

N° 771

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 15 mars 2018.

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

en application de l'article 146-3, alinéa 6, du Règlement

PAR LE COMITÉ D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE DES POLITIQUES PUBLIQUES

sur l'**évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques**

ET PRÉSENTÉ PAR

M. PIERRE MOREL-À-L' HUISSIER ET MME VALÉRIE PETIT
Députés

SOMMAIRE

Pages

MIEUX ÉVALUER POUR MIEUX AGIR : MANIFESTE POUR UNE ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU SERVICE DE LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE.....	7
PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS	11
L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN HUIT QUESTIONS CLÉS	17
I. POURQUOI FAUT-IL MIEUX ÉVALUER ?.....	17
1. Un triple enjeu : démocratique, administratif et parlementaire	17
2. Les motivations et les objectifs de la mission d'information	18
3. La méthodologie de la mission d'information	19
II. QU'EST-CE QU'UNE BONNE ÉVALUATION DE POLITIQUE PUBLIQUE ?..	22
1. Une définition de l'évaluation des politiques publiques.....	22
2. Les critères d'évaluation	24
3. Un projet évaluatif qu'il faut piloter	26
a. Bien distinguer les différentes étapes de l'évaluation.....	26
b. Mettre en place la bonne gouvernance	27
c. L'élaboration du projet évaluatif : questionner les objectifs et le champ de l'évaluation.....	28
d. Formuler des conclusions et recommandations.....	30
4. Une méthode qui dépend de la finalité de l'évaluation.....	31
a. L'importance de l'identification préalable des questions évaluatives	31
b. Comment s'orienter dans le choix de la méthode d'évaluation ?.....	31
c. La combinaison d'une analyse quantitative et d'une approche qualitative.....	34
d. Un impératif : développer l'appréciation d'impact	37
III. QUI SONT LES ACTEURS DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ?	43
1. Aujourd'hui, des acteurs nombreux et faiblement coordonnés	43
2. Demain, un Haut Conseil de l'évaluation des politiques publiques	45

IV. COMMENT LES PARLEMENTAIRES ÉVALUENT-ILS LES POLITIQUES PUBLIQUES ?	49
1. Aujourd’hui, un rôle peu investi faute de temps, de moyens et d’expertise.....	49
a. Un rôle réaffirmé	49
b. Une consécration dans les textes	50
c. Un investissement limité.....	51
d. Des moyens insuffisants par rapport aux autres Parlements	52
2. Demain, sanctuariser le temps de l’évaluation des politiques publiques au Parlement.....	53
a. L’examen du projet de loi de règlement doit devenir le rendez-vous annuel de l’évaluation.....	53
b. Les semaines de contrôle en séance publique doivent être réorganisées.....	55
3. Plus de moyens d’expertise : pour une agence d’évaluation au service du Parlement.....	57
a. Les bonnes pratiques observées dans les Parlements étrangers.....	57
b. La particularité du cas français.....	60
c. Doter le Parlement d’une agence d’évaluation autonome.....	64
V. MIEUX ÉVALUER, QU’EST-CE QUE CELA SIGNIFIE ?	70
1. Créer un cercle vertueux de l’évaluation	70
2. Améliorer l’évaluation <i>ex ante</i>	71
3. Renforcer l’évaluation <i>ex post</i>	74
4. Mieux former les acteurs publics et sensibiliser les médias	75
5. Soutenir l’innovation pour recourir à des techniques centrées sur les utilisateurs : l’exemple du <i>design</i> des politiques publiques	76
VI. L’ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES À L’ÉTRANGER : QUELLES SONT LES BONNES PRATIQUES ?	83
1. Les États-Unis : un contexte institutionnel propice à la culture de l’évaluation	83
2. Le Royaume-Uni : des méthodes et des principes diffusés à l’aide de guides d’évaluation.....	84
3. L’Union européenne : l’analyse d’impact comme outil d’amélioration de la législation	84
a. L’évaluation <i>ex ante</i> , étape liminaire de la procédure législative.....	84
b. Le contrôle qualité de l’évaluation <i>ex ante</i> à la Commission européenne.....	86
c. Une évaluation <i>ex post</i> à parfaire.....	87
VII. ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET NUMÉRIQUE : LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE EST-ELLE UNE OPPORTUNITÉ ?	88
1. Le <i>big data</i>	88
a. Définition et caractéristiques	88
b. Les implications pour l’évaluation des politiques publiques	89

2. L' <i>open data</i>	90
a. Des avancées indéniables dans la mise à disposition des données publiques, grâce à la loi pour une République numérique.....	90
b. Des marges de progrès.....	94
VIII. ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : COMMENT ASSOCIER LES CITOYENS ?.....	98
1. Améliorer la qualité et l'accessibilité des évaluations de politique publique.....	98
a. L'indépendance.....	98
b. Le pluralisme.....	100
c. La transparence.....	101
2. Donner plus de place à l'usager et au citoyen dans l'évaluation des politiques publiques.....	102
a. Une boîte à outils potentiellement très complète.....	103
b. Les méthodes d'évaluation participative.....	106
c. Faire du citoyen un acteur à part entière de l'évaluation des politiques publiques.....	112
d. Les conditions d'une participation citoyenne réussie.....	114
EXAMEN PAR LE COMITÉ.....	117
ANNEXE 1 : OUTILS D'ÉVALUATION À DESTINATION DES DÉPUTÉS.....	119
ANNEXE 1.1 : PROTOTYPAGE D'UNE AGENCE D'ÉVALUATION AU SERVICE DU PARLEMENT.....	119
ANNEXE 1.2 : SIX CAS D'ÉVALUATIONS DE POLITIQUE PUBLIQUE RÉUSSIES, CLASSÉS EN FONCTION DU TYPE DE MÉTHODE UTILISÉE..	124
ANNEXE 1.3 : CARTOGRAPHIE DES ACTEURS DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.....	126
ANNEXE 1.4 : BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES EN LIGNE SUR L'ÉVALUATION.....	127
ANNEXE 2 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS.....	139
ANNEXE 3 : ÉTUDE RÉALISÉE PAR MM. MAURICE BASLÉ, JEAN-MICHEL JOSSELINE ET BENOÎT LE MAUX.....	143

MIEUX ÉVALUER POUR MIEUX AGIR : MANIFESTE POUR UNE ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU SERVICE DE LA TRANSFORMATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Nous, parlementaires, nous engageons à faire de l'évaluation des politiques publiques un domaine d'excellence publique et un levier de transformation politique.

La France doit changer d'ère en matière d'évaluation des politiques publiques. Si la Constitution consacre l'évaluation des politiques publiques comme l'une des trois missions fondamentales du Parlement et des parlementaires, dans les faits, ceux-ci ne disposent pas aujourd'hui du temps, des expertises et des moyens d'évaluer efficacement les lois qui forgent les politiques publiques et transforment le quotidien de nos concitoyens. Les citoyens, quant à eux, restent encore peu associés aussi bien à l'évaluation en amont des lois et au débat sur leur pertinence qu'à l'évaluation de leur impact et au débat sur leur efficacité. Les médias français sont peu sensibilisés à ces travaux qui pourtant éclairent le débat public tandis que les scientifiques peinent à voir leurs expertises mobilisées par les acteurs institutionnels de l'évaluation.

Aujourd'hui, l'évaluation française des politiques publiques doit encore faire sa révolution comme ont su le faire d'autres pays européens ou les institutions européennes. Elle doit franchir une étape décisive vers plus d'indépendance, plus de transparence, mais aussi une meilleure gouvernance et une plus grande qualité des évaluations *ex post* et *ex ante*. Nous devons passer du discours de bonne volonté à la pratique effective et mettre en place un véritable cercle vertueux de l'évaluation : d'abord évaluer les lois et politiques existantes pour décider s'il faut ou non légiférer. Ensuite, contrôler l'efficience et la dépense publiques lors de la mise en œuvre des nouvelles lois, notamment à l'occasion du vote de la loi de règlement, et enfin, évaluer l'impact des nouvelles lois ou mesures de politiques publiques pour déterminer si elles atteignent leurs objectifs ou méritent d'être revues ou ajustées. Ce cercle vertueux ne se déploiera qu'à la condition d'une volonté et d'un consensus politique à la hauteur des trois enjeux d'une meilleure évaluation.

Un enjeu de démocratie

Mieux évaluer, c'est mieux éclairer le débat public.

Rendre plus accessibles et appropriables les évaluations de lois et de politiques publiques aux citoyens, aux scientifiques et aux médias, c'est donner à chacun des éléments de réflexion et de preuve pour se forger un avis et faire entendre sa voix dans le débat public.

C'est pourquoi nous formulons des propositions qui soutiennent une plus grande transparence et une plus grande indépendance des travaux et rapports d'évaluation, avec notamment la création d'un Haut Conseil de l'évaluation ; qui

encouragent la création d'un portail de l'évaluation permettant à tous d'accéder à l'ensemble des connaissances évaluatives en matière de politiques publiques ; qui contribuent à sensibiliser les citoyens et les médias à l'intérêt de l'évaluation ; qui soutiennent la recherche scientifique sur l'évaluation des politiques publiques ; qui associent les citoyens à l'activité évaluative au travers notamment de consultations publiques.

Un enjeu de rénovation des pratiques politiques

Mieux évaluer, c'est mieux légiférer.

Évaluer les effets des lois et politiques publiques passées est le premier remède à l'inflation législative et la garantie de lois plus utiles et plus efficaces. Pour le Gouvernement comme pour les parlementaires, comprendre ce qui a fonctionné dans le passé, comment, pour qui et pourquoi, est la plus solide des bases, pour décider et élaborer une loi ou une politique susceptible d'atteindre son objectif.

C'est pourquoi nous formulons des propositions qui visent à donner une stratégie nationale d'évaluation en invitant, par exemple, le Premier ministre à présenter devant le Parlement les priorités en matière d'évaluation de politiques publiques et l'avancement des expérimentations et évaluations en cours ; qui systématisent l'évaluation en insérant une clause de revoyure et une clause d'évaluation d'impact dans les lois ; qui améliorent la qualité des évaluations *ex ante* et notamment des études d'impact ; qui donnent aux parlementaires des moyens effectifs de jouer leur rôle d'évaluation avec notamment la création d'une agence parlementaire de l'évaluation des politiques publiques ; qui donnent toute sa place à l'évaluation dans les débats budgétaires et dans les semaines dédiées au contrôle ; qui sensibilisent et forment les parlementaires à l'évaluation des politiques publiques.

Un enjeu de transformation de l'action publique

Mieux évaluer, c'est mieux agir.

Évaluer la mobilisation des moyens et la maîtrise de la dépense publique dans la mise en œuvre de la loi et d'une politique, est le premier moteur d'une action publique plus performante qui sait innover et faire évoluer ses modes de gestion pour s'adapter positivement au paradoxe de l'action publique moderne : comment faire mieux avec moins, dans un contexte de réduction de la dépense publique, de montée des exigences démocratiques et des attentes de Service public et d'accélération des évolutions de l'économie et de la société.

C'est pourquoi nous formulons des propositions qui visent à sensibiliser et former les agents publics à l'évaluation des politiques publiques ; qui soutiennent la mise à disposition et l'utilisation des données publiques à des fins d'analyse et d'évaluation des politiques publiques ; qui encouragent l'innovation en matière d'applications évaluatives à destination des citoyens.

Ce 15 mars 2018, nous initions ainsi un mouvement en faveur d'une nouvelle ère en matière d'évaluation des politiques publiques et invitons les citoyens, les parlementaires, les agents publics et les médias à rejoindre celui-ci. Ceci n'est pas un rapport, c'est un Manifeste assorti de 15 propositions, d'un prototype d'agence parlementaire de l'évaluation, d'un mode d'emploi de l'évaluation en 8 questions et d'une série de 6 études de cas d'évaluations de politique publique réussies. Son objectif est de mobiliser, d'inviter à l'action et de sensibiliser à l'importance et à l'urgence de mieux évaluer nos politiques publiques. C'est une question de responsabilité politique : nous devons aux citoyens les meilleures lois et politiques publiques possibles et une meilleure évaluation est un chemin pour y parvenir.

PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

1. Fixer une stratégie nationale d'évaluation des politiques publiques

- Prévoir, en complément de la transmission du programme législatif du Gouvernement, une information annuelle du Parlement par le Premier ministre sur les orientations du Gouvernement en matière de transformation de l'action publique et sur son programme d'expérimentations et d'évaluation des lois et des politiques publiques (proposition n° 2).

2. Se doter de moyens efficaces et d'acteurs indépendants

- Créer un Haut Conseil de l'évaluation des politiques publiques, présidé par une personnalité qualifiée indépendante, composé des représentants de tous les acteurs de l'évaluation des politiques publiques, et chargé de (proposition n° 3) :

- donner une définition de l'évaluation des politiques publiques, afin de l'inscrire dans un nouveau décret relatif à l'évaluation des politiques publiques

- capitaliser les évaluations en créant une base de données accessible aux évaluateurs et un portail de l'évaluation des politiques publiques permettant un accès par des requêtes simples

- identifier et diffuser les bonnes pratiques, afin de créer une « boîte à outils » de l'évaluation des politiques publiques

- coordonner les travaux de recherche sur l'évaluation des politiques publiques, en identifiant l'offre des universités et la demande des administrations

- définir les besoins d'évaluation pour concourir au choix des politiques publiques à évaluer et coordonner l'intervention des acteurs

- assurer et rendre public le suivi des recommandations des rapports d'évaluation.

3. Améliorer la qualité de l'évaluation *ex ante* et *ex post* et soutenir l'innovation

- Faire des études d'impact des évaluations *ex ante* à part entière (proposition n° 8) :

- étendre les études d'impact aux projets d'ordonnance, aux propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et aux amendements substantiels, et compléter le contenu des études d'impact prévues pour les projets de loi d'habilitation

- enrichir le contenu méthodologique des études d'impact

– prévoir des débats en commission ou en séance publique consacrés à l'examen des études d'impact.

● Instaurer une obligation pour le Gouvernement d'évaluer *ex post* la législation (proposition n° 9) :

– généraliser les clauses d'évaluation inscrites dans la loi, prévoyant une mesure de l'impact des dispositions adoptées et précisant les objectifs, les critères et les délais de cette mesure d'impact

– prévoir que la loi peut comporter des clauses de revoyure fixant les conditions de réexamen de tout ou partie de ses dispositions dans un délai compris entre 2 et 4 ans.

● Soutenir la recherche scientifique sur l'évaluation des politiques publiques (proposition n° 1) :

– développer des formations universitaires et des programmes de recherche dédiés à l'évaluation des politiques publiques, ainsi que des collaborations universitaires internationales qui favorisent les approches comparatives

– 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.

● Mettre les outils novateurs, comme le *design* des politiques publiques, au cœur de la transformation publique et du dialogue citoyen (proposition n° 12) :

– imaginer une campagne de sensibilisation à l'évaluation associant citoyens et acteurs publics et un rendez-vous national de l'évaluation destiné à promouvoir son utilité auprès des citoyens et à fédérer ses acteurs

– promouvoir les évaluations de politique publique centrées sur l'implication des agents et des usagers.

● À des fins d'évaluation des lois et des politiques publiques, rendre la législation accessible et exploitable par des simulateurs d'impact et de coût (proposition n° 14) :

– pour la législation fiscale et sociale, élargir l'usage d'*OpenFisca* en prévoyant la publication des codes sources des modifications proposées *via* une annexe numérique jointe aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale

– pour les autres législations, confier à ETALAB la mission d'étudier l'opportunité et la faisabilité d'une transcription en codes sources accessibles

– favoriser le développement de modèles d’analyse et de simulation de politiques publiques.

● Confier à ETALAB et au programme « Entrepreneurs d’intérêt général » la conception d’une application permettant aux citoyens d’évaluer les politiques publiques du quotidien (proposition n° 13).

4. Mieux former les acteurs publics et sensibiliser les médias

● Sensibiliser et associer les médias à l’évaluation, en s’appuyant sur les ressources et les savoirs du Haut Conseil de l’évaluation des politiques publiques et sur l’accompagnement de l’agence de l’évaluation (proposition n° 11) :

– mettre à disposition des médias une synthèse des évaluations de politique publique disponibles

– concevoir un outil de sensibilisation des médias sur l’évaluation des politiques publiques.

● Former et évaluer les agents publics (proposition n° 10) :

– renforcer la place de l’évaluation des politiques publiques au sein de la formation initiale des agents publics, notamment dans le cadre des enseignements dispensés à l’École nationale d’administration et dans les instituts régionaux d’administration

– former les cadres de la fonction publique aux différentes méthodes de l’évaluation des politiques publiques

– faire du recours à l’évaluation et à ses nouvelles techniques un élément d’évaluation des cadres de la fonction publique.

5. Permettre aux parlementaires de jouer effectivement leur rôle d’évaluateur avec les citoyens

● Doter le Parlement d’une agence d’évaluation autonome, disposant de pouvoirs d’enquête et chargée de (proposition n° 7) :

– à l’initiative des commissions saisies au fond : contre-expertiser les études d’impact accompagnant les projets de loi et évaluer l’impact des propositions de loi inscrites à l’ordre du jour et des amendements substantiels

– à l’initiative des instances de contrôle ou d’évaluation : établir la faisabilité des demandes d’évaluation *ex post*, en proposer la méthode et en assurer la réalisation en interne ou par recours à un prestataire extérieur

– promouvoir la compétence en évaluation au sein du Parlement, en développant des programmes et des outils de formation à destination des parlementaires, de leurs collaborateurs et des services des assemblées.

- Instaurer le principe d'une participation des citoyens à l'élaboration et à l'évaluation de la législation et des politiques publiques, en prévoyant l'organisation d'une consultation citoyenne (proposition n° 15) :

- dans les conditions de réalisation des études d'impact accompagnant les projets de loi et les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour

- dans les clauses d'évaluation inscrites dans la loi.

- Revaloriser le débat sur le projet de loi de règlement (proposition n° 5) :

- en lui réservant un temps de séance publique sanctuarisé

- en le centrant sur l'analyse des résultats de politiques publiques ayant fait l'objet d'une évaluation *ex post*.

- Revoir l'organisation des semaines de contrôle (proposition n° 6) :

- consacrer une semaine de séance publique sur quatre exclusivement au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ou à leurs suites législatives

- prévoir, lors des semaines de contrôle, une déclaration du Gouvernement sur l'état d'avancement de son programme d'expérimentations et d'évaluation de politiques publiques

- prévoir une communication à la Conférence des présidents de l'exécution du programme de travail des instances de contrôle ou d'évaluation de chaque assemblée

- au sein de chaque semaine de contrôle, réserver par priorité une séance à l'évaluation des politiques publiques.

