens¹¹¹. Si la **Convention citoyenne pour le climat**, organisée avec l'appui du CESE, ne constitue pas exactement un travail d'évaluation des politiques publiques, elle comporte des dimensions qui s'en

109 À titre d'exemples, la mission d'information commune sur les freins à la transition énergétique (avril 2019) a lancé une grande consultation citoyenne en ligne et la commission d'enquête sur la situation, les missions et les moyens des forces de sécurité a lancé une consultation à destination des forces de sécurité (mai-juin 2019).

110 Cour des comptes européenne, [Rapport n° 14/2019](#) : « *Donnez votre avis* » : les consultations publiques de la Commission mobilisent les citoyens, mais les activités de communication ne sont pas à la hauteur, septembre 2019.

111 L'ensemble de cette démarche d'évaluation *ex ante* est présenté sur le [site](#) du ministère des solidarités et de la santé.



rapprochent et qui peuvent inspirer les exercices d'évaluation participative, dans la mesure où ses 150 membres ont échangé avec des experts, qui eux-mêmes ont pu réaliser des travaux de recherche évaluative, pour éclairer leurs propositions.

1.2.3.5. Un financement aléatoire et des champs inégalement investis

L'évaluation des politiques publiques nécessite des moyens humains, administratifs et financiers, que ce soit pour commander une évaluation (capacité à formuler un mandat d'évaluation, à élaborer un cahier des charges, à suivre l'évaluation), pour la réaliser (capacités des services statistiques ministériels, des corps d'inspection...), ou la financer (budget nécessaire pour solliciter un laboratoire universitaire ou un cabinet privé). Le plus souvent, **le financement de l'évaluation n'est pas assuré de façon pérenne**. Il a même pu être diminué, de même que les effectifs des équipes chargées de commander ou de réaliser des évaluations, dans un contexte de finances publiques très tendues. Le manque de financement peut ainsi limiter la capacité à réaliser des évaluations ou empêcher d'évaluer dans les meilleures conditions. Il peut aussi contraindre les choix méthodologiques, une expérimentation aléatoire pouvant, par exemple, se révéler coûteuse.

Le [décret n° 90-82](#) du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques avait créé un Fonds national pour le développement de l'évaluation. Intégré dans le budget du Commissariat général du Plan, ses crédits étaient gérés par le CIME, à l'exception d'une réserve de 20%, qui était à la disposition du Conseil économique et social pour les travaux d'évaluation ayant bénéficié de l'avis favorable du CSE. Depuis l'abrogation, en 1998, du décret de 1990, ne subsistent plus que des moyens de financement dispersés et inégaux selon les acteurs. Le CESE, qui pouvait jusqu'en 1998 financer quelques travaux d'évaluation grâce à ce fonds, ne bénéficie plus d'aucune ressource budgétaire spécifique lui permettant de faire appel à des évaluateurs externes. Le non-remplacement d'un administrateur de l'Insee détaché auprès du CESE rend plus complexe encore la mission d'évaluation de l'institution.

Comme dans la plupart des pays étrangers étudiés par France Stratégie, les institutions financent en général leurs évaluations au cas par cas, sur leurs propres crédits. Les expérimentations conduites dans le cadre du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ, mis en place par l'[article 25](#) de la loi n° 2008-1249 du 1^{er} décembre 2008), doivent faire l'objet d'une évaluation, qui est alors financée par ce fonds. C'est ainsi le FEJ qui a financé l'évaluation par une équipe de l'École d'économie de Paris, du laboratoire J-PAL Europe et de l'IPP, avec le concours de la DEPP, des effets de l'internat d'excellence de Sourduin sur les élèves bénéficiaires. Certaines réformes d'ampleur, comme le CICE, prévoient dès leur élaboration les conditions de leur évaluation. Certaines expérimentations peuvent bénéficier d'un financement spécifique : la [loi n° 2016-231](#) du 29 février 2016 d'expérimentation territoriale visant à résorber le chômage de longue durée a ainsi prévu un fonds d'expérimentation, le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) du ministère du travail comporte le financement de l'évaluation, par un comité scientifique animé par la DARES, des expérimentations mises en œuvre. Toutefois, la question des moyens n'est pas toujours anticipée.



En outre, **certains domaines de l'action publique semblent rester à l'écart des développements de l'évaluation** observés depuis une trentaine d'années. Le baromètre de la SFE confirme depuis plusieurs éditions que cinq champs concentrent plus de deux tiers des évaluations : la santé et la solidarité, le développement économique, l'emploi et le travail, le développement durable et le transport, le développement local et la politique de la ville. À l'inverse, les secteurs régaliens, tels que la justice et la sécurité, restent peu investis par l'évaluation.

Quelques exemples de politiques publiques qui auraient mérité ou mériteraient d'être évaluées

Certains secteurs d'intervention publique sont moins couverts par l'évaluation que d'autres. Ce déficit d'évaluation peut également concerner des politiques publiques emblématiques, qui auraient mérité, au regard de leurs enjeux, de faire l'objet d'une évaluation *ex ante*, ou qui mériteraient de faire l'objet d'une évaluation *ex post*. Parmi ces secteurs ou ces politiques, peuvent notamment être cités :

- La création d'une nouvelle tranche d'imposition sur le revenu à 75% (*ex ante*) ;
- L'efficacité des plans d'urgence : ORSEC, ORSEC-NOVI, ORSAN, plans de secours spécialisés (*ex post*) ;
- Les modifications successives des outils de la politique d'insertion professionnelle des jeunes (*ex post*) ;
- Le plan national de lutte contre les stupéfiants (*ex post*) ;
- La suppression de la taxe d'habitation (*ex ante*) ;
- L'abaissement de la vitesse maximale autorisée de 90 à 80km/h (*ex ante*) ;
- Le plan pénitentiaire et son programme immobilier (2018) (*ex post*) ;
- La suppression des juges de proximité (*ex post*).

Dans certains pays étrangers, l'évaluation des politiques publiques bénéficie de financements plus pérennes, tels ceux assurés au Royaume-Uni par des fondations, comme la *UK Education Foundation* et la fondation NESTA (*National Endowment for Science, Technology and the Arts*) qui, ayant reçu une dotation initiale de 250 millions de livres de loterie nationale, finance des projets innovants et promeut l'utilisation de preuves scientifiques dans la décision publique. En Allemagne, les instituts de recherche non universitaires, mais indépendants, qui occupent une place prééminente dans l'évaluation, reçoivent des financements d'entreprises à but non lucratif ou sont liés à des autorités administratives ou à des ministères (l'Institut pour la recherche sur l'emploi créé par le ministère du travail dispose d'un budget de 30 à 40 millions d'euros et réunit près de 190 chercheurs, l'Institut allemand pour la recherche économique reçoit un budget de 20 millions d'euros et compte 180 agents, dont 100 chercheurs).



1.3. Une place encore insuffisante dans le débat et la décision publics

Si les pratiques évaluatives se sont développées en France et si leur qualité progresse, notre pays paraît garder une propension à créer et ajouter de nouveaux dispositifs de politique publique, sans nécessairement supprimer ou modifier ceux qui n'ont pas fait la preuve de leur efficacité ou de leur pertinence. C'est peut-être que les résultats des évaluations ne sont pas encore suffisamment pris en compte dans l'élaboration des politiques publiques. La concentration du débat sur l'offre et sur les méthodes d'évaluation apparaît comme une spécificité française, tandis que la question de la demande d'évaluation paraît plus souvent négligée, comme si les décideurs n'en avaient pas encore saisi tout l'intérêt.

1.3.1. Les promesses non tenues de la LOLF et des études d'impact

1.3.1.1. Des évaluations préalables perfectibles

L'évaluation n'est pas encore véritablement un outil de politique publique en France. Cela tient notamment au bilan mitigé des « études d'impact » qui doivent accompagner le dépôt de certains projets de loi. Si certains actes réglementaires sont également soumis à une obligation d'évaluation préalable selon des modalités particulières¹¹², aucun texte ne rend obligatoire la production d'une telle évaluation pour l'ensemble de ces actes. Plusieurs circulaires du Premier ministre prévoient la production d'une fiche d'impact, notamment pour tout projet de texte comprenant des mesures relatives aux entreprises.

L'OCDE et l'Union européenne (*cf. infra*) ont joué un rôle incitatif dans le développement des études d'impact, dans les années 1990 et 2000. Après plusieurs rapports qui avaient fait le constat de l'insuffisance des études d'impact relatives aux projets de loi produites dans le cadre des circulaires de 1995 et 1998¹¹³, les études d'impact se sont inscrites dans le processus législatif, dans les conditions fixées par l'article 39 de la Constitution et la loi organique du 15 avril 2009¹¹⁴. Le principal objectif était d'améliorer la qualité de la loi et de tempérer

112 L'article 8 (II) du décret n° 2015-510 du 7 mai 2015 portant charte de la déconcentration conditionne la légalité d'un projet de texte réglementaire concernant les services déconcentrés de l'État à la production d'une fiche d'impact. L'article R. 1213-27 du CGCT prévoit la transmission au Conseil national d'évaluation des normes, pour tout projet de texte créant ou modifiant des normes applicables aux collectivités territoriales, d'un rapport de présentation et d'une fiche d'impact faisant apparaître les incidences techniques et financières des mesures proposées pour les collectivités territoriales.

113 Groupe de travail interministériel présidé par M. Dieudonné Mandelkern, *La qualité de la réglementation*, Paris, La Documentation française, 2002 ; Groupe de travail présidé par M. Bruno Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, Paris, La Documentation française, 2004 ; Conseil d'État, *Sécurité juridique et la complexité du droit*, Paris, La Documentation française, 2006.

114 [Loi organique n° 2009-403](#) du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

l'inflation législative. Cette institutionnalisation des études d'impact a été suivie de désillusions quant à la qualité, à la pertinence de ces études et au contrôle de leur contenu, auquel le Conseil d'État demeure cependant très attentif.

L'étude d'impact est rarement effectuée après une véritable étude des options possibles et se présente davantage comme une justification de la voie retenue¹¹⁵. Ce constat procède pour partie de notre fonctionnement institutionnel, à tout le moins depuis l'instauration du quinquennat et la succession des élections présidentielle et législatives. Le programme présenté par le candidat élu à la présidence de la République devient celui de la législature. Sa validation par le suffrage universel et le fait majoritaire n'incitent pas à reprendre au début l'interrogation sur les options, l'impact et la pertinence des réformes envisagées. Cela ne doit pas pour autant conduire à abandonner toute ambition quant à l'utilité que peuvent avoir les études d'impact pour clarifier les enjeux, anticiper les difficultés de mise en œuvre et mesurer les effets.

Les études d'impact peuvent faire l'objet d'**au moins un triple regard**¹¹⁶ : celui du Conseil d'État avant le dépôt du projet de loi au Parlement, celui de la Conférence des présidents de la première assemblée saisie et celui du Conseil constitutionnel.

Le Conseil d'État, qui a relevé son niveau d'exigence, comme il s'y était engagé¹¹⁷, a salué dans ses avis la bonne qualité de plusieurs études d'impact : en 2016, celle du projet de loi sur la sécurité publique, en 2018, celle du projet de loi de programmation militaire pour les années 2019 à 2025, et en 2019 celle du projet de loi relatif à la bioéthique¹¹⁸. Il a, dans d'autres cas, demandé au Gouvernement et obtenu des compléments qu'il estimait nécessaires à sa bonne information ainsi qu'à celle du Parlement. Dans d'autres encore, il a constaté des insuffisances et en a précisé les raisons dans ses avis. Depuis juin 2019, le Conseil d'État vérifie l'insertion des indicateurs dans les études d'impact des projets de loi délibérés en conseil des ministres¹¹⁹. Dans son avis du 27 novembre 2019 sur le projet de loi relatif à la communication audiovisuelle et à la souveraineté culturelle à l'ère numérique, il a recommandé de « *veiller à ce que les indicateurs choisis correspondent aux objectifs majeurs du texte et que leur méthode de construction, leur périodicité et leur mode de diffusion soient bien précisés* » et de choisir une formulation « *aussi lisible et compréhensible que possible* ».

115 V. B.-L. Combrade, *L'obligation d'étude d'impact des projets de loi*, Dalloz, 2017, 492 p.

116 En application de l'article 83 du Règlement de l'Assemblée nationale, elles peuvent également faire l'objet d'observations de tout citoyen sur le [site](#) de cette assemblée : .

117 V. l'engagement n° 1 de l'[étude annuelle pour 2016](#), *Simplification et qualité du droit*, p. 133 : « *relever le niveau d'exigence du Conseil d'État en matière de simplification et de qualité du droit, notamment en ce qui concerne les études d'impact et les dispositifs trop complexes* ».

118 Par ex., dans [son avis du 18 juillet 2019](#) sur le projet de loi relatif à la bioéthique, le Conseil d'État souligne que l'étude d'impact répond aux exigences de la loi organique, qu'elle est bien documentée et « *comporte en particulier une présentation des avancées scientifiques sous-tendant certaines dispositions, de nombreuses données statistiques ainsi que des comparaisons européennes mais également internationales de cadres juridiques en vigueur dans des pays de traditions juridiques variées* ».

119 La [circulaire du Premier ministre du 5 juin 2019](#) relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail prévoit que cinq indicateurs d'avancement et d'impact doivent être intégrés à l'étude d'impact de chaque projet de loi. Ces indicateurs figurent bien dans les études d'impact des projets de loi soumis pour avis au Conseil d'État depuis l'entrée en vigueur de la circulaire.

Dans les dix jours suivant le dépôt du projet de loi, la Conférence des présidents de la première assemblée saisie peut refuser l'inscription à l'ordre du jour du texte si l'étude d'impact lui paraît insuffisante au regard des critères fixés par la loi organique de 2009 ([article 39](#), 3^e alinéa de la Constitution et article 9 de la loi organique). La portée du contrôle ainsi ouvert aux assemblées se révèle en pratique assez limitée, faute pour le Parlement de disposer d'outils d'examen contradictoire et principalement en raison du fait majoritaire qui prévaut à l'Assemblée Nationale. Seule la Conférence des présidents du Sénat, alors en opposition au Gouvernement, a refusé une fois, en 2014, l'inscription à l'ordre du jour d'un projet de loi dont elle estimait l'étude d'impact insuffisante.

Comme le relève le CESE dans son étude intitulée *Étude d'impact : mieux évaluer pour mieux légiférer* (2019), la jurisprudence constitutionnelle a exprimé des « *exigences modestes* » par rapport au contenu des études d'impact. La [décision n° 2009-579 DC](#) du 9 avril 2009 a ainsi jugé que « *le législateur ne pouvait demander au Gouvernement de justifier de la réalisation de cette étude dès le début de l'élaboration des projets de loi* », si bien que l'étude d'impact est encore trop souvent élaborée après les arbitrages. Le Conseil constitutionnel a ensuite jugé contraire à la Constitution une disposition visant à permettre à la Conférence des présidents du Sénat d'organiser un débat d'orientation en séance publique avant l'examen d'un projet ou d'une proposition de loi par la commission compétente ([décision n° 2009-582 DC](#) du 25 juin 2009¹²⁰). Dans la [décision n° 2014-12 FNR](#) du 1^{er} juillet 2014, saisi pour la première fois à la suite du désaccord du Premier ministre et de la Conférence des présidents du Sénat sur le respect des conditions fixées par la loi organique du 15 avril 2009, le Conseil constitutionnel a effectué un contrôle restreint et plutôt formel du contenu de l'étude d'impact. Enfin, lorsque le Conseil est saisi sur le fondement de l'[article 61](#) de la Constitution, il n'examine les griefs tirés de la méconnaissance des exigences relatives au contenu de l'étude d'impact que si la question a été préalablement évoquée devant la Conférence des présidents de la première assemblée saisie ([décision n° 2015-718 DC](#) du 13 août 2015).

La Cour des comptes a dressé un bilan assez critique des études d'impact dans un référé de juin 2018 relatif aux études d'impact dans les ministères sociaux. Elle déplore un processus décisionnel peu sensible aux résultats des évaluations préalables, leur faible contrôle de qualité, un calendrier politique qui prime sur les résultats de l'évaluation (exemple de la généralisation de la garantie jeunes avant l'évaluation de son expérimentation) et la difficulté à retracer les mécanismes décisionnels.

Une analyse réalisée par des chercheurs sur une trentaine d'études d'impact produites entre juin 2017 et août 2019 montre que si la qualité de celles-ci est hétérogène et souvent médiocre, elles peuvent nourrir le travail parlementaire et, notamment, celui de l'opposition¹²¹. Toutefois, elles ne prennent guère en compte l'évaluation des politiques précédemment mises en œuvre et ne préparent pas suffisamment l'évaluation *ex post* de la politique envisagée. Si certaines études

120 Sur une résolution tendant à modifier le règlement du Sénat pour mettre en œuvre la révision constitutionnelle, conforter le pluralisme sénatorial et rénover les méthodes de travail du Sénat.

121 V. B. du Marais, B. Monnery, *Qualité des études d'impact et travail parlementaire*, Document de travail, 2020-12, 2020, EconomiX.



d'impact relatives à des réformes de grande ampleur mesurent de façon très complète et précise, les effets attendus de ces réformes, elles négligent cependant les autres effets potentiels, ainsi que les dimensions sociologiques et psychologiques qui permettraient d'apprécier la perception et la réception du projet par le corps social (v. les hausses de la taxe carbone envisagées en 2009 et 2018). Les études comparatives de l'OCDE montrent qu'il s'agit là de difficultés que partagent de nombreux pays dans le cadre de l'analyse d'impact de leur réglementation.

L'évaluation intégrée à l'élaboration des normes européennes

À la fin de l'année 2005, le Parlement européen, le Conseil et la Commission ont convenu d'une « *approche commune de l'analyse d'impact* ». Cette approche comporte un ensemble de règles relatives à la préparation et à l'utilisation d'analyses d'impact dans le processus législatif, que les institutions sont tenues de respecter. L'analyse d'impact initiale d'une proposition par la Commission sert généralement de fondement aux analyses éventuellement réalisées par les autres institutions européennes lorsqu'elles apportent des modifications de fond à la proposition de la Commission.

Partant de l'idée que la législation n'est pas une fin en soi et du reproche fréquemment adressé à l'Union européenne de produire une réglementation trop abondante et trop détaillée, la Commission européenne a en outre engagé un programme d'amélioration de la réglementation en 2015. Ce programme consiste à élaborer et évaluer les politiques et les législations de l'UE de manière transparente, en se fondant sur des données probantes et en tenant compte des avis des citoyens et des parties intéressées. Il couvre l'ensemble des domaines d'action et vise à obtenir une réglementation ciblée n'allant pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre les objectifs et apporter des avantages au moindre coût.

Les trois grandes institutions de l'UE ont signé un accord sur l'amélioration de la réglementation, qui est entré en vigueur en avril 2016. Des analyses d'impact sont réalisées pour les initiatives susceptibles d'avoir d'importantes incidences sur le plan économique, social ou environnemental. Il peut s'agir de propositions législatives, d'initiatives non législatives (programmes financiers ou recommandations dans le cadre de la négociation d'accords internationaux, par ex.), d'actes d'exécution et d'actes délégués.

Les résultats du processus d'analyse d'impact sont résumés dans un rapport qui doit contenir une description des éléments suivants : les incidences environnementales, économiques et sociales, y compris les incidences sur les PME et la compétitivité, ainsi qu'une déclaration explicite si l'une de ces incidences n'est pas jugée significative, qui sera touché par l'initiative et de quelle manière, la stratégie de consultation et les résultats obtenus. La qualité de chaque rapport est vérifiée par un organisme indépendant, le comité d'examen de la réglementation, qui émet des avis. Les rapports d'analyse d'impact sont publiés avec les propositions ou les actes adoptés par la Commission. Ils sont également transmis aux législateurs de l'UE (le Parlement et le Conseil).

122 <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/?fuseaction=ia>

1.3.1.2. Le constat partagé du déficit d'évaluation de la performance dans le cadre des lois de finances

La nouvelle architecture budgétaire issue de la LOLF a multiplié les indicateurs de performance, dont la pertinence et l'utilisation suscitent des doutes partagés, comme l'a montré dès 2005 le rapport de Jean Arthuis, « LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ? ». Associés à des actions regroupées au sein de programmes et de missions budgétaires, les indicateurs doivent mesurer les résultats obtenus et attendus. Ils ne constituent pas à proprement parler un mécanisme d'évaluation de la politique publique, mais des outils de mesure de la performance. Bernard Perret relève toutefois que « *la plupart d'entre eux ne renseignent pas sur la pertinence et la réussite des actions et guère plus sur l'efficacité des services* »¹²³. Parmi les défauts persistants, sont cités le nombre important d'indicateurs, une maquette du budget trop complexe, une pertinence discutable des objectifs et des indicateurs retenus et le non-renseignement de certains indicateurs. Il faut cependant relever que le nombre d'indicateurs n'a cessé de diminuer depuis plus de dix ans, passant de 1297 en 2007 à 765 en 2018.

Selon les pères fondateurs de la LOLF, l'examen du projet de loi de finances initial devait à terme se concentrer sur quelques jours, tandis que l'examen du projet de loi de règlement devait s'étendre sur plusieurs semaines. L'objectif n'est pas encore atteint. Le « **printemps de l'évaluation** » organisé depuis 2018 à l'Assemblée nationale s'efforce toutefois d'améliorer la prise en compte de l'évaluation dans le cadre de la loi de règlement, en s'appuyant sur les travaux d'évaluation de la commission des finances, fondés notamment sur les enquêtes commandées à la Cour des comptes, et marque une évolution positive¹²⁴. Ce rendez-vous annuel n'est pas sans rappeler des exercices organisés à l'étranger comme la « **journée de l'évaluation** » (*Accountability day*) qui se déroule le troisième mercredi de mai aux Pays-Bas depuis 2000 et ouvre les débats budgétaires. Lors de cette journée le gouvernement et la Cour des comptes néerlandaise présentent leurs rapports annuels à la Chambre des représentants, et rendent compte des résultats par rapport aux objectifs fixés. Un débat est organisé sur ces rapports au mois de juin, en présence du gouvernement au complet devant les deux chambres du Parlement. Depuis 2017, un panel de citoyens nommé V100 est invité par la Chambre des représentants à l'issue de la remise des rapports gouvernementaux et de la Cour des comptes¹²⁵ pour examiner les politiques publiques et leur efficacité, et élaborer des questions qui sont transmises aux députés en vue de l'examen en commission.

L'évaluation des performances n'est pas circonscrite à la LOLF. Elle est par exemple utilisée pour la réallocation des fonds du Grand plan d'investissement 2018-2022 : une circulaire du 3 janvier 2018 prévoit qu'à partir de 2019, le rapport transmis par chaque comité de pilotage au Secrétariat général pour l'investissement « *contient une évaluation de la performance de l'initiative, sur le fondement de laquelle est proposé le cas échéant un ajustement des lignes d'actions ou de l'enveloppe* ». Cette évaluation résulte d'une part, de l'évaluation préliminaire des attendus de chaque

123 B. Perret, *op. cit.*, p. 84-85.

124 Inscrit dans le Règlement de l'Assemblée nationale en juin 2019.

125 <https://www.houseofrepresentatives.nl/news/v100-accountability-day>



initiative, et d'autre part, du recours accru, ainsi que le prévoit le jaune budgétaire annexé au projet de loi de finances pour 2020, à la sollicitation, d'évaluations externes pour quelques initiatives¹²⁶.

1.3.1.3. Un besoin d'évaluation renforcé dans le cadre du changement climatique

Les travaux du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC)¹²⁷ ont permis de mesurer la nécessité de conduire une transformation globale de notre modèle économique et social pour faire face à ce défi. L'Union européenne s'y réfère désormais dans la définition de la politique commune et les engagements pris lors de la COP 21¹²⁸ ont été inscrits dans la loi. Les objectifs globaux de la stratégie nationale bas carbone (SNBC)¹²⁹, déjà réévalués à plusieurs reprises, prévoient ainsi de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 40% d'ici 2030 par rapport à 1990¹³⁰, puis d'atteindre la neutralité carbone à l'horizon 2050¹³¹, ce qui nécessite de passer en revue un très grand nombre de politiques publiques.

Le Gouvernement s'est engagé devant le Conseil de défense écologique à évaluer l'impact sur les gaz à effet de serre des grandes lois d'orientation, un an après leur entrée en vigueur (engagement pris sur les lois Elan, Egalim et sur la loi d'orientation sur les mobilités). Par ailleurs, il a commandé au Haut Conseil pour le climat (HCC) un rapport sur l'évaluation des lois au regard du climat. Dans ce rapport, le HCC souligne que 3% seulement des articles législatifs sont évalués sous cet angle, estime que la France ne pilote pas sa stratégie pour atteindre la neutralité carbone et recommande une évaluation préalable des lois plus ambitieuse.

1.3.2. Une difficile articulation avec les temps politique et médiatique

De nombreux acteurs soulignent que les décideurs publics conservent des réticences à l'égard de l'évaluation, non seulement parce qu'une évaluation rigoureuse nécessite du temps, mais aussi parce qu'elle comporte un risque d'appréciation négative sur la politique ou l'action conduite. Ce serait un peu comme si tout le monde convenait qu'il faut faire de l'évaluation, jusqu'à ce qu'il s'agisse d'en faire vraiment et d'en tenir compte...

126 Jaune budgétaire «Grand plan d'investissement» annexé au PLF 2020, p.20.

127 Le GIEC, créé en 1988, est un organisme intergouvernemental ouvert à tous les pays membres de l'ONU qui dépend du Programme des Nations unies pour l'environnement.

128 La 21^e conférence des parties (COP 21) de la conférence cadre des Nations unies sur le changement climatique s'est conclue par l'adoption à l'unanimité du premier accord universel sur le climat en décembre 2015.

129 www.ecologique-solidaire.gouv.fr/default/files/EES_SNBC_complet

130 Objectif de la loi de transition énergétique pour la croissance verte de 2015 et du cadre européen énergie climat 2020.

131 Objectif du Plan Climat présenté en juillet 2017.



1.3.2.1. Le temps nécessaire à une évaluation fiable : l'acceptation de la contrainte temporelle peut conditionner la réalisation de l'évaluation

Le temps de l'évaluation n'est pas celui de l'action politique. Le temps de la décision politique s'accélère, alors que le temps de l'évaluation n'est pas compressible à l'infini. Cette divergence de calendrier est intrinsèque au processus évaluatif : la définition des questions et critères, le recueil des données, leur analyse, l'interprétation des résultats, autant d'étapes nécessaires à une approche rigoureuse qui expliquent pourquoi le temps de la vie politique s'accorde mal avec celui de l'expertise. Cela vaut pour l'évaluation *ex ante*, et c'est d'ailleurs l'une des difficultés de l'élaboration des études d'impact, qui sont rédigées la plupart du temps en fin de parcours, à quelques jours du dépôt du projet de loi. Cela vaut également pour l'évaluation *ex post*, qui comporte d'abord un temps d'analyse plus ou moins long. Une évaluation *ex post* rigoureuse nécessite au moins entre six et dix-huit mois d'analyse des données, une fois les conditions remplies. Mais la mise en œuvre de l'évaluation peut être retardée par le temps nécessaire à l'application du dispositif étudié (souvent au moins un an) et à la production des données relatives à cette application (plusieurs mois). Ces délais, qui peuvent atteindre deux à trois ans minimum après l'adoption d'un dispositif pour donner des premiers résultats solides, semblent souvent incompatibles avec le calendrier politique et médiatique, dont le rythme est marqué par l'impatience et par l'urgence. Les études longitudinales, comme celles que réalise l'Ined, s'inscrivent dans un temps plus long encore.

Les commanditaires peuvent être tentés de solliciter des évaluations moins exigeantes dans l'attente de pouvoir communiquer de façon positive sur les résultats escomptés de leur action. Ce phénomène est encore plus marqué dans les pays dans lesquels la commande publique prédomine. Il peut ainsi arriver que le pouvoir politique commande des évaluations intermédiaires qui se heurtent au manque de données suffisantes. Il est cependant indispensable que les décideurs politiques puissent solliciter **des travaux évaluatifs plus rapides afin d'éclairer leurs choix à court et moyen terme**. Tel est le cas en France, lorsqu'un ministre fait appel à un corps d'inspection pour dresser le bilan de l'efficacité d'une politique publique et lui proposer des mesures afin de l'améliorer. Ces travaux, s'ils suivent un protocole moins rigoureux que les évaluations scientifiques, présentent l'avantage d'être réalisés par des praticiens ayant une bonne connaissance des enjeux de la matière concernée et dans un délai raisonnable compatible avec les exigences de l'action publique. En parallèle, des évaluations plus approfondies sont menées régulièrement par les grandes directions qui peuvent, en s'appuyant sur les services statistiques ministériels, travailler en collaboration avec le monde académique.

Le temps est une contrainte ou une condition de l'évaluation : il conditionne la prise en compte de données riches et pertinentes. Si l'on souhaite conduire de véritables évaluations, il faut y consacrer un minimum de temps et parfois beaucoup de temps. À défaut, on ne peut disposer que de travaux à visée évaluative qui n'ont pu mettre en œuvre les méthodes quantitatives et qualitatives les plus rigoureuses. La tension entre l'évaluation et le temps du discours ou de l'action



politique n'est surmontable que si les commanditaires potentiels intègrent que les connaissances apportées par l'évaluation dépendent du temps et des moyens dont auront disposé les évaluateurs.

1.3.2.2. Deux écueils : la précipitation et la hantise de la critique

Parfois la réforme est présentée voire adoptée avant toute évaluation. La réforme de la taxe professionnelle a ainsi été intégrée par des amendements gouvernementaux au projet de loi de finances pour 2010 sans être accompagnée d'une évaluation d'impact préalable. Dans le cadre de l'examen du projet de loi de finances pour 2013, c'est un réaménagement de l'imposition des plus-values mobilières qui a été adopté sans évaluation *ex ante*.

Parfois le dispositif envisagé et expérimenté est généralisé avant que son évaluation ne soit achevée. Ce fut le cas par exemple pour le RSA, généralisé après une expérimentation de faible ampleur (tant dans sa durée que dans le nombre de bénéficiaires du RSA expérimental), et pour la Garantie jeunes. Mais la France n'a pas le monopole de cette extension accélérée, comme le montre Antoine Bozio dans son étude relative au programme britannique « *Pathways to work* » – les chemins vers l'emploi¹³²).

Parfois la demande sociale d'évaluation est pressante à la suite d'une réforme, comme ce fut le cas après le remplacement de l'impôt de solidarité sur la fortune par un impôt sur la fortune immobilière en 2017. Le Comité d'évaluation de la réforme de la fiscalité du capital animé par France Stratégie, puis la commission des finances du Sénat, ont constaté à l'issue de leurs premiers travaux l'absence de données suffisantes pour évaluer valablement les effets de cette réforme. Le rapport de la commission des finances du Sénat sur l'IFI établit qu'« *il est trop tôt pour déterminer l'impact causal de la réforme à l'aide de méthodes d'évaluation robustes*¹³³ » pour deux raisons principales : l'accès limité aux données et le manque de recul pour obtenir des résultats significatifs.

Trop souvent encore, la hantise de la critique, ou d'**une évaluation perçue comme un contrôle porteur de menaces**, peut conduire à éviter l'évaluation ou à privilégier des travaux qui ne sont pas de véritables évaluations (en termes de processus et de méthode) et qui ne donneront pas lieu à publication. La peur du jugement, qui peut nous marquer dès l'éducation, peut être un frein puissant à la réalisation ou même à la diffusion de l'évaluation. Des travaux de sociologie ont ainsi montré la prégnance de la perception du risque politique, qui l'emporte le plus souvent sur l'attente d'un satisfecit¹³⁴.

132 S. Adam, A. Bozio, C. Emmerson, *Reforming Disability Insurance in the UK: Evaluation of the Pathways to Work programme*, Institute for Fiscal Studies, London, 2010.

133 V. [Rapport d'information](#) de la commission des finances du Sénat sur l'évaluation de la transformation de l'impôt sur la fortune (ISF) en impôt sur la fortune immobilière (IFI) et de la création du prélèvement forfaitaire unique (PFU), p. 95.

134 V. D. Gaxie, P. Laborier, « Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter », in P. Favre et al., *Etre Gouverné*, Presses de Sciences-Po, 2003, chap. 10, pp. 201-221.



La formation à l'évaluation, la présentation et la pratique progressive de travaux d'audit, de contrôle et d'évaluation sont susceptibles de lever de telles réticences en montrant aux responsables publics tout ce que ce type de travaux peut apporter à la compréhension et à l'amélioration de la politique conduite. S'il y a dans toute évaluation une part de jugement, celle-ci ne doit pas être perçue comme un risque, ni faire perdre de vue ce que l'évaluation recèle d'abord de positif pour l'amélioration de l'efficacité et de la compréhension du fonctionnement des politiques publiques. Si, dans un premier temps, l'évaluation peut susciter des réticences, l'association des acteurs et la pratique de l'évaluation conduisent ensuite à en identifier les bénéfiques et à favoriser l'appropriation de la démarche et de ses résultats.

1.3.2.3. La question du cycle politique : la difficile évaluation des engagements électoraux

L'évaluation des politiques publiques examinant les faits pour identifier ce qui marche et ce qui ne marche pas, l'évaluation pluraliste ayant en outre vocation à favoriser le partage des analyses et des diagnostics, ne devraient-elles pas davantage trouver leur place dans le débat public, notamment au moment des élections ? Le pouvoir politique ne pouvant plus se reposer seulement sur une « légitimité de position », ne devrait-il pas chercher à puiser dans les travaux d'évaluation des éléments pour asseoir une « légitimité d'action »¹³⁵, sans risquer d'y perdre sa capacité de choix ?

Les derniers cycles électoraux ont montré un intérêt croissant pour le chiffrage ou l'approche évaluative des principaux éléments des programmes des candidats. L'OFCE, l'Institut Montaigne et la fondation Terra Nova se sont ainsi penchés sur les programmes des candidats à l'élection présidentielle. Cependant, en France, les partenaires sociaux et les partis politiques disposent de très peu de moyens pour commander des travaux d'évaluation.

L'évaluation *ex ante* des programmes électoraux à l'étranger

Au Royaume-Uni, l'Institute for Fiscal Studies (IFS, créé en 1969), organisme de référence de l'évaluation dont les sources de financement sont diverses mais majoritairement publiques, publie des évaluations *ex ante* sur les propositions des principaux partis politiques en période pré-électorale¹³⁶. Aux Pays-Bas, le Centraal PlanBureau, agence administrative indépendante, produit également des évaluations sur des mesures proposées par des partis politiques, à leur demande.

135 V. P. Duran, « L'évaluation des politiques publiques : une résistible obligation », *Revue française des affaires sociales* 2010/1-2, pages 5 à 24.

136 V. France Stratégie, S. Debu, *L'évaluation des politiques publiques au Royaume-Uni*, décembre 2019, p. 13.



1.3.3. Une diffusion et une valorisation insuffisantes

1.3.3.1. Une publicité et une accessibilité des travaux d'évaluation qui demeurent perfectibles

La publication des résultats de l'évaluation apparaît comme une condition de sa **transparence** et de son **partage**. La charte de l'évaluation de la SFE pose ainsi le principe selon lequel « *La présentation des résultats d'une évaluation s'accompagne d'un exposé clair de son objet, de ses finalités, de ses destinataires, des questions posées, des méthodes employées et de leurs limites, ainsi que des arguments et critères qui conduisent à ces résultats. La diffusion publique des résultats d'une évaluation est souhaitable. Les règles de diffusion des résultats sont établies dès le départ* ».

Or, tous les travaux à visée évaluative ne sont pas publiés. Le baromètre 2018 de la SFE relève ainsi la relative faiblesse de la publication des rapports d'évaluation, en particulier de la part des collectivités territoriales. Sur les 2605 références recensées au cours de la période 2007-2017, 45% seulement sont associées à un rapport ou une synthèse de l'évaluation accessible en ligne (24% pour les évaluations des collectivités). Certaines évaluations, portant par exemple sur des mesures au champ d'application restreint, peuvent ne pas être publiées parce qu'elles répondent à un usage spécifique, comme certaines évaluations de Pôle emploi portant sur des dispositifs très circonscrits. La publication peut aussi ne pas être immédiate, ce qui permet par exemple à un corps d'inspection de communiquer en premier lieu aux autorités ministérielles des résultats qui peuvent appeler une prise de position publique. Certaines évaluations peuvent par ailleurs faire l'objet de modalités de publication telles qu'il se révèle très difficile pour le citoyen non spécialiste de les retrouver. Cette fausse publicité ne peut qu'être préjudiciable à la crédibilité et à l'utilité de l'exercice. La non publication de rapports d'évaluation commandés par des autorités ministérielles peut même devenir un objet de polémique, loin de l'objectif souhaitable d'un partage des diagnostics et des connaissances.

À l'opposé, la publication dans une revue à comité de lecture est l'une des motivations principales du chercheur qui pratique la recherche évaluative. La participation de chercheurs aux travaux d'évaluation a donc généralement pour condition la publication des résultats.

De nombreux acteurs de l'évaluation sont en outre conscients de la nécessité de communiquer sur les résultats de leurs travaux et accomplissent des efforts importants pour en favoriser l'accès et l'appropriation par les citoyens. Les services statistiques ministériels, les assemblées parlementaires, le CESE, la Cour des comptes, les laboratoires universitaires, publient ainsi des documents de synthèse et déploient une communication qui cherche à relier leurs travaux aux questions qui font l'actualité. Pendant le confinement lié à la crise sanitaire du printemps 2020, la Cour des comptes a ainsi mis en valeur sur son compte twitter ses rapports présentant un lien avec des sujets d'actualité.



Des initiatives exemplaires pour diffuser les travaux d'évaluation

Certains organismes ont imaginé des dispositifs innovants, comme l'Agence française de développement, qui a lancé en 2007 des évaluations filmées, à l'exemple du film retraçant l'évaluation *ex post* du développement d'un parc naturel au Mozambique¹³⁷.

Les « rencontres de l'évaluation » organisées en mars 2019 et février 2020 à l'Assemblée nationale ont permis la présentation de 36 travaux de recherche évaluative sur des posters, que l'on peut retrouver sur le site internet dédiés à cet événement (<https://rencontresdeevaluation.fr/>).

La ville de Nantes présente les résultats de ses travaux d'évaluation dans des *Cahiers de l'évaluation*, publiés sur son site internet.

Au Royaume-Uni, entre 1998 et 2015, ont été créés 9 centres, les *What Works Centers*, chargés de synthétiser les enseignements de la recherche, et notamment les évaluations d'impact (approche de la politique fondée sur la preuve) et de les diffuser dans un format répondant aux attentes et aux besoins des décideurs publics, nationaux et locaux, et des professionnels de terrain¹³⁸. Cette approche innovante, tournée vers les acteurs, illustre l'intérêt de la mise en place de « guichets uniques » permettant d'accéder aux enseignements de la recherche. Aux États-Unis, plusieurs ministères et agences fédérales ont mis en place des *Clearinghouses* qui rassemblent les études disponibles dans un domaine défini, les synthétisent dans un format accessible aux non-spécialistes et les distinguent selon les méthodes employées et les résultats obtenus¹³⁹.

1.3.3.2. Un déficit de visibilité dans les médias

L'évaluation peine à émerger dans le débat public, même si elle y trouve parfois sa place, sur des sujets de société (les évaluations relatives aux résultats scolaires, à certains dispositifs fiscaux, à la chaîne pénale de traitement des actes de violence conjugale, à la réforme des retraites, les évaluations de l'OCDE et de l'OFCE relatives aux effets de la politique économique et sociale). Plus récemment, des situations de crise, liées à des mouvements sociaux ou à l'épidémie de Covid-19, ont fait apparaître une demande sociale d'évaluation et d'explication des politiques publiques. L'approche médiatique privilégie en outre la critique négative sur les politiques publiques, si bien qu'une évaluation qui conclurait aux effets positifs d'une politique aurait peut-être moins de chances de faire la « une » des journaux.

La visibilité encore faible de l'évaluation dans le débat médiatique et public paraît d'autant plus regrettable que les travaux d'évaluation comportent des éléments de compréhension et d'objectivation des politiques publiques qui méritent d'être partagés. Fondés sur l'analyse des faits, ils peuvent contribuer à nourrir le débat par des conclusions fiables plutôt que par des contre-vérités et des simplifications.

137 <https://limpopo.afd.fr/version-longue/>

138 V. Agence nationale des solidarités actives et France stratégie, *What Works Centres britanniques: quels enseignements pour des politiques fondées sur la preuve en France ?*, mars 2017.

139 V. France stratégie, R. Desplatz, *L'évaluation des politiques publiques aux États-Unis*, document de travail n° 2019-12, décembre 2019, p. 30-32.

Ces résultats sont ainsi susceptibles de modifier les perceptions du public sur des sujets passionnels ou polémiques. L'évaluation du dispositif de contrôle de la recherche d'emploi par les demandeurs d'emploi en offre une bonne illustration. En montrant que la proportion de personnes qui n'effectuent pas d'efforts de recherche d'emploi était moins élevée qu'on ne le pensait, elle a contribué à dépassionner le débat sur le contrôle de la recherche d'emploi¹⁴⁰.

1.3.3.3. Une exploitation insuffisante des évaluations pour éclairer la délibération et la décision

La question de l'utilisation est apparue simultanément aux développements de l'évaluation aux États-Unis dans les années 1950. La faible utilisation des évaluations par les décideurs est un problème partagé par beaucoup de pays et étudié depuis de nombreuses années, notamment par l'OCDE¹⁴¹. **Les évaluations sont souvent méconnues et sous-utilisées par les décideurs**¹⁴². Cette difficulté touche d'ailleurs plus globalement la diffusion de la recherche et renvoie à la problématique du transfert de connaissance. La place réduite de la recherche évaluative dans l'évaluation en France, la concentration du débat sur les questions de méthode et sur l'offre d'évaluation contribuent à limiter la valorisation des résultats dans l'action publique.

Nombre d'évaluations semblent rapidement tomber dans l'oubli ou ne sont, en tout cas, pas directement prises en compte lors de la prise de décisions. Les politiques les plus évaluées ne sont même peut-être pas celles qui marchent le mieux. Mais ce sont peut-être aussi les politiques les plus difficiles à conduire parce qu'elles portent sur des questions sociales aux paramètres complexes et mouvants.

Il faut parfois une crise pour revenir vers les évaluations passées qui avaient fait un diagnostic des manques et des évolutions de fond, ensuite avéré par des faits cruels. Ainsi, le rapport du Sénat de septembre 2018¹⁴³ qui alertait sur la vulnérabilité française et européenne aux pénuries de médicaments, aggravée par les mutations de l'industrie pharmaceutique, avait été comme mis de côté après sa publication et jusqu'à ce que la crise sanitaire liée à l'épidémie de Covid-19 ne rappelle brutalement la pertinence de ses conclusions et recommandations.

Le tableau doit toutefois être nuancé. La méta-évaluation de 80 évaluations réalisées dans de cadre de la MAP fait ainsi apparaître que 58% des évaluations menées ont été suivies de changements (législatifs, réglementaires, organisationnels, etc.) dans le champ de la politique évaluée. **Le Parlement fait également preuve d'une aptitude certaine à intégrer les enseignements des évaluations appelant des mesures normatives**, à commencer par celles qu'il a conduites ou commandées,

140 Pôle emploi, [Le contrôle de la recherche d'emploi : l'impact sur le parcours des demandeurs d'emploi](#), Statistiques, études et évaluations, août 2018, n°45.

141 V. OCDE, [Improving Governance with Policy Evaluation : Lessons from Country Experience](#), *Revue de gouvernance publique*, Editions OCDE, 2020, p. 119-150.

142 V. V. Spenlehauer, [La \(f\)utilité gouvernementale de l'évaluation des politiques publiques, quelques leçons américaines et françaises](#), *LIEPP-Working Paper*, n°49, mars 2016.

143 V. [Rapport d'information n° 737 \(2017-2018\) fait au nom de la MI sur la pénurie de médicaments et de vaccins](#) par M. J.-P. Decool *Pénuries de médicaments et de vaccins : renforcer l'éthique de santé publique dans la chaîne du médicament*.

dans le cadre de sa capacité d'initiative, par la voie de propositions de loi ou d'amendements. Parmi de nombreux exemples, la loi n° 2012-304 du 6 mars 2012 relative à l'établissement d'un contrôle des armes moderne, simplifié et préventif est ainsi directement issue des conclusions d'une mission d'information sur les violences par armes à feu et l'état de la législation, menée par la commission des lois de l'Assemblée nationale en 2010. La loi n° 2016-297 du 14 mars 2016 relative à la protection de l'enfant est également issue d'une proposition de loi visant à porter certaines des recommandations d'un rapport d'information de la commission des affaires sociales du Sénat de 2014.

Des études montrent en outre que **la relativement faible prise en compte à court terme des résultats des évaluations ne doit pas occulter les effets de ces dernières à long terme**, sur les pratiques des acteurs et leurs représentations¹⁴⁴.

Plusieurs types d'utilisation peuvent donc être identifiés. Carol Weiss distingue ainsi l'utilisation instrumentale, lorsque les recommandations de l'évaluation ont un effet direct sur la décision d'améliorer, de poursuivre ou de corriger une intervention publique (par exemple, la ressource contractualisée d'autonomie, expérimentée dans le cadre du Fonds d'expérimentation pour la jeunesse (FEJ), a été adaptée pour donner lieu à la Garantie jeunes), l'utilisation conceptuelle, lorsque la connaissance produite dans le cadre d'une évaluation permet de mieux comprendre les contours de l'intervention publique, d'en modifier la perception collective et ainsi d'en faire évoluer le référentiel d'action (par exemple l'évaluation du CV anonyme, qui a conduit à ce que le dispositif ne soit pas repris par un décret, évaluation qui suscite en elle-même un débat en raison des biais initiaux liés aux pratiques de recrutement non discriminantes de plusieurs entreprises participantes) et l'utilisation symbolique, lorsque l'évaluation est mobilisée pour légitimer une décision préexistante ou justifier l'absence de changement (par exemple, pour conforter une annonce politique ou satisfaire des intérêts particuliers).

Il ne faut donc pas s'arrêter à la prise en compte des résultats ou recommandations formulés à l'issue de l'évaluation. L'évaluation produit de nombreux **effets d'apprentissage**, dès le lancement du travail évaluatif. Elle contribue à une infusion lente du changement parmi l'ensemble des parties prenantes tout au long du processus évaluatif¹⁴⁵.

Enfin, si l'assimilation des évaluations suppose qu'elles ne soient pas trop nombreuses et qu'elles ne se concentrent pas sur un nombre limité de secteurs, les évaluations passées ont vocation à nourrir les politiques à venir. Le Petit guide du Conseil scientifique de l'évaluation souligne ainsi que « *L'expérience nord-américaine tend à prouver que le stock d'études et d'évaluations accumulé sur une question donnée constitue une ressource pérenne que l'on peut mobiliser à tout moment, pendant des années, pour préparer des décisions dans des délais relativement brefs* ».

144 V. Carol H. Weiss, C. « The Many Meanings of Research Utilization », *Public Administration Review*, 1979, vol. 39, n° 5.

145 V. Michael Q. Patton, *Utilization-focused Evaluation*, Sage, Beverly Hills, CA, 1978.



Si l'évaluation des politiques publiques a connu de fortes impulsions politiques et des périodes de moindre investissement en France au cours des trente dernières années, **son institutionnalisation a globalement progressé**. Les pratiques évaluatives se sont diffusées et ont atteint un niveau de maturité élevé, qui demeure toutefois inégalement partagé entre les acteurs. Des clivages persistants entre l'administration et le monde académique limitent l'ancrage de la démarche évaluative dans les pratiques administratives et les réflexes politiques.

L'évaluation soulève des questions d'organisation, qui n'appellent pas nécessairement des modifications institutionnelles. Si le champ de l'évaluation en France ne paraît pas très structuré, ni coordonné, l'amélioration des conditions de réalisation des évaluations ne réside pas nécessairement dans la création de nouvelles instances. Certes, la Constitution affirme la mission d'évaluation du Parlement, alors que les moyens et compétences techniques sont principalement concentrés ailleurs et que le Parlement peine à valoriser ses travaux d'évaluation. Mais, la formation, le développement de partenariats avec les laboratoires universitaires et des échanges entre les différents acteurs de l'évaluation offrent des pistes d'amélioration.

S'il existe un *continuum* de pratiques évaluatives, adaptées à une grande diversité de situations et de matières, chaque évaluation doit cependant répondre à un noyau dur d'exigences ou de principes. Il paraît indispensable de conserver **une approche pragmatique** et de ne pas plaquer des schémas préconçus, pour **choisir les modalités d'analyse les plus adaptées** (aux objectifs, aux données et au temps disponibles...). Il est également déterminant de respecter les conditions qui garantissent la légitimité et la crédibilité de l'évaluation et de favoriser le développement de travaux de recherche évaluative qui, hors de toute commande, peuvent faire émerger des questions originales et s'inscrire dans le temps long.

L'évaluation doit faire face à plusieurs tensions, entre la rigueur méthodologique et le rythme effréné de l'action politique, entre les exigences d'indépendance et d'expertise, entre un besoin de connaissance et une réticence des responsables publics face aux critiques que pourrait porter une évaluation encore trop souvent perçue comme un contrôle ou un jugement.

L'évaluation n'est pas une fin en soi. Elle s'inscrit dans une pragmatique de l'action et de la vie démocratique. D'où la distinction avec les travaux purement scientifiques et la nécessité de l'inscrire dans le cycle de vie et de réforme des politiques publiques. Au-delà d'une distinction schématique entre l'évaluation gestionnaire ou à dominante quantitative, centrée sur les résultats, et l'évaluation participative et centrée sur les processus, les évaluations sont diverses et répondent en pratique à de multiples objets : mesure des impacts et de l'efficacité de la dépense publique, compréhension des mécanismes, aide à la décision, pilotage des politiques publiques, reddition de comptes, information et enrichissement du débat public, médiation entre les dirigeants, les experts et les citoyens.



2. Pour une évaluation des politiques publiques assumée et partagée

Trente ans après les travaux fondateurs conduits par le Commissariat général du plan, l'évaluation des politiques publiques apparaît plus que jamais comme un enjeu démocratique. À condition de trouver sa juste place dans notre vie politique, institutionnelle et administrative, elle peut contribuer au renforcement de la confiance dans la démocratie, en fondant le débat public sur des analyses fiables et partagées. La préoccupation majeure n'est plus tellement de développer les évaluations, mais de renforcer les synergies entre l'administration et la recherche, de mieux programmer les travaux évaluatifs, de garantir leur crédibilité auprès des citoyens pour en tirer des éléments utiles à la délibération et à l'action publique.

Dans cette recherche d'une meilleure utilisation de l'évaluation, les experts et les responsables politiques doivent exercer leurs missions respectives. La meilleure prise en compte de l'évaluation des politiques publiques ne doit pas opposer démocratie et épistocratie (gouvernement des experts). Il est en outre indispensable de rester conscient des **limites de l'évaluation** : elle ne vise qu'à rendre compte de ce que « *les gouvernements font, comment ils le font, et quelle différence cela fait* »¹⁴⁶. Elle doit aider à choisir de manière éclairée, mais ne saurait offrir des décisions prêtes à l'emploi. Il ne s'agit donc pas de systématiser l'évaluation, ni d'en faire le dernier horizon de l'action politique. En revanche, son utilité finale dépend largement de la capacité et de la volonté des autorités politiques de s'en saisir.

Considérer que la réalisation d'une évaluation rigoureuse, assortie de recommandations, devrait nécessairement conduire à des décisions conformes et purement rationnelles serait aussi illusoire que dangereux. Non seulement une évaluation peut comporter des biais et être complétée ou contredite par une autre, mais, *in fine*, les responsables politiques gardent leur liberté d'appréciation. Leur décision ne prend pas seulement en compte les résultats de l'évaluation. Elle résulte de paramètres institutionnels et culturels, de données liées au calendrier et aux options politiques, aux circonstances, à la situation sociale, budgétaire ou internationale. Tout en ayant conscience de ces multiples facteurs, plusieurs voies peuvent être envisagées afin de mieux intégrer l'évaluation aux processus de délibération et de décision pour renforcer la qualité et l'efficacité de l'action publique.

Il faut donc d'abord se donner les moyens d'une évaluation des politiques publiques pleinement légitime. Cette **légitimité** ne repose pas seulement sur des considérations institutionnelles renvoyant aux positions et compétences des commanditaires et des évaluateurs, elle englobe aussi les exigences de fiabilité et de crédibilité. Pour être praticable et **nourrir un cycle vertueux**, l'évaluation doit

146 V. Th. R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972.



ensuite être **adaptée** aux enjeux de la politique étudiée et au contexte dans lequel elle s'inscrit. Dès lors qu'« elle constitue un effort d'incorporation des procédures de recherche et d'analyse dans une pragmatique de l'action »¹⁴⁷, une approche pratique semble préférable à toute forme d'orthodoxie dans son organisation et sa conduite, pour peu que certaines exigences soient respectées. Enfin, pour être utile, elle doit être **partagée** entre les décideurs, les agents chargés de la mise en œuvre des politiques publiques et les citoyens. Le transfert de connaissance est une condition de sa réalisation et de son utilité sociale.

2.1. Se donner les moyens et l'ambition de mieux évaluer

2.1.1. Renforcer la commande et les moyens

2.1.1.1. Développer la commande parlementaire d'évaluations

Nul ne doit avoir le monopole de l'évaluation : le pluralisme des points de vue est indispensable et les questions à traiter sont trop nombreuses. La commande d'évaluation doit être plurielle et légitime. De la multiplicité des sources d'évaluation légitimes et fiables, voire de leur concurrence, naissent la confrontation et le partage des diagnostics, et une capacité à prendre en compte la complexité des questions qui animent le débat public. De la légitimité des commanditaires d'évaluation (institutions, collectivités, chercheurs) dépendent l'appropriation et la prise en compte de ses résultats.

La commande gouvernementale est importante en France et doit le demeurer, car elle témoigne de l'attention que l'exécutif apporte à la conduite des politiques dont il est responsable. Le Parlement est nettement plus en retrait, même s'il a accompli au cours de la dernière décennie des efforts significatifs pour mettre en œuvre sa mission d'évaluation des politiques publiques. Mais, en dépit de la réforme constitutionnelle de 2008 qui lui a donné un rôle de premier plan (v. *supra*, 1.1.1.5), il pilote ou commande encore peu d'évaluations. Il en est conscient, comme l'illustrent les échanges qui se sont tenus à l'Assemblée nationale lors des rencontres de l'évaluation en février 2020 ou comme le souligne le rapport de la commission des finances du Sénat sur l'évaluation de l'impôt sur la fortune immobilière et sur le prélèvement forfaitaire unique : le rapport affirme la volonté de remédier à la « *culture insuffisante de l'évaluation*¹⁴⁸ », constat décrit comme d'autant plus problématique « *qu'il s'accompagne d'une coopération insuffisante avec les parlementaires dans l'exercice de leur mission constitutionnelle d'évaluation et de contrôle de l'action du gouvernement*¹⁴⁹ ».

147 P. Duran, « L'évaluation des politiques publiques : les sciences sociales comme sciences de gouvernement », in *Idées économiques et sociales*, n° 193, septembre 2018, p. 7.

148 *Rapport d'information n°42, op.cit.*, p. 133.

149 *Rapport d'information n°42, op.cit.*, p. 134.



Comme le montrent plusieurs exemples étrangers, **le développement de la commande parlementaire est un puissant vecteur permettant de développer la place de l'évaluation dans le débat public et de la démocratiser**, en faisant du Parlement un médiateur entre l'expertise et les citoyens. Il est de haute importance, pour ce motif, que le Parlement poursuive et accentue son implication dans l'évaluation des principales politiques publiques. Les deux assemblées parlementaires sont maîtresses des modalités et des procédures, qui ne reposent pas nécessairement sur des moyens propres et qui peuvent s'appuyer sur ceux des acteurs de l'évaluation qu'elles peuvent solliciter :

- la Cour des comptes, qui a compétence, en vertu de l'article 47-2 de la Constitution issu de la révision constitutionnelle de 2008, pour les assister dans le contrôle de l'action du Gouvernement « *ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques* » (15 commandes lui ont été adressées dans ce cadre en 2019, 9 par l'Assemblée nationale et 6 par le Sénat) ;
- France Stratégie, opérateur gouvernemental disponible pour des commandes parlementaires¹⁵⁰ (le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale l'a sollicité deux fois depuis 2019, pour son rapport d'information du 20 février 2020 sur l'évaluation de la médiation entre les usagers et l'administration et pour son rapport d'information du 22 janvier 2020 sur l'évaluation des coûts et bénéfices de l'immigration en matière économique et sociale. Voir, *supra*, 1.1.2.2) ;
- les laboratoires universitaires ou les cabinets privés qui peuvent, dans leurs différentes spécialités, effectuer sur commande des travaux d'évaluation ou contribuer à de tels travaux.

Un projet de loi organique¹⁵¹ prévoit en outre qu'au titre de sa contribution à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental, le CESE puisse être saisi par le Gouvernement ou le Parlement d'une demande d'avis sur la mise en œuvre d'une disposition législative entrant dans son champ de compétence.

L'implication renforcée du Parlement dans la commande d'évaluations n'implique donc pas nécessairement la constitution de structures ou d'équipes internes supplémentaires. Elle implique en revanche deux choses. En premier lieu, de disposer de cadres formés aux méthodes d'évaluation afin de pouvoir assister de façon pertinente les élus dans **la définition du champ des évaluations commandées**, des objectifs assignés aux travaux et dans le suivi des études. Il faut en effet des compétences pour être un bon commanditaire d'évaluation et **pour élaborer un cahier des charges pertinent et efficace**. Il importe, en second lieu, d'intégrer la temporalité des travaux d'évaluation, qui n'est pas nécessairement en phase avec celle des travaux législatifs. À cet égard, l'articulation des travaux d'évaluation avec le processus de vote des lois de finances paraît particulièrement féconde (cf. *infra* 2.3.1.2 *Donner plus de portée à l'évaluation de la performance dans le cadre de la LOLF*).

150 Sur le positionnement de France Stratégie et son éventuelle évolution, v. *infra* 2.1.3.1.

151 Projet de loi organique relatif au Conseil économique, social et environnemental, n° 3184, déposé le mardi 7 juillet 2020, dont l'article 2 tend à modifier l'article 3 de l'ordonnance n° 58-1360 du 29 décembre 1958.



La montée en puissance du Parlement pourrait **faciliter l'intégration de l'exigence de participation des parties prenantes**, voire de citoyens au sens le plus large, qui est l'une des dimensions importantes du processus d'évaluation. Cette dimension est bien illustrée par l'évaluation du dispositif Parcoursup, issu de la loi relative à l'orientation et à la réussite des étudiants, que le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale a confiée à la Cour des comptes en octobre 2018. La méthode évaluative mise en œuvre par la Cour s'est notamment appuyée sur un ensemble de consultations des acteurs impliqués dans la réussite de la réforme (établissements scolaires, étudiants, parents d'élèves, chercheurs en sciences de l'éducation...), incluant des visites dans 9 universités et 17 lycées, représentatifs en termes de filières, de taille et d'implantation, ainsi qu'une enquête par questionnaire auprès des 72 universités et deux sondages effectués, l'un, auprès de trois cohortes de 50 000 élèves, l'autre auprès de 10 000 professeurs.

Les parties prenantes d'une politique évaluée ne sont pas des experts, mais leurs avis complètent les analyses de ces derniers et l'information des représentants de la nation.

Un dernier point mérite d'être souligné s'agissant de l'importance du rôle du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques : c'est **l'exigence qui doit être la sienne en matière d'étude d'impact des projets de loi** qui lui sont soumis, en aval du contrôle exercé par le Conseil d'État. En dépit du contrôle peu contraignant exercé par le Conseil constitutionnel¹⁵², il importe que les assemblées parlementaires appuient leur examen des projets sur les éléments d'évaluation présentés dans les études d'impact et qu'elles se servent également de ces études dans le cadre du suivi de l'application des lois.

Proposition n° 1 - Développer la commande parlementaire, pour démocratiser l'évaluation des politiques publiques et l'inscrire dans le débat public, en faisant du Parlement un médiateur entre les experts et les citoyens : poursuivre le renforcement des compétences nécessaires pour commander des évaluations, développer les liens avec les laboratoires universitaires, intégrer l'exigence de participation des parties prenantes et des citoyens.

2.1.1.2. Assurer la production et l'exploitation de données fiables et partagées

Il n'y a pas d'évaluation crédible sans données fiables et partagées. Le travail des statisticiens de l'Insee et des services statistiques ministériels doit à cet égard être salué. Ils assurent en effet la fiabilité des données par le respect des normes statistiques européennes et par la diversité des lieux de production. Il paraît donc indispensable de garantir les capacités de production de statistiques à des fins de simulation des effets et d'évaluation *ex ante*, *in itinere* et *ex post* des politiques publiques.

Or, toutes les données existantes ne sont pas exploitées : ainsi, les données de l'imprimé fiscal unique ou des déclarations de TVA ne sont utilisées qu'à des fins

152 V. sa [décision n° 2014-12 FNR](#) du 1^{er} juillet 2014, *supra* 1.3.1.1.

de contrôle, mais ne sont pas extraites à des fins d'évaluation et de recherche. Par ailleurs, les services d'inspection sont encore, pour nombre d'entre eux, sous-dotés en compétences d'exploitation des données statistiques. Certains services de production statistique et d'évaluation voient leurs moyens diminuer, au point que des bases de données ne peuvent plus être exploitées (dans le domaine de la santé par exemple), alors que le développement des *big data* permet au secteur privé de développer ses propres ressources. La **préservation des capacités de production et d'exploitation des données** constitue pourtant un enjeu majeur pour l'État et les collectivités publiques. L'évaluation, comme la recherche, ne peuvent en effet utiliser que des données organisées. Les données en vrac ne sont guère utiles. L'État doit ainsi se donner les moyens de **structurer les données massives, y compris les bases de gestion administratives**. Ce champ de la structuration des données ne doit pas être laissé à la seule sphère privée. L'Insee et les services statistiques ministériels doivent y jouer un rôle de premier plan. Cela suppose également une plus grande capacité à héberger en toute sécurité des données sensibles. Cet enjeu de souveraineté pourrait également être porté à l'échelle européenne.

Les **données des collectivités territoriales** doivent être davantage prises en compte pour améliorer les conditions d'évaluation des politiques publiques qu'elles partagent avec l'État (cf. le travail lancé par l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales et le point 2.1.3.2). Si certaines politiques sont décentralisées, dans une logique de subsidiarité, il importe néanmoins que les données permettant d'analyser la mise en œuvre et les effets de ces politiques puissent être exploitées à des fins d'évaluation. On observe d'ailleurs que dans certains pays fédéraux comme les États-Unis ou la République fédérale d'Allemagne, les disparités de traitement des données entre les États ou les *länder* constituent une limite à l'évaluation des politiques publiques décentralisées. En France, la décentralisation des politiques sociales entraîne aujourd'hui un déficit d'information sur les prestations délivrées par les communes et les départements. La remontée de données individuelles se révèle très complexe et peut faire obstacle à l'évaluation des politiques publiques ainsi conduites. Il ne paraît donc pas souhaitable que les départements, les régions et les collectivités d'outre-mer développent isolément des systèmes statistiques qui ne seraient pas compatibles. Aussi paraît-il opportun que l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales élabore, en lien avec l'Insee et les services statistiques ministériels, un référentiel commun, afin de coordonner et d'harmoniser les statistiques publiques locales.

Enfin, si les services statistiques doivent produire les données et les rendre accessibles, ils doivent également **expliquer leurs modalités de production**, afin de permettre au public d'en identifier l'origine et d'en apprécier la fiabilité. Les services statistiques ministériels gagneraient donc à intensifier leur communication en ce sens, afin de renforcer la confiance dans les statistiques qu'ils produisent.

Pour **renforcer la confiance des citoyens dans les statistiques publiques**, pour leur permettre d'y accéder plus facilement et de disposer d'outils de présentation et de compréhension des données, plusieurs pistes doivent être développées par les acteurs de la statistique publique. Il paraît ainsi souhaitable que les attentes



des citoyens puissent être davantage prises en compte par les producteurs de statistiques. L'Assemblée plénière du Conseil national de l'information statistique¹⁵³ comprend d'ailleurs des représentants de l'Assemblée nationale, du Sénat et du CESE, des syndicats, des collectivités territoriales, des chercheurs et des personnalités qualifiées. Des associations participent aux travaux des commissions thématiques, dont les présidents donnent un avis sur l'opportunité des enquêtes des services producteurs de la statistique publique qui leur sont présentées.

Enfin, alors que les **réseaux sociaux** favorisent la circulation de fausses informations et d'informations qui peuvent appeler une vérification approfondie, la prise en compte des données issues de la statistique publique, leur discussion et leur explication pourraient être favorisées par le développement de partenariats forts avec les écoles de journalisme, avec les médias et par une diffusion active et attractive des données publiques sur ces réseaux, que l'Insee et plusieurs SSM ont commencé à développer.

Proposition n° 2 - Entretenir et renforcer les capacités publiques de production, d'hébergement et d'organisation des données, afin de garantir la possibilité de conduire des évaluations fiables sur l'ensemble des politiques publiques.

Coordonner et harmoniser les statistiques publiques locales afin de permettre l'évaluation des politiques publiques décentralisées. Cette coordination devrait être conduite par les collectivités territoriales et l'Insee.

Prendre davantage en compte les attentes des citoyens dans les débats sur la production des statistiques publiques. Développer des partenariats forts entre les producteurs de statistiques publiques et les écoles de journalisme et les médias. Renforcer la présence des services statistiques ministériels sur les réseaux sociaux et communiquer non seulement de façon à rendre accessibles les statistiques publiques, mais à expliquer leurs modalités de production.

2.1.1.3. Préserver les capacités publiques d'évaluation et assurer le financement pérenne des évaluations de politiques publiques

Si le nombre des évaluations conduites en France est globalement satisfaisant, **les services qui sont chargés des études, au sein de la sphère publique, n'ont pas toujours les budgets et les équipes nécessaires pour les conduire ou les commander dans de bonnes conditions.** Il en résulte une faiblesse structurelle. Dans son analyse des revues de dépenses réalisées en France ces dernières années, notamment la RGPP de 2008 à 2012, l'OCDE estime¹⁵⁴ que les travaux n'ont pas pu être suffisamment fondés sur des évaluations, à la différence de ceux réalisés au Canada ou en Irlande. Le recours à des cabinets privés a, pour une part, révélé un déficit d'investissement dans les capacités d'évaluation propres à l'administration.

153 [Article 5](#) du décret n° 2009-318 du 20 mars 2009 relatif au Conseil national de l'information statistique, au comité du secret statistique et au comité du label de la statistique publique.

154 Examens de l'OCDE sur la gouvernance publique: [France : Une perspective internationale sur la Révision générale des politiques publiques](#), OCDE (2012).

Si, comme cela a été souligné précédemment, le recours à des expertises privées est parfaitement légitime pour certains travaux, les autorités publiques doivent avoir la capacité de piloter et de suivre les travaux qu'elles commandent, à commencer par la définition du cahier des charges.

Il est important, pour ce motif, de doter les administrations de l'État responsables de politiques de long terme de structures permanentes dédiées à l'évaluation, à la prospective et au suivi du temps long (v. sur ce point, *infra* 2.3.2.3), sur le modèle de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance de l'éducation nationale (DEPP), du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) ou du Centre d'analyse, de prévision et de stratégie (CAPS) du ministère des affaires étrangères. Ces structures et tous les services contribuant aux évaluations, en particulier les services statistiques ministériels, doivent **disposer de moyens humains et financiers préservés, voire renforcés**. Plusieurs de ces services, comme la DARES et la DREES, exercent en effet des missions d'études et d'animation de la recherche (appels d'offre pour la réalisation d'évaluations), qui supposent qu'elles disposent du budget nécessaire pour recruter des conseillers scientifiques et des *data scientists*. Ces spécialistes sont recherchés sur le marché de l'emploi et ne peuvent être attirés et retenus dans la sphère publique sans visibilité sur les moyens de les rémunérer. Ils sont indispensables notamment à la réalisation des enquêtes flash qui portent sur des problématiques urgentes rendant difficile l'appel à des prestataires extérieurs. Ainsi, la DRESS a pu réaliser une telle enquête sur le fonctionnement des établissements et services de l'aide sociale à l'enfance pendant la période de confinement liée au Covid-19¹⁵⁵. La DREES s'appuie sur de telles compétences pour des travaux de plus longue haleine, tels que le pilotage du troisième volet du dispositif de suivi et d'évaluation portant sur la question des inégalités sociales et de la variabilité territoriale de la stratégie nationale de santé 2018-2022¹⁵⁶. Pour mettre en œuvre cette mission, la DREES procède à un traitement de données à caractère personnel qui consiste à enrichir les données de l'échantillon démographique permanent (EDP) géré par l'Insee d'informations issues du système national des données de santé (SNDS) piloté par la Caisse nationale de l'assurance maladie (CNAM).

Sans méconnaître la nécessité d'une gestion parcimonieuse des crédits de fonctionnement de l'État et de l'ensemble des autres collectivités publiques, l'amélioration de notre dispositif national d'évaluation des politiques publiques nécessite suppose la **sanctuarisation des moyens financiers et humains consacrés à cette fonction**.

L'évaluation de certaines grandes politiques de l'État ne rencontre pas de difficulté dans la mesure où, selon un schéma idéal, leur financement est prévu dès leur conception (*cf.* 2.2.2.2.), comme l'illustre, par exemple, l'évaluation du CICE qui, à l'issue d'un appel à projets, a été évalué par trois équipes de chercheurs aux

155 <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/open-data/etablissements-de-sante-sociaux-et-medico-sociaux/article/l-enquete-flash-sur-le-fonctionnement-des-etablissements-et-services-de-l-aide>

156 <https://drees.solidarites-sante.gouv.fr/etudes-et-statistiques/open-data/etat-de-sante-et-recours-aux-soins/article/EDP>



approches méthodologiques différentes, ou l'évaluation socio-économique des projets du Grand plan d'investissement. Mais, pour les projets de moindre ampleur dont l'évaluation et le financement n'ont pas été prévus dès la conception de la politique publique, l'existence de crédits dédiés et sanctuarisés conditionne la réalisation des évaluations et, par voie de conséquence, le pilotage éclairé que peuvent effectuer les responsables publics.

L'effort financier que cela implique, en ces temps de grandes tensions budgétaires, est d'autant plus mesuré qu'il offre **l'opportunité d'un examen lucide sur le périmètre des politiques publiques qui méritent de faire l'objet d'évaluations onéreuses.**

Il serait vain et contre-productif, en effet, de prétendre systématiser les évaluations. Au contraire, il importe de fixer des priorités et de graduer l'effort selon les sujets traités. S'il le faut, faire moins mais mieux, en misant sur le long terme, pour construire peu à peu un corpus solide sur les champs politiques dont les enjeux sont les plus forts. Il n'est pas matériellement possible de tout évaluer et ce n'est probablement pas souhaitable non plus si l'on prend en considération le temps nécessaire aux travaux et à leur analyse. Il est en revanche nécessaire d'évaluer de façon pertinente les projets (*ex ante*) ou les réformes entreprises (*ex post*) qui engagent de façon importante les finances publiques ou qui sont destinés à produire des effets sur une part importante de la population ou des acteurs économiques. Il est souhaitable que cette question fasse l'objet d'**un cadrage général, selon des critères clairs, comme cela a été fait, dans le domaine de l'évaluation socio-économique**, pour les projets d'investissement. Ainsi, toute politique ayant un coût prévisionnel ou, selon une acception plus large retenue dans certains pays de l'OCDE, un impact économique supérieur à un certain seuil – qui pourrait être de l'ordre d'un milliard d'euros en ce qui concerne le coût budgétaire – ou ayant une incidence sur une importante fraction de la population (et pas seulement sur des catégories très circonscrites) devrait obligatoirement faire l'objet d'un dispositif budgété d'évaluation, *ex ante, in itinere et ex post*. En toute hypothèse, il importe que les commanditaires institutionnels d'évaluation **définissent les politiques publiques qui doivent être évaluées en priorité**, en tenant compte des attentes de citoyens, et assument leurs choix, ce qui sera le meilleur gage d'une appropriation des travaux.

Proposition n° 3 – Évaluer en priorité les politiques publiques qui engagent de façon significative les finances publiques ou visent à produire des effets sur une part importante de la population.

Préserver les budgets des services statistiques ministériels afin de leur permettre de réaliser et de commander des études.

Doter les ministères – ou groupes de ministères – qui ne le sont pas encore de structures dédiées à l'évaluation, afin de combler le déficit d'évaluation dans certains secteurs

2.1.2. Former et décloisonner les évaluateurs

2.1.2.1. Développer la formation à l'évaluation

Les commanditaires publics d'évaluations ont un besoin d'expertise qui se manifeste dès l'amont du processus, lorsqu'il s'agit de définir ce qui est attendu de l'évaluation, mais également lorsqu'il s'agit de la conduire voire de l'interpréter. Ils doivent par conséquent pouvoir disposer des compétences nécessaires à l'élaboration de cahiers des charges et, lorsque leurs services sont associés aux travaux, à la pratique des études.

Les compétences peuvent bien sûr se trouver à l'extérieur des administrations et il faut se féliciter de l'existence d'un écosystème privé assez dynamique de cabinets spécialisés, de tailles diverses, qui offrent leurs services aux administrations publiques pour leurs demandes d'évaluation. Mais ces administrations devraient idéalement **rechercher un équilibre entre internalisation et externalisation des travaux d'évaluation**. L'**internalisation** permet d'en mesurer l'utilité comme outil de pilotage et de conception des politiques publiques, d'assurer la compréhension et l'utilisation des résultats, de renforcer la **capacité à commander et à piloter des études**, à connaître les exigences de l'évaluation, à en comprendre les méthodes et à nouer des partenariats en la matière avec des acteurs extérieurs. Dans un objectif d'appropriation des résultats de l'évaluation, il faut au moins que le commanditaire assure la définition et le suivi de la démarche évaluative. L'**externalisation** permet d'accroître les capacités et de bénéficier d'expertises indisponibles en interne, en faisant notamment appel à des chercheurs pour des analyses quantitatives ou à des cabinets privés pour la réalisation d'enquêtes qualitatives sur le terrain. Elle contribue également à garantir l'indépendance et la **crédibilité** de l'analyse. Ce dernier aspect est d'autant plus important que la politique évaluée est sensible et sujette à contestations. Pôle emploi, par exemple, fait appel à des prestataires extérieurs pour mener à bien les évaluations sur les sujets les plus sensibles¹⁵⁷. La direction des statistiques et de l'évaluation de Pôle emploi illustre bien la complémentarité entre les compétences internes et externes : son pôle d'évaluation comprend une dizaine de personnes, dont des économètres et des sociologues, qui conduisent des évaluations ou commandent des travaux d'évaluation à des prestataires ou chercheurs de renom.

Le **développement de compétences internes** en matière d'évaluation (ou « endogénéisation ») doit donc être recherché, **au sein de l'État comme des collectivités territoriales** et porter, pour ce qui concerne les recrutements, sur des profils diversifiés et complémentaires, comme avait commencé à le faire, au niveau national, le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) en 2013 et comme s'efforcent de le faire, dans la limite de leurs moyens budgétaires, plusieurs inspections ministérielles. Croiser les compétences (économistes, sociologues, administrateurs...) est un gage de réussite (*cf. infra*, 2.1.3.3).

157 Ce fut notamment le cas pour l'évaluation de l'externalisation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, qui a conclu à la moindre efficacité de l'accompagnement assuré par le secteur privé.



En dépit des efforts déployés par certaines institutions publiques qui sont en pointe dans ce domaine (Cour des comptes et France Stratégie en particulier), **la formation à l'évaluation est en recul ces dernières années dans la sphère publique**, tant au niveau national (du fait notamment de la disparition de la dynamique qui avait été suscitée par les travaux du SGMAP et du Conseil interministériel de la modernisation de l'action publique entre 2012 et 2017), qu'au niveau territorial (le CNFPT et l'INET ayant réduit leur offre de formation en la matière). Les laboratoires universitaires spécialisés contribuent à la formation de titulaires de masters et de doctorants, mais leur nombre reste insuffisant comme en témoignent les difficultés rencontrées par de nombreuses collectivités publiques, nationales ou locales, qui cherchent à recruter des agents formés aux méthodes évaluatives. Le secteur a un besoin de recrutement d'autant plus fort que les jeunes diplômés en matière d'évaluation peuvent être rapidement happés par des secteurs opérationnels, en raison de leurs capacités d'analyse et d'adaptation à une multiplicité de sujets.