- Former et évaluer les parlementaires, en s'appuyant sur les ressources et les savoirs du Haut Conseil de l'évaluation des politiques publiques et sur l'accompagnement de l'agence d'évaluation (proposition n° 4) :

- lancer une campagne de sensibilisation des parlementaires à l'évaluation

- concevoir des outils de formation des parlementaires à l'évaluation des politiques publiques

- proposer des indicateurs de suivi de l'activité évaluative des parlementaires pour éclairer les classements existants.

PORTÉE NORMATIVE DES PROPOSITIONS DES RAPPORTEURS

N° de proposition	Contenu sommaire de la proposition	Niveau de norme à modifier
1	Soutenir la recherche scientifique sur l'évaluation des politiques publiques	Mesure réglementaire
2	Prévoir une information annuelle du Parlement par le Gouvernement sur son programme d'expérimentations et d'évaluations des lois et des politiques publiques	Constitution
3	Créer un Haut Conseil de l'évaluation des politiques publiques	Mesure réglementaire
4	Former les parlementaires à l'évaluation des politiques publiques et suivre leur activité évaluative	Absence de portée normative – Pratique administrative à adapter
5	Revaloriser le débat sur le projet de loi de règlement	Constitution
6	Revoir l'organisation des semaines de contrôle	Constitution et règlements des assemblées
7	Doter le Parlement d'une agence d'évaluation autonome	Décision des bureaux des assemblées et règlements des assemblées
8	Faire des études d'impact des évaluations <i>ex ante</i> à part entière	Constitution et loi organique
9	Instaurer une obligation pour le Gouvernement d'évaluer <i>ex post</i> la législation	Constitution et loi organique
10	Former les agents publics à l'évaluation des politiques publiques	Mesure réglementaire
11	Sensibiliser et associer les médias à l'évaluation	Absence de portée normative – Pratique administrative à adapter
12	Mettre les outils novateurs au cœur de la transformation publique et du dialogue citoyen	Absence de portée normative – Pratique administrative à adapter
13	Confier à ETALAB et au programme « Entrepreneurs d'intérêt général » la conception d'une application permettant aux citoyens d'évaluer les politiques publiques du quotidien	Absence de portée normative – Pratique administrative à adapter
14	À des fins d'évaluation, rendre la législation accessible et exploitable par des simulateurs d'impact et de coût	Loi
15	Instaurer le principe d'une participation des citoyens à l'élaboration et à l'évaluation de la législation et des politiques publiques	Loi organique

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN HUIT QUESTIONS CLÉS

I. POURQUOI FAUT-IL MIEUX ÉVALUER ?

1. Un triple enjeu : démocratique, administratif et parlementaire

- *Un enjeu démocratique*

L'évaluation des politiques publiques (EPP) est une démarche exigeante qui, parce qu'elle mobilise des techniques spécifiques, est restée confinée à un cénacle étroit de professionnels et de représentants de la haute fonction publique. Les connaissances qu'elle apporte doivent être plus largement diffusées auprès de tous ceux qui contribuent de près ou de loin à l'action publique. Elles doivent aider les représentants de la Nation, donc leurs électeurs, à se prononcer sur les grandes orientations à venir. Dans un pays démocratique, le savoir doit être à la portée de chacun car il est un instrument d'émancipation et de participation à la vie publique.

- *Un enjeu administratif : évaluation et efficacité de l'action publique*

L'administration est au service de tous et cette mission universaliste explique que lui soient attribués des pouvoirs exorbitants du droit commun. Pourtant, de l'extérieur, et parfois même pour ceux qui la dirigent, l'administration est un monde complexe, opaque, voire impénétrable. L'un des mérites de l'EPP est précisément d'en décomposer les rouages, d'identifier les bonnes pratiques ou les blocages et même de les expliquer. En outre, quand elle est organisée, elle apporte aux responsables des informations utiles pour piloter leur action en détectant les changements, les écarts par rapport aux prévisions de façon à apporter les correctifs nécessaires. Elle est un outil indispensable dans un monde fluide et changeant parce qu'elle améliore la réactivité des décideurs et les aide à rendre compte de leur action auprès des citoyens de plus en plus soucieux de transparence.

- *Un enjeu parlementaire : évaluation et valeur ajoutée législative*

L'article 24 de la Constitution attribue au Parlement la mission de voter la loi et de contrôler l'action du Gouvernement, et le charge aussi d'évaluer les politiques publiques. Pourquoi ? Parce que les travaux d'évaluation sont de nature à éclairer le législateur assuré ainsi de voter à bon escient ; également parce qu'une EPP indépendante est le seul moyen d'exercer un contrôle pertinent sur l'action gouvernementale et de permettre à la majorité parlementaire d'en justifier les choix auprès des électeurs, sur une base incontestable. Par ailleurs, les

parlementaires ont aussi la responsabilité de recueillir la parole des citoyens dans leur circonscription et de les associer ainsi à leurs délibérations. Les parlementaires sont aussi des acteurs de l'évaluation.

2. Les motivations et les objectifs de la mission d'information

Les rapporteurs sont convaincus que l'EPP est un enjeu majeur pour les sociétés démocratiques, marquées par une crise de confiance à l'égard du politique. Comme l'a expliqué M. Marc Ferracci, professeur d'économie à l'université Paris II Assas et chercheur au Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP) lors d'une table ronde animée par les rapporteurs, « *pour réconcilier les citoyens avec l'État, il faut produire de l'information claire, fiable, transparente et indépendante* ». C'est tout l'objectif qui doit être donné à l'EPP.

M. Bruno Palier, codirecteur du LIEPP et directeur de recherche du CNRS à Sciences Po, partage le constat des rapporteurs, voire le noircit encore. Pour lui, la crise de confiance à l'égard du politique qui secoue les sociétés libérales démocratiques réside dans l'opinion largement partagée que les élus ne se préoccupent pas des problèmes des citoyens ou qu'ils font preuve d'incompétence, au mieux d'impuissance. À ses yeux, la seule parade possible est de prouver le contraire en apportant la preuve, grâce à l'EPP, de l'impact des politiques publiques. Il y va de la régénération de nos démocraties.

À cet égard, l'EPP doit remplir deux finalités : outre l'information du public, elle doit aussi être mise au service de l'action de l'administration. En effet, l'évaluation peut servir de trait d'union entre le politique, la population qu'il représente et l'administration qu'il dirige. Pour prouver qu'il a les cartes en main, le premier doit s'emparer de l'EPP pour apporter la démonstration que le mandat qui lui a été confié par le suffrage universel se traduit concrètement dans l'action publique qu'il a la mission de moderniser et d'adapter aux besoins d'une nation moderne. Par les constats qu'elle fait et les échanges entre décideurs, acteurs et usagers qu'elle organise, elle peut se révéler un instrument d'adhésion autour de projets. L'évaluation pourrait ainsi offrir au Gouvernement engagé dans un grand projet de modernisation de l'État avec le « Comité d'action publique 2022 » ou « CAP 22 », à la fois un puissant relais auprès de l'opinion et un outil d'aide à la décision et à la responsabilisation des décideurs administratifs.

À l'initiative du groupe La République en marche, le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC) a donc décidé le 5 octobre 2017 de réaliser une évaluation des dispositifs d'EPP. Le Comité a en effet jugé utile d'ouvrir la XV^e législature par une réflexion sur les enjeux, les principes et les outils de l'EPP. L'objectif était de répondre à la question : « Comment mieux évaluer les politiques publiques et en premier lieu au Parlement ? », afin de permettre à l'Assemblée nationale, et particulièrement au CEC, de franchir, de manière pérenne, un seuil en termes de qualité, de crédibilité et de visibilité de l'EPP.

Mme Valérie Petit (groupe La République en marche) et M. Pierre Morel-À-L'Huissier (groupe UDI, Agir et Indépendants) ont été désignés rapporteurs de cette mission d'évaluation. Le groupe de travail constitué pour les assister, en vertu de l'article 146-3 du Règlement de l'Assemblée nationale, était composé de Mme Anne Brugnera (groupe La République en marche), M. Yves Daniel (groupe La République en marche), Mme Lise Magnier (groupe UDI, Agir et Indépendants) et M. Jacques Maire (groupe La République en marche).

La feuille de route fixée par les rapporteurs comprenait, outre l'établissement d'un état des lieux, un travail de sensibilisation des députés aux enjeux de l'EPP pour le Parlement et la définition d'une doctrine d'action sur trois points : quelles sont les conditions de réussite d'une EPP ? Quelle est la valeur ajoutée du Parlement ? De quels moyens et outils le Parlement doit-il se doter ?

Les rapporteurs ont souhaité donner à leurs travaux une double dimension :

– une dimension évaluative autour de la question : « qu'est-ce qu'une bonne EPP ? » afin de questionner la définition, les principes et les outils de l'EPP ;

– une dimension prospective : comment tirer les conséquences sur l'EPP des transformations constatées dans quatre domaines : le rôle accru du Parlement dans l'EPP ; l'intégration du citoyen dans l'EPP ; l'ouverture et la massification des données publiques ; le nouveau management public ?

La réflexion menée par les rapporteurs s'inscrit dans la démarche plus large de réforme engagée par le bureau de l'Assemblée nationale qui a créé sept groupes de travail, dont un est consacré aux moyens d'évaluation et de contrôle du Parlement. Il était essentiel que le CEC puisse apporter sa contribution aux travaux de ce groupe de travail.

3. La méthodologie de la mission d'information

- *Sept séries d'entretiens centrés sur sept questions de recherche*

L'insatisfaction des rapporteurs sur le contenu et le sort des évaluations de politiques publiques les a conduits à se saisir d'une réflexion sur la manière dont il serait possible de les améliorer. Cette interrogation s'est articulée autour des points suivants : comment renforcer le pouvoir des parlementaires en matière d'évaluation ? Comment mieux associer le citoyen à l'évaluation des politiques publiques ? Comment se saisir des données publiques de l'*open data* pour mieux analyser l'action publique et ce faisant l'évaluer ? Comment se saisir de la volonté de modernisation de l'action publique pour améliorer la qualité et la gouvernance de l'EPP ?

Pour alimenter leur réflexion, les rapporteurs ont organisé sept tables rondes sur la définition et les critères de l'évaluation des politiques publiques ; sur ses principes et ses acteurs ; sur son processus et ses méthodes ; sur l'évolution du rôle du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques ; sur les innovations démocratiques ; sur la *big* et l'*open data* ; et sur le rôle de l'évaluation dans le cadre du nouveau management public.

La méthode a consisté à réunir des spécialistes au profil très varié, dans le cadre de tables rondes traitant des grands enjeux de l'évaluation des politiques publiques, pour en dégager des pistes de réforme qui fassent du Parlement un acteur à part entière. Ont été entendus des représentants des grands corps d'inspection de l'administration ou ceux de cabinets de conseil, des universitaires français ou étrangers et des acteurs de la transformation publique ⁽¹⁾.

En outre, les rapporteurs ont rencontré les co-présidents de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS), ainsi que le président et le rapporteur du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation. Ils ont également lancé une enquête par questionnaire auprès de l'ensemble des députés et sénateurs.

Ce tour d'horizon a été complété d'un déplacement à Bruxelles où les rapporteurs ont rencontré les responsables de l'évaluation tant à la Commission européenne qu'au Parlement et au Conseil économique et social européens.

La liste des personnes entendues par les rapporteurs figure en annexe 2. Les sept tables rondes ont fait l'objet d'un enregistrement vidéo accessible depuis cette annexe.

- *Une revue de littérature et une comparaison de six cas pratiques d'évaluation de politiques publiques*

Les rapporteurs ont souhaité disposer d'une synthèse exhaustive des connaissances sur l'EPP réalisée à partir d'une revue de littérature scientifique et professionnelle et permettant de répondre aux questions suivantes : quelles sont les différentes définitions de l'EPP ? Quels sont les critères d'évaluation utilisés ? Quels sont les principes mis en avant pour mener une EPP ? Quelle est la cartographie des acteurs de l'EPP ? Quelles sont les étapes d'une EPP ? Quels sont les méthodes et les outils d'analyse mobilisés pour l'EPP ?

Cette revue de littérature a été réalisée par les professeurs de sciences économiques M. Maurice Baslé et M. Jean-Michel Josselin, ainsi que par M. Benoît Le Maux, maître de conférences en sciences économiques.

(1) Le pilotage de la transformation de l'action publique a été modifié par le décret du 20 novembre 2017 qui a scindé le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) entre la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC).

À la demande des rapporteurs, les auteurs ont en outre procédé à une analyse comparative de six cas pratiques d'EPP (cf. liste ci-dessous) selon les critères d'évaluation utilisés, les principes mis en avant pour conduire les travaux, les étapes, méthodes et les outils d'analyse mobilisés.

Les six cas d'EPP étudiés

Les six EPP étudiées, fondées chacune sur des méthodes différentes, sont les suivantes :

- une évaluation avec méthodes qualitatives : évaluation de programme de réussite éducative (domaine : éducation) ;
- une évaluation participative : évaluation des politiques de déplacement de nuit dans l'agglomération nantaise (domaine : sécurité) ;
- une évaluation expérimentale avec groupe témoin : évaluation des dispositifs d'aide à l'accès à l'emploi des jeunes diplômés (domaine : emploi) ;
- une évaluation quasi expérimentale : évaluation des effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle (domaine : emploi) ;
- une analyse d'impact budgétaire : genèse et construction du guide méthodologique de la Haute autorité de santé : évaluation de l'impact budgétaire des médicaments innovants et onéreux (domaine : santé) ;
- une analyse coûts-bénéfices généralisés : évaluation socio-économique des investissements publics du Commissariat général à l'investissement (domaine : infrastructures).

La revue de littérature et l'étude des six cas d'EPP réalisées par MM. Baslé, Josselin et Le Maux sont publiées en annexe 3.

● *Un atelier design*

Un atelier *design*, conduit par MM. Romain Beaucher et Yoan Ollivier, associés du cabinet *Vraiment Vraiment*, s'est tenu le 20 février 2018 pour imaginer comment mieux organiser le paysage institutionnel de l'évaluation en France.

L'objectif du *design* des politiques publiques est d'aider à concevoir et à mettre en œuvre des actions publiques plus pertinentes, plus soutenables et plus efficaces dans le cadre de missions axées sur la compréhension des usagers, le travail des agents et la stratégie des organisations.

Une synthèse de cet atelier figure en annexe 1.1.

II. QU'EST-CE QU'UNE BONNE ÉVALUATION DE POLITIQUE PUBLIQUE ?

1. Une définition de l'évaluation des politiques publiques

De la revue de littérature qu'ils ont menée, les universitaires mandatés par les rapporteurs concluent que les points de vue convergent pour définir l'EPP comme « *l'estimation de la valeur ajoutée d'une politique publique* », à partir des critères de pertinence, d'efficacité, d'efficience et de cohérence.

On dispose néanmoins de plusieurs définitions de l'EPP, de nature différente.

Le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques définissait l'EPP de la manière suivante : « *l'évaluation d'une politique (...) 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.* »

M. Jean-Claude Barbier ⁽¹⁾ tente une définition sociologique, la plus vaste possible : « *mettre en forme des informations à caractère évaluatif – c'est-à-dire des connaissances construites à propos des conséquences (les résultats, les effets) des interventions que les acteurs en position de décision ont conduites.* »

Mme Annie Fouquet, ancienne présidente de la Société française de l'évaluation (SFE), propose pour sa part cette définition : « *l'EPP a pour objet d'apprécier la valeur de l'action publique au regard de sa pertinence, de son efficacité et de son efficience, afin d'éclairer le débat public et d'aider à la réforme.* » ⁽²⁾

Le Conseil scientifique de l'évaluation, dont la mission était, avant de disparaître, de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie en la matière, avait publié un Petit guide de l'évaluation. Les auteurs de ce guide constatent une démarche convergente : « *la collecte et le traitement d'informations sur l'action publique, (que s'est-il passé ?), des préoccupations normatives (a-t-on bien fait ?), et/ou des préoccupations instrumentales (comment faire mieux ?) liées au bon fonctionnement et à l'efficacité des administrations et services publics.* »

Au-delà de ces différentes définitions, la littérature insiste sur le fait que l'EPP a des points communs avec d'autres démarches, dont elle se démarque pourtant car chacune d'elles analyse l'action publique sous un angle particulier :

– le contrôle permet de vérifier la conformité de l'action publique par rapport à des textes (loi, réglementation, décret ou circulaire). Lorsqu'un écart est

(1) *Les sources intellectuelles de l'évaluation des politiques publiques in Politiques et management public 31/1 janvier-mars 2014.*

(2) *DREES, Méthodes d'évaluation des politiques publiques, actes du séminaire, 2011.*

constaté entre la pratique et la règle, la conséquence en est une sanction (amende, voire poursuites judiciaires) ;

– le pilotage ou contrôle de gestion permet de suivre l'exécution des actions. La référence n'est plus la règle juridique ou comptable, mais le programme fixé en début d'année. Périodiquement, le rapprochement entre indicateurs de suivi et objectifs permet de s'assurer du chemin parcouru. En cas d'écart, des mesures correctrices sont apportées à l'issue d'un dialogue de gestion. Une telle approche privilégie le jugement porté du point de vue de l'atteinte efficiente des objectifs ;

– l'objectif principal d'un audit est la réduction des risques que l'auditeur (externe ou interne) estime par référence aux standards d'une profession déterminée. Il n'est pas question de normes juridiques (comme dans le cas du contrôle) ou de programmes fixés à l'avance (comme dans le cas du pilotage ou du contrôle de gestion), mais du référentiel de la profession (bonnes pratiques préexistantes répertoriées) ; en cas d'écart, l'auditeur émet des alertes, des recommandations que l'opérateur peut, s'il le souhaite, ignorer.

Contrôle, pilotage, audit et évaluation

	Contrôle	Pilotage (contrôle de gestion)	Audit	Évaluation
Objet	Vérifier la conformité à la réglementation	Suivre l'exécution des actions	Réduire les risques	Optimiser les effets-besoins Expliquer les écarts entre effets attendus et atteints
Normes, référentiels	Loi, règlement (cadre comptable)	Programme fixé <i>ex-ante</i>	Standards professionnels	Référence à construire en fonction des objectifs
Conséquences	Sanctionner un écart : amendes, poursuites judiciaires	Rectifier la trajectoire : dialogue de gestion	Alerter : recommandations, rappels à l'ordre	Aider à la décision (stratégique ou opérationnelle) selon les besoins de la société

Lecture • La démarche de pilotage analyse la conformité de l'exécution des actions au programme fixé *ex-ante*.