À l'École nationale d'administration (ENA), qui forme les cadres administratifs supérieurs de l'État, la formation à l'évaluation des politiques publiques se déroule sur une seule journée (deux dans le cadre de la formation continue). Si la nouvelle maquette pédagogique de l'ENA prévoit un développement des enseignements relatifs à l'évaluation des politiques publiques, la réforme annoncée de la formation des futurs hauts fonctionnaires **offre l'occasion d'envoyer un message volontariste** en renforçant cette formation. Cela ne peut pas reposer sur la seule augmentation du volume des enseignements dispensés en cours de scolarité : une nouvelle dynamique de formation passe par le **développement de liens et de partenariats avec le monde académique**. L'école qui forme les cadres supérieurs de l'État devrait à cet effet se doter, par exemple sous la forme d'une chaire spécialisée, d'un **centre de recherche de haut niveau sur l'évaluation des politiques publiques, au confluent de l'administration publique et de l'université**. La convention de partenariat signée en janvier 2020 entre l'ENA et l'université Paris Sciences et Lettres (PSL) offre un cadre qui s'y prêterait remarquablement et qui pourrait être renforcé par les liens internationaux que chacun de ces deux établissements a noués depuis plusieurs années.

L'offre renforcée de formation gagnerait à ne pas être réservée aux étudiants et aux fonctionnaires et à être proposée, d'une part, aux élus et, d'autre part, aux journalistes, selon des modules dédiés et par des opérateurs appropriés (France Stratégie, CNFPT, école d'administration...). Les uns et les autres jouent en effet un rôle de premier plan pour crédibiliser et diffuser les travaux d'évaluation des politiques publiques.

Proposition n° 4 - Développer la formation initiale et continue à l'évaluation des politiques publiques auprès des responsables et futurs responsables publics. Créer un centre de recherche de haut niveau au sein de l'école nationale d'administration. Ouvrir des modules de formation aux élus et journalistes. Favoriser l'internalisation de l'évaluation des politiques publiques au sein des administrations publiques et, notamment, des collectivités territoriales.

2.1.2.2. Décloisonner les évaluateurs

Le développement d'une offre de formation publique permettrait par ailleurs de décloisonner l'évaluation, qui reste trop sectorielle et dont l'organisation reflète, dans les services de l'État, celle des ministères. Les compétences partagées et les modalités de mise en œuvre de certaines politiques publiques justifient que puissent intervenir conjointement des évaluateurs de plusieurs origines (corps d'inspection, universités, collectivités territoriales). Les travaux croisant les approches et les compétences se développent, à l'initiative notamment d'inspections ministérielles ou interministérielles (IGF, IGA, IGAS) dans le cadre de missions conjointes, mais **la sphère administrative et le monde académique ne combinent pas suffisamment leurs pratiques évaluatives**. La Cour des comptes a commencé à le faire, en associant fréquemment à ses travaux des acteurs académiques et des spécialistes des données dont les travaux sont repris dans ses rapports.

Le **développement d'allers-retours entre le monde universitaire et la sphère administrative**, à l'exemple de ce qui a été mis en place aux États-Unis (cf. 1.3.3.2), permettrait de contribuer à ce décloisonnement et à la montée en puissance des compétences publiques en matière d'évaluation. Les grandes administrations de l'État en charge du pilotage de politiques publiques, peut-être même celles de régions ou de métropoles, pourraient contribuer à cette dynamique en offrant à des chercheurs, à temps plein ou partiel, par détachement ou par contrat, des postes temporaires d'experts dédiés à des travaux d'évaluation. Les intéressés y trouveraient de leur côté un enrichissement de leur pratique pouvant être valorisé dans leurs publications. C'est dans ce même esprit que les députés Valérie Petit et Pierre Morel-à-L'Huissier proposaient, dans leur rapport d'information du 15 mars 2018¹⁵⁸, de « *créer des conventions entre universités et administrations permettant à des doctorants de préparer leur thèse sur l'évaluation des politiques publiques tout en acquérant une expérience administrative de terrain et à l'administration de disposer d'évaluations de qualité* ». Si l'administration doit permettre à des chercheurs de la rejoindre pendant quelques années pour participer au pilotage de travaux d'évaluation répondant à certaines exigences méthodologiques, **cette participation doit ensuite pouvoir être valorisée dans le parcours universitaire**.

Le Parlement pourrait lui aussi accompagner ce processus en amplifiant ses initiatives des dernières années (organisation d'événements tels que le Printemps de l'évaluation, commande de travaux à des laboratoires universitaires).

Proposition n° 5 - Favoriser le croisement des approches et la réalisation d'évaluations conjointes par des évaluateurs de formations et d'origines professionnelles diverses. Encourager les allers-retours entre le monde universitaire et la sphère administrative.

158 Rapport d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/cec/115b0771_rapport-information



2.1.3. Coordonner et programmer les évaluations

2.1.3.1. Renforcer la conduite et la programmation des évaluations

Si l'éparpillement des acteurs n'est pas nécessairement un frein au développement de l'évaluation des politiques publiques, il présente néanmoins l'inconvénient de ne pas favoriser une dynamique d'ensemble, du fait d'un manque de référentiels communs, d'un déficit de programmation et d'une dispersion des ressources et des résultats. On ne peut donc pas faire l'économie d'une réflexion sur l'organisation de l'évaluation des politiques publiques.

Il ne s'agit en aucune façon de regrouper les acteurs de l'évaluation, dont la diversité est au contraire une richesse, mais de structurer davantage les échanges entre eux. Cette structuration, dont certains se sont déjà préoccupés (Assemblée nationale, Société française de l'évaluation), doit respecter la diversité des lieux et des sources d'évaluation et relever d'une organisation souple.

Le besoin, sur lequel s'accordent d'ailleurs tous ceux qui contribuent en France aux évaluations, est celui d'**un espace d'échange offrant plusieurs fonctions d'intérêt commun** :

- l'animation du réseau des évaluateurs (si beaucoup se connaissent au niveau national, nombre de collectivités territoriales et d'universités de province se sentent isolées);
- l'organisation de canaux d'échange sur les bonnes pratiques ;
- l'appui technique et méthodologique à la commande et à la conduite des travaux d'évaluation sollicités par les acteurs institutionnels (élaboration d'un référentiel commun pour la conception d'un cahier des charges et les méthodes utilisables, annuaire des chargés d'évaluation, appui pour l'accès aux données, élaboration d'un guide de l'évaluation des actions publiques locales), ainsi qu'une mise en relation des chargés d'évaluation des administrations et du monde académique ;
- l'identification des points faibles et des secteurs appelant un renforcement des évaluations ou des travaux prioritaires ;
- la mise en place d'un dispositif de recensement des travaux, de synthèse, de diffusion et d'accès à leurs résultats comme aux évaluations réalisées à l'étranger.

Ce réseau pourrait en outre échanger sur **des programmes pluriannuels d'évaluations** permettant de donner une plus grande visibilité aux travaux, de cibler et partager quelques enjeux prioritaires de long terme et de définir les moyens nécessaires. La programmation des travaux est d'ores et déjà présente dans l'organisation d'un certain nombre de collectivités ou de services qui planifient leurs évaluations.

Ces différentes fonctions pourraient être assumées selon **plusieurs scénarii institutionnels**.

* Elles pourraient, selon un premier schéma, être confiées à une structure existante, disposant à la fois de la reconnaissance de ses pairs et des moyens nécessaires.



France Stratégie répond à ces critères. Héritier du Commissariat général du plan, combinant des fonctions de prospective et d'évaluation (voir, sur l'intérêt de cette dualité, *infra* 2.3.2.3.), la qualité de ses travaux et de ses méthodes, qui associent systématiquement l'ensemble des parties prenantes, est unanimement reconnue et la structure est parvenue à articuler de façon remarquable l'analyse des politiques publiques, support de l'évaluation, avec le monde académique. France Stratégie anime d'ores et déjà un réseau de sept organismes publics ayant des compétences sectorielles dans des domaines contribuant aux évaluations, Conseil d'analyse économique, Conseil d'orientation des retraites, Conseil d'orientation pour l'emploi, Haut Conseil de la famille, de l'enfance et de l'âge, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance maladie, Haut Conseil du financement de la protection sociale, Centre d'études prospectives et d'informations internationales) et apporte son appui au Haut conseil pour le climat.

Institution autonome placée auprès du Premier ministre, France Stratégie a commencé à répondre à des sollicitations du Parlement et pourrait à terme voir sa gouvernance évoluer afin d'accueillir des représentants des deux assemblées, des élus territoriaux et des universitaires. L'évaluation ne représente aujourd'hui que 20% de l'activité de France Stratégie qui apporte pour l'essentiel au Gouvernement des contributions en matière de prospective et d'analyse sur les grandes orientations des politiques économiques et sociales. Sans porter atteinte à ses capacités dans ces domaines, **l'évolution de son positionnement** à l'égard des pouvoirs exécutif et législatif pourrait justifier une augmentation significative de ses activités d'évaluation.

Ce positionnement renforcé de France Stratégie pourrait s'accompagner d'un **partenariat approfondi avec la Cour des comptes** ; les synergies entre ces deux institutions, l'une administrative, l'autre juridictionnelle, et le Parlement, auquel elles apportent toutes deux des contributions, faciliteraient la montée en puissance des travaux d'évaluation, d'autant que la Cour des comptes peut animer le réseau des chambres régionales qui ouvre vers l'évaluation des politiques territoriales.

* Un autre schéma de coordination entre les évaluateurs pourrait consister à confier les fonctions d'intérêt commun à **une fondation de l'évaluation des politiques publiques**, susceptible le cas échéant de répondre aux commandes du Parlement, du Gouvernement, voire d'autres acteurs de la vie démocratique, qui en seraient membres. Une telle structure pourrait être adossée, si on estimait souhaitable de conforter sa place dans la sphère publique, à un haut conseil de l'évaluation, tel que l'a suggéré le député Pierre Morel-à-L'Huissier dans le rapport d'information du 15 mars 2018 sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques qu'il a présenté avec la députée Valérie Petit. Le statut de fondation permettrait d'associer de façon institutionnelle et financière l'ensemble des partenaires, publics et privés, qui le souhaiteraient et de consolider l'indépendance de la structure. Cette fondation présenterait par ailleurs l'intérêt de pouvoir favoriser, à partir du réseau des évaluateurs, la constitution d'équipes susceptibles de **répondre, par exemple, aux appels d'offres émis par la Commission européenne** dans le cadre de l'évaluation *ex ante* des projets de normes de l'Union européenne.



* Un troisième schéma consisterait à **faire porter les fonctions d'intérêt commun par le Parlement** qui pourrait, s'il acceptait cette responsabilité, s'associer avec la Cour des comptes et la Société française de l'évaluation. Les rencontres de l'évaluation organisées depuis 2019 à l'Assemblée nationale ont ouvert à cet égard une piste prometteuse et ce schéma serait en phase avec le rôle éminent que doivent jouer, en vertu de la Constitution, les deux assemblées parlementaires en complément de leur mission de contrôle. Cette responsabilité impliquerait la constitution d'une plateforme commune à l'Assemblée nationale et au Sénat, qui pourrait par exemple être adossée à l'organe commun qu'est déjà l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, et la mise à sa disposition du minimum de moyens humains et financiers nécessaires à l'exercice de ses missions. Une telle structure devrait impérativement associer des chercheurs, des experts de la statistique publique et des praticiens de la conduite des politiques publiques. Elle n'aurait pas, dans la configuration qui est ici évoquée, un rôle très différent de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques qui a existé de 1966 à 2001 (cf. 1.1.1.4.). Les missions mentionnées pour l'avenir ne concernent que l'animation et coordination du réseau des évaluateurs de politiques publiques.

Proposition n° 6 - Structurer la communauté évaluative française autour d'un réseau dédié aux fonctions d'intérêt commun, pour mieux programmer et organiser les évaluations, tout en respectant et en encourageant la diversité des commanditaires et des évaluateurs.

2.1.3.2. Prendre en compte l'approche territoriale

Il est doublement important que les collectivités territoriales, du moins celles qui en ont les moyens, s'impliquent dans l'évaluation des politiques publiques. Ce processus constitue en premier lieu, pour elles, un outil de pilotage très utile pour la conduite des politiques publiques relevant de leurs compétences propres. En second lieu, **un nombre croissant de politiques publiques est partagé entre l'État et les différents niveaux d'administration décentralisée**, de sorte que l'évaluation, *ex ante*, *in itinere* ou *ex post* requiert des regards croisés.

Même si la fusion des régions intervenue à la suite de la réforme de 2015 a temporairement freiné les travaux d'évaluation conduits par ces collectivités, le paysage de l'évaluation territoriale est encourageant. Les régions, les grandes agglomérations et nombre de départements se sont dotés de capacités d'évaluation, soit en interne, soit en faisant appel à des prestataires extérieurs, soit encore en recourant à l'évaluation interne et à l'évaluation extérieure. Certaines collectivités ont élaboré des indicateurs qui leur permettent, notamment, d'établir des comparaisons entre elles.

Le Comité des finances locales joue un rôle central pour appuyer ce processus, par l'intermédiaire de sa formation spécialisée qu'est l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale (OFGL) issu de la loi NOTRe du 7 août 2015 et régi par l'article L.1211-4 du code général des collectivités territoriales. L'OFGL s'appuie sur un comité scientifique et technique (composé notamment de représentants de la Cour des comptes, de l'Insee, de directions d'administration centrale, de



la Caisse des dépôts et consignations et de personnalités qualifiées). Il oriente prioritairement ses travaux sur la fiscalité, l'analyse des dépenses d'investissement et la modernisation des indicateurs. Il œuvre également à la montée en puissance **d'une plateforme de données financières et de gestion du secteur public local**, créée en février 2020 (data.ofgl.fr). Ce portail numérique, construit avec l'appui d'universitaires et de l'Insee, donne accès aux données qui y sont versées pour permettre le partage, l'analyse et la réutilisation dans un objectif d'amélioration des politiques publiques. Cette plateforme propose un outil statistique permettant de comparer les communes en fonction de plusieurs variables et caractéristiques. Elle constitue une innovation de grande importance pour les progrès futurs de l'évaluation des politiques publiques sur l'ensemble du territoire national.

Les besoins ne doivent pas être sous-estimés car **les politiques décentralisées, surtout lorsqu'elles sont partagées entre l'État et les collectivités territoriales ou entre plusieurs niveaux de collectivités, restent en retrait en matière d'évaluation, ex ante comme ex post**. Cela résulte, en premier lieu, d'insuffisances en matière de données : pour résumer, celles-ci sont souvent disponibles mais rarement traitées pour être utilisables et, jusqu'à la création récente de la plateforme data.ofgl.fr, elles ne faisaient pas l'objet de remontées automatiques au profit des organismes susceptibles de produire des statistiques. La montée en puissance des intercommunalités et, plus encore, l'instabilité de leurs périmètres et de leurs compétences, ne facilite pas non plus ce processus. Les insuffisances résultent, en second lieu, **des efforts encore trop modestes de coordination des évaluations entre l'État et les collectivités** et entre ces dernières lorsqu'elles se partagent des compétences.

Plusieurs acteurs de l'évaluation s'efforcent de pallier cette situation. C'est le cas, en particulier de la Cour des comptes qui anime, à cet effet, le réseau des chambres régionales des comptes dans le cadre d'enquêtes thématiques portant sur des évaluations de politiques publiques locales. Il lui arrive de le faire à la demande du Parlement comme en témoigne la demande du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale qui l'a conduite à mener une enquête sur « l'accès aux services publics dans les territoires ruraux » publiée en mars 2019. Pour son évaluation de la politique de logement social, la Cour des comptes s'est associée aux chambres régionales des comptes de Nouvelle-Aquitaine, d'Auvergne-Rhône-Alpes, d'Île-de-France et des Pays de la Loire ; elle a réalisé une enquête en ligne auprès de l'ensemble des organismes HLM, une collecte de données à partir des bases statistiques nationales et des enquêtes de terrain dans six territoires¹⁵⁹. Les inspections générales ministérielles ou interministérielles s'efforcent, elles aussi de conduire des évaluations associant les collectivités territoriales concernées, mais ce processus nécessite du temps et des moyens dont elles ne disposent pas toujours.

L'évaluation des politiques publiques conduites **dans les départements et collectivités d'outre-mer** suppose également une coopération des différents acteurs intéressés. Les nombreuses missions réalisées chaque année par

¹⁵⁹ Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise, Grenoble-Alpes métropole, département de la Haute-Vienne, Nantes Métropole, métropole Nice-Côte d'Azur, communauté d'agglomération de Valenciennes Métropole.



L'Inspection générale de l'administration (IGA) dans les territoires d'outre-mer illustre combien leur situation géographique et institutionnelle particulière nécessite une approche adaptée. L'IGA a ainsi analysé en 2019, dans le cadre d'une mission inter-inspections, les évolutions de l'organisation et des compétences de l'État et des collectivités à Mayotte. Elle a également évalué les moyens d'action de l'État pour enrayer le taux élevé de suicides observé dans des communautés amérindiennes de Guyane, principalement parmi les jeunes et les femmes, en mobilisant élus, fonctionnaires, représentants des différentes communautés, mais également anthropologues et médecins. Elle a ainsi été en mesure de recommander la construction d'un collège dans la zone concernée, ainsi que la mise en place de formations en ethno-psychologie pour les médecins locaux.

En amont des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales, **la recherche d'évaluations *ex ante* elles aussi partagées mérite une attention particulière.** Les acteurs locaux d'une politique sont d'autant plus disposés à contribuer à son évaluation qu'ils ont été associés à la définition de ses objectifs et de ses indicateurs. Ce processus fonctionne partiellement en certaines matières, notamment dans le cadre des attributions du Comité des finances locales, mais la litanie des reproches adressés à l'État par les collectivités en matière de responsabilités et charges transférées atteste, pour le moins, que des progrès restent à faire. Les progrès de l'évaluation des politiques publiques en France passe aussi par le développement de nouvelles pratiques de collaboration en la matière.

La capacité à procéder à des évaluations reposant sur des données et des méthodologies éprouvées est d'autant plus importante que les insuffisances actuelles sont propices au développement de classements médiatiques aux fondements d'autant plus incertains (« la ville où il fait le meilleur vivre » par exemple) qu'ils reposent sur des critères difficilement quantifiables.

Proposition n° 7 - Renforcer l'évaluation des politiques décentralisées en améliorant la production et l'accessibilité des données locales et en développant les compétences d'appui à l'évaluation de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale. Développer la coopération de l'État et des collectivités territoriales pour promouvoir l'évaluation des politiques partagées.

2.1.3.3. Assurer une approche pluridisciplinaire prenant en compte les sciences sociales

Il est indispensable de disposer de données quantitatives pour conduire une évaluation. Le bilan statistique est, souvent, le point de départ de l'évaluation, son préalable nécessaire. Aussi faut-il organiser en amont le recensement et le suivi des données pertinentes, dès la programmation de l'évaluation et en définissant les données qui seront nécessaires.

L'évaluation ne saurait toutefois s'en tenir à une approche exclusivement comptable ou quantitative¹⁶⁰. Il faut préserver un bon usage de la statistique et la compléter

160 V. sur ce point la critique développée par A. Supiot, dans *La gouvernance par les nombres*, Fayard, 2015.



par d'autres analyses. L'évaluation doit s'enrichir du regard que peuvent apporter toutes les sciences sociales (l'histoire, la sociologie, l'économie, la démographie, l'anthropologie, la psychologie...) et ne pas faire prévaloir une approche trop univoque de l'efficacité, qui ne permettrait pas de prendre en compte tous les objectifs d'intérêt général de l'intervention de la puissance publique. Le rapport de France Stratégie, *Expertise et démocratie, faire avec la défiance*¹⁶¹ (décembre 2018) illustre bien les effets pervers du « règne de la quantification », qui occulte ce qui n'est pas chiffrable et substitue des indicateurs chiffrés aux fins poursuivies par les responsables politiques. Beaucoup d'évaluateurs sont aujourd'hui convaincus de la pertinence de ce constat et s'efforcent, tout en veillant à tirer le meilleur des analyses quantitatives, de les enrichir, dès lors qu'ils en ont le temps et les moyens, par des apports qualitatifs tels que des enquêtes de terrain. L'évaluation par la Cour des comptes du dispositif Parcoursup (v. *supra* 2.1.1.1) en est une illustration dans la sphère étatique, mais on peut aussi mentionner, dans la sphère locale, l'évaluation par la ville de Dunkerque de son dispositif de gratuité des transports en commun, qui a reposé sur une combinaison d'études qualitatives et de données quantitatives. Au Royaume-Uni, l'évaluation du dispositif *Pathways to Work* mis en place pour accompagner vers l'emploi des personnes en difficulté a donné des résultats jugés positifs par tout l'éventail politique, grâce à une gamme diversifiée d'approches qualitatives et quantitatives qui a permis de fournir une compréhension approfondie de l'impact de cette politique, y compris de ses effets indirects.

La dimension pluridisciplinaire des évaluations peut également être renforcée par les comparaisons internationales et le parangonnage. Les contextes nationaux et les environnements juridiques de nombre de politiques publiques différent, bien sûr, ce qui doit toujours conduire à appréhender avec précaution les évaluations conduites à l'étranger. Mais il n'est pas rare, notamment dans le champ économique et social, que ces recherches comparatives apportent des enseignements utiles. La DARES a ainsi réalisé en 2013 une revue de littérature internationale des expériences menées principalement en France et en Europe, présentant les principaux résultats des travaux d'évaluation de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, tant dans son contenu que dans sa mise en œuvre¹⁶². Pour son évaluation de la politique du logement social, la Cour des comptes s'est également appuyée sur des comparaisons internationales (Royaume-Uni, Suède, Autriche¹⁶³). En matière de gratuité des transports locaux de voyageurs, l'évaluation conduite par les collectivités territoriales françaises peut s'appuyer sur l'expérience de villes étrangères comme Tallinn, en Estonie ou Hasselt, en Belgique, qui ont fait l'objet d'évaluations.

Proposition n° 8 - Favoriser une approche pluridisciplinaire, prenant en compte de façon équilibrée les données quantitatives et qualitatives, et s'appuyant sur la diversité des sciences sociales.
Enrichir les évaluations par des comparaisons et des croisements internationaux avec les évaluations qui ont été conduites à l'étranger sur des sujets comparables.

161 <https://www.strategie.gouv.fr/publications/expertise-democratie-faire-defiance>

162 https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DE_178.pdf

163 *Idem*, p. 38 et p.163



2.2. Renforcer le cycle vertueux de l'évaluation

2.2.1. Anticiper

Trois facteurs permettent d'optimiser le processus d'évaluation : bien expliciter les objectifs assignés à une politique publique, prévoir les évaluations dès la conception d'une politique et cibler ce que l'on veut évaluer.

2.2.1.1. Expliciter les objectifs de la politique publique, pour faciliter son évaluation

Aussi surprenant que cela puisse paraître, beaucoup d'évaluations butent sur le fait que les objectifs assignés à la politique en cause ne sont pas clairement identifiés. **Il importe donc de s'assurer, le plus en amont possible, que les objectifs de la politique, de la mesure ou du projet soient clairement définis.** Il en existe de bonnes illustrations, comme, par exemple, la [loi n°2008-1249](#) du 1^{er} décembre 2008 généralisant le revenu de solidarité active (RSA) et réformant les politiques d'insertion, qui définissait clairement les objectifs de lutte contre la pauvreté et de retour à l'emploi, facilitant ainsi les travaux d'évaluation. D'autres exemples sont plus problématiques, comme l'instauration de l'impôt sur la fortune immobilière (IFI). Le rapport d'évaluation du Sénat souligne que la première difficulté rencontrée a été l'absence de définition claire de l'objet de la réforme, présentée à la fois comme une mesure fiscale incitant à l'investissement et comme une mesure de rendement, comme l'avait relevé le Conseil constitutionnel dans sa décision du 28 décembre 2017 relative à la loi de finances pour 2018 ¹⁶⁴.

Il importe également, lorsque c'est possible, de **prévoir de façon concomitante la définition des objectifs d'une politique et le cadre de son évaluation.** L'évaluation du RSA avait ainsi été prévue dès l'élaboration de l'expérimentation dans la loi de finances pour 2007 et la loi de généralisation du 1^{er} décembre 2008 avait prévu la réunion d'une conférence nationale, dans un délai de trois ans, s'appuyant sur les travaux d'un comité national d'évaluation. L'évaluation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) peut, elle aussi, être citée en exemple : elle s'est appuyée sur une grande rigueur méthodologique, dès l'élaboration des objectifs du dispositif.

Ce couplage, très en amont, de la définition des objectifs assignés à une politique et de son cadre d'évaluation permet, en outre, de s'assurer que l'évaluation sera réalisable et instructive. Cette vérification est d'autant plus pertinente qu'elle associe tôt les acteurs de l'évaluation, notamment les chercheurs qui seront susceptibles d'être sollicités. Ce travail peut très utilement être effectué dans le cadre de la préparation de l'étude d'impact lorsque la politique repose sur un texte législatif (v. *infra*, 2.2.2).

164 Conseil constitutionnel, [décision n° 2017-758 DC](#) du 28 décembre 2017, cons. 38.

2.2.1.2. Une anticipation essentielle au financement et à la disponibilité des données

Garantir la réalisation d'une évaluation implique de **prévoir dès la conception de la politique publique le cadre d'évaluation et le financement nécessaire**. Il faut, de la même manière, **prévoir en amont la collecte des informations nécessaires** à l'évaluation.

La création de Pôle emploi est une bonne illustration du premier point. L'évaluation a été prévue dès l'institution de cet opérateur, parmi les plus importants de l'État (53 000 agents, un millier d'agences, 32 Md€ d'allocations et d'aides versées et 5 Md€ de budget). La [loi du 13 février 2008](#) relative à la réforme de l'organisation du service public de l'emploi a prévu la désignation au sein du conseil d'administration de Pôle-emploi d'un comité d'évaluation¹⁶⁵, distinct du comité d'audit également créé par la loi pour le contrôle du respect des normes. Ce comité d'évaluation, dénommé « comité stratégique et d'évaluation », composé d'administrateurs et de personnalités qualifiées réunis six à sept fois par an, est chargé d'élaborer un programme d'évaluations, en lien avec les objectifs stratégiques de Pôle emploi, et de restituer les résultats au conseil d'administration.

Pour améliorer l'accès aux données potentiellement utiles à l'évaluation et les conditions de leur traitement, il est indispensable de prévoir, dès la conception d'un traitement de données – comme en comportent désormais la plupart des politiques publiques – la finalité d'utilisation des données à des fins statistiques et de recherche. Cette anticipation doit notamment permettre de **conserver les données pendant un temps suffisant à la réalisation de travaux d'évaluation**. L'intégration *ab initio* de cette finalité garantit la disponibilité et l'utilisation des données pertinentes.

Il serait utile, à cet égard, de **renforcer l'information sur les conditions d'utilisation des données à des fins de recherche et d'évaluation**. Les dispositions du RGPD et de la loi française ne comportent pas de frein au traitement de données à des fins de recherche, d'étude ou d'évaluation. Cependant, ce régime juridique est souvent mal connu, de même que les possibilités ouvertes par l'utilisation du NIR chiffré ([décret n° 2019-341](#) du 19 avril 2019), comme le souligne le Conseil national de l'information statistique dans la première recommandation du rapport dirigé par Antoine Bozio et Pierre-Yves Geoffard sur l'accès des chercheurs aux données administratives¹⁶⁶. La CNIL prévoit, dans les prochains mois, de publier sur son site internet des fiches pratiques sur les traitements de données et la recherche. Cette publication sera précieuse pour faciliter et fluidifier l'accès des évaluateurs aux données. Il est souhaitable qu'elle soit complétée dans un second temps par une synthèse pratique des conditions d'utilisation des données à des fins d'évaluation des politiques publiques, qui pourrait être réalisée en lien avec le CNIS. Il s'agirait de permettre aux évaluateurs de disposer d'indications pratiques sur les modalités d'appariement des données relevant de traitements distincts (par exemple, s'agissant des effets des politiques d'emploi, sur l'appariement des données de l'ACOSS et de Pôle emploi). Ce guide gagnerait à présenter de façon pragmatique

165 V. l'[article L. 5312-5](#) du code du travail.

166 V. CNIS, mars 2017, n° 147, *op. cit.*, p. 7 et 36-37.



l'ensemble des règles régissant l'accès aux données à des fins de recherche et d'évaluation (procédures, informations à fournir, garanties appropriées à mettre en œuvre), qu'elles résultent du RGPD, de la loi « Informatique et libertés » (loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 modifiée), ou du code du patrimoine et d'autres textes spéciaux (données fiscales et de santé notamment). Il pourrait également traiter la problématique de la durée de conservation des données utiles à l'évaluation d'une politique publique, car l'impact d'une politique peut apparaître longtemps après le début de sa mise en œuvre, en particulier dans les domaines fondamentaux que sont l'éducation ou la formation¹⁶⁷. Enfin, les procédures d'accès sécurisé rendant l'appariement des bases de données techniquement possible gagneraient à être formalisées et les formulaires de demandes harmonisés.

Proposition n° 9 - Anticiper la réalisation de l'évaluation en prévoyant dès l'élaboration du projet ou du texte relatif à la politique publique son financement et le traitement des données qui seront nécessaires.

Développer l'information sur les modalités d'accès aux données utiles à l'évaluation et sur les règles et conditions à respecter. Harmoniser les formulaires de demandes et formaliser des procédures d'accès sécurisé rendant l'appariement des bases de données techniquement possible. Élaborer et mettre à la disposition des chercheurs et des évaluateurs un guide pratique sur les procédures à suivre et les garanties appropriées à mettre en œuvre pour faciliter et sécuriser les démarches.

2.2.1.3. Cibler l'évaluation : que veut-on évaluer ?

Les évaluations doivent être ciblées, non seulement parce que les moyens pour les conduire ne sont pas illimités, mais parce que **du périmètre de l'évaluation dépend sa faisabilité, sa lisibilité et sa capacité à améliorer le cours de l'action publique**. De ce point de vue, pour les politiques publiques fondées sur des textes, la loi n'est pas nécessairement le bon périmètre d'évaluation. Une loi peut comporter de multiples dispositifs et embrasser un champ très large. Les textes longs et complexes produisent des effets multiples, difficiles à appréhender. Il importe donc de ne pas chercher à évaluer des champs trop larges, mais plutôt des dispositifs circonscrits.

En dépit de l'utilité que représente, en amont, la définition d'indicateurs, qui fixent un cadre pour le suivi de sa mise en œuvre, **les travaux d'évaluation *ex post* ne doivent pas se réduire à la mesure des effets de la politique au regard de ses objectifs affichés**, mais prendre en compte, le cas échéant, ses autres effets et conséquences. C'est sur ce terrain que peut tout particulièrement se justifier la participation de chercheurs appartenant à des disciplines différentes et la réalisation de travaux qualitatifs. De tels travaux seront d'autant plus pertinents qu'ils auront pris en compte les perceptions des bénéficiaires, d'usagers ou, de 167 V., par exemple, l'expérimentation au long cours en Inde depuis 2001 du laboratoire J-Pal, « *Teaching at the right level* » ou l'étude américaine sur le dispositif « *Moving to opportunity* » dans lequel il a fallu utiliser des données sur une quinzaine d'années pour voir les effets de cette politique conduite auprès des enfants sur leur trajectoire professionnelle.



façon plus extensive, de citoyens. **L'articulation entre les analyses des experts et les regards portés par les personnes concernées** par une politique publique est non seulement un gage de fiabilité des résultats de l'évaluation, mais également une des conditions du crédit qui leur sera accordé dans le débat démocratique. Cet aspect doit d'ailleurs conduire, chaque fois que possible, à **consulter les citoyens, sous une forme ou sous une autre, sur le choix des évaluations à effectuer**¹⁶⁸. Une remarquable illustration de ce processus d'association des citoyens est donnée par l'évaluation de la stratégie nationale de prévention et de lutte contre la pauvreté, confiée à France Stratégie qui a mobilisé, au sein du Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale, un collège composé de personnes en situation de pauvreté ou de précarité dont les avis sont publiés et pris en compte dans le rapport du comité d'évaluation¹⁶⁹.

Cibler une évaluation peut aussi conduire à s'interroger sur **le coût d'opportunité d'une politique** : « *ce que l'on pourrait faire mieux au même prix* » selon l'expression du LIEPP. Il s'agit de comparer l'efficacité de la politique étudiée avec celle d'autres politiques possibles dans le même domaine¹⁷⁰.

2.2.2. Approfondir de façon sélective les études d'impact

Le bilan mitigé des études d'impact (v. *supra* 1.3.1.1) appelle des améliorations de ce processus d'évaluation *ex ante* par essence vertueux auquel le Parlement est attaché et dont le Conseil économique, social et environnemental a rappelé l'utilité dans son rapport de septembre 2019¹⁷¹. L'étude annuelle de 2016 du Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*¹⁷² comme celle de 2015, *L'action économique des personnes publiques*¹⁷³, comportaient d'importants développements consacrés à l'amélioration des études d'impact, qu'il s'agisse de leur champ ou de leur méthodologie.

L'étude d'impact ne doit être ni un exercice d'autojustification ni un exposé des motifs enrichi. Elle doit constituer un instrument d'aide à la décision, présentant les options retenues et les options écartées, expliquant les motifs et les modalités proposées au Parlement pour légiférer sur le sujet considéré. Elle doit également faciliter l'évaluation *in itinere* ou *ex post* des textes concernés. En dépit des délais

168 V. le « droit de tirage citoyen » évoqué par le rapport de France Stratégie, [Expertise et démocratie, faire avec la défiance](#).

169 <https://www.strategie.gouv.fr/actualites/evaluation-participative-voix-concernees>

170 V., par ex., sur les politiques de l'emploi : Cl. Carbonnier, B. Palier, C. Touzet, M. Zemmour, « [Coût d'opportunité des politiques d'emploi en France: ce qu'on pourrait faire de mieux au même prix](#) », *LIEPP Policy Brief*, n°16, janvier 2015.

171 CESE, N. Mansouri-Guilani, [Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques](#), septembre 2015 ; J.-L. Cabrespines, [Étude d'impact : Mieux évaluer pour mieux légiférer](#), septembre 2019.

172 Conseil d'État, [Simplification et qualité du droit](#), Les rapports du Conseil d'État, La documentation française, 2016.

173 Conseil d'État, [L'action économique des personnes publiques](#), Les rapports du Conseil d'État, La documentation française, 2015.



et des processus habituels de préparation et de discussion des textes législatifs, qui ne laissent trop souvent que peu de marges d'amélioration, il est possible de formuler une nouvelle fois des préconisations qui n'appellent pas nécessairement une modification du cadre constitutionnel et organique. Les orientations proposées reposent notamment sur une différenciation selon l'importance des enjeux des réformes concernées.

2.2.2.1. Renforcer la méthodologie des études d'impact

Cinq recommandations générales paraissent de nature à renforcer l'utilité des études d'impact, pour le Parlement comme pour les administrations qui seront en charge de la mise en œuvre de la politique.

- En premier lieu, **intégrer à l'évaluation prévisionnelle une revue de littérature** portant sur les travaux d'évaluation déjà réalisés, en France comme à l'étranger chaque fois que les expériences étrangères peuvent être pertinentes. Ce travail présente notamment l'intérêt de permettre une capitalisation progressive des évaluations.

- **Associer systématiquement et le plus en amont possible les services statistiques ministériels** intéressés à l'élaboration des études qui, non seulement, disposent fréquemment de données pertinentes et peuvent aider à réaliser des simulations, mais sont également en mesure de solliciter des contributions extérieures pour documenter les éléments utiles aux décideurs.

- Comme pour les autres formes d'évaluation, l'étude d'impact a tout à gagner à **mobiliser des compétences pluridisciplinaires**. Une approche aujourd'hui essentiellement juridique, administrative et financière ne permet pas d'apporter aux décideurs un maximum d'éléments d'appréciation sur les effets potentiels et les risques que peut comporter une réforme, au regard notamment de son acceptabilité par le corps social. Les études d'impact gagneraient, à cet effet, à inclure, si la nature de la réforme envisagée le justifie, des éléments d'analyse sociologique ou relevant d'autres sciences sociales ainsi qu'un regard prospectif partagé avec des acteurs non gouvernementaux, comme les partenaires sociaux, selon la méthode qui était celle du Commissariat général du plan et qui fait, aujourd'hui encore, le succès des analyses de France Stratégie.

- **Intégrer davantage d'études d'options** dans ces évaluations *ex ante*. Le Conseil d'État ne peut ici que réitérer les préconisations déjà faites dans son étude annuelle de 2016 *Simplification et qualité du droit*, notamment sa proposition n°13 qui invite à statuer sur une étude d'options avant d'engager un projet de réforme. Nombre de grandes administrations sont en mesure, si on le leur demande, de suggérer différentes options en les documentant, notamment les inspections générales. À titre d'exemple, l'IGAS a développé une pratique consistant à présenter des options dans ses rapports (v. notamment son rapport de 2015 sur la protection sociale des jeunes de 16 à 29 ans¹⁷⁴).

174 <http://www.igas.gouv.fr/spip.php?article518>



- Enfin, **apprécier systématiquement s'il est opportun de procéder à une phase d'expérimentation** des dispositions envisagées, afin de renforcer le cercle vertueux de l'expérimentation et de l'évaluation (v. sur l'ensemble des problématiques de l'expérimentation, l'étude du Conseil d'État de 2019 *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques* ¹⁷⁵).

2.2.2.2. Approfondir les études d'impact sur les textes aux enjeux les plus importants

La loi organique de 2009 a prévu l'application d'un régime d'évaluation uniforme à l'ensemble des textes entrant dans son champ d'application, qui peuvent être de brefs projets de loi d'ajustement ou de vastes réformes aux lourds enjeux économiques et sociaux. **Cette application uniforme ne permet pas à cet aspect de la révision de 2008 d'atteindre vraiment son objectif.** Les études d'impact n'apportent pas une information suffisante sur les textes comportant les enjeux les plus importants et certaines dispositions, issues de propositions de loi ou d'amendements, gouvernementaux ou parlementaires, ne font l'objet d'aucune évaluation préalable dans le cadre issu de la loi organique alors même qu'elles ont une grande portée. Il est suggéré de **fixer un cadre plus exigeant pour les études d'impact sur les réformes dont les enjeux économiques, sociaux, démographiques ou financiers sont majeurs.** La suggestion en a été faite dans le rapport du Haut conseil pour le climat (*Évaluer les lois en cohérence avec les ambitions*, décembre 2019¹⁷⁶), qui propose de viser les textes ayant un impact important en matière de stratégie nationale bas carbone. La mobilisation pour le climat justifie incontestablement que ce domaine soit concerné, mais l'exigence mérite d'être étendue à d'autres champs des politiques publiques, qu'il appartient au Gouvernement et au Parlement de définir.

Les exigences renforcées mériteraient de comporter, en sus des éléments applicables à toutes les études d'impact :

- une concertation, en amont de la saisine du Conseil d'État, entre les services ministériels, les commissions parlementaires compétentes, la Cour des comptes, le CESE dans son champ de compétence et France Stratégie, destinée à expliciter les objectifs du texte et à les rendre intelligibles, à déterminer les indicateurs de suivi proposés en application de la [circulaire du 5 juin 2019](#) relative à la transformation des administrations centrales et aux nouvelles méthodes de travail et les ressources d'évaluation disponibles (revues de littérature) ou souhaitables ;
- la définition des modalités d'évaluation *in itinere* ou *ex post* souhaitables et ayant vocation à être fixées dans la loi (moyens alloués, calendrier, méthodologie) ;
- la mise à jour de l'étude d'impact après la première lecture ou, à tout le moins, après l'adoption définitive de la loi, pour faciliter l'édiction des décrets d'application et la mise en œuvre de l'évaluation *in itinere* et *ex post*.

175 Conseil d'État, [Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?](#), Les études du Conseil d'État, La documentation française, 2019.

176 <https://www.hautconseilclimat.fr/actualites/le-haut-conseil-du-climat-recommande-une-evaluation-des-lois-plus-ambitieuse/>



Cet approfondissement ciblé renforcera l'information du Parlement, qui garde naturellement la possibilité de conduire sur les grandes réformes annoncées ses propres travaux d'évaluation préalables, afin de disposer d'un examen contradictoire, et d'apprécier la qualité de l'étude d'impact gouvernementale en s'appuyant sur les experts de son choix.

Proposition n° 10 - Approfondir de façon sélective les études d'impact en fonction des enjeux du texte sur lequel elles portent, de façon à les articuler avec les évaluations *in itinere* et *ex post*.

2.2.3. Conduire une évaluation crédible, pluraliste, transparente et participative

L'évaluation ne saurait garantir une approche exhaustive de l'objet qu'elle analyse, ni délivrer une vérité absolue. Elle peut toutefois, si elle respecte quelques règles ou valeurs cardinales – rigueur, transparence, indépendance, pluralisme –, apporter des éléments d'analyse fiables au débat public et aux décideurs. Ces règles, explicitées dans l'étude du Conseil d'État de 2019 *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*¹⁷⁷ et qui font consensus entre les évaluateurs publics et privés, s'appliquent aux différentes étapes de l'évaluation: construction du référentiel ou du cadrage de l'évaluation, incluant la définition des questions évaluatives et du cahier des charges, recueil des données quantitatives et qualitatives, analyse et interprétation des données, énoncé d'éventuelles recommandations. Leur mise en œuvre doit bien sûr être adaptée au contexte institutionnel et temporel propre à chaque évaluation.

2.2.3.1. Se donner le temps d'évaluer

Comme cela a été souligné dans la première partie de cette étude, la discordance entre la temporalité de la décision politique et celle de l'évaluation est une contrainte centrale. Indépendamment du fait que tout n'est pas mesurable, évaluer une politique publique impose de prendre conscience de la durée du processus, de l'accepter et d'anticiper les échéances auxquelles des résultats pourront être livrés. Chaque étape du processus suppose des délais (définition des questions et du protocole, recueil et traitement des données, réalisation d'enquêtes ou d'entretiens, analyse et interprétation des données). Trois conséquences pratiques doivent en être tirées : d'une part, **on gagne du temps à concevoir le processus le plus tôt possible** – idéalement dès la conception de la politique – ; d'autre part, le référentiel de l'évaluation devrait **préciser ce qu'il est possible d'attendre de l'évaluation** en fonction du temps qui est alloué aux évaluateurs ; enfin, il faut **choisir les modalités de l'évaluation en fonction du temps et des données dont on peut disposer**, en ayant conscience des limites qui peuvent en résulter.

¹⁷⁷ *Op cit.*, [Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?](#), Chap. 2.1.4 L'évaluation de l'expérimentation.



Cette **recherche d'une maîtrise du calendrier de l'évaluation** devrait dans l'idéal être appréhendée, non pas au coup par coup, mais de façon plus globale, **par une programmation des évaluations dans la durée des mandats politiques**, nationaux ou locaux. Certaines collectivités territoriales sont entrées dans ce schéma. Le Parlement consoliderait son rôle d'évaluateur en fixant, dès le début d'une mandature, les orientations des travaux d'évaluations qui lui seront nécessaires. La coordination évoquée *supra* (v. 2.1.3 Coordonner et programmer les évaluations) pourrait également contribuer à structurer un calendrier d'évaluation des principales politiques publiques nationales.

Proposition n° 11 - Maîtriser le temps de l'évaluation : adapter les objectifs et la méthodologie au temps et aux données disponibles, en ayant conscience des limites qui peuvent en résulter. Fixer des orientations prioritaires pluriannuelles.

2.2.3.2. Assurer la crédibilité de l'évaluation

Une évaluation est un investissement inutile si elle est sujette à caution. Elle doit être opposable et reproductible. Son commanditaire doit être en mesure de préciser comment elle a été conduite et de démontrer qu'elle respecte les exigences minimales en matière d'indépendance et d'expertise, selon des modalités adaptées à chaque étape (distinction entre la commande, la réalisation et l'appropriation des résultats, *cf. supra* 1.2.2.2.) et à chaque situation : distinction entre le financeur, le décideur ou le responsable de la politique concernée et le chargé d'évaluation, pilotage et surveillance du processus d'évaluation par un comité indépendant, publication intégrale des résultats.

La crédibilité de l'évaluation, quel que soit l'opérateur choisi – laboratoire universitaire, corps d'inspection, administration publique ou partenaire privé – appelle la **constitution d'une structure collective**, sous une appellation ou une autre (comité de pilotage, comité scientifique, comité d'orientation, comité d'accompagnement), **chargée de valider le cadrage** (questions évaluatives, cahier des charges, méthodologie) **et les procédures** (recueil et analyse des données). Le protocole de travail défini doit être respecté par le commanditaire, les évaluateurs et les parties prenantes (décideurs publics, opérateurs, bénéficiaires directs et indirects de l'action publique, citoyens le cas échéant). Ce comité de pilotage doit avoir une composition pluraliste, associant les personnes chargées de la mise en œuvre de la politique, et une dimension pluridisciplinaire, intégrant, selon l'objet étudié, des experts du domaine considéré, des statisticiens, des spécialistes des sciences sociales. Ainsi, pour son évaluation de la politique du logement social, la Cour des comptes s'est appuyée sur un comité composé d'une dizaine de personnes aux profils différents, rassemblant notamment la présidente du conseil d'administration de l'Agence nationale de l'habitat, la responsable du bureau France à l'OCDE, le président du Conseil national de l'habitat, le délégué général de la Fondation Abbé Pierre et un directeur d'études à l'École des hautes études en sciences sociales. Le pluralisme de la composition du comité et la collégialité



des travaux sont les meilleurs gages d'indépendance et permettent de légitimer la présence des parties prenantes de la politique en cause, qui est indispensable mais n'assure pas l'impartialité des travaux.

Les analyses de politiques publiques conduites par les **corps d'inspection et de contrôle** doivent également répondre à ces exigences minimales d'indépendance, de pluralisme et de transparence lorsqu'elles visent à évaluer ces politiques. Tous les corps d'inspection de l'État se sont aujourd'hui mis en mesure de satisfaire cette exigence et il appartient aux commanditaires de leur permettre de la respecter au cas par cas, en veillant notamment à la cohérence entre les objectifs assignés et les délais accordés.

Le comité doit également veiller à **prévenir les conflits d'intérêts, car l'évaluation des politiques publiques peut être un enjeu de lobbying ou d'influence**. L'expertise scientifique et administrative étant indispensable à l'analyse des politiques publiques, cette prévention relève d'un équilibre délicat entre connaissance et indépendance. C'est pourquoi il semble préférable en la matière de favoriser l'élaboration des règles de prévention des conflits d'intérêt par la communauté évaluative elle-même, à l'exemple du principe de distanciation figurant dans la charte de l'évaluation de la Société française d'évaluation ou de la charte commune adoptée par plusieurs laboratoires universitaires¹⁷⁸ (le département DialogEco de l'École d'économie d'Aix-Marseille (AMSE), l'Institut des politiques publiques (IPP) de l'École d'économie de Paris (PSE) et du Centre de recherche en économie et statistique (CREST), le Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) de Sciences Po Paris et la Fédération de recherche CNRS « Théorie et évaluation des politiques publiques » (TEPP)).

Proposition n° 12 - Assurer la crédibilité de l'évaluation par la mise en place d'une structure de pilotage collégiale et pluraliste chargée de valider le cadrage (questions évaluatives, cahier des charges) et les procédures et la réalisation (recueil et analyse des données, méthodologie).

Assurer la prévention des conflits d'intérêts par l'observation des règles de déontologie communes aux évaluateurs.

2.2.3.3. Prendre en compte l'expertise technique et administrative

L'évaluation d'une politique publique, quelle qu'elle soit, ne saurait se limiter à des analyses de données et de résultats. Elle requiert nécessairement la combinaison d'une telle évaluation scientifique, selon une approche économétrique ou autre, et d'une évaluation administrative prenant en compte les processus de mise en œuvre de la politique évaluée (modalités de pilotage, de suivi et de contrôle, déconcentration, formation des agents, moyens humains, budgétaires et techniques, délais...) pouvant aller jusqu'à une approche par la sociologie des organisations. Le dispositif d'évaluation du CICE en offre une bonne illustration : le comité d'évaluation englobe, en vertu de l'article 66 de la loi de finances rectificative pour 2012, à côté des experts scientifiques, de l'Insee et de la DARES,

178 <https://www.ipp.eu/wp-content/uploads/2019/05/charte-deontologie-amse-ipp-liepp-tepp.pdf>.

des représentants des partenaires sociaux et des administrations en charge de la mise en œuvre du dispositif, des représentants de la Banque de France, de l'ACOSS et du Commissariat général à l'investissement.

Placer ainsi l'évaluation à l'écoute des professionnels en charge des politiques concernées, ainsi que des usagers ou bénéficiaires, appelle des **méthodologies spécifiques** (recueils de témoignages, enquêtes de terrain, groupes de discussion...) qui sont le plus souvent maîtrisées par les corps d'inspection et de contrôle mais qui peuvent être mises en œuvre par d'autres acteurs de l'évaluation. S'agissant des usagers ou bénéficiaires, il faut souligner que leur représentation dans le comité de pilotage (ou celle, plus extensive, de citoyens) n'exonère en aucune façon du travail d'évaluation conduit selon ces méthodes qualitatives : les objectifs et apports des deux démarches sont complémentaires mais distincts.

Proposition n° 13 - Assurer la prise en compte de l'expertise technique et administrative, pour évaluer notamment les conditions de mise en œuvre de la politique évaluée (moyens financiers et humains, méthodes, circuits de décision...) qui ont pu déterminer sa réussite ou son échec.

2.2.3.4. Choisir la ou les bonnes méthodes d'évaluation *in itinere* et *ex post*

S'il n'existe pas de référentiel général et partagé pour la conduite des évaluations des politiques publiques, les choix méthodologiques peuvent notamment être guidés, pour la mise en œuvre concrète de chaque évaluation, par les publications du Conseil scientifique de l'évaluation, de France Stratégie, des universitaires Maurice Baslé, Jean-Michel Josselin et Benoît Le Maux¹⁷⁹, ou encore la note n° 1 du Conseil d'analyse économique du 1^{er} février 2013. Chaque méthode peut permettre de répondre à des objectifs évaluatifs différents : évaluation de l'efficacité de la politique (évaluation d'impact), de son efficience (analyse coûts-bénéfices), de sa pertinence, etc.

Faire le choix méthodologique pertinent conduit fréquemment à **conjuguer les approches quantitatives et qualitatives**. Le quantitatif mesure, mais ne dit pas pourquoi la politique a ou n'a pas fonctionné. Le qualitatif est indispensable pour identifier les besoins et comprendre les mécanismes de mise en œuvre. Mais le choix peut également être orienté par d'autres facteurs : possibilité ou non d'organiser des contrefactuels, nécessité de favoriser la remontée d'informations de terrain, besoin de distinguer effets locaux et effets globaux, tenir compte du contexte particulier d'une expérimentation ou de ses limites...

Dans cette diversité de situations susceptibles d'influer sur le choix de la méthodologie pertinente, **deux facteurs se révèlent particulièrement importants : les délais impartis et les données disponibles**, qui sont souvent liés. Il faut accepter l'idée que les responsables publics peuvent avoir un besoin légitime d'obtenir des évaluations en quelques mois et en l'absence de données exhaustives. Toutes les évaluations ne peuvent, ni ne doivent, être effectuées au long cours et le

179 V. M. Baslé, J.-M. Josselin, B. Le Maux, *Évaluation des politiques publiques, guide pratique et citoyen*, Ellipses, 2019.



pragmatisme impose de mettre en œuvre des méthodologies appropriées à des enquêtes resserrées, tout en ayant conscience de leurs limites. **L'évaluation *in itinere***, qui suit le déroulement de la mise en œuvre d'une politique publique, **est particulièrement adaptée à ce type de situation**, en accompagnant les différentes étapes de déploiement et en donnant aux responsables des éléments d'appréciation leur permettant d'ajuster méthodes et moyens dans la continuité (effets d'apprentissage).

Le comité d'évaluation de la loi « PACTE » offre une illustration pragmatique des questionnements méthodologiques préalables à l'évaluation¹⁸⁰. Ce comité d'évaluation présidé par le commissaire général de France Stratégie, a en effet élaboré un rapport méthodologique présentant le contexte et les objectifs de chacune des 23 thématiques à évaluer, ainsi que les indicateurs qu'il serait intéressant de mesurer et les méthodes de suivi et d'évaluation pressenties au regard de la littérature académique¹⁸¹.

2.2.3.5. Assurer la participation des citoyens et la transparence des travaux d'évaluation

Il faut se garder d'évaluer entre professionnels si l'on veut atteindre l'indispensable dimension démocratique de l'évaluation des politiques publiques. Le Conseil d'État a souligné, dans son étude annuelle de 2018 consacrée à la citoyenneté, la **nécessité d'impliquer les citoyens et les bénéficiaires des politiques publiques à l'évaluation de ces politiques**, aux côtés des experts et des responsables de leur mise en œuvre¹⁸².

Cet enjeu fait l'objet d'un consensus croissant dont il faut se réjouir. Le rapport d'information des députés Valérie Petit et Pierre Morel-à-L'Huissier¹⁸³ lui consacre d'importants développements. Les citoyens peuvent être impliqués de deux façons principales. D'une part, au sein des comités de pilotage des évaluations, en qualité de parties prenantes ayant une connaissance de l'objet évalué. Cette modalité présente l'avantage de les associer dès l'amont du processus et, en particulier, à la définition des objectifs et des critères de l'évaluation, mais également sur les premiers résultats des analyses, ce qui permet de bénéficier de leurs perceptions pour orienter les suites des travaux. D'autre part, dans le déroulement lui-même des évaluations, au sein de groupes de bénéficiaires ou d'observateurs de la politique étudiée, selon les méthodes mentionnées précédemment (enquêtes qualitatives, entretiens, groupes de dialogues...) et toutes les méthodes participatives qui ont été éprouvées ces dernières années, notamment par la Commission nationale du débat public (CNDP) qui dispose d'une grande expertise, mais aussi par un nombre croissant de collectivités territoriales (par exemple sur la politique de gestion des déchets à Grenoble ou sur les rythmes scolaires à Nantes). Les travaux du Comité

180 Ce comité créé en application de l'article 221 de la loi n° 2019-486 du 22 mai 2019 relative à la croissance et la transformation des entreprises associe des parlementaires, un représentant de chacun des huit partenaires sociaux représentatifs, de neuf administrations et organismes publics (DARES, DGFIP, DGE, Insee, DSS, DGT, DG Trésor, ACOSS et Banque de France), ainsi que trois experts issus du monde académique.

181 France stratégie, [Comité de suivi et d'évaluation de la loi PACTE](#), Rapport méthodologique, décembre 2019.

182 Conseil d'État, *Être (un) citoyen aujourd'hui*, La Documentation française, 2018, p. 85.

183 [Rapport d'information](#) sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques



national d'évaluation du RSA illustrent également l'apport des citoyens qui y sont associés sous plusieurs formes : ateliers citoyens à l'échelle régionale, consultation en ligne, jury citoyens. Les modalités de participation ou de consultation des citoyens doivent en toute hypothèse être adaptées à chaque évaluation, eu égard à la portée de la politique évaluée, aux moyens et au temps disponibles.

Présenter aux citoyens consultés les différentes étapes du processus d'évaluation est un important facteur de consolidation de la crédibilité du travail réalisé. C'est une dimension qui a manqué aux travaux d'évaluation *ex ante* de l'actuel projet de réforme des retraites et qui peut expliquer, en dépit d'une concertation poussée, la perception par le grand public d'un déficit de transparence des travaux d'évaluation qui avaient été réalisés.

C'est ce même impératif de crédibilité et de confiance qui doit conduire à rendre publiques toutes les évaluations de politiques publiques (cf. *infra*, 2.3.3 Diffuser les évaluations pour nourrir le débat public et 2.3.3.1. Publier les évaluations et faciliter l'accès à leur contenu).

Proposition n° 14 - Prévoir la participation des citoyens à l'évaluation, soit au sein du comité de pilotage, soit, au minimum, dans le cadre des travaux d'analyse et d'évaluation des politiques publiques.

2.3. Utiliser les évaluations dans la délibération démocratique et dans l'action publique

2.3.1. Favoriser l'appropriation des résultats

L'évaluation ne doit pas seulement caractériser les effets des politiques publiques, mais permettre d'en comprendre les mécanismes. Elle ne doit pas seulement pointer ce qui ne fonctionne pas, mais indiquer ce qui ressort de positif, souligner les enseignements qui peuvent éclairer la poursuite de l'action publique, enfin, favoriser l'assimilation de ses acquis par le plus grand nombre.

2.3.1.1. Intégrer l'analyse des processus décisionnels et des jeux d'acteurs à l'évaluation

Plusieurs facteurs contribuent à faciliter l'appropriation des travaux d'évaluation par les responsables publics.

En premier lieu, de même que l'évaluation *ex post* ou *in itinere* ne doit pas se limiter à examiner les effets escomptés d'une politique publique mais appréhender l'ensemble de ses effets, elle ne doit pas se borner à des mesures de résultats.



Elle est d'autant plus éclairante pour les responsables publics et l'ensemble des parties prenantes qu'elle porte également sur les **conditions de mise en œuvre** de la politique conduite (cf. 2.2.3.3.). Cela vaut pour toutes les évaluations, mais plus encore pour celles qui concernent des expérimentations. Les conditions de mise en œuvre expliquent fréquemment, pour une part non négligeable, la réussite, l'échec ou les difficultés d'une politique.

Cette attention portée aux modalités de mise en œuvre des politiques publiques est d'autant plus importante que l'évaluation d'une politique nationale ne doit pas s'adresser aux seuls décideurs nationaux de premier rang, Parlement ou Gouvernement, mais impliquer aussi l'ensemble des décideurs intermédiaires concernés, élus locaux, directeurs des administrations centrales et territoriales etc. À titre d'exemple, l'évaluation conduite par l'IGAS sur la politique des aides au logement, en 2012, comportait un volet très développé sur la gestion de ces aides par les caisses d'allocations familiales. **L'évaluation *in itinere* est particulièrement adaptée à une utilisation à des fins de pilotage de la politique publique**, en permettant d'apporter aux personnes chargées de sa mise en œuvre des informations précieuses et de corriger ou réorienter cette mise en œuvre. Le Gouvernement en a fourni une illustration remarquable au printemps 2020 en chargeant le général de gendarmerie Lizurey d'évaluer l'organisation interministérielle de la gestion de crise du Covid-19. Sous un angle différent, l'évaluation *in itinere* peut également constituer un levier managérial efficace pour conduire des réformes en facilitant l'adhésion des acteurs concernés. À titre d'exemple, Pôle emploi a assuré la réussite de plusieurs transformations managériales orientées vers la déconcentration et l'innovation en couplant expérimentations et évaluation.

L'évaluation des politiques publiques peut être un outil de médiation et de pilotage de l'action publique. Elle suppose en effet que les objectifs de la politique aient été clairement identifiés. L'évaluation peut pousser à la formalisation de la politique et de la stratégie qui la sous-tend. La conduite de l'évaluation et la diffusion de ses résultats peuvent ainsi devenir un « *exercice collectif pour construire et partager le sens ; un moyen de reconnaître la valeur de l'action tout en appréciant les limites et les enjeux d'évolution* »¹⁸⁴. Elle ne doit pas apparaître comme punitive. Certaines collectivités ont ainsi commencé par la réalisation d'évaluations sur des sujets non conflictuels, afin de faire apparaître une culture interne de l'évaluation.

L'évaluation, parce qu'elle repose sur l'identification des objectifs de l'action évaluée même si elle ne s'y réduit pas, permet de diffuser et de partager la stratégie de l'organisation au sein de laquelle elle est conduite. À l'échelle locale également, l'évaluation et sa restitution jouent un rôle de médiation entre les élus, les dirigeants et les services. Elle permet aux élus de savoir ce que fait l'administration et aux services de connaître plus précisément les orientations et les attentes des élus. Elle devient un vecteur de sens pour les agents.

Au sein des administrations centrales, l'évaluation pourrait être réinvestie pour améliorer la qualité de la prise de décision. L'évaluation des politiques publiques est un facteur de transversalité. Alors que les politiques publiques se sont

184 V. M. Basset et G. Alfonsi, « Le pilotage et l'évaluation de l'action publique locale dans le même bateau », in *Pouvoirs locaux*, n° 115, III/2019.



complexifiées au point qu'une seule administration ne peut en avoir une vision globale, l'évaluation rapproche les différents acteurs, les incite à partager leurs résultats, leur expérience, pour construire une analyse commune. L'évaluation se nourrit du décloisonnement et favorise l'élaboration d'une approche transversale qui pourra favoriser une meilleure allocation des moyens, une prise en compte plus pertinente des questions juridiques, pratiques, logistiques. Ainsi en est-il en matière de prestations de solidarité : le système dépend aujourd'hui d'une multiplicité d'administrations, dont aucune n'a une vision transversale de son fonctionnement. L'évaluation préalable à la mise en place d'un revenu universel d'activité constitue donc une occasion forte de faire partager par l'ensemble des acteurs une vision transversale.

Enfin, l'évaluation peut utilement remplacer le contrôle dans une logique managériale. Dans un objectif de transformation de l'action publique et de mobilisation des agents publics, il paraît en effet possible de laisser davantage de marge de manœuvre à ces derniers tout en prévoyant l'évaluation de leurs résultats (cf. le dispositif Innov'action de Pôle emploi, qui permet de repérer les bonnes pratiques). À cette fin, les équipes doivent être associées dès le départ au processus d'évaluation, afin de leur permettre de se l'approprier. L'évaluation peut ainsi être utilisée à la fois au niveau stratégique et au niveau opérationnel.

L'appropriation des évaluations est en deuxième lieu facilitée par la formulation de conclusions ou recommandations claires et pratiques, sous la forme, le cas échéant, de scénarii explicitant leurs atouts et inconvénients respectifs. **L'approche pragmatique des recommandations**, lorsque le rapport d'évaluation en formule, peut déterminer leur utilité pour les décideurs. Il est donc nécessaire d'intégrer les contraintes des différents acteurs pour ne pas présenter de scénario irréaliste ou irréalisable. C'est l'approche privilégiée par la Cour des comptes qui recherche, pour l'élaboration de ses recommandations, l'utilisation optimale des moyens déjà engagés, plutôt que l'engagement de moyens nouveaux. Dans le même esprit, le rapport précité de l'IGAS sur l'évaluation de la politique d'aide au logement concluait, s'agissant du rôle des CAF dans l'efficacité de cette politique, à la nécessité de clarifier le positionnement stratégique de la CNAF et des CAF afin de faire de ces dernières des partenaires actifs des politiques locales du logement. Le rapport considérait que les collaborations entre acteurs n'étaient pas assez structurées et manquaient d'outils pertinents.

La bonne appropriation des évaluations implique en troisième lieu **un dialogue entre les évaluateurs et les commanditaires de l'évaluation** ou les responsables de la politique concernée. Une évaluation est une prestation de service qui requiert un échange non seulement en amont, au moment de la fixation du mandat, mais également en aval, au moment de la restitution des résultats. À défaut, le risque est grand que le travail ait été conduit en pure perte ou, à tout le moins, qu'une partie substantielle de ses enseignements soit perdue. Les services administratifs en charge de la mise en œuvre de la politique ont vocation à jouer un rôle charnière déterminant en la matière, entre les évaluateurs et les responsables politiques, en effectuant des synthèses, en suggérant des suites, en prenant en charge un suivi volontariste.



Il faut, enfin, **se garder du mirage de la vérité absolue**. Il n'est pas rare que l'évaluation ne parvienne pas à lever tous les doutes sur les effets d'une politique (voir, de façon emblématique, les évaluations du CICE ou des 35 heures). En pareil cas et même si elles frustreront les décideurs ou les commentateurs, les nuances sont indispensables, ainsi que la pédagogie sur les limites de l'évaluation. Ces limites peuvent être fécondes si elles suscitent des débats, des interrogations et de nouvelles analyses, tandis que des simplifications excessives ou des conclusions hâtives décrédibilisent le processus d'évaluation. La contextualisation des évaluations est, en particulier, une donnée importante, comme le révèlent les différents travaux d'évaluation de la défiscalisation des heures supplémentaires: alors que ceux de P. Cahuc et T. Carcillo tirent un bilan factuel négatif, ceux d'E. Heyer, tout en rejoignant cette analyse, soulignent que la mesure avait été prise dans un mauvais contexte et que les résultats auraient pu être différents dans un autre cycle du marché du travail.

Proposition n° 15 – Formuler des conclusions et recommandations claires et pratiques, qui ne soient pas destinées aux seuls décideurs de premier rang, mais également aux acteurs en charge de l'application et de la mise en œuvre de la politique publique évaluée.

Utiliser l'évaluation, et plus particulièrement l'évaluation *in itinere*, comme un outil de médiation et de pilotage managérial, permettant de redonner du sens et des horizons à l'activité des administrations responsables des politiques publiques.

2.3.1.2. Donner plus de portée à l'évaluation de la performance dans le cadre de la LOLF

L'existence d'outils de pilotage par la performance facilite grandement les travaux d'évaluation *in itinere* ou *ex post*. C'est dans cette logique que la réforme introduite en 2001 par la loi organique sur les lois de finances (LOLF) a prévu la présentation de nombreux indicateurs destinés à permettre l'évaluation des « objectifs annuels de performance ».

Tous les observateurs s'entendent pour estimer, avec le recul de près de deux décennies, que **ces indicateurs ne sont pas suffisamment utilisés** pour agir sur la répartition des crédits et sur le fonctionnement des administrations. La démarche de performance entraîne la production de nombreux chiffres, mais reste virtuelle dans son effectivité. Deux orientations complémentaires pourraient permettre de donner une plus grande efficacité à ce dispositif d'évaluation des politiques conduites par l'État.

La première concerne le nombre et la ventilation des indicateurs. En dépit d'efforts de réduction de leur nombre, ces dernières années, on compte encore environ 750 indicateurs de performance rattachés au budget de l'État. Cette masse rend difficile, par elle-même, le pilotage politique auquel doit se livrer le Parlement lors de l'examen des projets de lois de finances. **Les objectifs et indicateurs gagneraient en efficacité à être davantage ciblés, hiérarchisés** et reliés aux priorités de l'action publique, comme le suggérait dès 2011 le rapport de la Cour des comptes rédigé



dans le cadre d'un colloque marquant les dix ans de la LOLF et qui reprenait d'ailleurs nombre de constats faits en 2005 dans un rapport d'information de M. Jean Arthuis pour la commission des finances du Sénat sous le titre évocateur de *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?*. Le même rapport de la Cour des comptes souligne que deux pays européens particulièrement attachés au pilotage des politiques publiques par la performance, la Suède et le Royaume-Uni, ont fortement réduit le nombre de leurs indicateurs dans un souci d'efficacité du travail d'évaluation; ainsi, les indicateurs budgétaires du Royaume-Uni sont passés de 560 à 120 entre 1998 et 2011.

Si l'existence de plusieurs centaines d'indicateurs continuait à être regardée comme utile pour des motifs managériaux, il faudrait à tout le moins **donner une véritable portée à leur répartition en deux catégories hiérarchisées**, dont le principe a été retenu il y a déjà plusieurs années : ceux, attachés aux objectifs les plus stratégiques des politiques publiques, qui relèvent d'un pilotage politique, du côté de l'exécutif comme du Parlement, et ceux qui relèvent du seul pilotage administratif incombant aux gestionnaires. Selon les cas, peuvent entrer dans la première catégorie des indicateurs d'efficience des principaux programmes ou des indicateurs de qualité de service qui comportent une dimension stratégique (à l'exemple des délais de jugement en ce qui concerne la justice). Si des indicateurs stratégiques ont été identifiés pour chaque mission, il n'en est pas résulté, le plus souvent, de réelle appropriation politique. C'est pourquoi l'examen des indicateurs les plus stratégiques devrait faire l'objet à échéances régulières d'un examen interministériel, qui assurerait **leur identification et leur appropriation au niveau politique pertinent**.

La seconde orientation concerne **l'exercice du contrôle parlementaire sur la performance des politiques financées par l'État**. Si le « Printemps de l'évaluation » constitue une avancée remarquable pour l'appréciation des résultats des politiques publiques dans le cadre de l'examen de la loi de règlement, la place restreinte qu'occupe ce moment parlementaire dans les procédures budgétaires conduit à souhaiter que députés et sénateurs puissent se saisir davantage de leur pouvoir d'évaluer chaque année les résultats des politiques publiques, tout particulièrement à l'occasion de l'examen des lois de finances. Revenir à l'esprit initial de la LOLF justifierait d'accorder plus de temps à l'évaluation des résultats dans le cadre de la discussion de la loi de règlement et dans le cadre de la loi de finances initiale, en s'appuyant sur les indicateurs de performance stratégiques. Rééquilibrer ainsi les travaux parlementaires consacrés aux prévisions et à l'examen des résultats peut supposer une adaptation du calendrier parlementaire. Justifiée par la modernisation et l'efficacité du pilotage de l'État, cette adaptation pourrait trouver sa place dans le processus, toujours en cours, de révision constitutionnelle.

Proposition n° 16 - Donner toute leur portée à la hiérarchisation des indicateurs de la LOLF par rapport aux priorités de l'action publique et à leur répartition en deux catégories : pour les responsables politiques et pour les gestionnaires, de façon à renforcer leur utilité pour l'évaluation des politiques publiques.



2.3.2. Éclairer la décision publique

2.3.2.1. Organiser des cycles d'évaluation et faciliter l'évaluation des programmes politiques

* L'organisation de l'évaluation ne peut ignorer le calendrier politique. Aussi paraît-il opportun de **faciliter l'évaluation des programmes politiques lors des grandes échéances électorales**.

Beaucoup de politiques publiques sont conçues au sein des organisations politiques, avant l'accession de leurs dirigeants aux responsabilités, et l'on sait combien pèsent, au moins sur les premières années d'un mandat politique, les engagements qui ont été pris dans les programmes élaborés avant l'élection. Il y a, de ce fait, un étrange angle mort dans l'évaluation *ex ante* des politiques publiques si l'on ne se préoccupe pas de cette phase d'élaboration des programmes politiques.

L'article 4 de la Constitution reconnaît un rôle majeur aux partis et groupements politiques en disposant qu'ils « *concourent à l'expression du suffrage* » et que la loi doit garantir leur participation équitable « *à la vie démocratique de la Nation* ». Dans une démocratie comme la nôtre, les partis de gouvernement ont vocation à élaborer des programmes d'action reposant sur des évaluations des enjeux, des attentes des électeurs et des capacités d'action. Les principales forces politiques de la V^e République ont été en mesure, à certaines périodes tout au moins, de fonder ce travail sur des équipes internes ou en passant commande à des experts. Le déclin de ces grandes forces et leur émiettement, dans la période contemporaine, ont considérablement fragilisé ce processus. C'est une situation qui différencie la France de beaucoup d'autres démocraties parlementaires dans lesquelles les grands partis, ou les fondations politiques qui les épaulent, disposent de moyens importants pour évaluer leurs projets. Chercher à renforcer la dynamique de l'évaluation des politiques publiques en France sans appréhender cette question conduirait à négliger un pan important du sujet, d'autant plus que, dans notre système institutionnel, le fait majoritaire ne favorise guère, après l'élection, l'analyse critique des politiques engagées.

Il ne saurait évidemment être question d'imposer des contraintes quelconques aux partis et groupements politiques qui doivent, par principe, demeurer maîtres de leurs projets. Il est en revanche légitime et opportun de leur offrir des moyens de procéder ou faire procéder à des travaux d'évaluation de l'impact de tout ou partie de ces projets. De même que Raymond Barre, Premier ministre, avait estimé nécessaire, au début des années 1980, que les partenaires sociaux bénéficient de moyens leur permettant de faire procéder à des évaluations sur les grands enjeux socio-économiques¹⁸⁵, de même le fonctionnement de la démocratie et le pilotage des grandes politiques publiques rendent souhaitable, aujourd'hui, que les partis et groupements politiques soient incités à recourir à des évaluations sur les volets structurants de leurs projets.

185 Ce qui avait abouti en 1981 à la création de l'OFCE, de l'IRES et d'Ipecode devenu Rexecode

Les partis et groupements politiques disposent en France, depuis 1988, d'un dispositif de financement public. Les crédits destinés à leur être versés sont inscrits chaque année dans la loi de finances¹⁸⁶ et répartis entre plus de 40 structures, pour moitié à raison de leurs résultats au premier tour des dernières élections législatives et, pour l'autre moitié, en proportion du nombre de députés élus à l'Assemblée nationale. Chaque parti ou groupement bénéficiaire dispose librement de sa dotation, en tenant une comptabilité certifiée et déposée à la Commission nationale des comptes de campagne et des financements politiques. Ce dispositif de subventionnement public offre un cadre susceptible d'accueillir un mode de financement de travaux d'évaluation *ex ante*, par exemple en affectant une fraction de la dotation à de tels travaux, dans l'enveloppe actuelle ou en sus de cette enveloppe.

D'autres modalités peuvent certainement être imaginées, mais il importe de ne pas laisser sans réponse la question de l'évaluation *ex ante* des programmes politiques.

* Il est en outre **des politiques publiques qui s'inscrivent, par nécessité, dans le temps long** ou qui justifient, par l'ampleur des interrogations qu'elles suscitent ou des moyens qu'elles mettent en œuvre, une continuité dans les travaux d'évaluation.

Ces politiques appellent une organisation plus structurée en matière d'évaluation, pouvant se traduire de différentes façons, selon la nature des enjeux. La mise en place de dispositifs innovants et susceptibles de mobiliser significativement les finances publiques ou de toucher une part importante de la population peut d'abord utilement faire l'objet d'une **expérimentation** et d'une évaluation préalable à toute généralisation.

Certaines matières peuvent ensuite justifier des cycles d'évaluation, accompagnant les révisions successives des politiques publiques concernées.

Une illustration en est donnée par les travaux qui ont précédé, notamment au Conseil d'État, les lois successives sur la bioéthique (v., pour la dernière étude du Conseil d'État, *Révision de la loi de bioéthique : quelles options pour demain ?*). Un tel processus est gage, sur les sujets complexes, d'une législation de qualité et d'un débat public objectivé. Il nécessite d'intégrer au processus de réforme les délais nécessaires à l'évaluation et à l'analyse de ses résultats. Dans le même esprit, le Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux (CGAAER) lance, en amont de chaque projet de loi important intervenant dans son champ de compétence, un travail d'évaluation permettant aux décideurs d'éclairer les enjeux et les acquis des dispositifs antérieurs, ce qui facilite notamment l'élaboration de l'étude d'impact. À l'étranger, l'Australie a adopté le parti de procéder à l'évaluation de certaines politiques publiques tous les trois à cinq ans.

Le coût, la durée et l'importance de certaines évaluations peuvent justifier que soient concentrées sur elles des moyens dépassant les cycles politiques. La programmation de telles évaluations au long cours implique des budgets sécurisés

186 Leur montant s'élevait à 125,819 millions d'euros en 2018 (programme « Vie politique, culturelle et associative » de la mission « Administration générale et territoriale de l'État »),



et un suivi scientifique impartial. Elle pourrait s'organiser sous l'égide de l'Agence nationale de la recherche (ANR) qui dispose de ressources financières relativement stables et d'une gouvernance extérieure au champ politique. L'exemple britannique de l'évaluation du dispositif « *Pathways to work* » atteste l'intérêt d'une évaluation dans la durée qui a permis à un dispositif d'accompagnement à l'entrée sur le marché de l'emploi de personnes en situation de difficulté, dont les résultats positifs ont été démontrés, de survivre, en substance, à une alternance politique.