Source : DREES, Méthodes d'évaluation des politiques publiques Actes du séminaire.

M. Vincent Lahuec, économiste, chef de projet à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), préfère parler d'évaluations – et mettre le terme au pluriel – car les processus mis en œuvre ne répondent pas aux mêmes objectifs. S'il s'agit d'associer les parties prenantes, les évaluateurs chercheront à se placer au plus proche du terrain. S'il s'agit d'évaluations d'impact à des fins prospectives pour éclairer la prise de décision politique, la méthode utilisée sera différente, car l'identité et le rôle des parties prenantes seront différents.

En somme, le terme évaluation est polysémique, et recouvre des démarches d'inspirations fort variées. Cette pluralité de définitions montre que l'EPP se trouve à la croisée de trois logiques différentes qui doivent être conciliées :

– un enjeu scientifique : il s'agit de produire de la connaissance sur les objectifs, le contexte, les moyens, les résultats et les effets d'une politique publique en suivant une méthode éprouvée et incontestable ;

– un enjeu démocratique : l'EPP a pour objectif de rendre compte d'une politique publique à l'opinion, en donnant aux citoyens des informations construites pour apprécier ses conséquences ;

– un enjeu de réforme de l'action publique : l'EPP doit être une aide à la décision publique en vue de produire du changement, en donnant aux décideurs les informations nécessaires aux réformes qu'ils initient.

2. Les critères d'évaluation

Les critères utilisés pour évaluer une politique publique sont classés selon une typologie distinguant la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et l'impact.

La mesure de la pertinence vise à répondre aux questions suivantes : l'action publique répond-elle aux attentes exprimées ? Satisfait-elle un besoin social avéré ? Il s'agit là du critère le plus politique, car, comme l'explique M. Bernard Perret, « *s'interroger sur la pertinence d'une politique, c'est remettre en cause le référentiel de base constitué par ses objectifs officiels pour adopter un référentiel plus large.* »⁽¹⁾

L'appréciation de l'efficacité met en regard les effets propres de l'action sous revue, et les objectifs, en éliminant les conséquences induites par d'autres facteurs tels que la conjoncture ou un événement externe. L'instruction des inspections générales⁽²⁾ formule ainsi les questions relatives à l'efficacité : quel est l'impact propre de l'intervention publique ? Les résultats et effets constatés sont-ils en adéquation avec les objectifs fixés initialement ? Dans quelle mesure les différents instruments mis en œuvre contribuent-ils aux objectifs ?

L'efficience se mesure en comparant le coût de l'action publique et les résultats obtenus, en répondant aux questions : pourrait-on obtenir un résultat au moins égal à moindre coût ? Pourrait-on obtenir davantage de résultats à un coût équivalent ? Mme Danièle Lamarque note que la tentation est forte de ramener la mesure de l'efficience à son strict aspect économique, surtout que c'est souvent dans ce domaine que des améliorations peuvent être obtenues le plus rapidement.

(1) B. Perret, L'évaluation des politiques publiques, Ed. La Découverte.

(2) Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales, déc. 2012.

Elle rappelle néanmoins que l'exercice, qui suppose de disposer d'un système de gestion de qualité, ne se résume pas à une réduction des coûts⁽¹⁾. L'introduction de l'EPP pour des considérations avant tout budgétaires – comme cela a été le cas avec, successivement, la rationalisation des choix budgétaires (RCB) dans les années 1970, la révision générale des politiques publiques (RGPP) en 2007, puis, dans une moindre mesure, la modernisation de l'action publique (MAP) – a certes largement contribué à la diffusion des EPP, mais les raisons qui l'ont motivée n'ont pas manqué de susciter la défiance auprès de ceux qui ont été soumis à l'évaluation. Cet amalgame est regrettable car les deux démarches n'ont pas forcément partie liée.

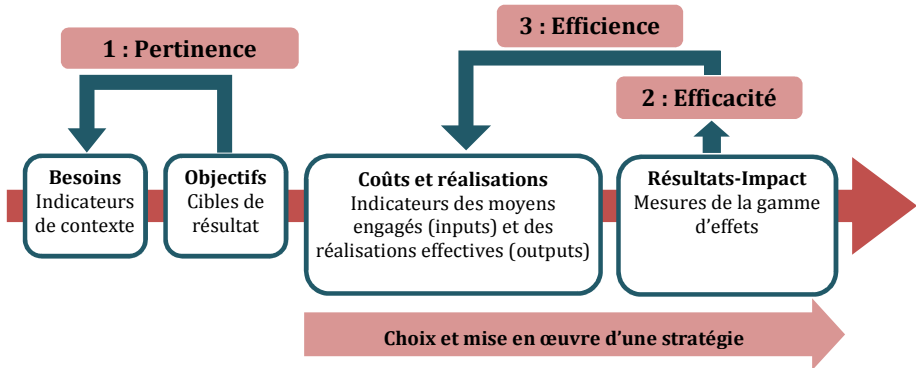
La cohérence soulève la question : les objectifs, les dispositifs législatifs et réglementaires et les moyens mis en œuvre pour les atteindre forment-ils un ensemble cohérent ? Cette interrogation invite, d'une part, à regarder au-delà de l'action publique évaluée pour s'assurer que d'autres dispositifs en vigueur ne vont pas à l'encontre de l'objectif visé, et, d'autre part, à vérifier que la mise en œuvre par les acteurs de terrain est conforme à l'objectif affiché. Les écarts sont inévitables et l'une des premières tâches de l'évaluation est de les identifier et d'en trouver la nature : une déviation par rapport à des normes établies ou bien un dévoiement par rapport aux intentions initiales du législateur. En matière d'évaluation, ces écarts ne sont pas forcément des dysfonctionnements car il existe généralement plusieurs façons de résoudre un problème, ce qui peut s'expliquer par une intention initiale insuffisamment explicitée ou une inadéquation des moyens au but assigné.

La mesure de l'impact vise à tenir compte du fait qu'une politique ne produit pas que les effets attendus, qu'elle peut avoir aussi des incidences dans d'autres domaines, des « effets collatéraux » en quelque sorte, qui peuvent se révéler aussi bien bénéfiques que néfastes. Trois questions traduisent ce critère : peut-on isoler correctement l'impact propre de l'intervention publique ? Quels effets peut-on attribuer à l'intervention publique dans l'atteinte des objectifs ? Quels effets inattendus ou indésirables peut-on attribuer à l'intervention publique ? Une démarche équivalente peut être menée en sens inverse, consistant à relier le constat à l'intervention publique et à en quantifier l'effet. On parle alors d'imputabilité.

Ce cheminement de l'appréciation de la valeur ajoutée sociétale produite par une politique publique – cheminement conforme, notons-le, à la définition donnée par Mme Annie Fouquet – est synthétisé dans l'étude de MM. Baslé, Josselin et Le Maux, dans le graphique suivant :

(1) *D. Lamarque, Contrôle et évaluation de la gestion publique - Enjeux contemporains et comparaisons internationales, Ed. Bruylant.*

CHAÎNE « INPUTS-OUTPUTS-RÉSULTATS-IMPACT »



La démarche évaluative devra dans un premier temps confirmer la pertinence de la politique à évaluer et lui assigner des objectifs précis. Ensuite viendra la mesure de l'efficacité qui s'attachera à recenser et mesurer le plus complètement possible les effets induits par les mesures mises en œuvre ; puis celle de l'efficience consistera à s'assurer que les résultats sont optimisés au regard des moyens affectés.

3. Un projet évaluatif qu'il faut piloter

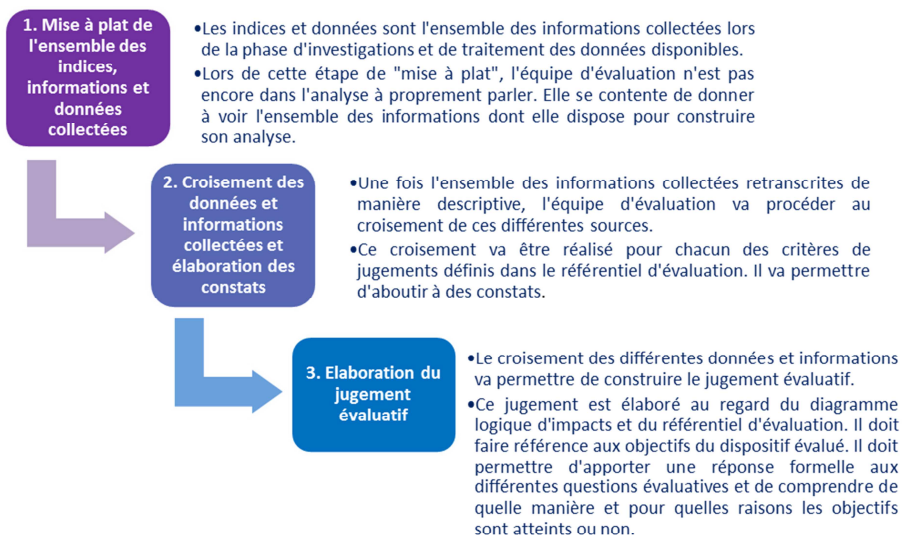
Dans leur étude réalisée à la demande des rapporteurs, MM. Maurice Baslé, Jean-Michel Josselin et Benoît Le Maux rappellent que l'évaluation des politiques publiques obéit à un ensemble de règles strictes qui doivent permettre de conjuguer rigueur scientifique dans l'aide à la décision publique, mais aussi opérationnalité (finalité gestionnaire), pédagogie (finalité d'apprentissage et de mobilisation des agents publics), éthique (finalité de compte rendu), ouverture au débat d'experts, au débat citoyen et préparation à l'animation des controverses (finalité informative et finalité démocratique).

a. Bien distinguer les différentes étapes de l'évaluation

Comme l'explique M. Bernard Perret dans « *L'évaluation des politiques publiques* », il faut distinguer rigoureusement les différentes étapes de l'évaluation : le temps du questionnement et du choix des méthodes ; celui de la collecte et du traitement des données ; enfin celui de la formulation des réponses et des conclusions.

S. Paul, H. Milet et E. Crovella, dans « *L'évaluation des politiques publiques, comprendre et pratiquer* », ont schématisé les différentes étapes du processus d'évaluation.

LES DIFFÉRENTES ÉTAPES DE L'ANALYSE ÉVALUATIVE



b. Mettre en place la bonne gouvernance

Les pratiques observées diffèrent selon la nature, l'ampleur et les objectifs de l'évaluation.

Le comité de pilotage a vocation à regrouper les différents contributeurs à l'évaluation au sein desquels il est d'usage de distinguer les experts, les bénéficiaires et les acteurs.

LES DIFFÉRENTS CONTRIBUTEURS À UNE ÉVALUATION



Source : Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales, IGA IGF IGAS, décembre 2012.

Lorsqu'il est constitué, le comité de pilotage est généralement chargé de valider le cahier des charges et il lui est rendu compte des grandes étapes de la démarche jusqu'au rendu final du jugement évaluatif. Il réunit le plus souvent les fonctions décisionnelles : élus, directions, services internes concernés, chargé d'évaluation interne, représentant du réseau partenarial, éventuellement experts associés. Dans certains cas, le comité de pilotage pourra être une instance d'orientation politique de taille restreinte, à visée stratégique et décisionnelle. Il peut aussi s'agir d'une instance largement ouverte au partenariat et aux parties prenantes, plus tournée vers la concertation, l'échange et la co-construction.

De nombreuses déclinaisons du modèle sont possibles. Dans tous les cas, le comité de pilotage se réunira idéalement aux moments clés du processus tels que : la décision d'évaluer, la formulation finale du cahier des charges et des questions d'évaluation, la réception du référentiel et du questionnement évaluatif – particulièrement si le chargé d'évaluation est externe –, les différents temps de rendu intermédiaire et le rendu final des conclusions. Le comité peut parfois être confié à une personnalité indépendante et ouvert à de nombreux partenaires et personnalités extérieurs tandis que le commanditaire est très effacé, le lien du comité et du commanditaire constituant un enjeu. Une telle instance constitue plutôt une instance d'évaluation (différente du comité de pilotage destiné à piloter l'action et non son évaluation).

Une étude comparative réalisée en 1997 à partir d'un panel de guides méthodologiques d'une dizaine de pays fait apparaître un clivage entre l'Amérique du Nord (sans comités de pilotages mais avec une référence nette à la responsabilité personnelle de l'évaluateur professionnel dans la formulation des questions et le choix des méthodes) et l'Europe et l'Australie où il est explicitement fait mention d'un comité de pilotage.

c. L'élaboration du projet évaluatif : questionner les objectifs et le champ de l'évaluation

L'évaluation d'une politique publique correspond à un processus rigoureux, dépassant la seule description des moyens et des réalisations, et nécessite – le CESE insiste sur ce point dans son rapport sur l'évaluation des politiques publiques ⁽¹⁾ – de rassembler cinq éléments :

- l'identification de la politique qui fera l'objet de l'évaluation ;
- la détermination des objectifs finaux de cette politique et éventuellement, des objectifs intermédiaires ;
- la détermination d'une méthodologie scientifique à mettre en œuvre pour cette évaluation ;

(1) *Avis du Conseil économique, social et environnemental, Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques, sept. 2015.*

– la définition des indicateurs qui seront mobilisés pour mesurer le degré d’atteinte des objectifs ;

– le choix des acteurs participant au processus d’évaluation.

La première étape d’une EPP consiste donc en l’élaboration du projet d’évaluation qui doit s’efforcer de répondre aux questions synthétisées dans l’encadré ci-dessous.

Huit questions clés pour élaborer le projet évaluatif

– le périmètre de la politique publique concernée est-il clair ? Y a-t-il des politiques publiques connexes qui peuvent interagir avec la politique étudiée ? Si oui, comment traite-t-on les éventuelles interactions ?

– de quels éléments dispose-t-on sur la politique publique étudiée et le contexte socio-économique ?

– quelles sont les données et évaluations disponibles ? Les données disponibles sont-elles fiables ? Contestées ? Contradictoires ? Des informations essentielles manquent-elles ? Si oui, peuvent-elles être réunies rapidement ? Est-il nécessaire de lancer un programme d’étude à plus long terme ? Y a-t-il un problème d’accès aux données pour les organismes qui disposent des compétences pour les traiter ?

– quels sont les principaux acteurs de cette politique ? Dans quels domaines s’agit-il d’une politique partenariale ? La répartition des compétences est-elle claire ? Quelles sont les structures décisionnelles ? Normatives ? Au sein et en dehors de l’État ? Quels sont, parmi les acteurs, ceux dont la contribution est capitale pour l’évaluation ?

– quels sont les bénéficiaires visés par cette politique ? Disposent-ils d’instances représentatives ? Existe-t-il une instance consultative concernant la politique ? Comment doit-elle être associée à la démarche ?

– quels sont les moyens (humains, matériels, financiers) consacrés à cette politique ? Quelle est la répartition de ces moyens entre acteurs ? Les données sur les moyens sont-elles fiables ? Précises ? Ces moyens sont-ils stables dans le temps ?

– quelles sont les données disponibles en matière de performance ?

– quelles sont les finalités explicites de cette politique ? Y en a-t-il d’autres implicites ?

Source : IGA, IGF, IGAS Cadrage méthodologique de l’évaluation des politiques publiques partenariales.

En outre, avant de prendre la décision, coûteuse, de procéder à une évaluation, il est indispensable de se demander si elle est réalisable : s’il est toujours possible d’approfondir l’analyse d’un problème ou de compléter les connaissances disponibles sur les effets d’une politique, il se peut que les efforts nécessaires soient disproportionnés par rapport aux bénéfices prévisibles ou aux exigences de délais imposés par la commande. Cette exigence de « parcimonie », qui est parfois citée comme l’un des principes déontologiques de l’évaluation, peut justifier la réalisation d’une étude de faisabilité, ou d’une pré-évaluation. Outre le fait qu’elle apporte souvent des éléments de réponse aux questions du commanditaire, l’étude de faisabilité permet de choisir entre différentes approches

et de se prononcer en toute connaissance de cause sur l'opportunité d'entreprendre de longs et coûteux travaux de recherche. ⁽¹⁾

d. Formuler des conclusions et recommandations

Les conclusions des EPP peuvent avoir plusieurs statuts : recommandations fermes techniquement nécessaires, scénarios destinés à présenter au commanditaire un panel de choix politiques argumentés et modulables ou simples orientations devant donner lieu à de nouvelles études. Par ailleurs, il faut établir une distinction entre les préconisations qui font l'unanimité de l'instance d'évaluation et celles pour lesquelles de fortes divergences se sont manifestées. La formulation des recommandations nécessite la collaboration des services concernés. Pour être utile, efficace et adaptée, l'évaluation d'une politique publique est autant que possible un processus co-construit. ⁽²⁾

Dans leur étude des évaluations conduites par le SGMAP, les cabinets KPMG et Quadrant Conseil ⁽³⁾ constatent que plus de la moitié des politiques publiques évaluées fait l'objet de réformes, sans pour autant que celles-ci résultent nécessairement de l'évaluation. Réciproquement, l'absence de changements observés à la suite d'une évaluation ne signifie pas de façon certaine que le processus évaluatif n'a pas eu de contribution à la décision.

Dans son ouvrage « *L'évaluation des politiques publiques* », M. Bernard Perret souligne en effet que toutes les études disponibles sur l'impact de l'EPP ont des effets indirects et diffus. Loin de se limiter à la prise en compte des conclusions consignées dans un rapport, l'influence d'une évaluation emprunte de multiples canaux pendant et après son déroulement. Même en l'absence de mécanismes liant l'évaluation à la décision budgétaire, il arrive souvent qu'une ou plusieurs évaluations préparent les esprits à l'inflexion d'une politique ou à un problème émergent. La spécificité des évaluations est qu'elles visent à modifier les représentations des acteurs directement concernés et les plus à même d'améliorer la politique par leurs pratiques et leurs décisions. Ce type d'impact est de plus en plus prometteur.

Ainsi, lors de la table ronde consacrée aux principes et acteurs de l'évaluation, Mme Danièle Lamarque a relevé que de nombreuses évaluations ont conduit à changer l'action publique et les pratiques, même si, parfois, les résultats d'une évaluation sont pris en compte plusieurs années après. Ce fut en particulier le cas pour la diminution du nombre d'élèves en ZEP qui, engagée à la rentrée 2017, figurait dans une évaluation du Haut Conseil de l'évaluation de l'école réalisée plusieurs années auparavant.