Banaliser le recours à des livres blancs pour la préparation, bien en amont, des réformes portant sur les grandes politiques sectorielles, comme cela se pratique en matière de défense, contribuerait à donner aux réformes engagées des fondements et une légitimité renforcés. De tels travaux préparatoires reposent, pour une part significative, sur l'évaluation *ex post* de l'existant et l'évaluation *ex ante* de différents scénarios.

La mise en place de dispositifs d'évaluation dans la durée peut enfin accompagner la mise en place de clauses de rendez-vous ou de clauses d'extinction (« *sunset clauses* ») pour des normes juridiques temporaires. De telles clauses prévoient qu'une disposition est automatiquement caduque au terme d'un délai donné, sauf à avoir fait l'objet d'une évaluation qui permette au Parlement ou au Gouvernement, selon la nature juridique du dispositif, de se prononcer sur son extension, sa réforme ou son arrêt. À titre d'exemple, comme il l'avait fait sur une loi de lutte contre le terrorisme en 2017, le Sénat a adopté un amendement, devenu l'[article 7](#) de la loi n° 2020-290 du 23 mars 2020 d'urgence pour faire face à l'épidémie de covid-19, aux termes duquel « *Le chapitre 1^{er} bis du titre III du livre I^{er} de la troisième partie du code de la santé publique est applicable jusqu'au 1^{er} avril 2021.* » La pérennisation de ce nouveau dispositif est soumise à une forme d'évaluation (le rapport du Sénat la qualifie de « *bilan de l'application* »).

Proposition n° 17 - Inscrire l'évaluation dans le temps long, en favorisant l'évaluation *ex ante* des programmes électoraux lors des principales échéances électorales, en développant le recours à l'expérimentation, préalable à toute généralisation d'un dispositif d'ampleur, en organisant des cycles d'évaluations sur les politiques de très long terme et en identifiant les secteurs stratégiques qui appellent des évaluations suivies dans la durée.

2.3.2.2. Assurer le suivi des réponses apportées aux conclusions issues des évaluations

Le rythme des sollicitations de la vie administrative, qui ne cesse de s'accroître, expose les destinataires des travaux d'évaluation à en perdre de vue les enseignements.

Les réponses qui doivent être apportées à l'évaluation des expérimentations suscitent plus rarement ce genre de difficulté : le choix consistant à abandonner, à étendre ou à adapter l'expérimentation conduite se fait assez naturellement à la réception des résultats de l'évaluation, d'autant plus que le Conseil constitutionnel a souligné, dans sa [décision n°2019-796 DC](#) du 27 décembre 2019, l'exigence,

lorsqu'une loi a prévu l'obligation de procéder à l'évaluation d'un dispositif expérimental, de tirer les enseignements de cette évaluation pour décider de l'éventuelle pérennisation ou extension du dispositif.

Le suivi des évaluations des politiques publiques non expérimentales est en revanche moins systématique et plus évanescent. Cette situation est très regrettable car elle fait douter de l'utilité des travaux évaluatifs et risque, de ce fait, de casser la dynamique de l'évaluation. Il importe, pour ce motif et pour faciliter le pilotage des politiques publiques, d'**organiser un suivi des réponses apportées aux évaluations par les autorités responsables des politiques concernées**. Ce suivi est assez naturel pour ce qui concerne les évaluations effectuées ou commandées par le Parlement, car il peut s'articuler avec la mission de contrôle de l'action du Gouvernement. Il est également inscrit de longue date dans le fonctionnement de la Cour des comptes qui consacre chaque année une partie de son rapport public au suivi systématique de ses recommandations visant à garantir la régularité, l'efficacité et l'efficience de la gestion et des politiques publiques. [L'article L. 143-9](#) du code des juridictions financières prévoit que le rapport public annuel comporte une présentation de cette campagne annuelle de suivi, établie sur la base des comptes rendus que les destinataires de ses recommandations ont l'obligation de lui fournir. Depuis 2019, la Cour effectue, sauf exception¹⁸⁷, un suivi annuel des recommandations portant sur les recommandations d'une seule année, l'année n-3, contre trois années auparavant, afin de vérifier l'application de ses recommandations dans un état de mise en œuvre plus définitif et qui laisse un temps raisonnable aux responsables pour les appliquer. Dans son rapport public 2020, la Cour a ainsi assuré le suivi de 626 recommandations formulées dans ses communications définitives rendues publiques entre le 1^{er} janvier et le 31 décembre 2016.

En Australie, à titre d'exemple, les autorités ont l'obligation de répondre aux évaluations réalisées par la *Productivity Commission* et leurs réponses sont publiées sur le site de cet organisme de recherche et de conseil au Gouvernement.

Sans retenir un tel formalisme, il est très souhaitable de définir, dans chaque sphère d'action publique, nationale ou locale, des mécanismes adaptés permettant de suivre dans la durée les enseignements tirés des évaluations ou les recommandations formulées à leur suite (infléchissements de procédures, évolution de moyens mis en œuvre, mesures d'accompagnement, commande d'évaluations complémentaires...). La publicité de ces dispositifs de suivi est à recommander pour donner toute sa force à la dimension de l'évaluation qui concourt au débat public.

Proposition n° 18 - Assurer, de façon structurée et publique, le suivi systématique des enseignements tirés des évaluations de politiques publiques et des réponses qui ont été apportées à leurs recommandations.

187 Compte tenu de la crise sanitaire du printemps 2020 qui ne permettait pas aux administrations concernées de répondre aux questionnaires de la Cour sur le suivi de ses recommandations, ce chapitre n'apparaîtra pas dans le rapport public de 2021 et le rapport 2022 comprendra le résultat du suivi de deux années.



2.3.2.3. Articuler l'évaluation des politiques publiques et la prospective, pour préparer l'avenir

L'évaluation des politiques publiques doit à l'évidence servir à éclairer les décideurs sur les orientations à suivre pour l'avenir. Elle est indissociable, à cet égard, des méthodes d'anticipation et d'analyse prospective qui aident les responsables publics à définir de façon éclairée les orientations de leurs politiques.

Ce lien entre évaluation et prospective est particulièrement fort dans le champ des évaluations *ex ante* : anticipation destinée à éclairer l'action, la prospective, qui repose sur des méthodologies propres, a sa place dans les travaux d'évaluation conduits en amont des politiques publiques ayant vocation à s'inscrire dans la durée. À l'inverse, les évaluations *ex post* fournissent une matière utile aux travaux d'anticipation et à la construction de scénarios, en renseignant sur les effets des politiques passées. Toute évaluation peut être un facteur de réduction des incertitudes permettant d'établir des projections plus fiables.

Le Conseil scientifique de l'évaluation soulignait déjà, dans un rapport de 1991¹⁸⁸, que « *la dimension prospective est souvent présente dans l'évaluation, dans la mesure où elle s'inscrit dans la perspective de décisions futures. Toute évaluation débouchant sur des préconisations d'actions devrait comporter un minimum d'interrogations sur les modifications probables du contexte de l'action publique. Mais la réflexion prospective, ainsi que la prévision quantitative, est également nécessaire en amont de l'évaluation, pour identifier les questions importantes à moyen terme, au-delà des préoccupations conjoncturelles du service ou du Gouvernement* ». Le rapport annuel de 1999 du Conseil national de l'évaluation s'intitulait « *L'évaluation au service de l'avenir* ».

Différentes dans leurs approches et leurs méthodes, évaluation et prospective concourent à remettre du temps long dans une vie politique et institutionnelle fréquemment focalisée sur le temps court et l'urgence. Des enjeux tels que le réchauffement climatique, le vieillissement de la population ou le développement de l'intelligence artificielle en soulignent la nécessité.

La conception de la planification à la française avait mis en exergue le caractère consubstantiel de ces deux méthodologies. Lors de la transformation du Commissariat général du plan en Centre d'analyse stratégique, en 2006, l'évaluation a été considérée comme « *un complément naturel de ses fonctions de prospective et de stratégie* »¹⁸⁹. Le rapport de Mme Yannick Moreau de décembre 2012, portant sur une réflexion générale sur la création « *d'un lieu de dialogue, de réflexion prospective et d'expertise sur les politiques publiques ouvert à l'ensemble des acteurs sociaux* », soulignait à nouveau l'utilité de cette alliance¹⁹⁰. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective, créé en 2013 sous la dénomination de France Stratégie, prolonge cette vocation de complémentarité.

188 Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques, *L'évaluation de l'expertise à la responsabilité*, décembre 2001.

189 Y. Moreau, [Pour un Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective](#), décembre 2012, p°15.

190 *Idem*.



Le [décret n°2013-333](#) du 22 avril 2013 qui le crée et lui donne mission d'apporter son concours au Gouvernement « *pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la nation et des objectifs à moyen et long terme de son développement économique, social, culturel et environnemental* », précise qu'il « *conduit des travaux de prospective permettant d'éclairer les pouvoirs publics sur les trajectoires possibles à moyen et long terme pour la France* », mais aussi qu'il « *participe à l'évaluation des politiques publiques* ».

S'il perdure de façon remarquable dans les travaux de France Stratégie, ce lien entre évaluation et analyse prospective s'est étioilé au cours des deux dernières décennies dans beaucoup d'autres structures administratives de l'État, sous les effets combinés de deux évolutions : le développement de disciplines académiques et de méthodologies spécifiques à chacun des deux domaines, d'une part, et la contraction des moyens des administrations publiques, d'autre part. Un certain nombre de ministères ont néanmoins su conserver des capacités d'études prospectives. On peut mentionner particulièrement la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) au ministère de l'éducation nationale, et la sous-direction de la prospective, des études et de l'évaluation économiques de la direction générale des entreprises du ministère de l'économie, qui assure notamment le secrétariat du Pôle Interministériel de prospective et d'anticipation des mutations économiques (PIPAME)¹⁹¹. Dans la sphère de la défense, où avait été créé dès 1965 un « centre de prospective et d'évaluation », la direction générale des relations internationales et de la stratégie du ministère (DGRIS), qui est chargée de coordonner la préparation et l'actualisation du Livre blanc sur la défense et la sécurité nationale, a également pour mission de réévaluer périodiquement « *les impacts du contexte stratégique global sur les positions françaises* » et « *les capacités matérielles et technologiques disponibles pour s'adapter aux changements récents* », ce qui illustre bien l'articulation entre évaluation et prospective.

D'autres structures combinent occasionnellement des travaux d'évaluation et d'anticipation, réalisés par elles-mêmes ou par d'autres : les inspections générales¹⁹², certaines directions ministérielles¹⁹³, des centres d'analyse, tels que le Conseil d'analyse économique, dont beaucoup de notes mêlent analyses évaluatives et prospectives.

191 V., par exemple, son [étude](#) *Enjeux et perspectives pour la filière française de la fabrication électronique*, de juin 2019,

192 V., par exemple, le [rapport](#) de l'inspection générale de l'administration du ministère de l'intérieur rendu en 2019 sur l'efficacité des politiques publiques mises en œuvre à Roubaix.

193 V., par exemple, l'[étude](#) conduite par la direction de la mondialisation du ministère des affaires étrangères sur la contribution française à l'amélioration de la gouvernance financière dans les pays bénéficiaires de l'Aide publique au développement (juillet 2019)



Le champ de l'évaluation environnementale, qui s'est considérablement développé ces dernières années, illustre également la **complémentarité entre évaluation et prospective**. Elle est manifeste dans les travaux du GIEC (groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat), dans les travaux du commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère en charge de l'environnement, dans l'évaluation environnementale stratégique régie par la [directive européenne n° 2001/42/CE](#) du 27 juin 2011 et le code de l'environnement, dans la gestion des matières et déchets radioactifs, dans le suivi de la pollution atmosphérique ou des risques industriels¹⁹⁴, dans la définition de la stratégie nationale bas-carbone.

Comment ne pas considérer, en cette année 2020 marquée par le choc d'une crise sanitaire sans précédent, que les leçons qui doivent être tirées par les pouvoirs publics résulteront nécessairement de la **combinaison d'évaluations rigoureuses et de projections éclairées par elles** ? Le Gouvernement a ainsi installé un comité de suivi et d'évaluation des mesures de soutien financier aux entreprises confrontées à l'épidémie de Covid-19¹⁹⁵ et le Sénat a créé le 30 juin 2020 une commission d'enquête pour l'évaluation des politiques publiques face aux grandes pandémies à la lumière de la crise sanitaire de la Covid-19 et de sa gestion.

Il est important, pour la conduite éclairée des politiques publiques, de renforcer la capacité des structures administratives en charge de travaux de prospective ou, de façon plus générale, d'anticipation et l'articulation de leurs travaux avec ceux de l'évaluation¹⁹⁶. Une telle ambition renforcée peut s'appuyer sur l'expertise et l'appui méthodologique de France Stratégie qui a vocation à être la tête de réseau de ces travaux. Elle doit également impliquer les partenaires sociaux et l'ensemble des regards pertinents pour apprécier ce qui est souhaitable et possible. La France dispose de capacités d'analyse très développées dans plusieurs domaines fondamentaux pour la construction de politiques de long terme : climat, démographie, retraites, défense. Elle peut s'appuyer sur ses administrations, nationales et locales, et sur ses laboratoires universitaires pour consolider dans ces domaines et dans d'autres, comme l'éducation, sa capacité à éclairer les choix politiques stratégiques, ainsi que leurs modalités matérielles, organisationnelles et logistiques de mise en œuvre.

Proposition n° 19 - Consolider, autour de l'expertise de France Stratégie, la capacité de l'État à articuler les travaux d'évaluation et d'anticipation nécessaires à la définition des politiques publiques jugées prioritaires.

194 V. les travaux de l'Institut national de l'environnement industriel et des risques (INERIS).

195 Ce comité, installé en avril 2020 conformément à l'[article 6](#) de la loi n° 2020-289 du 23 mars 2020 de finances rectificative pour 2020, est présidé par M. Benoît Coeuré.

196 P. Moscovici, nouveau Premier président de la Cour des comptes a souligné cette nécessité dans son discours d'installation prononcé le 12 juin 2020 : « *Nous devons prêter une attention particulière dans nos travaux à la capacité des administrations à se doter de fonctions d'anticipation* ».

2.3.3. Nourrir le débat public

2.3.3.1. Publier les évaluations et faciliter l'accès à leur contenu

Comme cela a été souligné précédemment, l'évaluation contribue à la transparence de l'action publique. Il est souhaitable, pour ce motif, de systématiser la publicité des évaluations. « *Dans une démocratie adulte, ni le citoyen, ni son gouvernement ne doivent avoir peur de la vérité* »¹⁹⁷. Même si des progrès ont été accomplis ces dernières années, les résultats des évaluations restent encore trop entre les mains des commanditaires, comme l'a notamment souligné le bilan effectué en 2017 des 77 évaluations conduites dans le cadre du processus de modernisation de l'action publique (bilan effectué, à la demande du Gouvernement et du SGMAP, par les cabinets KPMG et Quadrant Conseil¹⁹⁸).

La publicité de l'évaluation n'interdit pas de réserver des messages sensibles au commanditaire ou de donner à celui-ci la primeur de l'information ainsi qu'un délai suffisant pour prendre connaissance des résultats avant la publication. La charte de déontologie commune du LIEPP, de l'IPP et du TEPP prévoit ainsi que « *dans des circonstances acceptées par les parties (commanditaires et évaluateurs), les résultats peuvent être distribués exclusivement au(x) commanditaire(s) pour une période initiale ne pouvant dépasser trois mois. La date de diffusion au public ne peut pas dépasser six mois après la fin du contrat* ». Mais, une fois admis ce tempérament, la publicité des résultats des évaluations est indispensable pour tenter de répondre à la défiance des citoyens à l'égard de la conduite des politiques publiques. Elle est également indispensable pour éviter que les enseignements des évaluations ne tombent dans l'oubli.

Cependant, la publicité brute des travaux d'évaluation ne suffit pas. Leur complexité ne les rend pas aisément accessibles au plus grand nombre. Les évaluations produites en France restent trop formatées pour les décideurs publics. Il faut, pour leur permettre de nourrir le débat public, **raconter une histoire claire et viser une audience plus large** : les médias, les corps intermédiaires, les citoyens eux-mêmes. **Cela appelle un important effort de pédagogie et d'intermédiation, qui doit rendre l'évaluation intelligible et présenter en toute transparence son organisation et son processus**. L'objectif n'est pas aisé à atteindre car la qualité du débat démocratique peut pâtir de la simplification et nécessite de conserver la richesse ou la subtilité de certains travaux. Il n'est pas non plus toujours facile de diffuser des diagnostics partagés, ainsi qu'en attestent, notamment, les évaluations du Conseil d'orientation des retraites qui retiennent de multiples hypothèses. Mais ces difficultés ne sont pas insurmontables comme le montrent des communications très réussies parmi lesquelles peuvent être mentionnées celles de l'Ined et de l'Insee sur leurs travaux, par le canal de documents de synthèse et d'une présence sur les réseaux sociaux, ou celle du blog des économistes de l'Institut des politiques publiques qui présente

197 L. Stoléru, secrétaire d'État auprès du Premier ministre, chargé du Plan, « L'évaluation : une indispensable auto-discipline », in P. Viveret, *L'évaluation des politiques et des actions publiques*, p.6.

198 « [Évaluation de la démarche globale d'évaluation des politiques publiques menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique](#) », février 2017..

de façon attractive les travaux d'évaluation en lien avec les questions d'actualité (<https://blog.ipp.eu/>). Ces réussites doivent en inspirer d'autres pour permettre aux travaux d'évaluation de sortir du cercle des experts et d'irriguer le débat démocratique. Les vecteurs de communication des administrations publiques, nationales ou locales, qui disposent d'évaluations pourraient à l'évidence être mieux utilisés à cette fin. Les sites internet en particulier, dont la richesse des fonds documentaires s'est considérablement accrue ces dernières années, pourraient contribuer à rendre plus accessibles et à mettre en valeur les travaux d'évaluation. Il pourrait être utile, à cet effet, qu'une rubrique bien identifiée permette, sur chacun des sites publics concernés, de présenter ces travaux. Elle devrait donner accès, bien sûr, aux rapports d'évaluation dans leur intégralité, assortis d'un dispositif de recherche par mots-clés, mais également à des synthèses courtes, d'un format de l'ordre de mille mots. Il serait même souhaitable qu'en fonction des thèmes qui animent le débat public, un effort de classification et de présentation soit fait pour **mettre en valeur, à destination des médias et du grand public, les évaluations existantes qui sont en rapport avec l'actualité**. La Cour des comptes a pris une telle initiative sur son site internet pendant la récente crise sanitaire. En l'absence de ce travail de mise en valeur, les publications de travaux d'évaluation interviennent le plus souvent dans des « fenêtres médiatiques » qui leur donnent peu de visibilité. Le réseau d'animation et d'impulsion de l'évaluation des politiques, évoqué en 2.1.3.1, pourrait utilement diffuser des recommandations et des bonnes pratiques en la matière.

Le Parlement dispose quant à lui d'une légitimité particulière pour être, sur l'évaluation des politiques publiques, un médiateur entre les experts et les citoyens. Ses propres travaux offrent de nombreuses occasions d'utiliser et de valoriser les évaluations qu'il a commandées comme celles dont il a pris connaissance. Il peut donc jouer un rôle de premier plan pour assurer la visibilité et l'utilité des évaluations.

2.3.3.2. Capitaliser et rendre accessibles les évaluations

De façon plus structurelle, il est très souhaitable, dans la durée, de **capitaliser les enseignements des évaluations** qui ont été faites et de les rendre accessibles dans leur ensemble.

Cette « évaluation cumulative » a beaucoup de sens dans les domaines dans lesquels les travaux sont nombreux : les recenser, les rassembler, les classer et les rendre accessibles sur une ou plusieurs plateformes numériques apporterait une considérable valeur ajoutée. Ce travail sera d'autant plus précieux que chaque évaluation sera accompagnée d'une brève synthèse et de mots clefs facilitant les recherches thématiques. Eu égard au nombre de rapports d'évaluation réalisés au cours des trois dernières décennies, il est probablement souhaitable de mettre en place un réseau de plateformes numériques thématiques consacrées aux évaluations. Ce réseau interconnecté pourrait prendre le label de « France évaluation », afin de faciliter son identification par les chercheurs, les médias et le grand public.



Cette capitalisation des évaluations pourrait être étendue à l'échelle européenne, pour permettre à chaque État de bénéficier des études réalisées chez ses voisins et donner à l'Union européenne la profondeur des connaissances résultant des évaluations conduites dans tous les États membres. Des embryons d'une telle centralisation européenne existent déjà, comme en témoigne le rôle joué par le Haut conseil à l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur au sein des instances européennes d'évaluation et d'accréditation des formations et des diplômes, pour faciliter la mise en œuvre du programme Erasmus.

Cette politique de capitalisation et de mise en réseau pourrait être utilement complétée par des **exercices réguliers de méta-évaluation**¹⁹⁹ (évaluation d'une ou de plusieurs évaluations) ou d'évaluation des suites données aux évaluations, pour s'assurer de la qualité des travaux, faciliter la diffusion de leur contenu et le progrès des méthodologies.

Proposition n° 20 - Prévoir la publication de toute évaluation réalisée dans un cadre public, le cas échéant après un court délai permettant à l'autorité politique qui l'a commandée d'en prendre connaissance. Présenter dans tout rapport d'évaluation l'organisation et la méthode suivies : composition du comité de pilotage, enquêtes réalisées, données et méthodes utilisées, difficultés rencontrées...

Investir dans une politique de diffusion et de communication, accessible à tous, sur les évaluations de politiques publiques.

Mettre en valeur, sur le site de chaque administration publique, les travaux d'évaluation et leurs synthèses.

199 V. M. Baslé, « Méta évaluation des politiques publiques et qualité des évaluations », in *Revue française d'administration publique* 2013/4 (N° 148), pp. 1017 à 1027.





Conclusion

Les bouleversements économiques et sociaux que l'épidémie de coronavirus a entraînés à partir du printemps 2020 rendent plus évidente encore la nécessité de mieux **intégrer l'évaluation** des politiques publiques à la préparation des décisions, selon un cycle vertueux, une **boucle de progrès**. Les évaluations *ex ante*, nourries des évaluations passées, peuvent être un support pour les évaluations *in itinere* et *ex post*. Elles doivent éclairer les décisions politiques en permettant d'identifier les différentes options, leurs avantages et leurs risques éventuels. L'évaluation *in itinere* aide à piloter l'application de la politique, à la corriger ou à l'adapter, à donner plus de sens au travail des acteurs chargés de sa mise en œuvre et prépare l'évaluation *ex post*. L'ensemble des évaluations viennent nourrir la réflexion prospective.

Pour être utile, l'évaluation doit d'abord être **utilisable**, c'est-à-dire apporter une valeur ajoutée que les acteurs publics puissent s'approprier. Elle doit elle-même répondre à une logique d'efficacité pour que les pouvoirs publics souhaitent en commander la réalisation et puissent en assimiler les résultats. Cette question essentielle du **réflexe évaluatif** et de **l'appropriation de l'évaluation** ne se réduit pas aux contraintes temporelles souvent évoquées. Elle suppose que le système politique et administratif puisse apprécier l'intérêt de l'évaluation pour l'action et que le monde académique, sans renoncer à ses valeurs, soit encore davantage incité à transférer ses connaissances pour éclairer les choix de politique publique.

L'évaluation requiert un **apprentissage**, mais n'a pas à obéir à un modèle unique. Si elle doit respecter certaines exigences de nature à garantir sa légitimité, sa fiabilité et son utilité, elle peut suivre des modalités diverses et appropriées à la politique évaluée, aux moyens et au temps disponibles. Nécessairement **pragmatique**, elle ne peut que bénéficier du croisement des méthodes et des regards, en s'appuyant sur la recherche en sciences sociales, sur les parties prenantes et, de façon nécessairement adaptée, sur la participation des citoyens.

On ne doit donc pas attendre des différents acteurs de l'évaluation des politiques publiques qu'ils la pratiquent de la même manière. Mais leur dialogue, et plus particulièrement les échanges entre les commanditaires et évaluateurs institutionnels et universitaires, nationaux et locaux, sont essentiels pour diffuser les bonnes pratiques et pour partager les résultats.



L'évaluation n'est pas la solution à tous les problèmes de politiques publiques. Elle n'a pas vocation à dicter la politique, qui doit prendre en compte de nombreux paramètres et contraintes. Mais elle est **une opportunité qui doit être saisie et partagée**. Une évaluation crédible et transparente, partant des faits, ne peut qu'aider les décideurs et les citoyens à comprendre, à anticiper, à clarifier les enjeux. Elle porte un message de **modestie**²⁰⁰, car comme toute action humaine, les politiques publiques ont leurs limites, mais aussi un message de **confiance** dans la capacité des acteurs à améliorer ces politiques.

Outil de politique publique, l'évaluation doit **contribuer au partage démocratique du savoir** et non au renforcement d'une concentration technique de la connaissance et du pouvoir. En poussant les acteurs à dépasser les cloisonnements, à accepter d'autres regards sur la politique conduite, sa seule réalisation peut être porteuse de sens, d'ouverture et de changement. L'évaluation ne doit donc pas être perçue comme un risque ni comme un simple outil de contrôle, mais comme un facteur d'émancipation, de maturité et de progrès collectif. Elle mérite une véritable politique, pour s'inscrire dans la durée.

200 V. P. Duran, « Les ambiguïtés politiques de l'évaluation », *Pouvoirs*, n° 67, 1993.



Liste des propositions de l'étude

1. Se donner les moyens et l'ambition de mieux évaluer

Proposition n° 1 - Développer la commande parlementaire, pour démocratiser l'évaluation des politiques publiques et l'inscrire dans le débat public, en faisant du Parlement un médiateur entre les experts et les citoyens : poursuivre le renforcement des compétences nécessaires pour commander des évaluations, développer les liens avec les laboratoires universitaires, intégrer l'exigence de participation des parties prenantes et des citoyens.

Proposition n° 2 - Entretenir et renforcer les capacités publiques de production, d'hébergement et d'organisation des données, afin de garantir la possibilité de conduire des évaluations fiables sur l'ensemble des politiques publiques.

Coordonner et harmoniser les statistiques publiques locales afin de permettre l'évaluation des politiques publiques décentralisées. Cette coordination devrait être conduite par les collectivités territoriales et l'Insee.

Prendre davantage en compte les attentes des citoyens dans les débats sur la production des statistiques publiques. Développer des partenariats forts entre les producteurs de statistiques publiques et les écoles de journalisme et les médias. Renforcer la présence des services statistiques ministériels sur les réseaux sociaux et communiquer non seulement de façon à rendre accessibles les statistiques publiques, mais à expliquer leurs modalités de production.

Proposition n° 3 - Évaluer en priorité les politiques publiques qui engagent de façon significative les finances publiques ou visent à produire des effets sur une part importante de la population.

Préserver les budgets des services statistiques ministériels afin de leur permettre de réaliser et de commander des études.

Doter les ministères – ou groupes de ministères – qui ne le sont pas encore de structures dédiées à l'évaluation, afin de combler le déficit d'évaluation dans certains secteurs

Proposition n° 4 - Développer la formation initiale et continue à l'évaluation des politiques publiques auprès des responsables et futurs responsables publics. Créer un centre de recherche de haut niveau au sein de l'école nationale d'administration. Ouvrir des modules de formation aux élus et journalistes. Favoriser l'internalisation de l'évaluation des politiques publiques au sein des administrations publiques et, notamment, des collectivités territoriales.

Proposition n° 5 - Favoriser le croisement des approches et la réalisation d'évaluations conjointes par des évaluateurs de formations et d'origines professionnelles diverses. Encourager les allers-retours entre le monde universitaire et la sphère administrative.

Proposition n° 6 - Structurer la communauté évaluative française autour d'un réseau dédié aux fonctions d'intérêt commun, pour mieux programmer et organiser les évaluations, tout en respectant et en encourageant la diversité des commanditaires et des évaluateurs.

Proposition n° 7 - Renforcer l'évaluation des politiques décentralisées en améliorant la production et l'accessibilité des données locales et en développant les compétences d'appui à l'évaluation de l'Observatoire des finances et de la gestion publique locale. Développer la coopération de l'État et des collectivités territoriales pour promouvoir l'évaluation des politiques partagées.

Proposition n° 8 - Favoriser une approche pluridisciplinaire, prenant en compte de façon équilibrée les données quantitatives et qualitatives, et s'appuyant sur la diversité des sciences sociales. Enrichir les évaluations par des comparaisons et des croisements internationaux avec les évaluations qui ont été conduites à l'étranger sur des sujets comparables.

2. Renforcer le cycle vertueux de l'évaluation

Proposition n° 9 - Anticiper la réalisation de l'évaluation en prévoyant dès l'élaboration du projet ou du texte relatif à la politique publique son financement et le traitement des données qui seront nécessaires.

Développer l'information sur les modalités d'accès aux données utiles à l'évaluation et sur les règles et conditions à respecter. Harmoniser les formulaires de demandes et formaliser des procédures d'accès sécurisé rendant l'appariement des bases de données techniquement possible. Élaborer et mettre à la disposition des chercheurs et des évaluateurs un guide pratique sur les procédures à suivre et les garanties appropriées à mettre en œuvre pour faciliter et sécuriser les démarches.

Proposition n° 10 - Approfondir de façon sélective les études d'impact en fonction des enjeux du texte sur lequel elles portent, de façon à les articuler avec les évaluations *in itinere* et *ex post*.

Proposition n° 11 - Maîtriser le temps de l'évaluation : adapter les objectifs et la méthodologie au temps et aux données disponibles, en ayant conscience des limites qui peuvent en résulter. Fixer des orientations prioritaires pluriannuelles.

Proposition n° 12 - Assurer la crédibilité de l'évaluation par la mise en place d'une structure de pilotage collégiale et pluraliste chargée de valider le cadrage (questions évaluatives, cahier des charges) et les procédures et la réalisation (recueil et analyse des données, méthodologie).

Assurer la prévention des conflits d'intérêts par l'observation des règles de déontologie communes aux évaluateurs.

Proposition n° 13 - Assurer la prise en compte de l'expertise technique et administrative, pour évaluer notamment les conditions de mise en œuvre de la politique évaluée (moyens financiers et humains, méthodes, circuits de décision...) qui ont pu déterminer sa réussite ou son échec.

Proposition n° 14 - Prévoir la participation des citoyens à l'évaluation, soit au sein du comité de pilotage, soit, au minimum, dans le cadre des travaux d'analyse et d'évaluation des politiques publiques.



3. Utiliser les évaluations dans la délibération démocratique et dans l'action publique

Proposition n° 15 - Formuler des conclusions et recommandations claires et pratiques, qui ne soient pas destinées aux seuls décideurs de premier rang, mais également aux acteurs en charge de l'application et de la mise en œuvre de la politique publique évaluée.

Utiliser l'évaluation, et plus particulièrement l'évaluation *in itinere*, comme un outil de médiation et de pilotage managérial, permettant de redonner du sens et des horizons à l'activité des administrations responsables des politiques publiques.

Proposition n° 16 - Donner toute leur portée à la hiérarchisation des indicateurs de la LOLF par rapport aux priorités de l'action publique et à leur répartition en deux catégories : pour les responsables politiques et pour les gestionnaires, de façon à renforcer leur utilité pour l'évaluation des politiques publiques.

Proposition n° 17 - Inscrire l'évaluation dans le temps long, en favorisant l'évaluation *ex ante* des programmes électoraux lors des principales échéances électorales, en développant le recours à l'expérimentation, préalable à toute généralisation d'un dispositif d'ampleur, en organisant des cycles d'évaluations sur les politiques de très long terme et en identifiant les secteurs stratégiques qui appellent des évaluations suivies dans la durée.

Proposition n° 18 - Assurer, de façon structurée et publique, le suivi systématique des enseignements tirés des évaluations de politiques publiques et des réponses qui ont été apportées à leurs recommandations.

Proposition n° 19 - Consolider, autour de l'expertise de France Stratégie, la capacité de l'État à articuler les travaux d'évaluation et d'anticipation nécessaires à la définition des politiques publiques jugées prioritaires.

Proposition n° 20 - Prévoir la publication de toute évaluation réalisée dans un cadre public, le cas échéant après un court délai permettant à l'autorité politique qui l'a commandée d'en prendre connaissance. Présenter dans tout rapport d'évaluation l'organisation et la méthode suivies : composition du comité de pilotage, enquêtes réalisées, données et méthodes utilisées, difficultés rencontrées...

Investir dans une politique de diffusion et de communication, accessible à tous, sur les évaluations de politiques publiques.

Mettre en valeur, sur le site de chaque administration publique, les travaux d'évaluation et leurs synthèses.

Cycle de conférences du Conseil d'État sur l'évaluation des politiques publiques

Discours introductif du cycle de conférences sur l'évaluation des politiques publiques

*Conseil d'État, conférence inaugurale du cycle conférences sur
« L'Évaluation des politiques publiques », mercredi 16 octobre 2019
par Bruno Lasserre²⁰¹,
vice-président du Conseil d'État*

Mesdames et Messieurs les parlementaires,
Mesdames et Messieurs les professeurs,
Mesdames et Messieurs les présidents,
Mesdames et Messieurs,
Chers amis,

L'année dernière, à cette même place, j'avais évoqué l'importance que j'attache à ce que le Conseil d'État s'affirme pleinement comme un carrefour de réflexions, un vivier d'idées et de propositions pour améliorer la gouvernance publique et pour mieux construire les politiques publiques. Un an plus tard, je n'ai toujours pas changé d'avis. Car le Conseil d'État n'est en effet pas seulement juge, il n'est pas seulement conseiller juridique : il est aussi une institution qui, du fait de son positionnement institutionnel et de sa composition peut – donc *doit*, puisque tout pouvoir est une responsabilité – éclairer et nourrir le débat public afin de permettre aux responsables publics de décider en toute connaissance de cause. Les différentes activités du Conseil d'État, d'ailleurs, s'enrichissent mutuellement, interagissent en synergie pour donner naissance à une véritable intelligence collective qui représente l'un des atouts les plus précieux de cette maison. À cet égard, la confection de l'étude annuelle, sous l'égide de la section du rapport et des études, est une composante essentielle de l'activité du Conseil d'État et je suis particulièrement heureux d'ouvrir le cycle de conférences dédié, cette année, à l'évaluation des politiques publiques.

201 Texte écrit en collaboration avec Guillaume Halard, magistrat administratif, chargé de mission auprès du vice-président.

Depuis longtemps déjà, ce sujet était latent dans la réflexion du Conseil d'État : la section du rapport l'avait ainsi abordé dans différentes études²⁰², mais toujours de manière accessoire. Les sections consultatives et la section du contentieux, quant à elles, s'interrogent toujours sur les effets des textes qu'elles ont à connaître : on ne peut en effet rédiger un texte ni l'appliquer au contentieux sans s'adonner à un exercice de prospective. C'est pourquoi, sans être à proprement parler un « producteur d'évaluation » – la mission est dévolue en premier lieu au Parlement²⁰³, à la Cour des comptes²⁰⁴ et au Conseil économique, social et environnemental²⁰⁵, dont de nombreux représentants seront conviés pour la conférence qui se tiendra ici-même le 28 février prochain – le Conseil d'État a jugé nécessaire d'investir davantage dans un sujet à propos duquel il peut apporter un précieux éclairage.

Sur le fond, ce thème invite à réfléchir sur un problème central de la démocratie contemporaine. Les citoyens attendent toujours plus de l'action publique, que l'on veut plus simple, plus fiable, plus rapide, mieux adaptée aux situations individuelles, c'est-à-dire au fond plus efficace. Il ne s'agit plus, pour les pouvoirs publics, seulement d'agir dans un cadre constitutionnel et dans le respect des règles de dévolution et d'exercice du pouvoir : il faut des résultats. Un tel glissement, dont les racines sont profondes, témoigne d'une transformation progressive des déterminants de la légitimité des pouvoirs publics : la légitimité légale-rationnelle de Max Weber tend à s'estomper au profit d'une « légitimité d'exercice²⁰⁶ » dans laquelle la performance occupe une place particulière. De la sève des principes énoncés à l'article 15 de la Déclaration des droits de l'homme émerge ainsi une conception nouvelle de la responsabilité. Et elle implique de concilier les exigences parfois contradictoires de performance, de respect de la légalité et, pour les responsables politiques, de cohérence avec les engagements formulés auprès des électeurs.

Pour répondre au défi que pose l'exigence de performance de l'action publique, l'évaluation est un outil indispensable. Elle doit permettre de « déterminer la valeur » d'une politique, en identifiant ses effets concrets à l'aune des objectifs fixés par son auteur. Mais l'évaluation ne permettra réellement de mieux décider que si elle évite l'écueil de l'autojustification ou, inversement, de la critique partisane : elle doit aspirer à l'objectivité pour que ses résultats puissent contribuer à enrichir la délibération démocratique, et éclairer l'ensemble des parties concernées par une politique, ses décideurs et ses exécutants comme ses destinataires. En

202 Not. Rapport public 2006, *Sécurité et juridique et complexité du droit*, La Documentation française, EDCE, 2006 ; Etude annuelle 2016, *Simplification et qualité du droit*, La Documentation française, EDCE, 2016 ; *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, La Documentation française, EDCE, 2019.

203 L'article 24 de la Constitution dispose notamment, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *Le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du Gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* ».

204 L'article 47-2 de la Constitution dispose notamment, depuis la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 : « *La Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement. Elle assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques. Par ses rapports publics, elle contribue à l'information des citoyens.* »

205 L'article 4 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental dispose que le CESE « *contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental.* ».

206 P. Rosanvallon, *La légitimité démocratique. Impartialité, réflexivité, proximité*, Seuil, 2008.



d'autres termes, l'évaluation doit être avant tout conçue comme un *instrument de connaissance*, certes dynamique, voire créateur, mais au seuil toujours du débat et de la décision politiques. Ce faisant, elle réactive la vieille question de l'articulation entre science et politique.