(1) Conseil scientifique de l'évaluation, Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, Paris, la Documentation française, 1996.

(2) S. Paul, H. Milet et E. Crovella, L'évaluation des politiques publiques, comprendre et pratiquer, Presses de l'EHESP, 2016.

(3) KPMG et Quadrant conseil, Évaluation de la démarche globale d'EPP menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique, février 2017.

4. Une méthode qui dépend de la finalité de l'évaluation

a. L'importance de l'identification préalable des questions évaluatives

M. Bernard Perret, dans son ouvrage consacré à l'évaluation des politiques publiques ⁽¹⁾, insiste sur la nécessité de bien identifier les questions évaluatives préalablement à la réalisation de l'évaluation : évaluer une politique publique, c'est d'abord la questionner. Ainsi, les textes méthodologiques insistent sur la nécessité de planifier le déroulement d'une évaluation et de définir, en amont, ses objectifs et les questions auxquelles elle doit répondre.

Le questionnement évaluatif doit permettre de porter un jugement sur la politique : il faut identifier les attentes du commanditaire et les retombées souhaitables de l'évaluation, et anticiper ses conséquences possibles pour tous les groupes concernés afin de prévenir d'éventuelles difficultés.

Le Petit guide élaboré par le Conseil scientifique de l'évaluation insiste également sur cette phase de questionnement : la première étape d'une EPP consiste en l'élaboration du projet d'évaluation qui recouvre l'ensemble des réflexions et négociations qui précèdent la phase technique des études d'évaluation. Il constitue une séquence allant de la formulation des problèmes et des interrogations qui motivent l'évaluation pour formuler un ensemble de questions et indiquer par quels moyens il est possible d'y répondre.

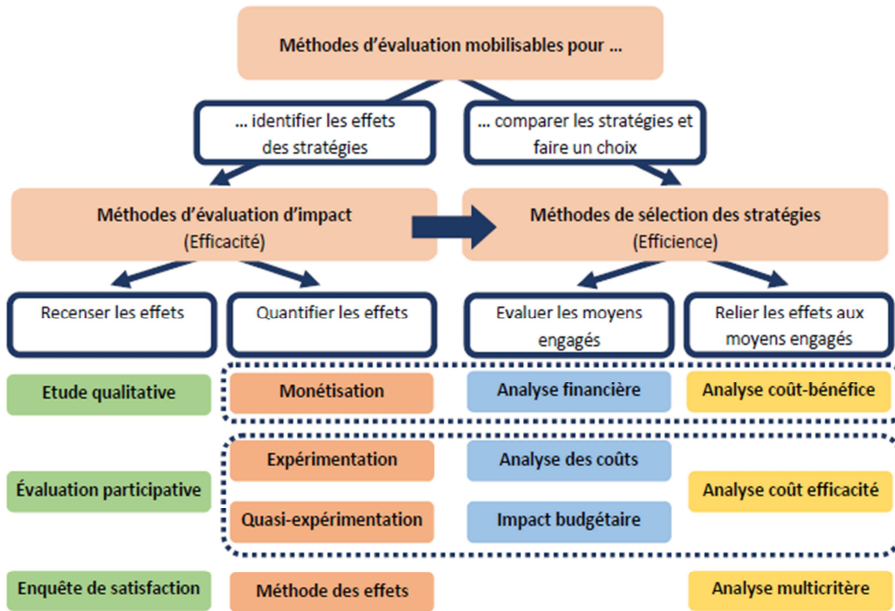
Cette indispensable phase de questionnement va permettre de choisir les méthodes et les outils évaluatifs.

b. Comment s'orienter dans le choix de la méthode d'évaluation ?

Dans l'étude qui leur a été commandée par les rapporteurs, MM. Maurice Baslé, Jean-Michel Josselin et Benoît Le Maux ont établi une typologie des outils majeurs de l'évaluation en construisant un arbre de décision pouvant servir de table d'orientation entre les différentes méthodes.

(1) B. Perret, L'évaluation des politiques publiques, Ed. La Découverte.

ARBRE DE DÉCISION DES MÉTHODES D'ÉVALUATION



Source : Dispositifs d'évaluation des politiques publiques et des programmes : connaissances de base, choix des méthodes, sociogrammes des acteurs et études de cas, *Maurice Baslé, Jean-Michel Josselin et Benoît Le Maux*.

Selon le cheminement retracé dans ce schéma, le questionnement des évaluateurs portera d'abord sur la mesure de l'efficacité, c'est-à-dire sur les effets des moyens engagés, puis sur celle de l'efficience, autrement dit sur le choix des stratégies ou des instruments les plus opportuns en fonction des objectifs qui auront été privilégiés.

Les auteurs détaillent ensuite 13 grandes méthodes dont on trouvera une définition dans le tableau ci-dessous, et qui sont mobilisées en fonction de la nature et des finalités de l'évaluation. Pour recenser les effets d'une politique, qu'ils soient observables ou attendus, les évaluateurs recourent à des méthodes qualitatives (entretiens dans le cadre de monographies ou d'une évaluation participative, ou enquête de satisfaction). Ensuite, la mesure des effets passe par leur quantification, évidemment grâce aux méthodes quantitatives. Ces deux premières étapes sont destinées à dresser le bilan des actions déjà engagées, préalable aux deux suivantes dont le but est d'envisager plusieurs scénarios pour choisir celui qui présente le meilleur « rendement ».

LES PRINCIPALES MÉTHODES D'ÉVALUATION

Méthodes d'évaluation d'impact (efficacité)

Méthodes de sélection des stratégies (efficience)

Recenser les effets

Quantifier les effets

Évaluer les moyens engagés

Relier les effets aux moyens engagés

Étude qualitative

Réalisée avec des entretiens semi-directifs menés sous la forme de questionnaires. Les principaux acteurs et bénéficiaires du programme sont interrogés sur différentes dimensions de l'intervention. L'approche recense les différents points de vue et peut être complétée par une recherche documentaire ou une observation sur le terrain.

Monétisation

Estimation à partir d'un échantillon de la disposition à payer des usagers (ce qu'ils sont prêts à payer au maximum) pour une intervention donnée. On utilise des données d'enquêtes (questionnaires) ou des données d'observation.

Analyse financière

Similaire à celle conduite lors du choix d'investissements privés. Calcule sur l'horizon temporel de la politique les coûts d'investissement, les coûts et revenus de fonctionnement ; analyse également les sources de financement.

Analyse coût-bénéfice

Évalue l'écart entre les effets négatifs (les coûts) et les effets positifs (les bénéfices) d'une intervention. L'approche se fonde sur les données d'une analyse financière préalable (investissement, recettes et coûts de fonctionnement) auxquelles se rajoutent les effets de l'intervention exprimés en équivalent monétaire.

Évaluation participative

Réalisée avec la participation active des principales parties prenantes à l'exercice d'évaluation (réalisation d'entretiens individuels et collectifs, débats publics, etc.). L'approche favorise l'expression de la diversité des points de vue et l'adhésion des acteurs aux conclusions de l'évaluation.

Expérimentation

Répartition au hasard d'individus entre un groupe de traitement (bénéficiaire de l'intervention) et de contrôle (non-bénéficiaire). L'effet de l'intervention se mesure directement à partir des différences observées entre les deux groupes.

Analyse des coûts

Détermine les coûts unitaires (par bénéficiaire) associés à chaque stratégie. Ils comprennent les coûts directement associés à sa mise en œuvre et ceux liés aux événements non intentionnels qu'elle génère.

Analyse coût-efficacité

Les effets de l'intervention sont exprimés dans leur unité d'origine (comme le nombre d'emplois créés, nombre de vies sauvées, etc.). L'approche compare les différences de coût et d'efficacité d'une stratégie à une autre. C'est la méthode de référence en évaluation médico-économique.

Enquête de satisfaction

Réalisée par sondage sur la satisfaction des usagers d'une intervention publique donnée. Ceux-ci répondent à un questionnaire où ils sont amenés à se prononcer sur les conditions matérielles du service (accès à la prise en charge, horaires, délais, etc.) mais aussi sur ses aspects qualitatifs (accueil, qualité de l'écoute, etc.).

Quasi-expérimentation

Comparaison d'un groupe d'individus bénéficiaires de l'intervention avec un groupe de non-bénéficiaires. Ces deux groupes ne sont pas nécessairement comparables. L'approche peut utiliser diverses méthodes permettant de réduire les différences entre les groupes et d'isoler l'effet de l'intervention.

Impact budgétaire

Examine dans quelle mesure la mise en place d'une nouvelle stratégie d'intervention affecte le budget global d'un programme préexistant. L'approche est adoptée par de nombreuses agences nationales d'évaluation des technologies de santé.

Analyse multicritère

Évalue l'ensemble des effets d'une intervention sur la base de critères et de pondérations choisis en concertation avec les principaux acteurs et bénéficiaires du programme. Dans sa forme la plus simple, elle consiste en la création d'indicateurs composites mesurant la performance des stratégies évaluées.

Méthode des effets

L'approche vise à estimer pour une zone géographique donnée l'ensemble des revenus et emplois locaux supplémentaires créés directement par l'intervention, mais aussi de manière indirecte, par répercussion sur l'ensemble des secteurs économiques locaux.

Source : d'après Dispositifs d'évaluation des politiques publiques et des programmes : connaissances de base, choix des méthodes, sociogrammes des acteurs et études de cas, Maurice Baslé, Jean-Michel Josselin et Benoît Le Maux.

En fonction des objectifs visés, l'étude universitaire classe chacune des méthodes assortie d'un score appréciant son exhaustivité, sa simplicité, sa transparence et le caractère généralisable de ses conclusions. Le tableau offre en quelque sorte un arbre de décision pour guider les commanditaires dans le choix d'une méthode d'évaluation ou les personnes chargées d'en apprécier la qualité.

c. La combinaison d'une analyse quantitative et d'une approche qualitative

Conçue pour éclairer ses commanditaires et les aider à décider, l'EPP doit s'efforcer d'estimer la valeur de l'action publique, en recueillant de l'information, en l'analysant pour l'interpréter dans un cadre rigoureux de façon à éviter la contestation grâce à une caution scientifique. Ainsi, selon M. Bernard Perret ⁽¹⁾, « *l'essentiel du travail des évaluateurs consiste à rassembler, traiter et interpréter des informations en se soumettant aux exigences de la rigueur scientifique.* » Le *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques* publié par le Conseil scientifique de l'évaluation ne disait pas autre chose : « *Une partie du travail de l'évaluateur consiste à confronter les informations collectées, à les hiérarchiser, à les pondérer et à établir entre elles des liens d'intelligibilité.* »

Le développement de la recherche académique en EPP a permis de faire émerger plusieurs méthodes combinant analyse quantitative et analyse qualitative.

- *Les données quantitatives*

Les informations quantitatives servent souvent d'indicateurs (données brutes, proportions, intensité d'un phénomène). Il y a une certaine porosité entre les deux types de données : les données quantitatives peuvent être issues de données qualitatives, par exemple avec l'analyse lexicale ; de même, les données quantitatives sont souvent le résultat d'une conceptualisation préalable de la réalité (variables, indices, coefficients,...).

Pour exploiter les données quantitatives, on fait appel à la statistique. Les techniques mobilisées sont le calcul des probabilités qui permet d'évaluer les chances qu'un événement ou un enchaînement d'événements se produise. L'usage des statistiques se justifie car, d'une part, il synthétise un très grand nombre de données, et, d'autre part, les décideurs n'ont pas de conception déterministe des comportements humains évoluant dans un environnement social donné. C'est de la multiplication des observations que se déduit la récurrence des événements aléatoires.

La statistique descriptive résume et synthétise l'information fournie par les données collectées qui servent à estimer les paramètres de centralité (moyenne, médiane,...) et les paramètres de dispersion (variance, écart-type), auxquels les évaluateurs doivent prêter une grande attention car la moyenne peut être

(1) B. Perret, *op. cit.*

trompeuse. Dans « *Comment évaluer les politiques publiques* », France Stratégie met d'ailleurs en garde contre une homogénéité de façade : « *Bien souvent, les évaluations disponibles se contentent d'étudier les effets de dispositifs en moyenne sur une population donnée. Or, dans certains cas, les politiques peuvent avoir des effets très hétérogènes selon les catégories de la population concernée, les territoires ou l'orientation de la conjoncture. Pour évaluer l'effet d'une politique publique, il est souvent pertinent d'aller au-delà des effets moyens de celle-ci.* »⁽¹⁾ ; ce qui milite pour les évaluations proposant des résultats différenciés. Les données quantitatives sont ensuite classées selon différents critères pour dresser des typologies et faire apparaître des corrélations entre variables.

Les données quantitatives attirent l'attention et suscitent la confiance car elles semblent posséder un fort pouvoir d'objectivation de la réalité et se prêtent mieux à la comparaison et à l'agrégation. Néanmoins, il faut tenir compte des limites de la quantification dans le domaine des sciences sociales et du caractère parfois illusoire de l'objectivité affichée compte tenu des hypothèses que les évaluateurs sont obligés de faire et de l'imprécision des données dont ils disposent.

Dans le contexte de l'évaluation, il faut également s'efforcer de construire des données qui reflètent la nature du problème à traiter, même si sa formulation est floue. Il n'est pas rare que les données soient organisées selon une nomenclature qui n'est pas calquée sur le sujet à traiter. Une évaluation peut être l'occasion d'établir des distinctions nouvelles au sein des populations étudiées, et de mettre en évidence de nouveaux critères d'analyse.

- *Les données qualitatives*

Les données qualitatives sont recueillies en interrogeant et en observant les acteurs de la politique évaluée. Elles sont descriptives et proviennent généralement de sources plus variées que les données quantitatives. Elles servent à apprécier le contexte local et l'environnement institutionnel ; de même, elles facilitent la perception et l'appropriation du dispositif par les différentes catégories d'acteurs. Utiles pour mesurer la satisfaction des bénéficiaires, elles révèlent également les conceptions et les représentations qui conditionnent les stratégies et comportement des acteurs.

L'approche qualitative invite aussi à croiser les informations subjectives obtenues de cette façon avec les informations objectives, les premières étant auparavant classées, analysées et interprétées par l'évaluateur. La triangulation des données de différentes sources accroît la fiabilité des résultats.

Toute démarche qualitative doit reposer sur un protocole rigoureux et employer des outils clairement définis (guides d'entretien, grilles d'observation,...), utilisés par des enquêteurs compétents et bien formés.

(1) Rozenn Desplat, Marc Ferracci, *Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens, France Stratégie, sept. 2016.*

L'approche qualitative ne peut porter que sur des échantillons de taille réduite, mais reflétant la diversité des situations. Elle est très utile notamment pour construire des typologies de populations, et isoler les facteurs explicatifs déterminants pour chacune des strates repérées.

La force de l'approche qualitative réside dans ce qu'elle seule permet de comprendre les facteurs d'échec et de succès de la politique évaluée. Elle fournit des clefs de compréhension des résultats. Elle est importante pour illustrer la diversité des situations, l'hétérogénéité des pratiques et des comportements. Dans l'ouvrage précité, France Stratégie relève qu'« *en amont de l'évaluation d'impact, l'approche qualitative est souvent utilisée pour tester des hypothèses et repérer des effets qui devront ensuite être mesurés. Cette phase exploratoire est importante quand les dispositifs sont innovants, quand la population cible est mal connue ou que les comportements risquent d'être inattendus.* »⁽¹⁾ En outre, l'approche qualitative est facilement compréhensible par un public non spécialiste.

Les faiblesses de l'approche qualitative tiennent au fait que des échantillons larges coûtent cher et qu'en conséquence ils sont de taille réduite et donc insuffisamment représentatifs. En outre, les réponses obtenues sont parfois sujettes à caution car les personnes interrogées peuvent ne pas être totalement sincères. L'approche qualitative est limitée aussi parfois par les conditions d'accès au terrain (entreprises, individus désocialisés,...). Enfin, elle peut difficilement être utilisée pour mesurer les effets d'une intervention publique car elle ne peut pas indiquer de manière fiable ce qui se serait passé sans programme. L'évaluation subjective, par les bénéficiaires eux-mêmes, n'est pas un critère suffisant d'appréciation d'un dispositif qui peut, malgré l'opinion favorable des intéressés, ne pas répondre à l'objectif fixé.

- *Dépasser le clivage et combiner les deux approches*

Dans son rapport de 2015, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) conclut que les deux approches se complètent même si la première est souvent le fait des économistes qui exploitent des bases de données, tandis que la seconde est le résultat du travail des experts des autres sciences sociales (sociologues, politologues) qui privilégient les investigations approfondies sur des échantillons plus limités. Cette spécialisation reflète aussi des différences d'approche : les économistes cherchent à mesurer l'impact de tel ou tel paramètre sur plusieurs variables, et à établir un lien causal tandis que les chercheurs en sciences sociales s'attachent à mettre en évidence les stratégies d'acteurs et la rationalité qui sous-tend leur comportement. La pluridisciplinarité contribue à améliorer la qualité des évaluations⁽²⁾.

(1) Rozenn Desplatz, Marc Ferracci, *op. cit.*

(2) Avis du Conseil économique, social et environnemental, Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques, sept. 2015.

LES DIFFÉRENCES ENTRE APPROCHES QUANTITATIVE ET QUALITATIVE

Méthode quantitative	Méthode qualitative
Vérifie des hypothèses	Génère des hypothèses
Est généralement déductive (part d'une théorie générale pour arriver à une explication précise)	Est généralement inductive (part d'un cas précis pour arriver à une conclusion générale)
Examine un ensemble de personnes ; l'échantillonnage permet une couverture représentative de la population	Examine un ensemble d'idées ; l'approche d'échantillonnage permet une couverture représentative des comportements
Explique quoi ? combien ? et dans quelle mesure ?	Explique pourquoi ? et qu'est-ce que ça veut dire ?
Obtient des estimations numériques à partir d'un grand nombre de participants	Capte des renseignements contextuels et détaillés auprès d'un petit nombre de participants

D'après Stéphane Paul et alii L'évaluation des politiques publiques : comprendre et pratiquer.