L'évaluation des politiques publiques constitue ainsi un enjeu démocratique de premier ordre. Qui évalue ? Comment et selon quels critères évaluer ? Quand évaluer ? Comment s'assurer que l'évaluation produise les effets qu'on attend d'elle ? Telles sont les questions auxquelles devront répondre, tout au long de cette année, les membres de la section du rapport et des études. Il faudra clarifier l'usage de l'évaluation et ses modalités concrètes d'organisation, pour créer les conditions de ce qu'on pourrait appeler une nouvelle « pragmatique de l'action publique²⁰⁷ », plus réflexive, plus empirique ou, comme le disent les anglosaxons, « evidence-based » ; plus humble aussi peut-être, car il s'agit au fond de se donner les moyens de tirer les conséquences de nos erreurs dans l'intérêt d'une action publique meilleure. Groucho Marx pourra être dédit, qui affirmait que « la politique, c'est l'art de chercher les problèmes, de les trouver, de les sous-évaluer et ensuite d'appliquer de manière inadéquate les mauvais remèdes. »

Pour donner le coup de départ aux auditions, conférences et travaux de rédaction qui rythmeront ce cycle d'études, je souhaite pour ma part esquisser un diagnostic de l'évaluation en France (I) et proposer quelques orientations que j'estime importantes (II).

* * *

I. S'agissant du diagnostic, on observe que l'évaluation des politiques publiques s'est progressivement imposée comme une composante essentielle de l'action publique, mais qu'elle peine encore à réaliser toutes ses promesses.

A. La France s'est tardivement convertie à la logique évaluative, mais elle est aujourd'hui dotée de nombreux dispositifs d'évaluation des politiques publiques.

1. Les étapes du développement de l'évaluation des politiques publiques sont fortement corrélées aux crises de légitimité auxquels ont périodiquement fait face les Etats occidentaux. On retrouve la trace des premières commandes d'évaluation par des pouvoirs publics, lesquels concernaient le domaine éducatif²⁰⁸, au début du XX^e siècle. Mais c'est aux Etats-Unis qu'a vraiment pris son envol « l'esprit évaluatif », d'abord lorsque le président Roosevelt a accru l'interventionnisme de l'Etat fédéral en matières économique et sociale, puis lors des échecs de l'armée américaine en Corée ou après le lancement du sputnik soviétique en 1957, lesquels ont ébranlé la confiance de l'Amérique dans sa supériorité militaire et technologique, enfin au moment du lancement du programme *Great Society*. À chacun de ces moments, le gouvernement a recherché l'appui de la communauté scientifique pour améliorer

207 P. Duran, « L'évaluation des politiques publiques : une irrésistible obligation », *Revue française des affaires sociales*, 2010/1, pp. 5 à 24.

208 V. pour les aspects historiques : E. Monnier, *Evaluations de l'action des pouvoirs publics : du projet au bilan*, Economica, 1987.



l'efficacité de ses interventions tout en les justifiant, l'évaluation revêtant dès alors le caractère d'un outil dynamique au service de l'action publique. Mais c'est aussi car l'efficacité devenait un déterminant essentiel de la légitimité de l'action publique que l'évaluation s'est considérablement développée, bien au-delà des Etats-Unis, lorsque sont nés des doutes sur la capacité de l'Etat-providence à mettre un terme au ralentissement de la croissance et à la montée du chômage au début des années 1970. L'évaluation est à cet égard devenue l'accessoire indispensable de la logique de résultats qui s'est peu à peu imposée, accompagnée par l'école de la « nouvelle gestion publique ».

2. La France a quant à elle tardivement accueilli la « logique évaluative ». La conception française de l'intérêt général et le quasi-consensus national sur la légitimité de l'interventionnisme public ont, à n'en pas douter, participé de ce retard relatif²⁰⁹. L'esquisse d'une institutionnalisation de l'évaluation en dehors des grands corps d'ingénieurs intervient au début des années 1980, à travers la rationalisation des choix budgétaires (RCB). En 1989, le rapport Viveret²¹⁰, commandé par le Premier Ministre Michel Rocard, qui avait évoqué de manière particulièrement moderne un nouveau « devoir d'évaluation »²¹¹, est à l'origine d'une évaluation qui fera date sur la mise en œuvre du RMI. Il sera suivi par un décret du 22 janvier 1990²¹², qui donnera pour la première fois un contenu organisé et opérationnel à la démarche évaluative à travers le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE) et le Fonds national de développement de l'évaluation, tous rattachés au Commissariat général au plan. L'obligation faite aux Etats d'évaluer les programmes européens financés par des fonds structurels à destination des régions a quant à elle renforcé la diffusion de l'évaluation au niveau local autour des contrats de plan Etat-régions²¹³.

L'évaluation des politiques publiques a connu un nouveau souffle au tournant des années 2000. Le législateur s'emparera de l'évaluation en créant, au sein de l'Assemblée nationale, les Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) afin d'accompagner la mise en œuvre des lois organiques relatives aux lois de finances²¹⁴ et de financement de la sécurité sociale²¹⁵. Celles-ci ont effet promu un nouveau paradigme budgétaire centré autour des principes de performance et de transparence de la gestion publique. Les réformes constitutionnelles de 2003²¹⁶ et 2008²¹⁷ ont un peu plus

209 A. Fouquet, « L'Évaluation des politiques publiques. Concepts et enjeux », in S. Trosa (dir.), *Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique*, IGPDE, 2009, pp. 21-33.

210 P. Viveret, *L'Évaluation des politiques et des actions publiques – Propositions en vue de l'évaluation du revenu minimum d'insertion*, La Documentation française, juin 1989.

211 Circulaire du 23 février 1989 relative au renouveau du service public, NOR: PRMX8910096C.

212 Décret n° 90-82 du 22 janvier 1980 relatif à l'évaluation des politiques publiques. Au Conseil scientifique de l'évaluation sera substitué le Conseil national de l'évaluation par le décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques.

213 La circulaire interministérielle du 9 décembre 1993 prévoit à cet égard, pour la première fois, les modalités de la mise en œuvre de la démarche évaluative dans les procédures contractuelles.

214 Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

215 Loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale

216 Articles 3 et 5 de la loi constitutionnelle n° 2003-276 du 28 mars 2003 relative à l'organisation décentralisée de la République, suivie par la loi organique du 1^{er} août 2003 relative à l'expérimentation par les collectivités territoriales.

217 Articles 22, 23 et 26 de la loi constitutionnelle n° 2008-724 du 23 juillet 2008 de modernisation des



ancré la logique d'évaluation en favorisant les expérimentations, que le Conseil d'État a cherché, dans son étude récente, à encourager²¹⁸, ainsi qu'en consacrant la mission d'évaluation dévolue au Parlement, en renforçant le rôle de la Cour des comptes et en imposant la réalisation d'études d'impact pour tous les projets de loi²¹⁹. Une mission d'évaluation a également été confiée au Conseil économique, social et environnemental en 2010²²⁰.

B. En dépit de toutes ces avancées, dont le tableau que je viens de brosser est nécessairement incomplet, le bilan de l'évaluation des politiques publiques en France demeure nuancé

1. Il n'est pas question ici de nier les progrès réalisés pour une meilleure évaluation des politiques publiques. Un changement de mentalité est à l'œuvre qui concerne l'ensemble des pouvoirs publics, conscients que la légitimité de leurs actions se mesure dorénavant à l'aune de leur efficacité. Le nombre d'évaluations menées sur le territoire français a sensiblement crû depuis une dizaine d'années²²¹ et cette dynamique positive doit se poursuivre. Ce mouvement est par ailleurs nourri par le développement de la recherche scientifique sur l'évaluation : je pense par exemple aux travaux de France Stratégie, du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) ou de l'École d'économie de Paris, qui mêlent les disciplines universitaires et innovent dans l'élaboration de méthodes et de démarches évaluatives.

2. Il reste que l'évaluation peine encore à produire ses effets escomptés. Elle souffre en premier lieu d'une institutionnalisation insuffisante : le paysage de l'évaluation demeure éclaté et trop mouvant²²². Or pour être efficace, l'évaluation requiert que les acteurs qui en ont la charge soient aisément identifiables. Ils doivent être organisés de manières lisible et visible, afin de garantir une publicité raisonnée de leurs travaux, mais aussi de favoriser une exploitation optimale des savoirs tirés de leurs expériences respectives. Au sein de l'exécutif, les corps d'inspection, instituts d'études et de statistiques, observatoires, agences diverses et délégation interministérielle coexistent souvent hors de toute hiérarchie et articulation claire de leurs missions. Au sein même du Parlement, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, créé en 2009 pour jouer le rôle d'une « tour de contrôle » de l'évaluation à l'Assemblée, entre trop souvent en concurrence avec les autres commissions permanentes, ce qui contraint très fortement le choix des sujets qu'il peut traiter²²³. Cette dispersion est accentuée par l'absence

institutions de la V^e République.

218 Conseil d'État, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, préc.

219 Article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 relative à l'application des articles 34-1, 39 et 44 de la Constitution.

220 Loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010 relative au Conseil économique, social et environnemental.

221 Société française de l'évaluation, Baromètre 2018 de l'évaluation des politiques publiques en France

222 Not. C. Lacouette Fougère & P. Lacoumes, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale », *Revue française d'administration publique*, 2013/4, n° 148, pp. 859-875 ; S. Gregoir, « L'évaluation des politiques publiques : qui et comment ? », *Economie & prévision*, 2014/1, n° 204-205, pp. 211-224.

223 H. de Padirac & O. Rozenberg, *L'évaluation au Parlement français : l'heure des choix*, LIEPP



de définition claire de ce qu'est l'évaluation et de ses objectifs : l'évaluation est encore en « quête d'identité²²⁴ » et la notion, en dépit de sa consécration dans la Constitution, reste floue.

Ces problèmes organisationnels et méthodologiques ne sont pas sans liens avec l'existence de résistances politiques et techniques vis-à-vis de l'évaluation. Le temps long de l'évaluation s'accorde mal aux temps politique et électoral et la légitimité des évaluations est régulièrement fragilisée par le manque apparent d'objectivité et de neutralité de leurs auteurs. Cela pose la difficile question de la possibilité de porter un jugement d'efficacité indépendamment de convictions sur l'opportunité d'une politique²²⁵. Les freins politiques résultent également de la collision entre la nécessité de tenir ses promesses de campagne et celle de défendre l'intérêt général en tirant les conséquences de l'inefficacité éventuelle des mesures que l'on a précédemment défendues. Et là se noue de manière éclatante le problème des déterminants contemporains de ce que Pierre Rosanvallon appelle le « bon gouvernement²²⁶ ».

II. C'est pourquoi l'évaluation des politiques publiques ne pourra porter ses fruits que si elle est appréhendée comme un instrument démocratique, mis au service de la décision publique

A. En premier lieu, l'efficacité de l'évaluation des politiques publiques suppose de définir les moyens de garantir sa légitimité

1. L'évaluation ne doit pas être un instrument de pouvoir : elle doit au contraire s'inscrire pleinement dans le processus démocratique pour nourrir le débat public, en le fondant sur une analyse commune des faits et en posant les bases d'une sorte de « langage commun ». C'est pourquoi, au-delà de la question des méthodes de recherche et des moyens mis en œuvre, les instances d'évaluation doivent être revêtues d'une légitimité démocratique incontestable. Cela suppose, en premier lieu, un positionnement institutionnel clair et de nature à prévenir les soupçons de partialité qui peuvent résulter d'une proximité trop évidente avec les commanditaires des évaluations. La tentation de l'auto-évaluation doit être écartée et l'emprise du pouvoir exécutif sur les activités d'évaluation desserrée²²⁷. La question de savoir où doivent se situer les évaluateurs dans les institutions reste ouverte, mais il est certain qu'ils devront posséder une certaine indépendance. Leurs actions doivent également être coordonnées : chargé de la rédaction d'un rapport relatif la qualité de la réglementation, j'avais déjà proposé, en 2004, la création d'un « pôle central » à la fois indépendant, horizontal, composé d'experts et lié aux centres existants d'autorité²²⁸.

Policybrief, n° 41, mai 2019.

224 D. Migaud, « Les Cinq défis de l'évaluation », *Revue française d'administration publique*, 2013/4, n° 148, pp. 849 à 858.

225 H. de Padirac & O. Rozenberg, *L'évaluation au Parlement français : l'heure des choix*, préc.

226 P. Rosanvallon, *Le Bon gouvernement*, Seuil, 2015.

227 Ceci était déjà préconisé par J. Bourdin, P. André et J.-P. Placade dans le [rapport d'information du Sénat sur l'évaluation des politiques publiques en France](#) qu'ils avaient rédigé en 2004.

228 B. Lasserre, *Pour une meilleure qualité de la réglementation*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, 2004, p. 37 et s. (<https://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/044000158.pdf>).



En second lieu, il convient de réfléchir aux moyens d'inclure davantage les citoyens dans la démarche évaluative. Certains dispositifs propres au domaine environnemental existent déjà qui favorisent la participation du public dans des procédures de nature évaluative, comme la Commission nationale du débat public²²⁹, devenue en 2002 une autorité administrative indépendante²³⁰. Plus généralement, le pluralisme doit être favorisé à chaque stade de l'évaluation. En amont, il est nécessaire que les préoccupations des citoyens soient mieux prises en compte pour que l'évaluation réponde effectivement aux questions qu'ils se posent. À cet égard, les procédures d'évaluation gagneraient sans doute à être mieux articulées avec celles des différents types de concertations sociales et citoyennes. Pendant l'évaluation, les organismes évaluateurs doivent être composés des commanditaires de l'évaluation, de chercheurs ainsi que des exécutants et de représentants des destinataires de la mesure évaluée. Cette composition plurielle pourrait d'ailleurs permettre de prévenir le risque d'un renforcement de la concentration technocratique des outils de la décision²³¹ et, corrélativement, de renouer la confiance entre « sachants » et profanes, entre expertise et démocratie, entre science et politique. L'évaluation représente à cet égard une opportunité pour l'expert qui, je le crois, doit retrouver toute sa légitimité dans le débat public. En aval, enfin, les résultats des évaluations doivent être mis à la disposition des citoyens et de leurs représentants dans des conditions qui leur permettent de les comprendre et de se les approprier activement. Cela implique une réflexion sur le caractère compréhensible, la lisibilité et les modes de diffusion des informations publiées. Ce n'est que si ces informations trouvent un écho suffisant dans l'opinion publique qu'elles pourront constituer le terreau d'un débat plus riche et fructueux, et *in fine* influencer les pratiques des décideurs publics.

2. Apparaît donc la figure d'un évaluateur « tiers de confiance », carrefour où se retrouvent décideurs, scientifiques et citoyens pour nourrir une connaissance plus réflexive, concertée, empirique et orientée vers l'action. Pour créer, en d'autres termes, un processus dynamique vertueux autour d'une intelligence collective renouvelée. Sa légitimité ne sera garantie que si elle repose sur des valeurs d'indépendance, de transparence, de rigueur scientifique, de déontologie et d'inclusion.

Toutefois, cette légitimité ne sera aussi préservée que si l'on reste conscient des limites de l'évaluation : elle ne vise qu'à rendre compte de ce que « les gouvernements font, comment ils le font, et quelle différence cela fait²³² ». Elle doit aider à choisir de manière éclairée, mais ne saurait offrir des décisions clés en main. Elle n'est jamais en d'autres termes qu'un point de départ, ou tout du moins une étape du débat politique qui doit reprendre la main avec les informations qu'elle lui délivre. L'évaluation accroît en conséquence les responsabilités des

229 Créée par la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement.

230 Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

231 F. Lenglard & D. Agacinski, « Comment l'évaluation des politiques publiques contribue-t-elle à la vie démocratique ? », *Point de vue*, France Stratégie, 1^{er} septembre 2017 (<https://www.strategie.gouv.fr/point-de-vue/evaluation-politiques-publiques-contribue-t-vie-democratique>).

232 T. R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972.



décideurs comme des citoyens, conformément à ce que disait Michel Rocard en son temps : « *il ne peut y avoir ni autonomie sans responsabilité, ni responsabilité sans évaluation, ni évaluation sans conséquence.* »

B. C'est pourquoi je crois en second lieu nécessaire d'affermir les liens entre évaluation et décision

1. Pour cela, il importe avant tout que l'évaluation accompagne les politiques publiques tout au long de leur vie, de leur élaboration à leur exécution. La France a eu tendance à concentrer les efforts sur l'évaluation *ex ante* et à négliger les évaluations *in itinere* et *ex post*. Les études d'impact, dont le Conseil d'État contrôle scrupuleusement la qualité dans le cadre de ses activités consultatives, se révèlent trop souvent privées de portée pratique dès lors qu'elles ne sont pas systématiquement suivies par des évaluations subséquentes. Leur potentiel pourrait être mieux exploité si elles ne se résumaient pas à un exercice formel qui requiert parfois, il faut bien le dire, des dons de Pythie, mais incluaient au contraire, d'une part des études d'options – il est fondamental que les études d'impact servent à *choisir* entre plusieurs scénarii –, d'autre part une identification plus claire des objectifs poursuivis afin de fixer le cadre de l'évaluation *ex post*. Elles doivent être tout au plus un maillon de la chaîne évaluative. Revêtues de cette fonction nouvelle, elles pourraient être généralisées au-delà des projets de loi, notamment pour les amendements législatifs substantiels, les projets d'ordonnances et les textes réglementaires²³³²³⁴.

2. Mais ce sont surtout les évaluations *ex post* qui doivent être généralisées, car c'est à ce stade seulement que la divination se transforme en faits et qu'il est réellement possible de tirer les conséquences des éventuelles défaillances des politiques publiques. Si l'évaluation ne pourra jamais prévenir toutes les erreurs, elle offre la précieuse possibilité de ne pas persévérer dans l'erreur. Or les évaluations *ex post* sont aujourd'hui trop dispersées, pas assez systématiques et concernent trop souvent une politique dans sa globalité plutôt qu'elles n'analysent les effets des différents dispositifs qui la mettent en œuvre.

Il apparaît donc nécessaire de renforcer la proximité entre évaluation et décision. À cet égard, il est fort probable que le seul fait de verser dans le débat public les résultats des évaluations ne suffise pas toujours à inciter les décideurs publics à en tirer toutes les conséquences. C'est pourquoi je crois nécessaire de favoriser la mise en œuvre d'outils juridiques originaux : je pense en premier lieu à l'expérimentation, qu'une absence d'évaluation prive tout bonnement de sa raison d'être²³⁵. Sur cette question, les travaux que vient de mener la section du rapport et des études fournissent déjà un matériau précieux de réflexion. Outre des propositions relatives à la composition de l'organe évaluateur ainsi qu'aux contenu et au calendrier de l'évaluation, l'étude préconise d'inscrire dans le texte l'instituant ses modalités et sa périodicité, ce qui doit permettre de lier l'évaluation

233 Une part significative des textes réglementaires échappe encore à l'obligation de réaliser des études d'impact, notamment ceux qui émanent des autorités de régulation, des établissements publics et des collectivités territoriales.

234 V. à ce sujet les recommandations formulées dans l'étude annuelle 2016 du Conseil d'État, *Simplification et qualité du droit*, préc., pp. 103 et s.

235 Conseil d'État, *Les expérimentations : comment innover dans la conduite des politiques publiques ?*, préc., p. 62.



à la politique mise en œuvre tout au long de sa vie et de faire un peu mieux coïncider leurs temporalités différentes. Un « guide pratique de l'expérimentation » élaboré par le Conseil d'État est également proposé dans cette étude. Je pense en deuxième lieu aux « clauses de réexamen », notamment pratiquées au Royaume-Uni, dans la réglementation de l'Union européenne²³⁶ et par exemple dans nos lois de bioéthique, qui pourraient être utilisées plus fréquemment en matière législative et pour les décrets les plus importants. L'utilisation de tels outils juridiques doit toutefois tenir compte des risques qu'ils font courir à la sécurité juridique, car les acteurs économiques et sociaux doivent pouvoir continuer à compter sur la stabilité de la réglementation. Le contenu, la valeur et les modalités de mise en œuvre de ces clauses de « rendez-vous » doivent donc être ajustés de manière fine afin de concilier les exigences d'efficacité et de stabilité. Les dispositions prévoyant la caducité automatique d'une réglementation à terme fixe, autrement appelées « clauses guillotine », ne pourront dans cette perspective être utilisées que dans des cas très résiduels.

Ces quelques exemples ont vocation à ouvrir des pistes de réflexion pour le cycle d'études qui s'ouvre aujourd'hui. Elles seront, je l'espère, élargies, nourries, contournées peut-être. Cette exploration gagnera à regarder, dans une perspective comparatiste, ce que font les pays étrangers. Mais je crois également nécessaire de tenir pleinement compte des expériences récemment menées en France avec, en particulier, la mise en place de la commission chargée d'anticiper les effets de plusieurs dispositions du projet de loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances de 2015²³⁷, le Comité du suivi crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), ou le lancement, en 2018, des « printemps de l'évaluation » par l'Assemblée nationale.

* * *

Mesdames et Messieurs, nous le voyons, le sujet dans lequel se lance le Conseil d'État avec ce cycle de conférences et son étude annuelle pour 2020 est aussi vaste qu'il est passionnant. Les clés d'entrée sont multiples et les prochaines conférences auront à cœur d'en activer certaines pour présenter les grands enjeux de l'évaluation des politiques publiques.

Avant de céder ma place pour la suite de cette conférence inaugurale, je souhaite remercier tous les intervenants qui ont accepté de prendre la parole aujourd'hui : M. le député des Yvelines Jean-Noël Barrot, Mme Pascaline Dupas, professeure à l'université de Stanford et M. Gilles de Margerie, commissaire général de France Stratégie dont les travaux apportent, je l'ai déjà dit, une contribution capitale à l'évaluation des politiques publiques en France. Votre présence aujourd'hui est une chance pour le Conseil d'État. Je tiens également à remercier la section du rapport et des études, sa présidente Martine de Boisdeffre qui modère les débats d'aujourd'hui, son rapporteur général, François Séners et son rapporteur général adjoint, Frédéric Pacoud, ainsi que l'ensemble des agents mobilisés pour l'organisation de cycle de conférences.

236 V° à ce sujet le dernier rapport du Parlement européen « Review Clauses in EU Legislation. À rolling Check-List », juin 2018 (http://www.europarl.europa.eu/mwg-internal/de5fs23hu73ds/progress?id=Z277pzq73eGEnxJutKlQ6O0L4_kZvX9afQCh_dpmPQg).

237 Les rapports thématiques de cette commission sont disponibles en ligne : <https://www.strategie.gouv.fr/point-de-vue/conclusions-de-commission-detude-effets-de-loi-croissance-lactivite>



Programme du cycle de conférences sur l'évaluation des politiques publiques

Conférence inaugurale du 16 octobre 2019 : L'évaluation des politiques publiques : quels enjeux aujourd'hui ?

Discours d'ouverture du cycle de conférences par Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État

Modérateur : Martine de Boisdeffre, présidente de la section du rapport et des études du Conseil d'État

Intervenants :

Jean-Noël Barrot, député des Yvelines, vice-président de la commission des finances de l'Assemblée nationale

Pascaline Dupas, économiste, professeure à l'université de Stanford

Gilles de Margerie, commissaire général, France Stratégie

[!\[\]\(61935f9d98927e663196283323c957ee_img.jpg\) Consulter ici le dossier du participant](#)

[!\[\]\(d471b7edd59eb8ebc0367777466cb028_img.jpg\) Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

18 décembre 2019 : L'évaluation des politiques publiques : expertise et méthodes

Modérateur : Yves Lévy, conseiller d'État

Intervenants :

Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques (IPP), maître de conférences à l'École des hautes études en sciences sociales (EHESS), professeur associé à PSE-École d'économie de Paris (PSE)

Stéphane Jacobzone, chef d'unité, Évaluation et suivi des politiques fondées sur les preuves au sein de la direction de la gouvernance publique de l'OCDE

Magda Tomazini, directrice de l'Institut national d'études démographiques (Ined)

[!\[\]\(108ed6c9acde3d45c394f6e5f3745e87_img.jpg\) Consulter ici le dossier du participant](#)

[!\[\]\(4005991bb6d5f64a1a8afac1688ef147_img.jpg\) Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

28 février 2020 : L'évaluation des politiques publiques, une compétence partagée

Ouverture : Gérard Larcher, président du Sénat

Première table ronde : *Comment promouvoir la complémentarité entre les différents acteurs de l'évaluation des politiques publiques ?*

Présidence : Patrick Bernasconi, président du Conseil économique, social et environnemental (CESE)

Intervenants :

Martial Foucault, professeur des universités, directeur du Centre de recherches politiques de Sciences Po (CEVIPOF)

Franck Montaugé, sénateur du Gers

Michèle Pappalardo, présidente de chambre, rapporteure générale de la Cour des comptes

Thierry Perreau, conseiller régional, président de la commission d'évaluation des politiques publiques de la région Nouvelle-Aquitaine

[!\[\]\(468526eba6212b823a7d67719c1a1ff2_img.jpg\) Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

Deuxième table ronde : Mieux partager les compétences, les outils et les diagnostics ?

Présidence : Didier Migaud, ancien Premier président de la Cour des comptes

Intervenants :

Virginie Besrest, associée gérante du cabinet Quadrant Conseil

Pierre Boyer, professeur, École Polytechnique-CREST, directeur adjoint de l'Institut des politiques publiques (IPP)

Nathalie Destais, cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales

Jean-François Eliaou, député de l'Hérault

 [Retrouvez ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)

17 juin 2020 : L'évaluation des politiques publiques : résultats et mise en œuvre

Modérateur : Jean Gaeremynck, président de la section des finances du

Conseil d'État

Intervenants :

Enrico Letta, président de l'Institut Jacques Delors, doyen de l'École des affaires internationales de Sciences Po, ancien Président du Conseil des ministres italien

Anne Revillard, professeure associée (HDR) en sociologie, Sciences Po, OSC-LIEPP, directrice du développement du LIEPP

Dominique Seux, journaliste économique, directeur délégué de la réaction des Échos

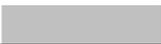
Clôture du cycle de conférences par Bruno Lasserre, vice-président du Conseil d'État

 [Consulter ici le dossier du participant](#)

 [Retrouver ici l'enregistrement vidéo de la conférence](#)







Annexes

Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées

Annexe 2 – Groupe de contact et Comité d’orientation de l’étude annuelle



Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées

Les fonctions mentionnées sont celles exercées au moment de l'audition.
Sauf indication contraire, les auditions ont eu lieu au Conseil d'État.

(Présentation par ordre alphabétique)

Personne auditionnée	Date
<i>Jean Bassères, directeur général de Pôle Emploi</i>	4 juin 2020
<i>Michel Basset, président de la Société française de l'Évaluation</i>	27 novembre 2019
<i>Virginie Besrest, associée gérante, Quadrant conseil</i>	5 novembre 2019
<i>Laurent Bigorgne, directeur de l'Institut Montaigne</i>	29 mai 2019
<i>Pascal Bolo, vice-président de Nantes Métropole</i>	9 mars 2019
<i>Guillaume Boudy, secrétaire général pour l'investissement</i>	22 janvier 2020
<i>Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques</i>	3 décembre 2019
<i>Pierre-Louis Bras, président du Conseil d'orientation des retraites</i>	10 janvier 2020
<i>Anne-Marie Brocas, présidente du Haut conseil pour l'avenir de l'assurance maladie</i>	4 février 2020
<i>Pierre Cahuc, professeur agrégé des universités en sciences économiques</i>	12 novembre 2019
<i>Michel Cosnard, ancien président du Haut Conseil de l'évaluation, de la recherche et de l'enseignement supérieur</i>	24 février 2020
<i>Catherine Coulin et Gilles Alfonsi, administrateurs de l'Association Finances-Gestion-Evaluation des Collectivités Territoriales</i>	5 février 2020
<i>Thierry Damerval, président directeur général de l'Agence nationale de la recherche (ANR)</i>	4 février 2020
<i>Nathalie Destais, cheffe de l'Inspection générale des affaires sociales</i>	13 décembre 2019
<i>Patrice Duran, président du Conseil national de l'information statistique, Professeur émérite des universités, ENS Paris-Saclay</i>	8 janvier 2020



<i>Jérôme Filippini, préfet de l'Eure, ancien secrétaire général à la modernisation de l'action publique</i>	<i>29 mai 2020</i>
<i>Catherine Gaudy, directrice générale du Groupe des Écoles Nationales d'Économie et de Statistique</i>	<i>18 décembre 2019</i>
<i>Marc Gurgand, économiste, directeur de recherche au CNRS</i>	<i>29 mai 2020</i>
<i>Eric Heyer, directeur du département Analyse et Prévision de l'Observatoire français des conjonctures économiques</i>	<i>25 novembre 2019</i>
<i>Jean-Marc Huart, recteur de Nancy-Metz et de la région académique Grand-Est</i>	<i>27 janvier 2020</i>
<i>Stéphane Jacobzone, chef de l'unité « Evaluation et suivi des politiques fondées sur les preuves », OCDE</i>	<i>22 novembre 2019</i>
<i>Jean-Michel Josselin et Benoit Le Maux, professeurs, Université de Rennes I</i>	<i>27 mai 2020</i>
<i>Chantal Jouanno, présidente de la Commission nationale du débat public</i>	<i>7 février 2020</i>
<i>André Laignel, premier vice-président délégué, Association des maires de France</i>	<i>19 février 2020</i>
<i>Danièle Lamarque, conseillère maître à la Cour des comptes</i>	<i>3 mars 2020</i>
<i>Alain Lambert, président du Conseil national d'évaluation des normes</i>	<i>26 novembre 2019</i>
<i>Thierry Lambert, délégué interministériel à la direction interministérielle de la transformation publique</i>	<i>10 mars 2020</i>
<i>Fabrice Lenglard, directeur de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)</i>	<i>4 juin 2020</i>
<i>Marie-Christine Lepetit, cheffe du service de l'inspection générale des finances</i>	<i>12 février 2020</i>
<i>Corinne Le Quéré, présidente du Haut conseil pour le climat</i>	<i>14 janvier 2020</i>
<i>Jean Lessi, secrétaire général de la Commission nationale de l'informatique et des libertés</i>	<i>24 janvier 2020</i>
<i>Anne-Marie Levraut, vice-présidente du conseil général de l'environnement et du développement durable</i>	<i>10 décembre 2019</i>
<i>Stephan Ludot, directeur de la mission d'appui à la performance des projets, Agence nationale de la cohésion des territoires</i>	<i>18 février 2020</i>
<i>Selma Mahfouz, directrice de la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DRES)</i>	<i>13 novembre 2019</i>

<i>Nathalie Mons, responsable de la chaire « Évaluation des politiques publiques d'éducation » au Conservatoire national des arts et métiers</i>	<i>21 janvier 2020</i>
<i>Jean-François Monteils, président de la chambre régionale des comptes de Nouvelle-Aquitaine</i>	<i>10 juin 2020</i>
<i>Alain Moulinier, vice-président du Conseil général de l'alimentation, de l'agriculture et des espaces ruraux</i>	<i>26 novembre 2019</i>
<i>Michèle Nathan, présidente de la délégation à la prospective du Conseil économique, social et environnemental</i>	<i>3 décembre 2019</i>
<i>Jean-Pierre Nioche, professeur honoraire à HEC</i>	<i>10 mars 2020</i>
<i>Caroline Pascal, cheffe de l'Inspection générale de l'éducation, du sport et de la recherche</i>	<i>4 mars 2020</i>
<i>Thierry Perreau, président de la commission d'évaluation des politiques publiques, Région Nouvelle Aquitaine</i>	<i>28 mai 2020</i>
<i>Stéphane Perrin, Conseiller régional de Bretagne, rapporteur général du budget</i>	<i>7 janvier 2020</i>
<i>Antoine Petit, président directeur général du CNRS</i>	<i>11 mars 2020</i>
<i>Fabienne Rosenwald, directrice de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP)</i>	<i>22 octobre 2019</i>
<i>Gilles Roussel, président de la conférence des présidents d'université</i>	<i>12 février 2020</i>
<i>Michel Rouzeau, chef du service de l'inspection générale de l'administration</i>	<i>22 octobre 2019</i>
<i>Jean-Luc Tavernier, directeur général de l'Insee</i>	<i>8 novembre 2019</i>
<i>Magda Tomasini, directrice de l'Institut national d'études démographiques</i>	<i>11 décembre 2019</i>
<i>Patrick Viveret, magistrat honoraire de la Cour des comptes</i>	<i>18 février 2020</i>
<i>Thomas Wanecq, directeur général de la Haute autorité de santé</i>	<i>28 janvier 2020</i>





Annexe 2 – Groupe de contact et Comité d’orientation de l’étude annuelle

Le Groupe de contact de l’étude annuelle

Le Groupe de contact de l’étude annuelle 2020 du Conseil d’État a réuni de hautes personnalités ayant une expérience diversifiée dans les domaines abordés par l’étude. Le groupe a eu pour rôle de mettre en débat les principales orientations et les propositions qui lui ont été présentées par la section du rapport et des études avant que celle-ci délibère du projet soumis à l’assemblée générale.

Composition

Guillaume Boudy, secrétaire général pour l’investissement

François de Closets, journaliste et essayiste

Patrice Duran, sociologue, professeur à l’ENS Cachan, président du conseil national de l’information statistique

Anne Duthilleul, ingénieur général des mines honoraire

Marie Gauthier-Melleray, conseillère au cabinet du président de l’Assemblée nationale

Philippe Hayez, conseiller maître, président de section à la Cour des comptes

Jean-Marie Huart, recteur de la région Grand Est

Stéphane Jacobzone, chef d’unité (évaluation et suivi des politiques fondées sur les preuves), division de la gouvernance de l’OCDE

Marie-Christine Lepetit, chef du service de l’inspection générale des finances

Gilles de Margerie, commissaire général de France stratégie

Michèle Pappalardo, présidente de chambre à la Cour des comptes

Anne Revillard, adjointe au directeur du LIEPP (laboratoire interdisciplinaire d’évaluation des politiques publiques)

Dominique Seux, directeur délégué des Echos

Bruno Souchon, directeur adjoint du cabinet du président du Sénat

Jean-Luc Tavernier, directeur général de l’Insee

Jean-Pierre Weiss, ingénieur général des ponts honoraire



Le Comité d'orientation de l'étude annuelle

Le Comité d'orientation constitué dans le cadre des travaux d'élaboration de l'étude annuelle 2019 du Conseil d'État a réuni des membres du Conseil d'État issus des différentes sections administratives et de la section du contentieux. Ce comité a apporté son expertise sur l'analyse générale de la situation, les grands axes de l'étude et la préfiguration des propositions qui lui ont été présentés par la section du rapport et des études avant que celle-ci délibère du projet soumis à l'assemblée générale du Conseil d'État.

Composition (au 1^{er} janvier 2020)

Marie-Caroline Bonnet Galzy, conseillère d'État en service extraordinaire, membre de la section sociale

Cécile Chaduteau, maître des requêtes, à la section du contentieux et à la section des finances

Bruno Chavanat, conseiller d'État à la section de l'administration

Karin Ciavaldini, maître des requêtes à la section du contentieux

Fabrice Dambrine, conseiller d'État en service extraordinaire à la section des travaux publics

Marc Firoud, maître des requêtes en service extraordinaire à la section du contentieux et à la section de l'administration

Olivier Gariazzo, maître des requêtes à la section du contentieux

Marion Guillou, conseillère d'État en service extraordinaire à la section des travaux publics

Philippe Josse, conseiller d'État à la section des finances

Bertrand du Marais, conseiller d'État à la section de l'administration

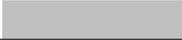
Bernard Pêcheur, président de section (h), ancien président de la section de l'administration

Cécile Renault, auditrice à la section du contentieux et à la section de l'administration

Jean-Ludovic Silicani, conseiller d'État, président adjoint de la section des travaux publics

Stéphane Verclytte, conseiller d'État à la section du contentieux





Contributions

L'évaluation des politiques publiques, une compétence partagée, par *Gérard Larcher, président du Sénat*

L'évaluation, par *Richard Ferrand, président de l'Assemblée nationale*

Les leçons de la crise, par *François de Closets, journaliste et essayiste*

L'évaluation des politiques publiques en son contexte, par *Patrice Duran, président du Conseil national de l'information statistique (CNIS), professeur émérite des Universités, École normale supérieure Paris Saclay*



L'évaluation des politiques publiques, une compétence partagée

Par Gérard Larcher,
président du Sénat²³⁸

Monsieur le Président,
Mesdames, Messieurs les présidents,
Monsieur le Président du Conseil économique social environnemental,
Monsieur le Président de la Haute autorité pour la transparence de la vie publique,
Monsieur le rapporteur général,
Mesdames, Messieurs les Conseillers d'État,
Mes chers collègues,
Mesdames, Messieurs,

Je vous remercie de m'avoir invité à ouvrir ce colloque consacré à l'évaluation des politiques publiques. Cette conférence est la troisième d'un cycle de cinq conférences organisées par le Conseil d'État à l'initiative de sa section du rapport et des études. La thématique retenue aujourd'hui est celle de la compétence partagée entre les instances dépendant de l'Exécutif et le Parlement. C'est sans doute à ce titre que vous m'avez fait l'honneur de cette invitation.

Pourquoi parler d'évaluation aujourd'hui ?

Le sujet a suscité un intérêt très vif dans les années 2000. La loi organique relative aux lois de finances a constitué le premier maillon de ce processus. La révision constitutionnelle de 2008 a consacré cette notion à l'article 24 de la Constitution. Nous avons collectivement fondé l'espoir de faire émerger une culture véritable et partagée de l'évaluation dans notre pays.

Deux décennies plus tard, nous pouvons essayer d'en tirer un premier **bilan**.

Car l'enjeu de l'évaluation demeure essentiel, surtout quand la démocratie est mise en cause ou à tout le moins interrogée.

Alors que nos concitoyens s'interrogent sur l'effet des politiques publiques, alors qu'ils doutent souvent de leur efficacité, nous, législateurs, avons le devoir de répondre à leurs préoccupations.

238 Allocation prononcée lors de la conférence du 28 février 2020 au Conseil d'État sur le thème *L'évaluation des politiques publiques, une compétence partagée*

Le Constituant a d'ailleurs entendu confier **un rôle essentiel au Parlement dans l'évaluation des politiques publiques** mais il n'est pas seul à exercer cette compétence et c'est l'objet de vos tables rondes. Je vous remercie de nous avoir réunis, parlementaires, universitaires, magistrats pour nous donner l'occasion de faire un premier bilan et de tracer des perspectives.