France Stratégie relève que « *l'approche qualitative permet notamment de construire des typologies de populations et d'isoler les facteurs explicatifs pour chaque catégorie de populations.* » Et les auteurs concluent : « *Les méthodes qualitatives sont particulièrement utiles lorsqu'il s'agit d'évaluer la pertinence ou l'utilité d'une intervention publique ou encore sa mise en œuvre. Elles sont beaucoup moins performantes pour étudier son efficacité ou son efficacité. En revanche, combinées à une approche quantitative, elles offrent des clés utiles pour expliquer les résultats et illustrer la diversité des situations. La combinaison des deux méthodes peut être particulièrement profitable à la compréhension et à la mesure de l'impact.* » ⁽¹⁾

d. Un impératif : développer l'appréciation d'impact

Les travaux visant à quantifier les effets d'une politique publique sont appelés mesures d'impact dont le but est de reconstituer un contrefactuel solide pour établir une véritable corrélation entre la politique menée et les objectifs poursuivis. Les méthodes qu'elles emploient se classent en deux catégories principales : les méthodes « athéoriques » ou les méthodes structurelles.

- *Les méthodes athéoriques*

Les méthodes permettant de mesurer l'impact d'une politique publique sur ses bénéficiaires directs sont dites « athéoriques » quand elles ne reposent pas sur un modèle théorique. Elles consistent à comparer un échantillon ayant bénéficié du traitement à un autre, qui n'en a pas profité, échantillon appelé groupe de contrôle ou « contrefactuel », pour mettre en évidence des corrélations ; or, les corrélations ne sont pas forcément des liens de causalité.

– L'expérimentation contrôlée et aléatoire : ses avantages et ses limites

Pour savoir ce qui se serait passé en l'absence de politique publique et élaborer le « contrefactuel », les experts choisissent en priorité l'expérimentation, puisqu'il faudrait, dans l'idéal, soumettre un même échantillon à deux situations exclusives l'une de l'autre (bénéficiaire de la politique publique et en être exclu), ce

(1) R. Desplatz, M. Ferracci, *op. cit.*

qui est impossible. C'est le schéma classique de validation dans le domaine des sciences physiques et biologiques. En sciences humaines, une telle démarche suppose de constituer deux échantillons aléatoires comparables, c'est-à-dire en éliminant les biais de sélection, et d'en soumettre un au programme public tandis que l'autre, appelé groupe de contrôle, est maintenu à l'écart, puis de mesurer les paramètres à étudier et de comparer.

L'expérimentation présente plusieurs inconvénients :

– elle pose un problème éthique, de rupture d'égalité devant le service public et d'attachement aux droits acquis. C'est pourquoi il est possible d'accorder temporairement un droit supplémentaire à un individu mais pas de l'en priver ;

– il est pratiquement impossible de constituer deux groupes en tous points comparables, la sélection induisant déjà un biais qu'il est difficile de supprimer quand il existe des caractéristiques inobservables ou des relations de causalité réciproque ;

– un autre écueil réside dans la reproductibilité des conditions, et dans le fait que les individus modifient leur comportement en fonction du contexte (on parle d'effet Hawthorne). Ainsi, les réactions des populations ne sont pas les mêmes selon que l'individu fait partie d'une opération ponctuelle (test d'un dispositif de nature sociale par exemple) ou qu'il n'est qu'un cas parmi tous les autres dans le cadre d'un traitement de masse. De ce fait, l'expérimentation ne préfigure pas la généralisation ;

– l'expérimentation exige du temps, donc de l'argent.

Cet ensemble de contraintes explique que l'expérimentation soit rarement la pièce maîtresse d'une évaluation.

– *Les autres méthodes*

Lorsque l'expérimentation est impossible, il existe des palliatifs, plus ou moins sophistiqués, destinés principalement à corriger les biais de sélection entre le groupe témoin et le groupe de contrôle. Les principales méthodes quasi expérimentales sont présentées au 2.1 de l'étude de MM. Baslé, Josselin et Le Maux.

L'analyse coût-efficacité et l'analyse coût-bénéfice, proposées par France Stratégie ⁽¹⁾, sont également possibles : « *L'efficience d'une intervention publique repose sur la combinaison des informations relatives aux coûts et aux bénéfices induits par l'intervention publique. Elle peut se fonder sur l'analyse coût-efficacité ou sur l'analyse coût-bénéfice. La première cherche à calculer le coût par unité produite* ⁽²⁾ (le coût d'un chômeur de moins par exemple), la

(1) R. Desplatz, M. Ferracci, *op. cit.*

(2) Ou output.

seconde fait appel au calcul économique public, prenant en compte tous les impacts ⁽¹⁾ et les externalités. Cette dernière méthode est très utilisée pour évaluer la rentabilité économique des infrastructures de transport, mais elle tend à se diffuser aujourd'hui à l'environnement ou à la santé. »

Les deux méthodes coût-efficacité et coût-bénéfice diffèrent dans la manière où elles évaluent les bénéfices, les coûts étant mesurés de la même manière. L'analyse coût-efficacité est utile pour comparer des dispositifs qui ont un même et unique objectif tandis que l'analyse coût-bénéfice, qui tient compte d'une large gamme d'effets, sera préférée pour comparer des dispositifs visant plusieurs objectifs simultanément ou des dispositifs variés dans des domaines différents. Les deux méthodes peuvent aussi servir à déterminer si un dispositif est rentable et vaut la peine d'être financé.

- *Les méthodes structurelles*

L'approche structurelle, caractéristique du monde académique, vise à décomposer les effets d'un choc, en l'espèce une action publique, et à les quantifier. Elle propose une représentation de la réalité économique, fondée sur une idée *a priori* des mécanismes économiques à l'œuvre, dans le but d'explicitier les comportements des agents économiques face à une modification de leur environnement et les courroies de transmission des impulsions politiques. Les modèles peuvent avoir des fondements micro ou macro-économiques.

Les relations de comportement décrites par un modèle sont estimées par des techniques économétriques à partir de données chiffrées disponibles qui servent à construire des situations contrefactuelles utilisées comme repère pour quantifier les effets d'une politique publique. Les modèles maîtrisés sont les modèles de régression linéaire, une variable étant déterminée par la combinaison de paramètres affectés d'un coefficient calculé. On parle de régression multiple ou d'analyse multivariée.

L'intérêt de l'approche structurelle est de comprendre les causes des effets des changements de politique et d'interpréter les résultats. Les modèles sont utiles pour prévoir les impacts de politiques publiques déjà mises en œuvre dans des contextes donnés, et ceux de politiques nouvelles. En théorie, l'approche structurelle modélise l'ensemble des distorsions observées sur les marchés et les réponses qu'y apportent les agents économiques.

En général, il est extrêmement difficile d'évaluer l'impact des réformes globales (par exemple, l'octroi du PTZ sur le marché du logement à l'achat et à la location), mais l'approche structurelle apporte un cadre particulièrement utile lorsqu'on cherche à évaluer l'impact d'une politique dont on envisage de réformer les outils.

(1) Ou outcome.

La faiblesse de l'approche structurelle tient à sa sensibilité aux hypothèses du modèle théorique. Dans un modèle structurel, les comportements des agents découlent des hypothèses sur lesquelles il repose, et qui ont trait à l'élasticité des variables de résultat par rapport aux différentes variables d'intérêt, par exemple de la demande par rapport au prix, et sur la constance de ces relations dans le temps. Or ces hypothèses fragilisent les estimations des paramètres, et d'autant plus qu'elles se multiplient avec la sophistication du modèle avec, à la clef, le risque de se tromper lourdement dans l'évaluation (sans avoir tellement les moyens de s'en rendre compte). Le dilemme est donc entre la simplicité qui n'offrira qu'une représentation limitée de la réalité ou la sophistication qui, à force d'hypothèses, accroît la fragilité du modèle. En outre, certains modèles ne portent pas suffisamment d'attention à l'information contenue dans les données qui constituent leur matière première, en particulier quant à leur variabilité, dont dépend l'identification des phénomènes, et à leur stabilité dans le temps. Il est indispensable, pour construire un modèle, de disposer des séries temporelles de données sur longue période de qualité acceptable.

L'approche structurelle requiert de s'interroger à la fois sur la pertinence du modèle structurel et sur la robustesse des résultats. En conséquence, les experts, en particulier ceux de France Stratégie, invitent, avant de généraliser une mesure dont l'étude d'impact est concluante, de s'entourer de multiples précautions, en particulier en combinant plusieurs approches, tant les aléas restent nombreux.

L'ensemble des personnes entendues par les rapporteurs ont souligné le besoin de dépasser l'analyse de processus en développant l'appréciation d'impact. Plusieurs intervenants ont expliqué cette distinction et l'intérêt qu'elle présente. Ainsi M. Bruno Crépon, chercheur au Centre de recherche en économie et statistiques (CREST), professeur associé à l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) et à l'École Polytechnique, opère une distinction entre les deux notions :

– l'évaluation de processus consiste à vérifier que les bénéficiaires d'une intervention sont bien les bons destinataires et qu'ils ont bien bénéficié du programme comme prévu ;

– l'évaluation d'impact permet de savoir si la façon dont l'action publique a été mise en œuvre a vraiment amélioré la vie des gens en comparant un groupe de bénéficiaires à un groupe de non-bénéficiaires.

Sachant que l'EPP *ex post* vise une analyse coût-bénéfice, la compréhension des coûts est donnée par l'évaluation de processus tandis que l'évaluation d'impact permet de mesurer les bénéfices.

M. Marc Ferracci et Mme Rozenn Desplatz, co-auteurs du guide de l'évaluation publié par France Stratégie, confirment cette distinction, en relevant que la mesure d'impact a un périmètre plus étroit que l'EPP telle que la définit la

SFE, et en soulignant l'intérêt qu'il y a à mener les deux démarches de front. M. Marc Ferracci a illustré ses propos avec le crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), dont la mesure d'impact a révélé des résultats décevants sur le plan économique, tandis que l'analyse de processus a mis au jour les mécanismes explicatifs. Il conseille donc de réconcilier les différentes démarches, qui se complètent.

Pour M. Stéphane Paul, inspecteur général des affaires sociales, c'est la combinaison des deux approches qui fournit les résultats les plus intéressants ; il a toutefois jugé bon de rappeler que ces évaluations sont très coûteuses. M. Philippe Dole, également inspecteur général des affaires sociales, considère nécessaire d'aller au-delà de l'évaluation-bilan, qui ne fait qu'énumérer les moyens mobilisés et justifiés, pour passer à une évaluation d'impact, adaptée pour mesurer l'efficacité. Une telle approche suppose des comparaisons qui mettent en regard le comportement des bénéficiaires et des non-bénéficiaires grâce à l'observation de cohortes. Ce praticien ajoute, et la précision n'est pas anodine, que cette étape doit être suivie d'une large diffusion des résultats pour susciter une discussion à même de mettre en cause l'ensemble des processus. Un débat confiné entre experts ne suffira pas à améliorer les actions menées.

La mesure d'impact constitue donc l'enjeu principal de l'évaluation, mais c'est aussi la question la plus difficile à traiter d'un point de vue méthodologique.

Elle est l'objet d'un débat entre experts, les uns faisant de la méthode expérimentale une étape incontournable, tel M. Bruno Crépon qui l'utilise à l'exclusion de toute autre méthode parce qu'il y voit la condition *sine qua non* d'une évaluation démocratique et transparente. M. Marc Ferracci, pour sa part, considère que les expérimentations aléatoires ne sont plus forcément nécessaires : de multiples méthodes sont à présent disponibles et permettent de concevoir l'EPP dans un cadre multidimensionnel. Une politique a des effets parfois quantifiables, parfois non. Le travail des chercheurs n'est pas de décider quels sont les bons critères mais d'évaluer de la manière la plus complète possible l'impact d'une politique en menant un contrefactuel, puis de mettre à disposition du public et des décideurs politiques ces informations afin que des choix éclairés puissent être faits. Pour M. Bruno Palier, des techniques très sophistiquées ont été développées pour identifier l'impact propre des politiques publiques, mais leur mise en œuvre exige des compétences très pointues. Il est donc important de développer la culture de l'évaluation, en particulier en adaptant l'offre académique afin de garantir la qualité des évaluations. M. Xavier Ragot, président de l'Office français des conjonctures économiques (OFCE), conseille aussi de solliciter des spécialistes universitaires ou para-universitaires.

En tout état de cause, ces chercheurs soulignent que ces compétences sont pratiquement inexistantes dans l'administration française qui, par tradition, confie très largement ses évaluations à ses fonctionnaires, ce qui n'est un gage ni d'indépendance, ni de compétence au vu des développements récents de l'EPP. Aussi serait-il préférable de changer de modèle sur ce point. Les rapporteurs

recommandent donc de créer en quelque sorte un écosystème de l'EPP à même de former des évaluateurs, d'en diffuser la culture au sein du monde administratif en créant des ponts avec le monde académique et en soutenant la recherche.

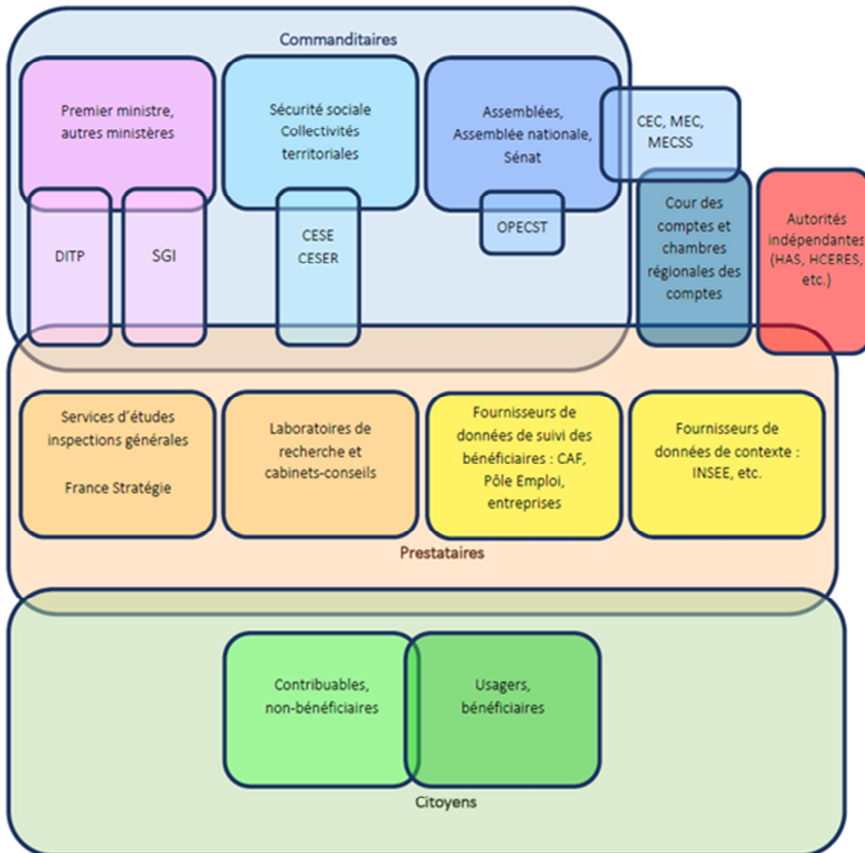
Proposition n° 1 : soutenir la recherche scientifique sur l'évaluation des politiques publiques :

- développer des formations universitaires et des programmes de recherche dédiés à l'évaluation des politiques publiques, ainsi que des collaborations universitaires internationales qui favorisent les approches comparatives
- 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.

III. QUI SONT LES ACTEURS DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ?

1. Aujourd'hui, des acteurs nombreux et faiblement coordonnés

Dans l'étude qui leur a été commandée par les rapporteurs, MM. Maurice Baslé, Jean-Michel Josselin et Benoît Le Maux ont décrit la cartographie des acteurs de l'EPP en France et les relations qui les unissent à travers le sociogramme ci-dessous.



Source : Dispositifs d'évaluation des politiques publiques et des programmes : connaissances de base, choix des méthodes, sociogrammes des acteurs et études de cas, *Maurice Baslé, Jean-Michel Josselin et Benoît Le Maux.*

Ce sociogramme rend compte de la grande dispersion des intervenants au sein desquels sont distingués les commanditaires, les prestataires et les citoyens, auxquels s'ajoutent les juridictions financières et des autorités indépendantes.

Quatre pouvoirs publics prévus par la Constitution interviennent dans l'EPP : le Gouvernement, chargé de déterminer et de conduire la politique de la Nation, le Parlement qui a une mission constitutionnelle d'évaluation des

politiques publiques, la Cour des comptes qui a une mission d'assistance au Parlement et au Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques, et enfin le Conseil économique, social et environnemental qui a créé une délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques.

Au sein du Gouvernement, les instances d'évaluation se sont multipliées, la plupart des ministères se dotant d'une direction chargée des études et de la prospective. En outre, il existe en marge de l'administration, des agences, des conseils, des délégations qui commandent ou font des études qui ne peuvent pas toujours être qualifiées d'évaluation. Parmi les organes spécifiquement dédiés à l'EPP, figurent :

– la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), placée sous l'autorité du ministre de l'action et des comptes publics chargé de la réforme de l'État, succède au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), qui était depuis 2012 le principal outil du Gouvernement en matière d'EPP ;

– France Stratégie, chargée d'apporter son concours au Gouvernement pour la détermination des grandes orientations de l'avenir de la Nation et de son développement économique, social, culturel et environnemental, ainsi que pour la préparation des réformes décidées par les pouvoirs publics, notamment en participant à l'évaluation des politiques publiques ;

– les inspections générales ministérielles dont les trois principales (IGA, IGF et IGAS) ont établi en 2012 un guide de cadrage méthodologique commun de l'EPP, ainsi que le Conseil général de l'environnement et du développement durable ;

– deux directions d'administration centrale : la direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES) qui participe à la conception, la validation et la mise en œuvre des méthodes d'évaluation des politiques sociales et évalue leurs effets structurels ; la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) qui, sur les questions de travail, d'emploi, de formation professionnelle et du dialogue social, contribue à l'évaluation des politiques publiques ;

– le Secrétariat général à l'investissement (SGI) qui a succédé au Commissariat général à l'investissement chargé du pilotage des programmes d'investissements d'avenir ;

– les autorités ou conseils qui ont des missions d'évaluation, tels la Haute Autorité de santé (HAS) ou le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES).

Incontestablement, cette dispersion des intervenants nuit à la lisibilité de l'évaluation des politiques publiques.

Afin de fixer une stratégie nationale de l'EPP, les rapporteurs proposent que le Premier ministre informe chaque année le Parlement des orientations du Gouvernement en matière de transformation de l'action publique, des expérimentations qu'il entend mettre en œuvre et du programme d'évaluation qu'il prévoit de réaliser. Cette information viendrait compléter la transmission du programme législatif du Gouvernement, que le rapport de décembre 2017 du groupe de travail sur la réforme de la procédure législative⁽¹⁾ propose de renforcer.

Proposition n° 2 : prévoir, en complément de la transmission du programme législatif du Gouvernement, une information annuelle du Parlement par le Premier ministre sur les orientations du Gouvernement en matière de transformation de l'action publique et sur son programme d'expérimentations et d'évaluation des lois et des politiques publiques.

2. Demain, un Haut Conseil de l'évaluation des politiques publiques

Dans le prolongement de la circulaire du 23 février 1989 qui insiste sur « le devoir d'évaluation », présenté comme un des moyens de relégitimer l'action de l'État, grâce à une démarche pluraliste et transparente, le décret du 22 janvier 1990 a créé un Comité interministériel de l'évaluation, un Fonds national de développement de l'évaluation et un Conseil scientifique de l'évaluation. Cette tentative d'organisation de l'EPP a échoué à coordonner les travaux d'évaluation et n'a pas empêché l'éclatement des structures.

Ainsi, comme le rappelle M. Vincent Lahuec, chef de projet à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP), la France a contrairement à d'autres pays maintenu un paysage éclaté de l'évaluation. Le lancement de la Modernisation de l'action publique en 2012 a correspondu à la volonté de couvrir tout le champ de l'action publique. Les 80 évaluations réalisées à la demande de l'exécutif s'inscrivaient, en outre, dans la perspective de prendre des décisions politiques.

Aujourd'hui, l'idée de créer une nouvelle instance de coordination a suscité un débat entre les personnes entendues par les rapporteurs.

Plusieurs arguments ont été développés devant les rapporteurs en faveur d'une telle structure. Pour M. Bruno Palier, la multiplication des instances a instauré une concurrence inutile, faute de plateforme de coordination à même de formuler des commandes pertinentes et de veiller à la production de résultats susceptibles d'être traduits en recommandations. Regrettant un manque de coordination qui donne lieu à des évaluations redondantes de certains dispositifs tandis que d'autres ne sont jamais évalués, M. Brice Fabre, économiste à l'Institut des politiques publiques, défend la création d'une instance nationale de l'évaluation, dotée d'un budget annuel et d'une équipe d'experts nommée de

(1) Première conférence des réformes, propositions des groupes de travail, décembre 2017, p. 111 et 112.

manière la plus indépendante possible pour chaque projet. M. Vincent Lahuec voit dans une telle instance le moyen d'importer des techniques d'évaluation renouvelées et de s'extraire des choix gouvernementaux quant aux sujets évalués, et la possibilité d'une véritable programmation annuelle des évaluations. Toutefois, la mise en œuvre des préconisations issues des évaluations suppose une certaine proximité de l'EPP avec les décideurs publics.

Plusieurs intervenants se sont, au contraire, montrés défavorables à la création d'une instance nationale. M. François de Dorlodot (KPMG) a fait valoir que la grande diversité des acteurs, contributeurs très hétérogènes à l'EPP, serait difficile à réunir au sein d'une structure unique. M. Philippe Dole, inspecteur général des affaires sociales, s'est montré très réservé à l'égard d'une quelconque institutionnalisation de l'évaluation, de nature à semer la confusion dans un paysage comportant déjà plusieurs acteurs établis. Ancien coordonnateur de la commission spéciale du développement durable, M. Jean-René Brunetière s'est également montré hostile à l'idée d'une instance nationale d'évaluation dont l'action serait à la merci de ressources budgétaires non sanctuarisées. Craignant de briser l'actuelle dynamique autour de l'évaluation, M. François Le Couturier, gérant du cabinet-conseil Itinere, a également émis de fortes réserves.

Néanmoins, il y a un consensus pour reconnaître la nécessité de capitaliser les EPP, d'identifier les besoins d'évaluation et de constituer un lieu d'échange entre les acteurs pour mieux coordonner les travaux. Ainsi, Mme Danièle Lamarque regrette la faible capitalisation des évaluations, qui conduit à des redondances sur certains sujets tandis que d'autres ne sont jamais évalués. Dans le même esprit, M. Marc Ferracci souligne que, sans être commanditaire, une instance nationale pourrait porter un regard sur la méthodologie et la qualité des évaluations, les capitaliser et les valoriser.

Afin d'éviter les doublons à l'origine d'une perte d'efficacité, d'énergie et de moyens, la mission d'information sur la simplification législative ⁽¹⁾ a suggéré l'organisation d'une conférence des évaluateurs, destinée à mieux coordonner les travaux d'évaluation de l'Assemblée nationale, du Sénat, de la Cour des comptes, du Conseil économique, social et environnemental et des corps d'inspection.

Dans ce domaine, il ne faudrait pas passer sous silence l'initiative de la Société française de l'évaluation (SFE), animée par un réseau de professionnels bénévoles, qui est à l'origine de l'Observatoire de l'évaluation. Il a vu le jour peu après le lancement de la Modernisation de l'action publique, en 2012, avec le soutien du SGMAP. En mettant les EPP recensées à disposition des experts comme du grand public, la SFE contribue à la stratégie du Partenariat pour un gouvernement ouvert que la France a rejoint en 2014. Ce travail gagnerait à être mené de manière plus régulière et plus systématique pour en asseoir la notoriété et faire de cet outil une référence incontournable tant l'enjeu est d'importance.

(1) Assemblée nationale, rapport d'information n° 2268, octobre 2014.

Ce besoin d'agrégation des connaissances a été ressenti de la même manière au sein des instances de l'Union européenne. Pour y répondre, la Commission a décidé de créer une base de données interinstitutionnelle qui doit être ouverte à partir de 2018, accessible à la Commission, au Parlement, à la Cour des comptes, mais aussi au CESE et à la Banque européenne d'investissement.

Les rapporteurs sont donc favorables à la création d'un Haut Conseil de l'évaluation des politiques publiques, présidé par une personnalité qualifiée indépendante, et composé des représentants des commanditaires de l'évaluation (Gouvernement, Parlement) et des représentants des évaluateurs (corps d'inspection, Cour des comptes, universitaires, cabinets privés, collectifs citoyens).

Il jouerait le rôle d'un observatoire et d'une conférence des évaluateurs et serait chargé de :

- donner une définition de l'EPP partagée par l'ensemble des acteurs, afin de l'inscrire dans un nouveau décret relatif à l'EPP ;

- capitaliser les évaluations en créant une base de données accessible aux évaluateurs et un portail de l'évaluation des politiques publiques permettant un accès aux évaluations par des requêtes simples. Cette capitalisation suppose d'instaurer le principe de publication systématique des rapports d'évaluation et de leur libre accès aux citoyens. Ce principe a vocation à être inscrit dans le nouveau décret relatif à l'évaluation des politiques publiques ;

- identifier et diffuser les bonnes pratiques et élaborer une « boîte à outils » de l'EPP. La complexité des concepts que manie l'EPP et l'importance stratégique qu'elle revêt dans la reconquête de l'opinion publique par le politique et l'administration demandent une montée en compétence des commanditaires d'évaluation et des parties prenantes. Le Haut conseil pourrait élaborer à cette fin une « boîte à outils » de l'EPP, sur le modèle de celle de la Commission européenne ⁽¹⁾, qui présenterait les objectifs, expliquerait l'opportunité de l'EPP et en détaillerait les méthodes pour l'ensemble du cycle de l'évaluation ;

- coordonner les travaux de recherche sur l'évaluation des politiques publiques, en identifiant l'offre des universités et la demande des administrations, afin de favoriser les partenariats (cf. proposition n° 1) ;

- définir les besoins d'évaluation pour choisir les politiques publiques à évaluer et coordonner l'intervention des acteurs ;

- assurer et rendre public le suivi des recommandations des rapports d'évaluation.

(1) La boîte à outils de la Commission européenne a été conçue dans le cadre du programme REFIT. Elle récapitule les marches à suivre pour tous les types d'évaluations menées au sein de la Commission : études d'impact, vérification de la transposition et de la conformité à la loi européenne, suivi des actions, évaluations et bilans de santé de la législation, modalités de consultation des parties prenantes, pilotage des programmes et méthodes d'analyse coût-bénéfice et présentation des données quantitatives.

Proposition n° 3 : créer un Haut Conseil de l'évaluation des politiques publiques, présidé par une personnalité qualifiée indépendante, composé des représentants de tous les acteurs de l'évaluation des politiques publiques, et chargé de :

- donner une définition de l'évaluation des politiques publiques, afin de l'inscrire dans un nouveau décret relatif à l'évaluation des politiques publiques
- capitaliser les évaluations en créant une base de données accessible aux évaluateurs et un portail de l'évaluation des politiques publiques permettant un accès par des requêtes simples
- identifier et diffuser les bonnes pratiques, afin de créer une « boîte à outils » de l'évaluation des politiques publiques
- coordonner les travaux de recherche sur l'évaluation des politiques publiques, en identifiant l'offre des universités et la demande des administrations
- définir les besoins d'évaluation pour concourir au choix des politiques publiques à évaluer et coordonner l'intervention des acteurs
- assurer et rendre public le suivi des recommandations des rapports d'évaluation.

IV. COMMENT LES PARLEMENTAIRES ÉVALUENT-ILS LES POLITIQUES PUBLIQUES ?

1. Aujourd'hui, un rôle peu investi faute de temps, de moyens et d'expertise

a. Un rôle réaffirmé

Depuis plusieurs années, au-delà du contrôle de l'action du Gouvernement, le Parlement a cherché à se doter de moyens d'évaluer des politiques publiques. L'action des commissions permanentes, ainsi que celle des commissions d'enquête et des missions d'information, a souvent inclus implicitement cette orientation. La mise en place de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques⁽¹⁾, puis de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) et, enfin, de la Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale (MECSS) et de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé (OPEPS)⁽²⁾ en matière de sécurité sociale et de politiques de santé, a visé à enrichir l'activité d'évaluation des commissions permanentes.

La révision constitutionnelle de juillet 2008 a exprimé dans la loi fondamentale la volonté d'aller plus loin, en donnant explicitement au Parlement la mission d'évaluer les politiques publiques. Elle s'est traduite par la création à l'Assemblée nationale du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques (CEC).

Il y a aujourd'hui un consensus – les interventions recueillies lors des tables rondes animées par les rapporteurs l'ont montré – pour reconnaître au Parlement une légitimité dans l'EPP et pour lui donner un rôle central, donc une responsabilité particulière.

Comme l'a fait observer M. Bruno Palier, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, les comparaisons internationales montrent que les pays où l'EPP est la mieux développée et la mieux prise en compte sont ceux où le Parlement dispose d'une agence d'évaluation indépendante dotée de moyens. Mme Katia Hober-Papazian, professeure à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP) de Lausanne, établit un lien entre la fonction représentative et la fonction évaluatrice : en tant que représentant des citoyens, le Parlement se doit de chercher à savoir si les interventions publiques répondent aux besoins de la société civile, car c'est le seul acteur qui a la légitimité pour vérifier la pertinence des politiques publiques. Cela donne une responsabilité particulière au Parlement qui doit par conséquent se doter des outils nécessaires pour évaluer les politiques publiques.

(1) Supprimé en 2000.

(2) Cet office a été supprimé par la loi du 15 juin 2009.

b. Une consécration dans les textes

La France est avec la Suisse un des rares pays à avoir inscrit dans sa loi fondamentale le principe de l'évaluation des politiques publiques par le Parlement.

La mission évaluatrice du Parlement a été consacrée par la réforme constitutionnelle de 2008 : l'évaluation des politiques publiques est devenue une des missions constitutionnelles du Parlement, inscrite à l'article 24 au même titre que le vote de la loi et le contrôle de l'action du Gouvernement. Pour exercer cette mission, le Parlement bénéficie, comme le Gouvernement, de l'assistance de la Cour des comptes. Cette assistance, prévue à l'article 47-2 de la Constitution, est précisée par l'article L. 132-6 du code des juridictions financières qui donne la possibilité aux présidents des assemblées de saisir la Cour des comptes de demandes d'évaluation d'une politique publique.

Plusieurs dispositions organiques ou inscrites dans le Règlement de l'Assemblée nationale, dont certaines sont antérieures à la réforme de 2008, viennent préciser la mission évaluatrice du Parlement.

Promulguée en août 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) fait figure de texte précurseur dans la mesure où elle a dépassé la notion – restrictive – de contrôle budgétaire en consacrant celle d'évaluation. Son article 57 donne ainsi aux commissions des finances la responsabilité non seulement de suivre et de contrôler l'exécution des lois de finances, mais également celle de « *procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances publiques* ». Cette disposition venait tirer les conséquences de la création en 1999 d'une Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

Ce dispositif a été étendu aux finances sociales à l'occasion de la modification, intervenue en 2005, de la loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale. L'article L.O. 111-9 du code de la sécurité sociale confie ainsi aux commissions des affaires sociales le soin de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Cet article s'est traduit par la création d'une Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) au sein des commissions des affaires sociales des deux assemblées.

La création en 2009 du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques (CEC) par le Règlement de l'Assemblée nationale a répondu au souhait de disposer d'un organe dédié à l'EPP. Placé sous la présidence du Président de l'Assemblée nationale, le Comité est chargé de réaliser des évaluations de politique publique, à la demande des groupes politiques ou des commissions

permanentes⁽¹⁾. Son programme annuel fait une place renouvelée à l'opposition, puisque, d'une part, chaque groupe politique peut librement choisir une étude d'évaluation par an, et, d'autre part, chaque sujet est traité par deux co-rapporteurs, dont un de l'opposition.

La dernière consécration de la fonction évaluatrice du Parlement est intervenue lors de la révision du Règlement de l'Assemblée nationale de 2014. Cette révision a institué une procédure d'évaluation de l'impact de la loi, prévue à l'alinéa 3 de l'article 145-7 du Règlement et confiée aux commissions permanentes.

c. Un investissement limité

Les intervenants conviés aux tables rondes animées par les rapporteurs ont unanimement relevé le manque d'implication des parlementaires dans l'EPP.

M. Olivier Rozenberg, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris, s'est félicité que le CEC ait résisté à deux alternances, qu'il ait produit des rapports de bonne facture et développé de bonnes pratiques (externalisation d'une partie de l'expertise notamment), mais il a regretté que le travail d'EPP soit désinvesti de la part des parlementaires. Pour Mme Danièle Lamarque, membre de la Cour des comptes européenne, l'implication des parlementaires dans l'évaluation reste encore faible. Par comparaison avec d'autres pays, la fonction de contrôle et d'évaluation est limitée au sein du Parlement français qui est entré tard dans le processus d'évaluation. Si le CEC a inscrit l'évaluation au sein du Parlement, il n'a pas encore produit des résultats significatifs. Les faiblesses ont plusieurs origines : le fait majoritaire, une faible culture de la performance et de l'évaluation, un progrès grâce à la LOLF mais qui reste mal inscrit dans la pratique parlementaire, le fait que le contrôle ne soit pas valorisé dans la fonction parlementaire.

Ces propos confirment la particularité d'une EPP encore très largement dans les mains de l'exécutif.

Dans la typologie qu'il dresse⁽²⁾, M. Antoine Bozio, directeur de l'Institut des politiques publiques, distingue deux conceptions de l'EPP :

– l'évaluation « *au service du Prince* » réalisée principalement par ses conseillers : les experts sont directement rattachés au Gouvernement et leurs travaux ne font pas l'objet d'une publication systématique ;

(1) Le Règlement de l'Assemblée nationale prévoit également que le CEC peut être saisi par le président de la commission saisie au fond ou par le Président de l'Assemblée pour donner son avis sur une étude d'impact accompagnant un projet de loi déposé par le Gouvernement. Cette compétence est cependant restée lettre morte, le CEC ne disposant pas des moyens d'expertise requis pour donner un tel avis.

(2) Antoine Bozio, L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions, *Revue française d'économie*, n° 2014/4.

– l'évaluation destinée au débat démocratique, c'est-à-dire avant tout au citoyen : dans cette conception, les études menées sont destinées à alimenter le débat public et les instances d'évaluation sont en règle générale rattachées au Parlement.

La France relève évidemment de la première conception : notre pays se caractérise par une très forte concentration des moyens d'expertise entre les mains de l'exécutif. L'évaluation y est majoritairement confiée aux grands corps d'inspection de l'État, et elle n'est pas au cœur de leurs préoccupations qui se concentrent sur la mise en place de l'action publique et le contrôle de gestion, même s'ils sont capables de mener rapidement une mission d'évaluation pour éclairer le ministre auquel ils sont rattachés.

Dans ce contexte, le Parlement demeure tributaire de l'administration, donc du pouvoir exécutif, pour obtenir l'information qu'il souhaite. Le déséquilibre entre les pouvoirs est particulièrement marqué quand il s'agit de tester la validité des scénarios qui lui sont soumis ou de présenter des contre-propositions ayant une incidence non négligeable sur les finances publiques.

Ce constat est partagé par les parlementaires eux-mêmes. En particulier, M. Régis Juanico a fait observer aux rapporteurs que, selon les estimations élaborées par le Laboratoire interuniversitaire de l'évaluation des politiques publiques (LIEPP), la part du Parlement dans la production d'EPP oscille entre 10 et 20 %. Cette proportion se retrouve dans la part des temps de séance publique que l'Assemblée consacre à l'évaluation et au contrôle, qui se situe entre 10 et 15 %. Le nombre de rapports d'évaluation et les moyens qui y sont consacrés sont relativement faibles et ces travaux ne sont pas assez exploités et valorisés.

d. Des moyens insuffisants par rapport aux autres Parlements

Mme Danièle Lamarque, membre de la Cour des comptes européenne, a cité devant les rapporteurs une étude conduite en 2013 par le Parlement européen sur les pays de l'Union, selon laquelle la plupart des assemblées parlementaires des États membres disposent d'outils de recherche et d'études qui leur sont propres.

Conduite dans la perspective d'ajuster les moyens alloués aux députés européens au titre des moyens d'expertise, cette étude a en effet examiné la situation de plusieurs Parlements. Ainsi, le Bundestag allemand dispose d'un service d'études auprès duquel les députés peuvent demander des études ou rapports sur des sujets liés aux politiques fédérales. Les députés à la Chambre des communes du Royaume-Uni peuvent compter sur plusieurs structures : outre les ressources de leur parti et des ministères, ils peuvent solliciter les services de la bibliothèque et des études de la Chambre des communes qui comptent quelque 270 employés.