I. L'évaluation 20 ans plus tard, où en est-on?

A. *l'évaluation des politiques publiques à la matrice de la législation et du contrôle*

La première question posée au Parlement est la distinction qu'établit l'alinéa 1^{er} de l'article 24 de la Constitution entre les missions qui lui sont confiées : « *le Parlement vote la loi. Il contrôle l'action du gouvernement. Il évalue les politiques publiques.* »

Ces trois fonctions sont complémentaires. Il n'est pas de bonne législation, ni de contrôle approfondi sans une évaluation pertinente des politiques publiques. L'évaluation des politiques publiques, pourtant mentionnée à la fin de cet alinéa, est la matrice des deux fonctions fondamentales exercées par le Parlement.

C'est dire tout l'enjeu qui s'attache à l'évaluation des politiques publiques.

Mais qu'est-ce donc que l'évaluation des politiques publiques pour le Parlement ?

Ni la Constitution ni la loi ne la définissent. L'évaluation permet d'établir si les résultats d'une politique publique sont conformes aux objectifs attendus, si les impacts sur la population visée sont conformes à ses besoins, si les coûts sont raisonnables par rapport aux résultats.

L'évaluation des politiques publiques est ainsi à la base de l'action de contrôle du Parlement mais elle n'épuise évidemment pas cette fonction de contrôle telle que je la conçois.

Il appartient en effet à l'autorité politique de se saisir des éléments objectifs réunis dans le cadre d'une évaluation rigoureuse. Il lui appartient d'en débattre et de formuler ensuite des propositions qui traduisent des options politiques. L'Assemblée nationale et le Sénat sont des instances politiques. Le Parlement doit mesurer l'impact des politiques publiques. **C'est l'évaluation.** Il lui revient ensuite – **et c'est le moment du contrôle** – d'organiser le débat démocratique et de prendre des décisions politiques.

Par exemple :

- Quand le Sénat mène pendant 18 mois une mission d'information sur les moyens de la justice, il contrôle l'action du Gouvernement au moyen d'une évaluation précise de la politique de gestion, de ressources humaines ou encore immobilière de la Chancellerie.
- Quand la commission de l'aménagement du territoire du Sénat met en place une mission d'information sur la sécurité des ponts en octobre 2018, elle commence par évaluer les modalités de surveillance et d'entretien des ponts gérés par l'État et par les collectivités territoriales et ce n'est que dans un deuxième temps qu'elle produit une analyse critique des manquements et qu'elle formule des préconisations.



Ces pratiques ne sont pas nées avec la LOLF ou avec la révision constitutionnelle de 2008 mais sont le fruit d'une évolution et d'une acculturation progressive du Parlement et notamment du Sénat à l'évaluation des politiques publiques.

B. Le Parlement s'est investi dans l'évaluation depuis les années 2000

En 2008, c'est à l'initiative du Parlement que l'évaluation des politiques publiques apparaît à l'article 24 de la Constitution comme l'une des missions dévolues au Parlement. Ce faisant, le Constituant vient ancrer une pratique déjà existante. Jean-Jacques Hyst, rapporteur au Sénat, expliquait alors : « *L'évaluation est indissociable du contrôle de l'action gouvernementale.* »

Le Parlement n'a attendu ni la LOLF ni la révision constitutionnelle pour évaluer les politiques publiques dans le but de mieux contrôler l'action du Gouvernement.

La Constitution de 1958 a encadré de manière précise la procédure parlementaire afin, à l'époque, de la « rationaliser ».

En revanche, elle s'en est largement remise au législateur et à l'autonomie des assemblées pour organiser les procédures permettant à ces dernières d'exercer leur mission de contrôle. Mission de contrôle qu'elles ont, au fil du temps, entendu exercer au moyen d'outils d'évaluation.

En 2008, le Constituant a donc de fait, pour partie, consacré des usages en matière de contrôle et d'évaluation (questions, commissions d'enquête, etc.) qui préexistaient.

Le Sénat pratique ainsi depuis les années 1970 un suivi attentif de l'application des lois, particulièrement chère à mon collègue Franck Montaugé qui est parmi nous, suivi qui donne lieu à un rapport annuel et à un débat avec le Gouvernement. Depuis plusieurs années, le Sénat essaie d'assurer ce suivi dans toutes ses dimensions, y compris en développant davantage une analyse qualitative.

Dès 1983, une loi avait créé l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques, organe bicaméral qui recueille des informations, met en œuvre des programmes d'études et **procède à des évaluations**.

Puis la loi organique relative aux lois de finances et plus tard la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale ont encouragé cet élan en attribuant aux commissions concernées des compétences en matière d'évaluation et des moyens spécifiques, notamment l'appui de la Cour des comptes.

En 2004, le Règlement du Sénat est actualisé pour tenir compte des nouvelles compétences de ces deux commissions permanentes.

Puis à nouveau en 2009, pour confier la nouvelle mission d'évaluation des politiques publiques aux commissions permanentes.

Le Parlement s'investit depuis de nombreuses années dans une pratique croissante de l'évaluation.



C. Aujourd'hui : situation et outils

1- le Sénat dispose de plusieurs outils pour exercer cette mission

La Constitution donne plusieurs indications sur la manière dont le Parlement peut exercer sa mission d'évaluation des politiques publiques.

Elle dit d'abord qu'il peut bénéficier de l'appui de la Cour des comptes, à l'article 47-2.

Elle dit également que cette mission doit s'exercer en séance publique une semaine sur quatre, comme le précise l'article 48 de la Constitution dans le cadre de l'ordre du jour partagé. Le Conseil constitutionnel s'assure, dans sa jurisprudence, que les assemblées consacrent d'ailleurs une part effective de leurs travaux en séance publique au contrôle de l'action du Gouvernement ou à l'évaluation des politiques publiques.

L'article 51-2 indique enfin que pour l'exercice des missions de contrôle et d'évaluation, des commissions d'enquête peuvent être créées au sein de chaque assemblée pour recueillir des éléments d'information.

Outre les **missions d'information** et les **commissions d'enquête**, la fonction relève des **commissions permanentes**, qui « *mettent en oeuvre [...] l'évaluation des politiques publiques* ».

Pour mener leurs travaux d'évaluation, **les commissions des finances et des affaires sociales bénéficient de pouvoirs d'investigation renforcés**. À titre d'exemple, le président, le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux de la commission des finances « *procèdent à toutes investigations sur pièces et sur place et à toutes auditions qu'ils jugent utiles* ». Sauf exceptions, tous les « *renseignements et documents d'ordre financier et administratif qu'ils demandent* » doivent leur être fournis.

À la différence du Sénat, l'Assemblée nationale a créé un organe ad hoc chargé d'évaluer les politiques publiques, le comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, piloté par le président de l'Assemblée nationale. **C'est un choix méthodologique que nous n'avons pas fait**. Car pour moi le Parlement repose sur **deux piliers : les groupes politiques et les commissions permanentes**. Diluer les compétences ne me paraît pas de nature à rendre efficace et lisible l'action du Parlement. J'ai donc fait le choix de préserver et même conforter les prérogatives des commissions permanentes. Je crois qu'elles s'y sont réellement investies. Je prendrai comme exemple les préconisations formulées cette semaine par la mission de suivi constituée en octobre 2017 qui procède à une évaluation permanente de la loi renforçant la sécurité intérieure et la lutte contre le terrorisme.

Les délégations parlementaires créées depuis 2008 voient parmi leurs compétences celle d'évaluer les politiques publiques qui les concernent.

En vertu de l'ordonnance du 17 novembre 1958, la délégation parlementaire au renseignement, commune à l'Assemblée nationale et au Sénat est chargée d'évaluer la politique publique en ce domaine.



Les délégations aux outre-mer participent « à l'évaluation des politiques publiques menées dans les collectivités mentionnées au même article 72-3 de la Constitution ».

Le Sénat a également créé une **délégation sénatoriale aux collectivités territoriales et à la décentralisation**, chargée d'évaluer les conditions de l'application locale des politiques publiques intéressant les collectivités territoriales. Son premier vice-président délégué est d'ailleurs chargé de l'évaluation et de la simplification des normes applicables aux collectivités territoriales.

2- une mission partagée

L'évaluation des politiques publiques est une mission partagée entre le Parlement, le Gouvernement et les organes qui dépendent de l'Exécutif ou encore le Conseil économique, social et environnemental.

L'article 47-2 précise que si la Cour des comptes assiste le Parlement dans le contrôle de l'action du Gouvernement, elle assiste le Parlement ET le Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques. Le Gouvernement doit donc lui-même procéder à l'évaluation des politiques qu'il met en œuvre. C'est d'ailleurs tout le sens de la LOLF.

Il doit aussi élaborer des outils fiables pour permettre au Parlement de remplir sa mission d'évaluation des politiques publiques dans le cadre du contrôle de l'action du Gouvernement. **C'est l'objet des études d'impact qui accompagnent chaque projet de loi.**

Elles doivent notamment contenir « l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales, et environnementales ainsi que les coûts et bénéfices attendus des dispositions envisagées par le texte de loi pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées en indiquant la méthode de calcul retenue ». Elles doivent aussi « évaluer les conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ».

La loi organique du 28 juin 2010 a consacré le rôle du Conseil économique, social et environnemental dans l'évaluation des politiques publiques relevant de sa compétence.

Pour évaluer les politiques publiques, le Sénat bénéficie de **l'appui de la Cour des comptes**. À la demande des commissions des finances et des affaires sociales, elle réalise des **enquêtes thématiques** à destination du Parlement. Je pense par exemple au rapport de 2018 de la Cour des comptes sur le rôle des centres hospitaliers universitaires (CHU) dans le système de santé. La commission des affaires sociales s'interrogeait sur le rôle des CHU dans l'enseignement supérieur. Elle s'est appuyée sur l'expertise de la Cour des comptes qui a permis de nourrir la réflexion du Sénat sur la place des CHU dans notre système de santé et formuler des recommandations.



II. Des Limites et des perspectives de progression

Le Parlement se heurte à un certain nombre de difficultés qui limitent sa capacité à exercer pleinement la mission d'évaluation des politiques publiques.

Des marges de progression me semblent, aux termes d'un effort collectif, pouvoir être dégagées.

A- Parlons d'abord des limites

La première limite c'est le temps. Pour exercer pleinement une mission, il faut disposer du temps nécessaire. **Les lois se succèdent à un rythme effréné.** Il n'est pas possible d'évaluer l'impact d'un dispositif que l'on s'empresse d'abroger ou de remplacer.

Les Gouvernements sont les principaux responsables de cette situation. Chacun connaît la part prépondérante qui est la leur dans l'initiative de la loi. Chacun sait aussi qu'il n'est pas toujours étranger aux initiatives législatives émanant du Parlement... Mais les assemblées doivent aussi prendre leur part de responsabilité.

Le Conseil d'État alerte depuis de nombreuses années sur les effets délétères de l'inflation législative sur la qualité de la loi. Mais l'inflation législative a une autre conséquence : **elle contribue à amputer partiellement le Parlement de sa capacité à évaluer dans de bonnes conditions les politiques publiques.**

Une autre limite réside dans **la faible qualité et fiabilité des données** qui sont fournies par le Gouvernement. Je veux ici revenir sur les études d'impact qui ont été pensées comme des outils au service de la mission d'évaluation confiée au Parlement.

Mais si elles sont **indigentes, incomplètes ou purement formelles**, comment voulez-vous qu'elles permettent vérifier si les objectifs assignés à une politique publique ont été véritablement atteints ? La faible qualité des études d'impact ne permet pas au Parlement d'exercer pleinement ses prérogatives.

À ce jour, seul le Sénat a fait usage de sa faculté à contester une étude d'impact, en 2014, sur le projet de loi visant à délimiter les nouvelles régions. La décision rendue par le Conseil constitutionnel le 1^{er} juillet 2014 s'est avérée plutôt décourageante. Alors qu'il nous semblait que cette étude d'impact était très incomplète, le Conseil constitutionnel d'alors a considéré qu'elle était conforme aux exigences de la loi organique. Je ne suis pas certain que cela ait constitué un signal en faveur du renforcement l'évaluation des politiques publiques.

Le Parlement se heurte enfin à un problème de moyens, à la **frugalité des données et des statistiques dont il dispose ou à la difficulté d'accéder à certaines informations.** L'État, lui, peut s'appuyer sur son administration ou sur des agences pour établir des diagnostics et fournir des outils pertinents. Le Parlement ne dispose pas de tels moyens. Mieux, ses travaux d'évaluation reposent bien souvent sur des éléments ou des données fournies par l'Exécutif, qu'il est supposé contrôler...



Ces limites peuvent susciter une forme de déception : le Parlement n'aurait pas pris toute la mesure de la mission qui est désormais la sienne. Plusieurs pistes me semblent devoir être explorées pour renforcer l'action parlementaire en matière d'évaluation des politiques publiques. Mais les marges de progression ne dépendent pas que de lui.

III. Alors, les perspectives

Il me semble d'abord primordial de nous repencher collectivement sur la **question du temps**, en régulant la fonction législative notamment. **Pour mieux évaluer, il faut moins et mieux légiférer.**

Le Sénat met en œuvre depuis plusieurs années des **procédures innovantes** et notamment la législation en commission. De la même manière, nous avons décidé en 2015 de faire une application active des irrecevabilités des articles 41 et 45 de la Constitution. Je note avec satisfaction que l'Assemblée nationale semble s'engager dans une voie similaire. Mais tout cela ne suffit pas encore à rationaliser le travail législatif.

Une réflexion pourrait également être lancée sur l'allocation du temps dans l'agenda parlementaire. La semaine d'ordre du jour consacrée au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques telle que les assemblées la pratiquent a-t-elle fait ses preuves ? La séance publique est-elle véritablement le seul lieu pertinent pour l'évaluation parlementaire ? Un meilleur déploiement de la fonction de contrôle et d'évaluation passe par une réflexion dans ce domaine.

Pour mieux évaluer, il faut également que le Parlement dispose **d'une meilleure information. Nous n'avons pas encore atteint l'âge de raison, je le redis, sur les études d'impact.**

Le Conseil constitutionnel fera-t-il évoluer sa jurisprudence si le Parlement renonce à contester les études d'impact, persuadé qu'il n'obtiendra jamais gain de cause ?

Le Gouvernement s'imposera-t-il un véritable travail d'évaluation ex-ante des projets de loi si la faculté de contestation des études d'impact du Parlement reste lettre morte ? La procédure constitutionnelle permet-elle le développement d'une véritable culture de l'évaluation parlementaire en n'autorisant que la première assemblée saisie à contester les études d'impact ?

Le récent avis du Conseil d'État sur les projets de loi visant à instaurer un système universel de retraite est important sur cet aspect. Je fonde l'espoir que cet avis fasse bouger les lignes, pour ces textes ou pour les textes futurs. En vous montrant particulièrement vigilants sur les études d'impact, vous contribuez à la qualité de l'information parlementaire et mettez le Parlement en mesure de mieux exercer sa mission.

Je souhaite aussi que notre bilan annuel de l'application des lois s'imprègne davantage de la logique d'évaluation. Je viens de rappeler cette nécessité aux Présidents de commission en leur demandant de choisir deux mesures législatives emblématiques et d'effectuer une évaluation qualitative de leur application, qui figurera dans le rapport annuel.



Le Parlement doit par ailleurs pouvoir disposer **d'informations fiables et indépendantes**. Plusieurs propositions ont été faites, notamment par François de Rugy, alors Président de l'Assemblée nationale, qui proposait de rattacher « France stratégie » au Parlement ou de créer un « droit de tirage » parlementaire sur certaines administrations.

Nous pourrions nous inspirer d'exemples étrangers. **En Allemagne**, les principaux acteurs de l'évaluation sont les instituts de recherche indépendants.

Bien qu'obligatoires depuis 2000, et contrôlées par le Conseil national de contrôle de la réglementation, les études ex-ante des projets de loi restent rares. Mais les évaluations ex-post sont depuis 2013 obligatoires, dans un délai de trois à cinq ans, pour toute loi dont le coût dépasse le million d'euros. L'évaluation *ex post* de l'efficacité des réformes du marché du travail de 2004, dites réformes Hartz, est un exemple emblématique, puisqu'elle a mobilisé plus de 20 instituts de recherche, environ 100 chercheurs et un budget de plus de 10 millions d'euros.

Pour ma part, j'ai souhaité ouvrir depuis l'année dernière une ligne de crédit d'un million d'euros annuel pour des **marchés publics d'études** permettant aux commissions de faire appel à des experts (économistes, juristes, consultants, etc.) pour examiner l'impact *ex ante* d'initiatives législatives mais également pour évaluer *ex post* les politiques publiques.

Ainsi la commission du développement durable vient de commander une étude pour mesurer l'empreinte carbone du numérique en France car aujourd'hui on ne dispose que de chiffres mondiaux. La même commission avait demandé une étude sur les taux de collecte des plastiques dans les collectivités territoriales. Car le projet de loi pour une économie circulaire qui lui avait été soumis s'appuyait sur les chiffres du seul « Collectif Boissons ». Pour bien légiférer, le Sénat avait besoin de s'appuyer sur une évaluation la plus objective possible.

Le Sénat a aussi mis en place un outil de **consultation des élus locaux**. Cette plateforme en ligne permet aux élus locaux de partager la réalité et le quotidien des territoires avec le Sénat mais également aux différentes instances du Sénat de solliciter l'avis des élus locaux sur les textes de loi ou toute question dont elles souhaiteraient se saisir. C'est aussi une méthode d'évaluation.

Le Sénat est également à l'origine de propositions qui me semblent très fortes dans le cadre des réflexions sur l'avenir des institutions, débat que les observateurs ont résumé parfois hélas à la réduction du nombre de parlementaires. Je vous invite à vous replonger dans les 40 propositions du groupe de travail sénatorial sur la révision constitutionnelle, dont plusieurs visent à renforcer les capacités d'évaluation du Parlement.

Nous préconisons ainsi **d'accroître les prérogatives de l'ensemble des commissions permanentes** en leur reconnaissant les mêmes pouvoirs d'investigation que les commissions des finances et des affaires sociales et **d'étendre à toutes les commissions permanentes le droit de demander des enquêtes à la Cour des comptes**, sous réserve d'un filtrage par la Conférence des présidents.



Nous avons proposé que les amendements du Gouvernement comportant des mesures nouvelles soient **soumis, sous peine d'irrecevabilité, à l'avis du Conseil d'État**, comme le proposait d'ailleurs, en 2016, le viceprésident du Conseil d'État, et assortis d'une étude d'impact.

Le groupe de travail a également souhaité mieux préciser, dans le respect du secret de l'instruction, l'articulation entre les procédures judiciaires, d'une part, et les commissions d'enquête, d'autre part.

Mais la capacité du Parlement à faire mieux ne dépend pas que de lui. Cela dépend du développement de nouveaux outils et de l'allocation de nouveaux moyens. Cela nécessite aussi que le Gouvernement poursuive ou achève sa propre mue et accepte la place que la Constitution a réservée au Parlement dans l'évaluation des politiques qu'il conçoit.

Je souhaite conclure en évoquant la **place spécifique du Sénat**.

En dépit des efforts que nous faisons, nous devons investir davantage encore notre mission d'évaluation. La concordance des majorités entre l'Exécutif et l'Assemblée nationale rend encore plus essentiel le rôle du Sénat en la matière. **La réforme du quinquennat et l'inversion du calendrier électoral ont en effet profondément modifié l'équilibre des pouvoirs en édifiant un bloc majoritaire plutôt monolithique**, composé du Président de la République, du Gouvernement et de la majorité de l'Assemblée nationale. Dans le paysage politique issu des élections présidentielle et législatives, tous les pouvoirs sont alignés sur le Président de la République, sauf le Sénat.

Le Sénat est viscéralement attaché à son indépendance. La défense de l'équilibre des pouvoirs repose en grande partie sur sa capacité à mieux investir le contrôle de l'action du Gouvernement et l'évaluation des politiques publiques. Je suis certain qu'il a un rôle particulier à jouer. D'ailleurs, le Sénat peut investir de nouveaux espaces de l'évaluation. Je pense notamment à celle des politiques croisées entre l'État et les collectivités territoriales.

Si l'État sait évaluer certaines de ses politiques, si certaines collectivités territoriales savent faire de l'évaluation sur certains de leurs programmes, beaucoup de politiques partagées entre État et collectivités (dans le champ social, de l'emploi, de l'aménagement du territoire...) sont à l'heure actuelle **des angles morts de l'évaluation**. Je crois que nous avons là matière à réflexion. C'est l'un des chantiers auxquels nous comptons nous atteler au Sénat pour les trois années à venir.

Je vous remercie.





L'évaluation

*Par Richard Ferrand,
président de l'Assemblée nationale²³⁹*

Monsieur le président, cher Bruno Lasserre,
Monsieur le président du Conseil économique, social et environnemental, cher Patrick Bernasconi,
Monsieur le président de la HATVP, cher Didier Migaud,
Chers collègues parlementaires,
Mesdames, messieurs,

Je suis particulièrement heureux, et pour tout dire très impressionné, de m'exprimer pour la première fois dans cette salle de l'assemblée générale du Conseil d'État, en clôture de cette 3^e conférence du cycle sur l'évaluation des politiques publiques organisé par la section du Rapport et des Études, dont je salue la présidente, Mme Martine de Boisdeffre.

Sans avoir approfondi de recherches, je ne suis pas certain que la présence du président de l'Assemblée nationale à cette tribune soit si fréquente. Elle illustre sans doute un changement profond dans les rapports qu'entretiennent ces deux institutions de la République que sont le Conseil d'État et l'Assemblée nationale. Chacune incarne à sa manière les valeurs qui fondent notre pacte républicain et toutes deux concourent, dans des registres très différents, à l'élaboration de la norme.

Jadis conseiller exclusif du gouvernement – ce qui rendait la partie consultative de son activité largement invisible aux députés –, le Conseil d'État est devenu un acteur identifié du processus normatif. Cette révolution copernicienne s'est opérée à la faveur de deux évolutions de force juridique inégale, mais dont les conséquences furent tout aussi importantes.

D'abord, une révision de la Constitution : celle du 23 juillet 2008, qui a ouvert au président de l'Assemblée nationale la possibilité de saisir le Conseil d'État d'une demande d'avis sur une proposition de loi. Elle a ainsi rompu, de la façon la plus solennelle qui soit, le monopole du gouvernement, pour faire une place, fût-elle modeste, au Parlement.

239 Allocation prononcée lors de la conférence du 28 février 2020 au Conseil d'État sur le thème *L'évaluation des politiques publiques, une compétence partagée*



Ensuite, une décision du Président de la République, décision au statut juridique incertain mais peut-être en passe de devenir une « convention de la Constitution », pour reprendre les mots de Pierre Avril : celle de rendre publics les avis du Conseil d'État sur les projets de loi. Alors qu'ils faisaient l'objet de supputations et de fantasmes, voilà les avis du Conseil d'État exposés au grand jour et offerts de ce fait à la représentation nationale pour éclairer ses débats – voire pour les alimenter, parfois en substitution à des arguments politiques.

Certes, les avis rendus par le Conseil d'État sont toujours d'une grande rigueur juridique et d'une parfaite impartialité mais, précisément, et comme le vice-président a eu, il y a peu, l'occasion de le rappeler dans un entretien avec la presse, ces avis se situent en dehors du jeu politique.

Or, dans notre système démocratique, la loi est le fruit de la délibération de femmes et d'hommes, aux talents et aux expériences professionnelles divers, élus pour avoir affirmé des choix politiques et non parce qu'ils disposent d'un savoir d'expert.

Ma présence aujourd'hui parmi vous trouve ainsi sa raison d'être dans la complémentarité de nos missions : elle n'a dès lors d'autre but que de vous donner le point de vue d'un élu sur le thème qui m'est cher de l'évaluation des politiques publiques.

Le dialogue qu'entretiennent maintenant nos deux institutions trouve, dans cet enjeu, un terrain particulièrement propice à un enrichissement réciproque. L'actualité de ces dernières semaines, pour ne prendre que deux exemples, en porte témoignage.

C'est ainsi que les députés ont examiné avec une grande attention, cela ne vous aura pas échappé, le contrôle qualité que le Conseil d'État fait subir aux études d'impact ; tandis que le CEC, comité d'évaluation des politiques publiques de l'Assemblée, a adopté lors de sa réunion du 20 février 2020, le rapport de la mission d'évaluation de la médiation entre les usagers et l'administration (au rapport des députés Morch et Morel-à-l'Huissier), sujet qui est, je crois, au cœur des préoccupations du Conseil d'État.

Ces exemples illustrent aussi la position bivalente de l'Assemblée nationale sur l'évaluation des politiques publiques : chargée explicitement par l'article 24 de la Constitution d'évaluer lui-même les politiques publiques, le Parlement se trouve nécessairement dans une posture de « consommateur » d'évaluation des politiques publiques à l'heure de voter la loi.

Deux exigences qui ne se superposent pas et d'ailleurs s'inscrivent dans des temporalités différentes, parce que ni l'Assemblée, ni le Sénat ne sont en mesure de produire suffisamment d'évaluation pour nourrir, à eux seuls, les besoins du législateur.

En prenant mes fonctions de président de l'Assemblée nationale, j'ai rapidement acquis deux convictions : d'une part, que l'Assemblée devait s'impliquer davantage encore dans une démarche d'évaluation des politiques publiques ; d'autre part,



que ce surcroît d'engagement devait d'abord et avant tout s'appuyer sur tous ceux qui, déjà, produisent avec talent et efficacité de l'évaluation.

En effet, on ne manque pas de compétences en matière d'évaluation – même si l'étude annuelle du Conseil d'État viendra peut-être nous montrer des voies d'amélioration aussi sur ce terrain – mais mon sentiment est que l'on sous-utilise notablement les travaux dont nous disposons d'ores et déjà. Dans cette sous-utilisation, l'Assemblée doit prendre sa part de responsabilité. Mais elle n'est évidemment pas seule en cause.

C'est bien pourquoi je suis particulièrement sensible au choix des deux thématiques de votre matinée de réflexion. Promouvoir la complémentarité, mieux partager les compétences des différents acteurs : tels sont précisément les objectifs que l'Assemblée nationale poursuit au travers des rencontres de l'évaluation que j'ai lancées l'an dernier, et dont la 2^e édition s'est tenue il y a quelques jours.

Ces rencontres visent à développer, autour de sujets concrets, le dialogue entre députés et évaluateurs, qu'ils soient universitaires ou institutionnels. Le succès remarquable de cette manifestation, puisque nous avons reçu la semaine dernière 460 personnes dans la galerie des Fêtes et les salons de l'hôtel de Lassay, montre qu'il existe une belle appétence, de part et d'autre, pour un tel dialogue.

Mais cette synergie, souhaitée et je l'espère en voie de consolidation, n'aura d'effet durable et mesurable que si elle peut s'inscrire dans une dimension spécifique qui est celle du travail des députés.

À cet égard, si je comprends qu'un travail d'évaluation scientifiquement irréprochable puisse exiger la mise en œuvre sur un temps long d'une politique publique, l'accélération du temps de la décision politique rend illusoire l'idée d'attendre 6 ou 7 ans pour faire le bilan d'une action et en corriger, le cas échéant, la portée.

De même, si le travail scientifique suppose une grande rigueur, le travail du législateur, qui est de fixer des règles et des principes selon les termes de l'article 34, peut parfois s'accommoder d'un travail moins précis.

Surtout, l'évaluation est pour les députés tournée vers l'action et non vers la seule observation : autrement dit, elle doit avoir pour fonction de guider l'élaboration de normes, ce qui implique que la démarche de l'Assemblée nationale puisse trouver des relais.

S'agissant de l'évaluation *ex post*, nous essayons depuis deux ans de valoriser les travaux de l'Assemblée nationale, en particulier à travers le Printemps de l'évaluation, qui doit rééquilibrer les temps budgétaires entre la loi de règlement et le projet de loi de finances.



Mais cet effort, dont j'ai conscience qu'il doit encore s'amplifier, ne portera que si notre interlocuteur, c'est-à-dire l'exécutif, s'en saisit à son tour et il y a là, sans doute, des marges de progression à mobiliser.

Peut-être le manque d'enthousiasme de l'exécutif s'explique-t-il par cette réalité que l'évaluation est encore, trop souvent, perçue comme une mise en accusation, alors que, selon une formule que j'affectionne, elle doit viser à *piloter* les politiques publiques et non à les *pilonner*. C'est dans cet esprit que l'Assemblée nationale s'efforce de travailler, non sans difficulté, reconnaissons-le.

Quant à l'évaluation *ex ante*, elle échappe assez largement aux institutions parlementaires puisque son support naturel est l'étude d'impact, laquelle émane exclusivement de l'exécutif et n'est pas toujours aussi utile que la représentation nationale pourrait l'espérer.

Il y a sans doute à cela, me rétorquera-t-on, des explications conjoncturelles dont l'Assemblée nationale pourrait se saisir, puisqu'il existe des procédures permettant de refuser d'examiner un texte dont l'étude d'impact serait jugée insuffisante.

Mais l'arme ne relève guère du registre de la riposte graduée. Et le fait majoritaire, dont il est difficile de ne pas tenir compte sous la V^e République, rend cette procédure aussi maniable que celle permettant de mettre en cause la responsabilité du gouvernement. Certes, il y eut l'occurrence de 1962, mais vous m'accorderez que cela reste assez théorique.

En tout état de cause, il existe à mon sens des motifs structurels d'insuffisance. L'étude d'impact, aujourd'hui, est exclusivement conçue comme un outil de justification du choix gouvernemental, ce qui est bien légitime, mais elle pourrait aussi devenir un instrument du travail parlementaire.

Elle se présente comme une donnée figée, insusceptible d'intégrer les modifications qui pourraient résulter de l'apport de la représentation nationale.

Pourtant, il ne vous aura pas échappé que les députés aiment bien présenter des amendements et qu'une étude d'impact utile devrait pouvoir accompagner ce travail vivant d'élaboration de la loi. Dans l'idéal, il faudrait qu'elle puisse se présenter comme un modèle paramétrable, ou comme une série de modèles paramétrables que les députés pourraient faire jouer pour évaluer l'effet que telle ou telle modification aurait sur le résultat attendu.

Tel est l'objectif poursuivi par le projet Leximpact. Il a débuté l'an dernier à l'Assemblée nationale et a permis de déterminer l'impact des amendements relatifs à l'impôt sur le revenu, dans le cadre du projet de loi de finances pour 2020. Ce projet sera développé et son périmètre étendu, en vue du débat budgétaire pour 2021.



Bien sûr, une évaluation, fût-elle *ex ante*, ne saurait se limiter à cet aspect. Mais je suis convaincu qu'elle devrait intégrer de tels éléments pour permettre aux députés de s'approprier davantage le travail d'élaboration de la norme.

En conclusion, l'évaluation est là pour favoriser la bonne gestion des politiques publiques au regard d'objectifs qui ne sauraient être exclusivement budgétaires. La définition d'objectifs tout à la fois pertinents et mesurables constitue d'ailleurs un enjeu majeur et j'en mesure la difficulté.

Dans un monde idéal et rationnel, évaluer les politiques publiques dans leur globalité et les corriger devrait aussi permettre d'enrayer la progression des populismes au bénéfice précisément de la rationalité, dont nous devons redouter la déchéance. On connaît déjà le paradoxe de la transparence qui nourrit parfois le voyeurisme et le soupçon. Reconnaître une erreur et la corriger ne doit pas passer pour un aveu d'incompétence.

Pour rester dans un périmètre que je maîtrise davantage, il me semble que l'évaluation représente néanmoins aussi un levier pour la revalorisation du Parlement. L'appropriation des outils permettant de mieux mesurer la complexité des politiques publiques pour mieux les piloter permettrait, j'en suis convaincu, de redéfinir efficacement les termes du dialogue entre l'exécutif et le législatif.

Au-delà de cet objectif, propre à l'institution aux destinées desquelles j'ai l'honneur de présider et que vous voudrez bien me pardonner de mettre ainsi en avant, il nous faut aussi mesurer l'importance que l'évaluation revêt aujourd'hui dans nos démocraties menacées par les *fake news* et autres vérités alternatives.

Elle peut contribuer à ré-objectiver le débat démocratique, non en se substituant au choix politique, mais en créant les conditions pour que le choix politique apparaisse exactement pour ce qu'il est : une opinion parmi d'autres, s'appuyant sur un constat partagé. Comme l'affirmait Hannah Arendt dans son article *Vérité et Politique* : « La liberté d'opinion est une farce si l'information sur les faits n'est pas garantie et que les faits eux-mêmes sont en dispute. »

Je vous remercie.





Les leçons de la crise sanitaire

*Par François de Closets,
journaliste et essayiste*

Évaluer c'est bien, tirer les enseignements, c'est mieux. Alors pourquoi ne pas nous livrer tout de suite à cet exercice à propos de la crise sanitaire ? Les faits sont présents à tous les esprits, il suffit de ne pas s'en tenir au constat mais d'en chercher les raisons. Qu'est-ce qui se cache derrière cette histoire que nous avons vécue ? Un pays qui vit dans le présent en ignorant l'avenir, une administration qui est incapable de faire face à l'urgence. Sur ces deux points, nous devons porter notre réflexion.

Première évidence, la France n'était pas prête à affronter une épidémie de ce type dont, pourtant, tous les épidémiologistes nous avaient dit qu'elle interviendrait fatalement. Facteur aggravant, ces défenses sanitaires existaient mais elles avaient été abandonnées. Le problème des masques est aujourd'hui parfaitement connu. La France avait constitué en 2009-2010 des stocks importants qui en faisaient même le pays d'Europe le mieux préparé pour affronter une contagion par voies respiratoires. Or ces stocks ont été détruits dans les années suivantes en sorte que nous avons été pris au dépourvu. Les destructions ne correspondent pas à une faute imputable à tel ou tel. Elles ont commencé sous le septennat de Nicolas Sarkozy, continué du temps de François Hollande et se sont terminées sous la présidence d'Emmanuel Macron. Il ne s'agit donc pas d'une faute imputable à telle ou telle majorité. Reconnaissons honnêtement que si madame Agnès Buzyn avait affecté un financement de 200 millions à la reconstitution de cet arsenal alors qu'elle était sous la pression du personnel hospitalier qui réclamait une revalorisation pour les budgets de l'hôpital, cette mesure aurait été perçue comme une véritable provocation. C'est donc la France toute entière qui a pu sacrifier une protection essentielle pour l'avenir sans se heurter à d'infranchissables frontières juridiques.

Sans doute pourrait-on trouver de nombreux autres exemples où l'on a ainsi rendu des arbitrages budgétaires qui sacrifient l'avenir au présent. La raison en est évidente. Il existe toujours des lobbys, des syndicats, des corporations, des collectivités territoriales, etc. pour soutenir véhémentement les revendications toujours légitimes dès lors qu'elles portent sur des besoins immédiats. En revanche, l'avenir n'a, dans notre système décisionnel, aucun avocat. La Constitution est défendue par le Conseil constitutionnel qui peut rappeler à l'ordre les décideurs qui l'enfreignent. Mais il n'y n'existe ni Haut Conseil, ni Défenseur, ni Organisme qui soit en charge des prochaines générations, voire de nos prochaines années. C'est ainsi que nous avons pu mettre tant de dettes sur la tête de nos descendants sans violer aucune règle légale. Nous avons développé toute une législation pour protéger l'environnement dans la durée et pas seulement dans l'instant. Mais la nature n'est pas seule à devoir être préservée sur le long terme.



A l'évidence, il existe là une faille dans notre système décisionnel. Il n'est pas normal que nous ayons un Défenseur des droits qui dispose de prérogatives particulières en matière de promotion des droits de l'enfant, de lutte contre les discriminations, qui veille au respect de la déontologie dans les activités de sécurité, mais qui n'agit jamais qu'en fonction de ce qui se passe *hic et nunc*. Il n'a pas à intervenir au nom d'un péril, d'un danger, d'un inconvénient qui pourrait se manifester dans un futur indéterminé. Or la France vit dans la durée, pas seulement dans l'instant. L'avenir en tant que tel doit aussi se faire entendre. C'est fort bien d'avoir inscrit dans la Constitution un principe de précaution qui traduit cette préoccupation, mais il faut lui trouver une traduction institutionnelle qui ait un réel pouvoir d'intervention afin que l'avenir pèse dans la politique et ne permette pas aussi facilement de le sacrifier au présent. C'est un premier sujet de réflexion que la crise sanitaire nous oblige à saisir. Trouvons les dispositifs juridiques qui éviteront que, demain, une évaluation des politiques publiques fasse un semblable constat.

Le deuxième enseignement de la crise sanitaire c'est l'incapacité de notre administration, au sens le plus large, de réagir à l'urgence. Qu'a-t-on vu ? Dans les hôpitaux, des soignants, pour ne pas laisser mourir des malades faute de soins, n'ont cessé d'improviser pour trouver des solutions qui n'existaient pas dans le cadre réglementaire qui enserme l'activité hospitalière. Grâce leur soit rendue. Mais lorsque l'urgence ne prenait pas cette violence insupportable des malades qu'on soigne ou qu'on laisse mourir, les décideurs ont été incapables d'oublier les procédures nécessaires en temps normal, totalement inadaptées à l'extrême urgence. Quand il a fallu se procurer des masques sur un marché mondial en folie, l'administration était ligotée par le code des marchés publics alors qu'il fallait payer en cash pour que les commandes soient livrées. Concernant la pénurie de tests, l'administration s'en est tenue aux laboratoires homologués, alors qu'il existe en France tous les laboratoires nécessaires pour faire le dépistage, à condition de ne pas s'embarrasser des barrières légales et des procédures d'accréditation. Pour la fameuse chloroquine, l'establishment médical a mis en avant le fait indiscutable que son efficacité n'était pas prouvée. Il est sage, en temps ordinaire, d'évaluer rigoureusement les médicaments avant d'en autoriser la prescription. Mais que valait cette règle en pleine épidémie alors que la médecine ne disposait ni de vaccin, ni de remède ? Comment comprendre, que, dans ces conditions extrêmes, on ne préfère pas le risque d'utiliser un traitement inefficace, au risque de n'avoir pas utilisé un traitement qui aurait prouvé son efficacité par la suite ?