En dehors de l'Union européenne, l'un des services les plus développés est le Service de recherche du Congrès américain qui compte quelque 600 personnes,

sur parmi lesquelles des juristes, des économistes et des bibliothécaires, ainsi que des spécialistes des sciences sociales, naturelles et physiques, et qui était doté, en 2012, d'un budget de plus de 100 millions de dollars.

Steve Jacobs, qui a dressé en 2002 et 2015 un atlas international de l'évaluation ⁽¹⁾, constate que les Parlements sont souvent à la traîne du mouvement général d'institutionnalisation de l'évaluation, et que rares sont ceux qui se préoccupent de la qualité des évaluations qu'ils commanditent et des méthodes utilisées.

Diffuser une compétence en évaluation au sein du Parlement passe par la mobilisation de moyens de conviction et de sensibilisation. Les rapporteurs sont favorables à la mise en place d'un plan de formation et d'évaluation des parlementaires, qui, en s'appuyant sur les ressources et les savoirs du Haut Conseil de l'évaluation des politiques publiques et sur l'accompagnement de l'agence d'évaluation qu'ils proposent de créer (*cf.* propositions n° 3 et n° 7), comporterait une campagne de sensibilisation, des outils de formation (un MOOC) et des propositions d'indicateurs de suivi de l'activité évaluative des parlementaires pour éclairer les classements existants.

Proposition n° 4 : former et évaluer les parlementaires, en s'appuyant sur les ressources et les savoirs du Haut Conseil de l'évaluation des politiques publiques et sur l'accompagnement de l'agence d'évaluation (*cf.* propositions n° 3 et n° 7) :

- lancer une campagne de sensibilisation des parlementaires à l'évaluation
- concevoir des outils de formation des parlementaires à l'évaluation des politiques publiques
- proposer des indicateurs de suivi de l'activité évaluative des parlementaires pour éclairer les classements existants.

2. Demain, sanctuariser le temps de l'évaluation des politiques publiques au Parlement

La revalorisation de l'évaluation au sein du Parlement suppose d'augmenter le temps consacré à l'évaluation dans le calendrier parlementaire. Deux mesures importantes permettraient d'avancer sur ce point.

a. L'examen du projet de loi de règlement doit devenir le rendez-vous annuel de l'évaluation

Depuis près de vingt ans, le Parlement tente de revaloriser la loi de règlement sans y parvenir.

La revalorisation de la loi de règlement était un des corollaires du passage d'une logique de moyens à une logique de résultats et de la généralisation d'une

(1) Steve Jacobs, Sandra Speer, Jan-Eric Furub, The institutionalization of evaluation matters : updating the international atlas of evaluation 10 years later.

culture de la performance dans la gestion de l'État, impulsées par la réforme de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) de 2001. La LOLF a en effet profondément revu le contenu du projet de loi de règlement qui est désormais accompagné de « rapports annuels de performances », conçus en miroir des « projets annuels de performances » annexés au projet de loi de finances, et destinés à rendre compte des résultats des dépenses de l'État. L'examen du projet de loi de règlement devait ainsi devenir un moment clé des débats budgétaires.

Force est de constater que cet objectif a été très largement perdu de vue.

Le déséquilibre reste en effet frappant entre les semaines entières qui sont consacrées à l'examen du projet de loi de finances initiale – pour la modification de laquelle les parlementaires disposent au final de faibles marges de manœuvre – et les quelques heures qui sont prévues pour l'examen du projet de loi de règlement. Ce déséquilibre est une spécificité française : dans la plupart des autres pays, les parlementaires consacrent beaucoup plus de temps à l'exécution budgétaire qu'aux budgets initiaux.

Cette mauvaise répartition du temps parlementaire consacré aux débats budgétaires a notamment été dénoncée en 2013 par MM. François Cornut-Gentille et Régis Juanico, lors d'une mission que leur avait confiée le Président de l'Assemblée nationale, M. Claude Bartolone. Cette mission a conclu que l'examen du projet de loi de règlement reste un exercice très formel qui ne permet pas d'appréhender de manière efficiente les résultats de l'exécution budgétaire au travers des rapports annuels de performances. Malgré l'entrée en application de la LOLF en 2006 et les tentatives menées pour donner du relief au débat, cet examen est très rapide et ne mobilise que les membres de la commission des finances. La procédure législative se révèle inadaptée à un texte peu amendable sur le fond et dont les données ont été validées par la Cour des comptes à travers la certification des comptes de l'État.

Cantonné à une discussion entre spécialistes, le débat sur le projet de loi de règlement s'inscrit par ailleurs dans un calendrier contraint, car il est désormais de tradition de lui faire succéder le débat d'orientation des finances publiques. Le retrait des commissions permanentes du débat sur le projet de loi de règlement est patent : malgré les espoirs des auteurs de la LOLF, seuls le rapporteur général et les rapporteurs spéciaux produisent un rapport sur ce texte. D'une manière générale, depuis 2006, les ordres du jour des commissions permanentes autres que celle des finances traduisent une faible implication des députés sur les résultats de l'exécution budgétaire.

Les rapporteurs sont convaincus que seule une modification substantielle des pratiques permettra de mettre fin aux échecs successifs des tentatives de revalorisation de ce texte d'une nature particulière. Cette réforme passe par deux mesures principales :

– le temps dédié au débat sur le projet de loi de règlement doit être sanctuarisé. Comme le montre le rapport du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement⁽¹⁾, cette sanctuarisation passe par l'inscription dans la Constitution d'un nombre de jours de séance incompressibles consacrés à l'examen du projet, nombre que le groupe de travail propose de fixer à vingt jours pour l'Assemblée nationale et à quinze jours pour le Sénat ;

– le débat sur le projet de loi de règlement doit être centré sur l'évaluation des résultats de quelques politiques publiques, en lien avec le budget de l'État – objet même de la loi de règlement – et ayant fait l'objet de travaux d'évaluation *ex post*. Ce débat pourrait être préparé par la rédaction de rapports d'information confiés aux commissions concernées par les politiques évaluées.

Proposition n° 5 : revaloriser le débat sur le projet de loi de règlement :

– en lui réservant un temps de séance publique sanctuarisé

– en le centrant sur l'analyse des résultats de politiques publiques ayant fait l'objet d'une évaluation *ex post*.

b. Les semaines de contrôle en séance publique doivent être réorganisées

Depuis la révision constitutionnelle de 2008, l'ordre du jour des assemblées est établi en conférence des présidents par séquences de quatre semaines, dans le respect des priorités définies par l'article 48 de la Constitution.

Afin d'assurer au pouvoir exécutif la possibilité de mettre en œuvre dans des délais raisonnables les réformes législatives qu'il estime primordiales, une fraction d'ordre du jour, dans la limite de deux semaines de séance sur quatre, a été préservée au bénéfice exclusif du Gouvernement. Le Gouvernement a la faculté de déterminer les projets et propositions de loi qu'il désire voir figurer à l'ordre du jour de ces deux semaines et de fixer l'ordre dans lequel ils seront examinés. Sur cette liste de textes et sur cet ordre, ni la Conférence des présidents, ni l'Assemblée n'ont à se prononcer.

Chaque assemblée fixe l'ordre du jour des deux semaines restantes. L'une de ces deux semaines est consacrée à l'examen des textes qu'elle souhaite voir débattus. L'autre est dédiée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques, chaque groupe d'opposition ou minoritaire ayant droit à l'inscription d'un sujet d'évaluation et de contrôle de son choix. Les semaines de contrôle ne sont cependant réservées à des activités de contrôle ou d'évaluation que *par priorité*, ce qui laisse à l'assemblée concernée la possibilité de consacrer tout ou partie de l'ordre du jour à l'examen de textes législatifs.

Les semaines de contrôle n'ont pas encore trouvé leur place. Elles sont toujours susceptibles d'être préemptées, au moins en partie, par des débats législatifs étrangers au contrôle ou à l'évaluation, faculté que les majorités

(1) Première conférence des réformes. Propositions des groupes de travail, décembre 2017, p. 223 et 224.

successives ont toujours utilisées. Selon l'évaluation menée par le LIEPP, seuls 15 à 20 % du temps total de séance publique n'est pas consacré à légiférer à l'Assemblée nationale comme au Sénat. À l'Assemblée, les semaines de contrôle et d'évaluation représentent en moyenne annuelle 13 % des séances organisées et 9 % du temps de réunion en séance.

Les rapporteurs sont donc favorables à la proposition, émise par le rapport de décembre 2017 du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement ⁽¹⁾, de consacrer ces semaines *exclusivement*, et non plus *par priorité*, à ces activités ou à leurs suites législatives. Cette proposition suppose une modification de l'article 48 de la Constitution.

Pour permettre au Parlement de suivre l'exécution du programme annuel d'expérimentations et d'évaluation de politiques publiques du Gouvernement (*cf.* proposition n° 2), celui-ci pourrait, à l'occasion des semaines de contrôle, faire une déclaration sur l'état d'avancement de son programme. En outre, l'article 47-2 du Règlement de l'Assemblée nationale, qui prévoit actuellement que les instances de contrôle ou d'évaluation communiquent à la Conférence des présidents leur programme de travail, pourrait être complété pour prévoir une communication sur l'exécution de ce programme de travail.

Enfin, les rapporteurs proposent que, sur le modèle de la priorité donnée aux questions européennes par l'alinéa 8 de l'article 48 du Règlement de l'Assemblée ⁽²⁾, une séance de la semaine de contrôle soit spécifiquement réservée par priorité à l'évaluation des politiques publiques.

Proposition n° 6 : revoir l'organisation des semaines de contrôle :

- consacrer une semaine de séance publique sur quatre exclusivement au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques ou à leurs suites législatives
- prévoir, lors des semaines de contrôle, une déclaration du Gouvernement sur l'état d'avancement de son programme d'expérimentations et d'évaluation de politiques publiques
- prévoir une communication à la Conférence des présidents de l'exécution du programme de travail des instances de contrôle ou d'évaluation de chaque assemblée
- au sein de chaque semaine de contrôle, réserver par priorité une séance à l'évaluation des politiques publiques.

(1) *Ibid.*

(2) *Cet alinéa dispose qu'une séance dans le cadre de la semaine de séance sur quatre réservée au contrôle de l'action du Gouvernement et à l'évaluation des politiques publiques est consacrée par priorité aux questions européennes.*

3. Plus de moyens d'expertise : pour une agence d'évaluation au service du Parlement

a. Les bonnes pratiques observées dans les Parlements étrangers

Les Parlements les plus avancés en matière d'EPP ont instauré des structures d'évaluation indépendantes.

Les Parlements les plus souvent montrés en exemple sont ceux du Royaume-Uni, des États-Unis et de la Suisse. Les expériences britannique et américaine ne sont pas intégralement transposables à la France, car une partie des compétences exercées par les agences anglo-saxonnes recouvre celles de la Cour des comptes française. Pour autant, elles révèlent une culture parlementaire de l'évaluation dont notre pays pourrait s'inspirer. Même si elle est plus modeste dans les moyens déployés, l'expérience suisse a l'avantage d'être plus proche du contexte institutionnel français et fait partie des bonnes pratiques reconnues en matière d'EPP parlementaire. Le Parlement européen a, pour sa part, développé une structure axée sur l'évaluation *ex ante*.

Ces différentes expériences sont décrites dans les encadrés ci-dessous.

Le NAO britannique

Le National Audit Office (NAO) est une instance indépendante chargée de réaliser trois types de contrôle ou d'évaluations :

- des audits financiers : contrôle de la sincérité, de la fidélité et de la régularité des dépenses des ministères et des autres organismes publics du Gouvernement, dont il certifie les comptes. En France cette mission est assurée par la Cour des comptes ;
- des audits *Value for money* : mesure de l'efficacité et de l'efficacités des dépenses publiques sous la forme d'évaluation de performance pouvant donner lieu à des recommandations, dans la perspective d'une amélioration du fonctionnement des services publics et de la réalisation d'économies. 60 rapports par an mobilisant environ 200 personnes sont réalisés au titre des audits *Value for money* ;
- des évaluations portant sur la gouvernance.

Les rapports du NAO sont systématiquement transmis à la Commission de contrôle des comptes publics de la Chambre des communes. Le NAO est placé sous l'autorité d'un contrôleur et vérificateur général, nommé sur proposition conjointe du Premier ministre et du président de la Commission de contrôle des comptes publics de la Chambre des communes. Il dispose de quelque 800 personnes (essentiellement experts comptables).

Les GAO et CBO américains

Le Government Accountability Office (GAO) :

Le GAO évalue l'efficacité des politiques et des administrations fédérales à la demande des membres du Congrès dont il dépend exclusivement et auquel il fournit quelque 1 000 rapports par an. Il veille à la bonne exécution des programmes, contrôle

l'adéquation des résultats aux objectifs prévus et émet des orientations de nature à améliorer l'efficacité des services de l'exécutif. Il s'appuie sur un guide méthodologique présentant cinq étapes : comprendre les objectifs d'un programme, identifier des questions pertinentes, définir une méthode pour traiter chaque question, identifier les sources d'information et les modalités de leur collecte, développer une démarche d'analyse des données.

Ses recommandations, destinées à améliorer l'efficacité de l'action du Gouvernement dans une logique de moindre coût, servent de base aux agences de l'exécutif qui rendent compte de leur action au Congrès.

Le GAO compte quelque 3 000 agents parmi lesquels des scientifiques, des chercheurs en sciences sociales, des informaticiens, des avocats et des experts de différentes disciplines. Il dispose de bureaux dans 11 grandes villes du pays. Il est dirigé par un contrôleur général nommé pour 15 ans par le Président des États-Unis à partir d'une liste de candidats proposés par le Congrès.

Le Congressional Budget Office (CBO) :

Le CBO est une agence du Congrès qui réalise des évaluations économiques et budgétaires *ex ante* des programmes dans une perspective de contrôle des dépenses publiques.

Chaque année, le CBO, qui peut être saisi par chaque parlementaire, produit plusieurs dizaines de rapports dont le plus connu concerne le budget et les perspectives économiques qui inclut des projections budgétaires et économiques. Il réalise aussi de nombreuses estimations de coût des projets de loi, ainsi que des amendements et des propositions parlementaires.

Le CBO emploie plus de 200 agents parmi lesquels de nombreux économistes et analystes budgétaires.

Le CPA suisse

Créé en 1990, le CPA (Contrôle parlementaire de l'administration) est un organe spécialisé chargé d'effectuer, sur mandat des commissions parlementaires, des évaluations portant sur les résultats et les performances des politiques et des services publics.

Les missions du CPA :

Le CPA est un organe d'expertise scientifique qui travaille de manière totalement indépendante. Il intervient sur saisine des commissions parlementaires (principalement les Commissions de gestion – CdG –) des deux chambres du Parlement suisse, pour réaliser des évaluations de l'efficacité des mesures prises par les autorités fédérales. Il contrôle, sur mandat des CdG, la qualité des évaluations demandées par l'administration fédérale et leur prise en compte dans les processus décisionnels. Il établit à l'intention des CdG des exposés explicatifs succincts sur des questions spécifiques et soutient les CdG dans le suivi d'évaluations antérieures.

Les rapports remis par le CPA ne peuvent être modifiés par les commissions parlementaires auxquelles il revient, dans le cadre de leur propre rapport, de porter une appréciation politique des résultats de l'évaluation et de formuler des recommandations à l'attention du Gouvernement. Les rapports du CPA ne comportent pas de

recommandations.

L'organisation du CPA :

Entité pluridisciplinaire constituée de personnels scientifiques (6 emplois), le CPA peut interroger directement tous les services de la Confédération et obtenir d'eux tous les documents dont il a besoin, le secret professionnel ne lui est pas opposable. Le CPA peut également recourir aux services d'experts externes à l'administration.

Il coordonne ses activités avec celles des autres organes de contrôle de la Confédération et entretient des contacts avec les universités, les instituts de recherche privés et les organes publics d'évaluation suisses ou étrangers.

Le déroulement des évaluations conduites par le CPA :

– Le choix des thèmes : sont retenus chaque année deux à cinq sujets parmi les propositions faites par les membres du CPA, des CdG et d'autres commissions parlementaires. À ce stade, le CPA évalue l'opportunité et la faisabilité des propositions.

– La définition du mandat : le CPA rédige un projet avec un aperçu des problématiques à traiter et propose plusieurs approches permettant ensuite aux commissions parlementaires de définir le mandat d'évaluation confié au CPA.

– La réalisation de l'évaluation : le CPA définit les questions, les critères, les méthodes utilisées en sciences économiques et sociales qui vont lui permettre de répondre aux questions évaluatives. Les données recueillies sont analysées sur la base des critères préalablement définis. Au terme de ses travaux, le CPA remet un rapport qui résume les résultats les plus importants, complété par une annexe détaillée qui contient toutes les informations et données sur lesquelles repose l'évaluation.

– L'utilisation des travaux du CPA par les commissions parlementaires : les commissions parlementaires tirent des conclusions politiques en rédigeant leur propre rapport dans lequel elles formulent des recommandations. Les rapports du CPA et de la commission parlementaire sont publiés simultanément, sur décision de cette dernière.

– Le suivi : deux à cinq ans après la publication du rapport, les commissions parlementaires demandent au Gouvernement de leur donner des indications sur la mise en œuvre des recommandations. Le CPA peut apporter son concours aux commissions parlementaires pour apprécier les effets des réformes conduites.

La direction de l'évaluation d'impact et de la valeur ajoutée européenne du Parlement européen

Le Parlement européen a créé en janvier 2012 une structure autonome dédiée aux évaluations. Placée au sein de la direction générale des services de recherche parlementaire et dotée d'une soixantaine d'agents, la direction de l'évaluation d'impact et de la valeur ajoutée européenne travaille pour toutes les commissions parlementaires. Elle regroupe notamment trois unités : l'unité d'évaluation de la valeur ajoutée européenne, l'unité de l'évaluation *ex ante*, et l'unité d'évaluation *ex post*.