La preuve est donc faite que notre administration utilise des procédures fort utiles dans des circonstances normales mais qui ne conviennent plus du tout dans des situations d'urgence. Or, si les décideurs, tels les médecins dans les hôpitaux, avaient pris sur eux d'ignorer cette réglementation, ils auraient engagé leur propre responsabilité. Il y a là une faille dans notre système administratif. En situation d'urgence, en l'occurrence on était sous le coup d'une loi d'urgence sanitaire, les procédures ordinaires peuvent et doivent céder la place à des façons de faire plus simples et plus rapides. Dans ces situations singulières, l'administration ne doit pas engager sa responsabilité lorsqu'elle s'affranchit des règlements mais, au contraire, lorsqu'elle les respecte au risque de lenteur et de lourdeur qui la paralyse face à la brutalité et l'imprévisibilité de l'évènement.



Là encore, il n'appartient pas à un simple citoyen de pousser plus loin cette réflexion, et je n'ignore pas qu'il sera malaisé de traduire sur le plan institutionnel et procédural le fonctionnement d'une administration à deux vitesses. Mais il suffit de comparer les réactions germaniques et françaises face à l'épidémie, comparaison d'autant plus significative que l'Allemagne non plus n'était pas prête, pour voir que nous avons de grands progrès à faire pour surmonter nos pesanteurs administratives.





L'évaluation des politiques publiques en son contexte

Par Patrice Duran,
Président du Conseil national de l'information statistique (CNIS)
Professeur émérite des Universités, École normale supérieure Paris Saclay

L'exercice du pouvoir politique, on le sait, ne peut plus se résumer à la seule affirmation de grandes valeurs universalisables dont la garantie nécessite l'usage de la contrainte, il se manifeste aussi par des politiques publiques, des programmes d'action, autrement dit par des activités susceptibles de conséquences dont la maîtrise n'est jamais réellement prévisible. Du même coup, la mise en œuvre de la responsabilité des autorités publiques par la recherche des conséquences probables de leurs actes crée un besoin de connaissance qui explique ainsi l'actualité de la question de l'évaluation de l'action publique et de ses modalités pratiques. L'évaluation repose très largement sur un savoir de sciences sociales du fait de la capacité de celles-ci à reconstruire les processus sociaux par lesquels l'action publique se développe et à mettre au jour les conséquences qui en découlent. L'indiscrétion est sans nul doute une vertu scientifique, ce qui explique que, du fait de leur ouverture, comme le notait déjà Tocqueville, c'est bien le propre des régimes politiques démocratiques que d'avoir « *la faculté de faire des fautes réparables* » ! Ainsi, *rendre compte du politique est aussi une manière de l'obliger à rendre des comptes*. On le voit, la réflexion savante ne peut être tenue pour totalement étrangère aux débats les plus actuels sur la responsabilité politique.

La situation française se caractérise aujourd'hui par un foisonnement d'expériences et d'initiatives présentées comme autant d'"évaluations", et si l'unité du label cache mal l'hétérogénéité des produits, elle prouve au moins que l'évaluation est encore un "concept élastique"²⁴⁰. Mais, si une telle élasticité n'est au fond que la marque d'une assez large méconnaissance de l'analyse des politiques publiques dans les milieux français de la gestion publique, elle ne favorise guère un traitement apaisé de la question. L'enjeu de son développement maîtrisé est pourtant décisif dès lors qu'il met en jeu les deux questions essentielles que sont la *production* et la *discussion* d'une connaissance robuste de ce que « *les gouvernements font, comment ils le font et quelles différences ça fait* »²⁴¹.

Le questionnement de l'évaluation est en cela fortement emblématique des enjeux actuels de la gestion publique qui relève du triple registre de la *connaissance*, de l'*action* et du *contrôle démocratique*. Mais l'évidence logique de l'évaluation rend d'autant plus paradoxale le succès renouvelé de la thématique dès lors qu'on le rapporte à la modestie réelle de son appropriation pratique. Il y a manifestement contradiction avec l'affirmation de sa nécessité et une existence encore résiduelle qui court tout de même depuis une trentaine d'années. On le voit, les idées ne

240 L'expression est de Carol Weiss, *Evaluation Research*, Englewood Cliffs, N. J.: Prentice Hall, 1972.

241 Dye Th., *Understanding Public Policy*, Englewood Cliffs, Prentice Hall, 1972.

doivent pas leur efficacité à leur seule force logique. Autrement dit les idées ne se suffisent pas à elles-mêmes, si on n'a pas l'intelligence de leur mise en pratique. Elles ne peuvent s'imposer empiriquement qu'avec difficulté si elles ne sont pas reliées aux intérêts pratiques des acteurs ou si elles restent trop étrangères à leur expérience. Réfléchir aux conditions de possibilité de l'évaluation revient à penser et mettre en œuvre le contexte qui serait le plus apte à en permettre le développement. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, si l'idée d'évaluation va de soi, son exercice est loin d'avoir la même évidence.

Je voudrais revenir ici sur quelques limites les plus significatives qui entravent à mon sens sa mise en œuvre de manière forte et dont la difficulté de traitement est majeure. Réfléchir à un contexte favorable au développement de l'évaluation suppose à l'évidence une contextualisation de ses difficultés. Deux problèmes majeurs expliquent une pratique encore modeste. Si l'évaluation peut être pensée comme un outil de production de connaissance sur l'action publique, elle se définit aussi comme une pratique d'intervention dont la valeur réside dans l'intérêt que peuvent lui porter ses deux publics naturels que sont les producteurs de politique publique d'un côté et ceux qui en supportent les effets de l'autre. S'il est aisé de s'accorder en particulier sur la faible appropriation qui est actuellement celle des administrations de manière générale, il n'est pas sans importance d'en saisir la signification et la portée car la finalité même de l'évaluation est pour elles d'améliorer l'efficacité de l'action publique dès lors que c'est à elles que revient de gérer au mieux les problèmes qui se posent à la collectivité. Enfin, se pose aujourd'hui clairement la question de l'ancrage institutionnel de l'évaluation et ses liens avec la démocratie dans un temps où il est urgent d'articuler celle-ci avec la réalité de l'exercice du pouvoir politique. S'il faut manifestement repenser la place et le travail de l'administration, il convient aussi de refonder la démocratie.

Évaluation et administration : une logique de faux amis ?

Si tout le monde s'accorde aisément sur la fonctionnalité de l'évaluation des politiques publiques, on ne peut qu'être frappé, on l'a dit, par le faible empressement à mobiliser l'outil. Comme l'avait bien perçu Herbert Simon, les effets de connaissance sont bel et bien créateurs d'une responsabilité nouvelle par ce qu'ils permettent de mettre au jour. Dans le cas présent, il est clair que l'évaluation des politiques publiques par son ancrage dans l'analyse des politiques publiques repose sur des modes de raisonnement en termes d'action publique qui se sont révélés très perturbateurs pour les administrations dans la mesure où ils induisent des changements souvent radicaux dans la gestion publique dont elles n'ont pas toujours réussi à trouver les modalités de traitement appropriées.

Réfléchir en termes de politique publique revient à mettre en perspective les choix politiques, les processus d'action à travers lesquels ils sont conduits, les réalisations (*outputs*) qui s'ensuivent et les conséquences (*outcomes*) qui en découlent. Le lien établi entre *outputs* et *outcomes* définit historiquement l'originalité, la nouveauté et l'importance de l'analyse des politiques publiques. L'action publique a bien, dans son déploiement, un caractère instrumental dont il convient d'apprécier l'efficacité à la *contribution* qu'elle apporte au traitement du *problème* qui l'a initiée. L'idée est bien que le pouvoir politique est là pour *résoudre des problèmes*,



qu'il s'agisse du chômage, de l'insécurité, de la protection de l'environnement ou de la stabilité de la monnaie, et qu'il faut prendre cette activité au sérieux. La distinction des *outputs* et des *outcomes* qui est au cœur de l'analyse des politiques publiques s'est révélée cependant très déstabilisatrice pour les organisations administratives. Elle conduit en effet à une approche plus complexe de la gestion publique en ce sens que l'on peut dire qu'*une perspective de politique publique vise à substituer une logique de résultats à une logique de réalisations*. L'action des institutions administratives ne se résume plus en effet à une simple fourniture de services en réponse à des demandes sociales plus ou moins exigeantes. Les administrations doivent intégrer des impératifs de gestion de « problèmes publics » dont elles ont rarement le monopole et dont le traitement génère des conséquences qui définissent la réalité de leurs performances comme la nature, l'étendue et le degré de leur responsabilité. La vision *Top down* de l'action publique comme mise en œuvre d'objectifs d'action pouvait encore s'accommoder d'une définition de la responsabilité assez mécanique qui portait d'ailleurs plus sur les actes de gouvernement que sur leurs conséquences, mais une telle posture n'est plus tenable. Les conséquences sont l'inévitable contrepartie d'une approche par les problèmes publics. Et la mise au jour des conséquences ne peut être négligée, car elle est la seule façon de prendre les politiques publiques au sérieux et de rappeler ce qu'est la responsabilité propre de toute autorité politique²⁴².

C'est en effet une des leçons de l'analyse des politiques publiques que d'avoir ouvert la voie à une distinction essentielle : *gérer une administration n'est pas gérer une politique publique, l'efficacité de l'une ne fait pas mécaniquement l'efficacité de l'autre*. La réflexion sur les politiques publiques demande ainsi que nous réaménagions notre regard sur le mode d'organisation administrative. Très clairement, l'articulation des deux dimensions, politique publique et administration, est un enjeu considérable du point de vue de l'action. Désormais, l'appréciation de l'activité administrative ne peut plus relever d'une simple évaluation technique *interne* de la qualité des produits mais doit mesurer sa contribution au traitement des situations jugées problématiques. Le contrôle est devenu *externe*, expliquant ainsi la pertinence de la thématique de l'évaluation des politiques publiques au-delà des difficultés mêmes de sa mise en œuvre et en même temps la forte réticence des administrations concernées.

La réelle nouveauté réside bien dans l'adoption obligée d'un raisonnement ouvertement « conséquentialiste » en matière d'action publique. Les modes de contrôle de l'action publique calés seulement sur l'organisation se révèlent ainsi inadaptés, car s'ils permettent de rendre compte de l'utilisation plus ou moins efficiente des moyens, ils ne peuvent pas appréhender les politiques poursuivies dans leur globalité ainsi que leurs impacts externes. La conduite des politiques publiques induit une connaissance externe des situations sociales sur lesquelles on agit. Elle nécessite ainsi un regard décentré qui ne part plus de l'administration ou de l'organisation qui se regarde travailler. Celle-ci est dès lors réinstrumentalisée, elle n'est plus qu'un moyen au service de la résolution d'un problème. La qualité de l'action publique ne peut plus s'analyser comme le simple sous-produit du plus ou moins bon fonctionnement des organisations administratives.

²⁴² Je renvoie ici à mon article, P. Duran, « La responsabilité administrative au prisme de l'action publique », *Revue française d'administration publique*, 2013/3, n° 147, p. 589-602.



Mais c'est là une source importante de tension dans la mesure où la maîtrise des administrations est plus facile à construire que celle des politiques publiques surtout quand l'efficacité a tendance à l'emporter sur l'efficacités, la recherche des « bonnes pratiques » sur la qualité des résultats. Les administrations, plus facilement portées par des logiques de production, sont de fait plus sensibles au langage habituel de la gestion qu'à celui plus lointain des conséquences, d'autant que les acteurs sont généralement évalués sur ce qu'ils font et non sur ce que génère ce qu'ils font. Il est clair en particulier qu'en rester à la seule prise en compte de l'activité administrative indépendamment de sa finalité conduit à ne retenir que la seule dimension de production et d'offre de service et à s'éloigner d'une perspective de politique publique. La modernisation des administrations dans la fin des années 1980 conduisit à s'attacher à la modernisation de leur gestion au point qu'on a pu penser que la qualité de l'action publique pouvait s'analyser comme le simple sous-produit du plus ou moins bon fonctionnement interne des organisations administratives, de leur « management. Ceci ne peut que favoriser les réflexes étroitement gestionnaires qui s'orientent d'ailleurs dans la seule recherche d'une économie de moyens au détriment d'une vraie gestion des coûts. On l'a clairement vu avec la politique dite de *Révision Générale des Politiques Publiques* (RGPP), menée entre 2007 et 2012, qui n'avait pas grand-chose à voir avec une analyse en termes de politiques publiques. Le resserrement de la contrainte budgétaire depuis une vingtaine d'années n'est pas étranger à la mise en place dans de nombreux pays d'un dispositif de gestion publique axé sur la performance (*performance based management*) reposant en particulier sur des batteries d'objectifs et d'indicateurs. L'influence du *New Public Management* a de fait souvent contribué à développer des approches étroitement gestionnaires dans lesquelles les objectifs d'efficacité et de maîtrise des coûts ont largement pris le pas sur la recherche des conséquences toujours plus difficile à établir, mais aussi politiquement plus dérangeante.

A cette difficile saisie des conséquences s'ajoute une autre difficulté au développement d'une approche d'évaluation de politique publique qui est liée au périmètre désormais fluctuant des politiques publiques qui évolue en fonction des modes de définition des problèmes publics. Les administrations ont d'autant plus de mal à entrer dans une logique de politique publique qu'elles ont clairement perdu la propriété des problèmes publics. C'est parce qu'on est passé historiquement d'une logique de production d'action publique, fondée sur la fourniture de services, à une logique de construction d'action publique, définie par la mise en cohérence des interventions publiques, que les relations entre les acteurs se sont considérablement modifiées. Le passage d'une logique de production à une logique de problème a conduit à la prise de conscience de l'*interconnexion des phénomènes sociaux* et donc de la dimension collective de leur solution qui mettent à mal les routines institutionnelles et les procédures à travers lesquelles étaient réglés jusque là les enjeux sectoriels et rendent inadéquates les classiques modalités de réduction de la complexité par la voie de la segmentation. La gestion publique est confrontée, en France comme ailleurs, à cette épineuse question qui résulte de la rencontre d'une définition nécessairement collective des sujets à traiter, et d'une mise en œuvre fragmentée aussi bien horizontalement que verticalement,



entre agences publiques comme entre niveaux de gouvernement. Or le propre des problèmes publics est leur *ambiguïté* et leur *indétermination* : comment sauver l'emploi et conduire les restructurations industrielles, aménager le territoire dans une logique de développement durable, gérer des risques sanitaires qui mettent en cause des filières de production économiques, la santé des personnes, des économies locales... Si l'inclusion des administrations dans des politiques qui les débordent a des effets considérables sur leur propre mode de fonctionnement, elles n'en ont pas encore pris toute la mesure et tiré toutes les conséquences, ce qui est visible dans la lenteur et la difficulté de leur modernisation. C'est au fond tout un style et un système de gestion qu'il faut chambouler dès lors qu'il faut *avancer dans la voie de la déssegmentation des interventions publiques et de leur mise en cohérence*. La multiplicité des partenaires, le caractère souvent contingent des coalitions à mettre en place, des problèmes publics par nature évolutifs et aux frontières molles, autant de raisons qui militent en faveur de plus de flexibilité dans l'organisation et dans l'action administratives. Actuellement ce sont les *coûts d'intégration* qui constituent les points sensibles de l'organisation du travail. *Il est moins question de mettre en œuvre des compétences de manière mécanique, que de les articuler entre elles en fonction des problèmes à traiter qui sont de plus en plus transversaux aux nomenclatures officielles comme aux découpages des organigrammes*. L'organisation administrative est un mode d'allocation des ressources, de distribution de l'autorité, de fixation des identités, mais elle n'est plus dans sa configuration bureaucratique, sauf partiellement, un mode de coordination de l'action adapté. Les administrations vivent actuellement la contradiction d'une action publique qui suppose plus de réactivité et de flexibilité de leur part et un mode de gestion encore très fortement marqué par la verticalité, la segmentation, la standardisation et le contrôle hiérarchique. Les difficultés des réformes administratives sont bien, en France, symptomatiques de ces difficultés à construire de l'action conjointe, au-delà même de la question des moyens humains et financiers. L'enjeu de coordination est bien central, on l'a clairement vu dans la gestion de l'épidémie de Covid-19. Il faut en effet gérer la complexité croissante des interdépendances.

De ce point de vue, les rapports difficiles entre l'État et les collectivités territoriales liés tout autant à une déconcentration limitée qu'à une décentralisation inachevée n'ont pas facilité les choses. La gestion publique est de plus en plus le fait de configurations complexes d'enjeux et d'acteurs multiples sur des territoires toujours spécifiques qui interdisent des modes de gestion trop mécaniques et trop standardisés. Autrement dit, comment produire une action publique efficace, et quelle traduction institutionnelle donner à une telle organisation ? Le gros problème actuel est que la distribution de l'autorité ne recoupe pas les modalités concrètes de traitement des problèmes publics, ce qui explique que le débat sur la réforme territoriale se centre essentiellement sur la question de la répartition des compétences entre niveaux de gouvernement. Malheureusement, on le sait, la théorie des blocs de compétences s'est vite effondrée devant la nature des problèmes publics pour constater l'interdépendance de plus en plus forte des différents niveaux de gouvernement dans leur gestion. D'autant que la qualification d'une compétence – centralisée ou décentralisée – ne nous livre



jamais automatiquement la solution de sa mise en œuvre. Dès lors, distinguer avec clarté ce qui doit relever du niveau central de gouvernement ou au contraire du niveau local constitue une gageure. L'interdépendance entre les différents niveaux de gouvernement a abouti à une interpénétration des politiques publiques considérable du fait d'une imbrication des responsabilités, des ressources comme des personnels politico-administratifs locaux et nationaux. Du même coup, une telle situation interdit de manière très dommageable le développement d'évaluations partagées entre l'État et les collectivités territoriales alors même que, pour la plus grande part des politiques publiques, les deux niveaux sont concernés et qu'une évaluation sérieuse demande la prise en compte des deux niveaux et la mise au jour de leur interdépendance.

On le voit, le passage d'une logique de production de biens publics à une logique de résolution de problèmes publics implique qu'il faille repenser les modes de gestion et d'évaluation en fonction non plus des organisations comme unités d'analyse, mais en fonction des caractéristiques multi-organisationnelles des programmes publics²⁴³. La transversalité des politiques publiques appelle en effet un mode de contrôle qui ne s'appuie pas sur la réalité des découpages institutionnels, mais justement sur la dimension collective de l'action. C'est bien pour cela que l'évaluation est susceptible de remettre en cause le bien-fondé des découpages administratifs et des responsabilités institutionnelles.

L'incapacité à aborder convenablement l'évaluation s'explique ainsi pour une bonne part par un univers d'action encore fortement marqué par des raisonnements axés sur le fonctionnement des organisations administratives. Or, les réticences à l'évaluation peuvent aussi relever du fait que, comme le précisait Wildavsky, évaluation et organisation sont, pour une bonne part, des termes contradictoires²⁴⁴. Tout simplement l'évaluation n'est pas concernée par la survie de l'organisation : pour elle, l'organisation n'a de validité que pour autant qu'elle a une utilité sociale, c'est-à-dire qu'elle est capable d'apporter une réponse pertinente à un problème public. Mais peut-on obtenir le support de bureaucraties quand l'analyse d'une politique conduit à remettre en question leur existence même ? Comme le dit Wildavsky de manière volontairement provocatrice, il est difficile de convaincre des fonctionnaires de collecter des informations qui peuvent leur porter tort ! L'attention portée aux résultats de l'action met à mal le fonctionnement des administrations. De plus, il y a manifestement un vrai choc de culture au sens où les modalités de gestion des politiques publiques et des organisations administratives ne reposent pas sur les mêmes logiques. La difficile articulation des logiques organisationnelles et des logiques de politique publique explique du même coup qu'il n'y a pas encore dans l'administration française de réelle culture du résultat basée sur un management par les *outcomes*.

243 Cf. tout spécialement, Martin Landau, « On multiorganizational Systems in Public Administration », *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 1, No. 1, Jan. 1991.

244 Aaron Wildavsky, "The self-evaluating organization", *Public Administration Review*, sept./oct. 1972. Lecture qu'on accompagnera avec profit de celle tout aussi stimulante de Martin Landau, « On the Concept of a Self-Correcting Organization », *Public Administration Review*, Vol. 33, n° 6, 1973.



Or, sans parler d'une faible qualification des agents de l'État en analyse des politiques publiques pour laquelle il conviendrait de manière urgente de mettre en place une vraie formation, l'administration française a peu de ressources en propre à mobiliser dans une logique de politique publique. C'est une des raisons qui explique l'intérêt aujourd'hui des services statistiques ministériels (SSM) qui disposent incontestablement de compétences pertinentes pour développer des activités d'évaluation *ex ante* comme *ex post* non seulement assise sur des informations solides mais aussi par la mobilisation de raisonnements de sciences sociales bien maîtrisés. Il conviendrait très certainement de les développer bien davantage. Le retour insistant sur les pratiques d'évaluation des politiques publiques, au-delà de leurs imperfections bien connues, participe d'une même volonté de réflexivité. La problématique de l'efficacité et donc des conséquences suppose l'intelligibilité du monde social, autrement dit un investissement réel dans les sciences sociales, aussi la quête de performance conduit-elle à accorder une attention renouvelée aux dispositifs producteurs d'une meilleure réflexivité de l'action publique. Dans ce cadre, les SSM dont la proximité de la mise en œuvre des décisions publiques confère une responsabilité particulière constituent une ressource forte. Leur capacité à développer un vrai savoir faire en la matière serait une bonne manière d'assurer intelligemment l'*internalisation* d'une logique d'évaluation de l'action publique et par là même de produire un *usable knowledge*, un savoir pertinent parce qu'utilisable alors même qu'un des problèmes récurrents de l'évaluation des politiques publiques est la faible capacité d'appropriation des résultats par les acteurs opérationnels concernés²⁴⁵.

Compte tenu de ce contexte organisationnel général, on comprend aisément le succès actuel de l'évaluation d'impact auprès des administrations dans la mesure où cette dernière les exonère largement d'une réflexion de fond sur leur propre fonctionnement. La question n'est bien évidemment pas celle de l'utilité de ce type d'évaluation qui s'est développé en fait tardivement, l'évaluation d'impact est essentielle, qu'elle soit *ex ante* ou *ex post*, elle est plus simplement celle du risque d'une identification de l'évaluation à cette seule figure. Au-delà des guerres classiques entre formes d'expertise qui ne sont jamais totalement étrangères à des concurrences entre experts, une telle domination n'est pas neutre. En effet, il y a là un point très dommageable en termes de management dès lors qu'on n'est pas dans la capacité de lier des résultats à des logiques organisationnelles et donc professionnelles. Il n'est tout de même pas sans intérêt d'expliquer les résultats d'une politique par les modalités de mise en œuvre de la politique concernée comme par les modes de raisonnement qui ont guidé les acteurs dans la détermination des problèmes publics à gérer, les choix des modes d'intervention et la sélection des outils de gouvernement appropriés. Certes la publicité faite sur les modalités de fonctionnement des administrations peut ne pas être toujours adéquate, mais il convient de voir que les évaluations peuvent être différentes selon les cas. Il est clair que pour le Parlement ou les citoyens, l'évaluation des résultats peut être largement satisfaisante quand la connaissance des mécanismes qui ont conditionné la mise en œuvre d'une politique est importante pour ne

245 Lindblom C. E., Cohen D. K., *Usable Knowledge, Social Science and Social Problem Solving*, Yale University Press, 1979.



pas dire nécessaire à ceux qui ont porté la politique et qu'elle peut permettre de réfléchir sur la qualité du management comme condition de la qualité des résultats. Pour autant, l'apprentissage est lent, remettant en question aussi bien les outils d'intervention publique que les modalités de travail et les dispositifs institutionnels qui en constituent le cadre.

La réflexion sur les politiques publiques demande que nous réaménagions notre regard sur le mode d'organisation administrative. Très clairement, l'articulation des deux dimensions, politique publique et administration, est un enjeu considérable du point de vue de l'action, nous l'avons dit. À refuser de les penser ensemble, on risque de bloquer largement le développement de l'évaluation parce qu'on aura des difficultés à assurer l'appropriation des résultats de l'évaluation par les administrations, tout comme on aura de plus en plus de mal à penser la réalité de la mise en œuvre des politiques publiques. Il est clair aujourd'hui que l'administration se porte mal en l'absence de stratégie toujours cohérente de réorganisation et de clarté des repères. Produire une action publique maîtrisée est d'autant plus important que se pose aussi la question de l'élargissement possible de sa mise en discussion.

Refonder la démocratie

Refonder la démocratie sur la réalité de l'exercice du pouvoir politique est devenu une exigence face à un désenchantement de plus en plus marqué à l'égard de la sphère politique. La légitimité du politique s'est longtemps incarnée dans ce que l'on a pris coutume d'appeler à la suite de Max Weber une légitimité légale-rationnelle. Celle-ci définit en fait une *légitimité de position* au sens où elle détermine un droit de commander en fonction du respect des règles de dévolution et d'exercice du pouvoir. Mais l'heure n'est plus à une identification de la démocratie au seul choix des dirigeants indépendamment de leurs actes. Du même coup, la légitimité du pouvoir est aussi une *légitimité d'action*. Les changements qui se sont produits dans les modes de justification du pouvoir amènent incontestablement à se poser de nouvelles questions quant à l'exercice de la légitimité et donc du contrôle démocratique.

Il s'agit aujourd'hui de réfléchir à la façon d'ajuster la démocratie à la réalité d'un pouvoir politique qui s'est fortement transformé et dont l'analyse des politiques publiques a ainsi renouvelé la connaissance. Le pouvoir politique doit intégrer une nouvelle dimension qui est liée à sa capacité à traiter les problèmes qui affectent la collectivité. Selon une définition de la démocratie que l'on a qualifiée de bidimensionnelle, un bon gouvernement se doit désormais d'être *responsive*, sensible aux demandes sociales, et *problem solving*, efficace dans le traitement des problèmes qui se posent à la collectivité²⁴⁶.

Une réflexion en termes de conséquences permet d'ailleurs de comprendre la pauvreté actuelle du discours doctrinal en matière d'action publique qui fait de la satisfaction de l'usager le point nodal de la légitimité de l'action publique. La référence à la seule satisfaction de l'usager ne peut tenir lieu de philosophie de l'action. La légitimité de l'action publique s'est certes construite dans la satisfaction

²⁴⁶ Scharpf F., « Européanisation et gouvernement démocratique », *Politiques et management public*, vol. 15, 1, 1997.



des besoins de toutes sortes, le service public ne saurait pour autant rester assimilé à une simple prestation, sauf à traduire une vision étroite de la gestion publique. De ce point de vue, l'analyse de l'action publique nous invite à une tout autre lecture.

La recomposition des registres de justification du pouvoir politique crée de nouvelles contraintes dans l'exercice même du pouvoir. La revendication de légitimité de nos gouvernants ne peut plus se satisfaire de la seule légalité de leurs actes indépendamment de leur portée. Quand l'efficacité et la performance sont devenues dans la plus large part des États modernes les mots d'ordre d'une doctrine d'action publique, la mise en évidence des résultats de l'action publique s'impose. Elle est en effet une double exigence de recherche et de correction des erreurs d'une part, de démocratie d'autre part.

La question de la participation politique naît aujourd'hui des insuffisances de la « démocratie constitutionnelle pluraliste » comme la nommait Raymond Aron à assurer la pleine légitimité du pouvoir politique en même temps qu'un contrôle satisfaisant sur les actes de ce même pouvoir. Le soutien généralisé dont les autorités doivent bénéficier pour agir doit pouvoir s'accompagner d'une capacité de contrôle démocratique sur la conduite même de l'action. De fait, le fossé se creuse entre les sphères de la politique : quand la *front stage politics* est hautement médiatisée, il n'en va pas de même de la *back stage politics* où les méandres complexes du *policy-making* se déroulent généralement à l'abri de l'attention du public. Dès lors, l'idée d'un meilleur gouvernement inclut non seulement plus d'efficacité et d'efficacé dans la poursuite des fins collectivement désirées, mais aussi un meilleur processus de délibération publique à propos de ce que sont les fins, les moyens et les conséquences de l'action ou de l'inaction des gouvernements. La démocratie ne peut plus s'envisager à travers la seule activité électorale, elle doit aussi bien assurer la participation de tous ceux qui sont concernés par les conséquences de l'action publique que promouvoir un contrôle impartial des activités de gouvernement à travers des institutions de surveillance adaptées ainsi que le souligne Pierre Rosanvallon²⁴⁷. C'est dans ce cadre général qu'il faut comprendre le développement de ce que l'on a pu nommer en France les nouvelles formes de la participation politique, qu'il s'agisse plus spécifiquement des approches participatives ou délibératives de la démocratie. Les politiques publiques sont du même coup de plus en plus liées à des procédures de consultation et de participation susceptibles d'assurer une emprise spécifique des assujettis et des citoyens sur l'action publique en même temps qu'elles sont sources d'information pour les pouvoirs publics. Le thème de la participation tel qu'il trouve à s'incarner dans la notion de pluralisme n'est cependant pas exempt de lourdes ambiguïtés. Il n'est pas du tout sûr qu'il faille confondre ce qui relève éventuellement de la négociation et de la participation dans des pratiques gestionnaires avec l'établissement de la démocratie. Le risque est cependant dans la tentation de morceler à l'infini des canaux d'expression et de revendication, car les gouvernants sont facilement tentés de chercher dans les micro-régulations d'une démocratie dite « participative » l'utile contrepoint à une démocratie politique incertaine en même temps qu'un mode de gestion spécifique des problèmes publics, au risque de confondre l'intérêt public avec l'intérêt des publics.

247 Rosanvallon P., *La légitimité démocratique*, Paris, Seuil, 2008.



Tout ceci ne facilite guère la démocratie et vient renforcer ce qu'on nomme bien volontiers aujourd'hui un déficit de responsabilité des démocraties, « *an accountability deficit of democracies* ». L'apparition du concept de « gouvernance » a servi à caractériser le nouvel âge d'une action publique marquée par la complexité des problèmes publics, la croissance des interdépendances et de la compétition internationales, la pluralité des centres de décision sans hiérarchie claire et le développement de modes de décision informels pour contrebalancer l'absence de flexibilité des structures bureaucratiques. La géométrie brouillée de l'autorité telle qu'elle ressort aujourd'hui de la réalité de l'action publique ne donne pas une prise facile à l'exercice de la responsabilité démocratique. Et avec le développement d'une « multi-level governance », les mécanismes de « responsabilité partagée » n'ont fait qu'exacerber les problèmes de dilution de responsabilité comme les possibilités réelles de contrôle. De même, la prolifération d'agences de contrôle indépendantes, d'institutions transnationales, de banques, etc. intervenant à un titre ou un autre dans le processus de *policy-making* manifeste une montée caractéristique des acteurs non élus (« *the rise of unelected* ») qui éloigne encore les possibilités de contrôle proprement démocratique. Tous ces acteurs occupent de fait des positions les mettant à l'abri d'une quelconque obligation de « rendre des comptes » aux citoyens eux-mêmes²⁴⁸.

Dans ces conditions, la responsabilité de l'action publique est inséparable d'un dispositif complexe qui rend compte des multiples éléments qui la constituent, et qui passe par un système de contrôles plus riches et plus souples que les méthodes traditionnelles de supervision politique et administrative. La démocratie ne peut plus s'envisager à travers la seule activité électorale, elle doit aussi bien assurer la participation de tous ceux qui sont concernés par les conséquences de l'action publique que promouvoir un contrôle impartial des activités de gouvernement à travers des institutions de surveillance adaptées²⁴⁹. L'un des défauts du débat actuel sur le déficit démocratique est qu'il se focalise de façon étroite sur le système politique traditionnel (élections, responsabilité parlementaire) à l'exclusion presque totale des autres formes de responsabilité. La légitimité est assurément une affaire délicate, car difficile à obtenir, et qui doit combiner un mélange complexe de consultation politique, d'expression juridique et de mobilisation d'une expertise technique.

S'il est clair comme le note encore Rosanvallon qu'on ne peut en rester à une démocratie d'autorisation, c'est-à-dire à la délivrance électorale d'un permis de gouverner, la « démocratie d'exercice » reste encore à inventer²⁵⁰. La solution encore la plus pertinente actuellement est d'en démultiplier les modalités et les expressions. Les élections formelles restent certes le cœur de la politique démocratique, mais nous sommes de plus en plus conscients des limites de ce processus de légitimation pour les actes de gouvernement. C'est bien ce qui explique le développement de nouveaux forums et de nouveaux processus de consultation des citoyens. Cela veut dire qu'il ne s'agit pas seulement d'améliorer la pratique de la démocratie représentative traditionnelle, mais bien de créer

248 Papadopoulos Y., *Democracy in Crisis? Politics, Governance and Policy*, Palgrave Macmillan, 2013.

249 Rosanvallon P., *La légitimité démocratique*, Paris, Seuil, 2008.

250 Rosanvallon P., *Le siècle du populisme. Histoire, théorie, critique*, Paris, Seuil, 2020.



des canaux plus larges et plus profonds de consultation entre les citoyens et le gouvernement à propos des fins et des moyens de l'action gouvernementale. Le soutien généralisé dont les autorités doivent bénéficier pour agir doit pouvoir s'accompagner d'une capacité de contrôle démocratique sur la conduite même de l'action.

Bref, derrière l'évaluation des politiques publiques, le propos marque bien une interrogation significative sur notre capacité de pilotage de la société qui est la nôtre et sa portée, car, de fait, la seule vraie question dont elle est porteuse demeure celle de notre capacité d'intervention sur la réalité et celle des conditions dans lesquelles celle-ci peut prendre place. Comment parvenir à articuler des buts collectifs dont la formulation est délicate, des acteurs dont le statut et les intérêts sont très différents, des territoires hétérogènes et des échelles de temps variables est tout à la fois une question pratique et une question de recherche qui nous permet de mieux saisir le pouvoir politique dans son exercice tant en termes de coordination de l'action que de responsabilité et légitimité politiques. C'est ainsi une manière de poser à nouveaux frais la question de la gouvernabilité de nos sociétés et de s'interroger sur la centralité du politique dans leur régulation. Dans tous les cas, on voit à quel point l'évaluation des politiques publiques est indissociable d'une réflexion sur le pouvoir politique qui ne fait pas l'économie des enjeux majeurs qui sont aujourd'hui autant théoriques que pratiques affectant le pouvoir politique dans toutes ses dimensions.

Il s'agit tout autant de réfléchir aux conditions méthodologiques d'une bonne évaluation qu'aux dimensions contextuelles de son développement. Faire de l'évaluation un problème d'action implique nécessairement une meilleure sensibilité au contexte d'action dans lequel elle est amenée à se déployer, c'est là au moins suivre une des leçons fortes des sciences sociales elles-mêmes. Une vraie réflexion sur l'évaluation des politiques publiques passe nécessairement par une clarification de son usage et de ses modalités concrètes d'organisation. On le voit, il ne saurait y avoir aujourd'hui de discussion sérieuse et valide du pouvoir politique qui n'accorde une place centrale à l'étude de l'action publique.

Préparer l'avenir dépend ainsi de notre propre capacité à rendre le monde intelligible, donc à le comprendre autrement que sous l'angle du chaos et du pur hasard, et de notre aptitude à promouvoir les solutions tant techniques que sociales qui en assureront le fonctionnement. Malheureusement, l'intelligence du monde ne nous donne pas mécaniquement sa maîtrise pratique. Le caractère réfléchi de l'élaboration des solutions rencontre immanquablement la dimension collective de leur mise en œuvre et par là même un souci permanent de leur pertinence contextuelle. L'enjeu est donc bien de maîtriser tout autant les conditions méthodologiques garantes d'une bonne évaluation que les dimensions contextuelles de son développement. En cela, l'évaluation est pleinement porteuse des questions difficiles que pose aujourd'hui le pilotage de l'action publique et qui en constituent de fait tout l'intérêt comme à l'évidence toute la difficulté.





Table des matières

■ LISTE DES ABRÉVIATIONS ET DES ACRONYMES	7
■ AVANT-PROPOS	9
■ SYNTHÈSE	13
■ CONDUIRE ET PARTAGER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	21
Introduction	23
1. Une évaluation des politiques publiques en progrès mais lacunaire	31
1.1. Une institutionnalisation récente, de multiples acteurs	31
1.1.1. Un développement plus tardif que dans d'autres pays	31
1.1.2. Une prédominance de l'exécutif et des administrations	42
1.1.3. Des interactions encore limitées avec le monde académique	46
1.1.4. Des pratiques discontinues dans les collectivités territoriales	50
1.2. Des exigences bien identifiées, une pratique plus contrastée	53
1.2.1. Des progrès sensibles dans l'accès aux données	53
1.2.2. Une quête générale de fiabilité	60
1.2.3. Quelques faiblesses persistantes	68
1.3. Une place encore insuffisante dans le débat et la décision publics	75
1.3.1. Les promesses non tenues de la LOLF et des études d'impact	75
1.3.2. Une difficile articulation avec les temps politique et médiatique	80
1.3.3. Une diffusion et une valorisation insuffisantes	84
2. Pour une évaluation des politiques publiques assumée et partagée	89
2.1. Se donner les moyens et l'ambition de mieux évaluer	90
2.1.1. Renforcer la commande et les moyens	90
2.1.2. Former et décloisonner les évaluateurs	97
2.1.3. Coordonner et programmer les évaluations	100
2.2. Renforcer le cycle vertueux de l'évaluation	106
2.2.1. Anticiper	106
2.2.2. Approfondir de façon sélective les études d'impact	109
2.2.3. Conduire une évaluation crédible, pluraliste, transparente et participative	112
2.3. Utiliser les évaluations dans la délibération démocratique et dans l'action publique	117
2.3.1. Favoriser l'appropriation des résultats	117
2.3.2. Éclairer la décision publique	122
2.3.3. Nourrir le débat public	129
Conclusion	133



■	LISTE DES PROPOSITIONS DE L'ÉTUDE	135
■	CYCLE DE CONFÉRENCES DU CONSEIL D'ÉTAT SUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES	139
	Discours introductif du cycle de conférences sur l'évaluation des politiques publiques.....	139
	Programme du cycle de conférences sur l'évaluation des politiques publiques	148
■	ANNEXES	151
	Annexe 1 – Liste des personnes auditionnées	153
	Annexe 2 – Groupe de contact et Comité d'orientation de l'étude annuelle	157
■	CONTRIBUTIONS	159
	L'évaluation des politiques publiques, une compétence partagée	161
	L'évaluation	171
	Les leçons de la crise sanitaire	177
	L'évaluation des politiques publiques en son contexte	181