En matière d'évaluation *ex ante*, elle a deux fonctions principales :

– évaluer les études d'impact qui accompagnent les propositions de la Commission, les compléter ou les reprendre si nécessaire. L'exécutif européen s'est engagé à fournir une synthèse de deux pages de son étude d'impact mais cela ne suffit pas à éclairer les parlementaires. Il faut donc compléter, et, pour ce travail, l'unité de l'évaluation *ex ante*

préfère faire appel à des généralistes capables de vérifier si les lignes directrices de la Commission ont été respectées et si son approche était ou non biaisée. L'unité peut commanditer une analyse plus détaillée soit sur des points précis, soit sur la qualité même de l'étude d'impact, et s'adresse alors souvent à des experts extérieurs. Elle se charge également de faire ou de faire faire l'étude d'impact quand la Commission n'a pas eu le temps de l'établir, en dépit de l'accord inter-institutionnel ;

– évaluer l'impact des amendements substantiels déposés par les parlementaires.

L'évaluation *ex post* s'est révélée plus difficile à développer. Les interlocuteurs que les rapporteurs ont rencontrés au Parlement européen ont rappelé que les clauses d'évaluation inscrites dans la législation constituent la condition *sine qua non* de la réalisation de l'évaluation *ex post*. Or, au-delà de l'écueil que représente la collecte d'une information fiable dispersée dans les États membres, celle-ci se heurte au décalage entre la durée de la mandature et le temps de l'évaluation.

b. La particularité du cas français

Le Parlement français ne dispose pas encore d'une instance d'évaluation autonome susceptible d'établir une séparation entre le commanditaire « maître d'ouvrage » et l'évaluateur « maître d'œuvre ».

Cette situation est perçue par plusieurs observateurs comme une entorse au principe d'indépendance de l'évaluateur, ce qui a conduit M. Bernard Perret, ancien coordonnateur de la mission d'appui à l'évaluation du Conseil général de l'environnement et du développement durable, et M. Marc Ferracci, professeur à l'université de Panthéon-Assas, à conclure l'un et l'autre devant les rapporteurs que le rôle des parlementaires ne devrait pas être de réaliser eux-mêmes les évaluations, mais de les commanditer, d'en définir les objectifs et d'en diffuser les résultats auprès des citoyens.

Les deux assemblées ont néanmoins développé des pratiques intéressantes qui vont dans le sens du recours à une expertise indépendante.

- *Le développement des demandes d'évaluations à la Cour des comptes émises par le CEC*

Au même titre que le Parlement, la Cour des comptes a vu sa mission constitutionnelle s'étoffer, en droit sinon en fait, à l'occasion de la révision constitutionnelle de juillet 2008 : aux termes de son article 47-2, « *Elle assiste le Parlement et le Gouvernement [...] dans l'évaluation des politiques publiques* ».

La loi n° 2011-140 du 3 février 2011 tendant à renforcer les moyens du Parlement en matière de contrôle de l'action du Gouvernement et d'évaluation des politiques publiques a ultérieurement précisé dans le code des juridictions financières la portée de cette disposition constitutionnelle. En particulier, l'article L. 132-6 donne la possibilité aux présidents de chaque assemblée de commander des évaluations de politique publique à la Cour des comptes. Ainsi, depuis 2012, le CEC confie à la juridiction financière deux évaluations par an.

En outre, la Cour, sans avoir fait le choix – à la différence, donc, de l’Assemblée – de créer en son sein une entité spécifiquement chargée de conduire les évaluations de politiques publiques, a adapté ses normes professionnelles à sa nouvelle mission.

Concrètement, la mission d’assistance de la Cour aux besoins spécifiques du CEC se déroule selon le schéma suivant :

– l’établissement d’une feuille de route définie par les rapporteurs du CEC en accord avec les membres de la Cour des comptes chargés de l’évaluation ;

– la réalisation de l’évaluation ou, le cas échéant, de l’enquête évaluative, par la Cour, selon sa propre procédure et la présentation devant le CEC, par le Premier président, des conclusions des travaux de la Cour ;

– l’établissement par les rapporteurs du CEC de leurs propres conclusions, à partir de celles de la Cour et de leurs travaux complémentaires autonomes, le tout donnant lieu à la publication d’un rapport sous le timbre du CEC comprenant en annexe la contribution de la Cour des comptes.

- *Le recours du CEC à des prestataires extérieurs*

Le CEC a également recours à des marchés pour la commande d’évaluations externes.

Ainsi, ont été réalisées, en 2015, une étude relative à l’impact de la carte scolaire sur la mixité sociale des établissements d’enseignement, et, en 2016, une évaluation du non-recours aux minima sociaux et aux soins des personnes en situation de précarité sociale. Ces deux études illustrent bien l’apport d’une expertise extérieure. En l’occurrence, dans les deux cas, le volet quantitatif de l’étude demandée comprenait la mise au point d’outils statistiques *ad hoc* présentés dans les encadrés suivants.

Évaluation de l’impact de la carte scolaire sur la mixité sociale des établissements d’enseignement : création d’un indice statistique pour le CEC

Dans le cadre de la mission qui lui avait été confiée par le CEC pour évaluer l’impact de la carte scolaire sur la mixité sociale des établissements d’enseignement dans deux agglomérations, le cabinet prestataire a eu recours aux services de deux experts statisticiens afin de créer, pour les besoins propres du CEC, un indice statistique particulier.

Il s’agit d’un indice original conçu pour mesurer l’écart de mixité sociale entre un établissement et son quartier d’implantation, dénommé « indice d’écart normalisé ». Plus précisément, cet indice exprime un écart de composition en pourcentage entre ces éléments. L’échelle géographique retenue est celle du grand quartier, au sens de l’INSEE. L’appréciation de la composition sociale s’appuie sur un découpage de la population en quatre catégories : A (très favorisée), B (favorisée), C (moyenne) et D (très défavorisée).

L'indice d'écart normalisé teste l'existence de liens entre la composition sociale des grands quartiers et celle des établissements d'enseignement qu'ils hébergent. L'encadré suivant en précise les modalités de calcul et d'interprétation.

L'indice d'écart normalisé

Soient A_E la part de la catégorie A au sein de l'établissement et A_Q la part de la catégorie A au sein de son quartier d'implantation, et B , C et D représentant les proportions de catégories B, C et D. L'indice d'écart normalisé s'obtient à partir de la formule suivante :

$$I = [(A_E - A_Q) + (B_E - B_Q) - (C_E - C_Q) - (D_E - D_Q)]/200$$

L'indice d'écart normalisé vaut :

- 0 % si le quartier et l'établissement présentent strictement la même composition ;
- - 100 % si la composition de l'établissement apparaît complètement défavorisée (catégories C et D) alors que son quartier d'implantation est complètement favorisé (catégories A et B) ;
- 100 % si la composition de l'établissement apparaît complètement favorisée alors que son quartier d'implantation est complètement défavorisé.

Cet indice s'établit donc en fonction de parts relatives de population entre le quartier et l'établissement. Une même valeur peut exprimer des situations très différenciées. Par exemple, un indice proche de zéro indique une composition sociale homogène entre un établissement et son quartier d'implantation, mais ne caractérise pas cette composition.

Évaluation de l'accès aux droits sociaux et mesure du non-recours aux prestations : une modélisation des taux de couverture par département

Les rapporteurs du CEC chargés de l'évaluation de l'accès aux minima sociaux et aux soins souhaitaient disposer d'une méthode permettant de mesurer localement le non-recours à ces prestations dans deux départements, c'est-à-dire l'écart entre la population bénéficiaire de ces prestations et la population éligible. Ils ont mandaté un cabinet prestataire à cette fin.

Devant le manque de données de terrain directement disponibles, l'experte statisticienne recrutée par le prestataire pour les besoins de cette analyse quantitative a mis au point un modèle de régression linéaire permettant d'estimer l'ampleur du phénomène de non-recours par département métropolitain et par prestation, à partir d'une comparaison entre le taux de couverture⁽¹⁾ de cette prestation dans le département considéré et le taux de couverture attendu ou théorique pour ce département, compte tenu de ses caractéristiques socio-démographiques.

Outre le volet quantitatif, les études commandées comprennent un important volet qualitatif, détaillé dans les documents constitutifs de l'appel d'offres, qui se traduit par des entretiens sur le terrain avec toutes les parties prenantes de la politique évaluée, que ce soit sous la forme de rendez-vous individuels, d'enquêtes en ligne, de *focus groups* ou de toute autre technique appropriée proposée par le prestataire et approuvée par les rapporteurs au cas par cas.

(1) Le taux de couverture rapporte le nombre de bénéficiaires d'une prestation à la population générale.

- *La réalisation d'études d'impact par la Délégation aux entreprises du Sénat*

Créée en 2014, la Délégation aux entreprises est chargée d'informer le Sénat sur la situation et les perspectives de développement des entreprises, de recenser les obstacles à leur développement et de proposer des mesures visant à favoriser l'esprit d'entreprise et à simplifier les normes applicables à l'activité économique. Dans le cadre de ses activités, la délégation a procédé, sur la période récente, à plusieurs analyses d'impact.

Au printemps 2015, elle a lancé un marché pour la réalisation d'études d'impact portant sur des dispositions législatives à venir concernant les entreprises. Les études demandées concernaient soit des articles de projets de loi soumis au Sénat (délai d'étude de 4 à 10 semaines), soit de propositions de loi à l'initiative de la délégation (délai d'étude de 16 semaines). Dans le cadre de ce marché, deux études décrites ci-dessous ont été réalisées.

Étude sur la proposition de loi relative au devoir de vigilance des sociétés mères et des entreprises donneuses d'ordre

Ce texte instaure une obligation de vigilance des sociétés mères à l'égard de leurs filiales, de leurs sous-traitants et de leurs fournisseurs. L'objet est d'empêcher la survenance de dommages portant atteinte aux droits humains et à l'environnement et d'obtenir des réparations pour les victimes.

Avant la deuxième lecture de ce texte devant le Sénat – qui l'avait rejeté en première lecture –, la Délégation a demandé au prestataire des statistiques descriptives permettant :

- d'identifier et caractériser les entreprises ainsi que le nombre d'emplois concernés ;
- d'analyser la nature et le nombre des filiales et sous-traitants localisés à l'étranger et de caractériser les risques pour ces activités.

Les auteurs de cette étude, présentée le 27 septembre 2016, ont fondé leurs travaux sur des données issues du répertoire SIRENE (répertoire des entreprises), de la base LIFI / ESANE (données sur les liaisons financières entre les entreprises), de l'enquête CAM (recours à des filiales et des sous-traitants étrangers), et de l'enquête européenne OFATS (échanges et activités à l'étranger des groupes et leurs échanges internationaux).

S'il était impossible de réaliser une étude d'impact précise de la proposition de loi en raison de la difficulté d'évaluation des effets de la complexité juridique sur l'emploi ou sur l'activité économique, les auteurs ont conclu que la proposition de loi concernait une forte part de l'emploi salarié en France (près de 30 %), et des entreprises qui réalisent plus de 50 % de leur chiffre d'affaires à l'exportation, un périmètre assez large d'entreprises, principalement dans le secteur industriel, et des emplois plutôt basés dans les grands centres d'emploi.

Étude d'impact prospective sur les effets attendus de quatre réformes relatives à la transmission d'entreprise en France dans le cadre du rapport de la Délégation aux entreprises, « Moderniser la transmission d'entreprise en France : une urgence pour l'emploi dans nos territoires » (n° 440 - février 2017)

Cette étude, réalisée en trois mois et présentée le 8 novembre 2016 devant la Délégation aux entreprises, avait pour objet d'évaluer les effets de quatre projets de réforme tendant à favoriser la reprise et la transmission d'entreprises.

Les auteurs de l'étude se sont appuyés sur de nombreuses études et baromètres parus notamment dans le Bulletin officiel des annonces civiles et commerciales (BODACC), les études réalisées par les syndicats interprofessionnels des conseils en fusion-acquisition, celles de la direction générale du Trésor, les études régulièrement publiées par le groupe BPCE l'Observatoire (Banque Populaire - Caisse d'Épargne) sur les transmissions d'entreprise et une étude spécifique de l'Unedic sur l'impact du dispositif d'aide à la reprise ou à la création d'entreprise. D'autres données n'ont pas été accessibles comme les données retraitées par le cabinet Altarès pour le cabinet du Premier ministre.

La délégation a également lancé un appel d'offres pour réaliser une étude sur la réforme du prélèvement à la source de l'impôt sur le revenu. Réalisée par des avocats fiscalistes et des économistes, l'étude a porté sur le coût de la réforme pour les entreprises.

c. Doter le Parlement d'une agence d'évaluation autonome

L'ensemble des intervenants aux tables rondes animées par les rapporteurs sont tombés d'accord sur la nécessité de doter le Parlement d'une structure de recherche et d'étude autonome. Cette structure doit être en mesure d'apporter au Parlement des compétences humaines et des moyens financiers pour qu'il dispose de la capacité d'évaluer les politiques publiques de manière indépendante et qu'il occupe ainsi une place charnière entre l'évaluation et la prise de décision.

Les rapporteurs proposent donc de doter le Parlement d'une agence d'évaluation sur laquelle les instances chargées d'une mission d'évaluation – à l'Assemblée nationale, il s'agit des commissions, du CEC, des délégations et de l'OPECST – auraient un droit de tirage. Cette proposition permettrait d'établir une séparation entre l'évaluateur (l'agence en question) qui dans un premier temps remettrait son étude, et le commanditaire (l'instance parlementaire qui a passé commande) qui en tirerait dans un second temps des conclusions politiques dans son propre rapport. Les parlementaires auraient ainsi la responsabilité de travailler avec une équipe d'évaluateurs et d'apporter leurs compétences politiques.

Dotée de crédits d'études, cette agence serait une structure autonome rattachée au Parlement, issue principalement du monde académique et composée :

– d'un conseil scientifique reflétant la diversité des disciplines relevant de l'évaluation des politiques publiques, désigné pour une durée limitée ;

– d’une équipe d’experts regroupant des compétences pluri-disciplinaires (économistes, sociologues, statisticiens, scientifiques, *data-scientists*, spécialistes de la démocratie participative...), recrutée par appels d’offres pour une durée limitée. Ces experts pourraient être soit des fonctionnaires détachés, soit des contractuels.

Cette agence serait compétente à la fois pour l’évaluation *ex ante* et pour l’évaluation *ex post*. *Ex ante*, elle serait chargée de réaliser, à la demande des commissions saisies au fond, la contre-expertise des études d’impact des projets de loi déposés par le Gouvernement et l’évaluation de l’impact des propositions de loi inscrites à l’ordre du jour et des amendements substantiels. S’agissant de l’évaluation *ex post*, elle aurait pour fonctions d’établir la faisabilité des demandes émises par les instances disposant d’un droit de tirage, de proposer une méthode d’évaluation et de faire réaliser l’évaluation en interne ou par un prestataire extérieur.

En outre, cette agence serait chargée de renforcer les compétences des parlementaires, de leurs collaborateurs et des services des assemblées, en développant des formations à l’évaluation et des outils d’aide à la décision pour définir le programme d’évaluations et choisir les méthodes.

Pour fonctionner, cette agence doit pouvoir accéder aux données du Gouvernement et aux outils nécessaires pour exploiter ces données. Comme l’a expliqué aux rapporteurs M. Pascal Rivière, chef de l’inspection générale de l’INSEE, ces données et ces outils sont de nature différente selon que l’on se situe *ex post* ou *ex ante* :

– *ex post*, l’information est déjà disponible et il faudra y avoir accès afin de mesurer les effets des politiques publiques par comparaison à un groupe témoin, dont il conviendra de vérifier la représentativité et l’absence de biais ;

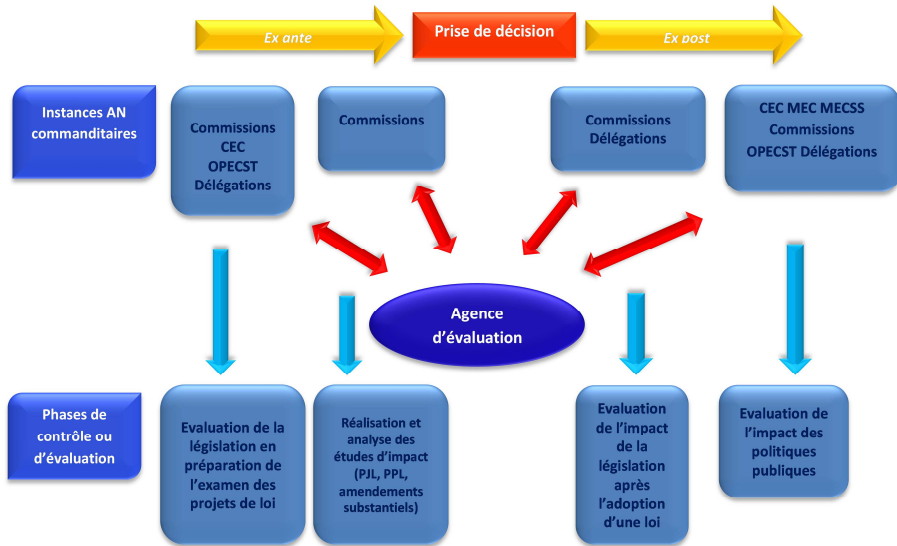
– *ex ante*, on se situe dans la modélisation, ce qui supposera d’avoir accès à deux types de modèles :

- des modèles macroéconomiques, qui permettent de tenir compte des effets de bouclage. Par exemple, l’impact d’une hausse de la TVA sur les recettes de l’État devra être mesuré en intégrant l’effet de cette hausse sur les prix, donc sur la consommation ;
- des modèles de micro-simulation (comme pour les modèle INES ou Destinie) consistant à « faire vieillir » des données déjà existantes pour mesurer des impacts budgétaires ou redistributifs.

À cette fin, il serait nécessaire de doter l’agence de pouvoirs comparables à ceux des rapporteurs des commissions d’enquête : possibilité d’exercer leurs missions sur pièces et sur place et d’obtenir tous les renseignements nécessaires de nature à faciliter ces missions ; habilitation à se faire communiquer tout document de service, à l’exception de ceux revêtant un caractère secret, concernant la défense nationale, les affaires étrangères, la sécurité intérieure ou extérieure de

l'État, et sous réserve du respect du principe de la séparation de l'autorité judiciaire et des autres pouvoirs. Comme l'a montré le rapport du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation de décembre 2017 ⁽¹⁾, il sera sans doute nécessaire d'introduire dans la Constitution une disposition généralisant l'attribution de ces pouvoirs à l'ensemble des instances parlementaires chargées d'une mission d'évaluation.

RÔLE DE L'AGENCE D'ÉVALUATION DANS LE TRAVAIL PARLEMENTAIRE



Missions de l'Agence	<ul style="list-style-type: none"> • Répondre aux besoins d'évaluation des parlementaires • Sensibiliser, mobiliser et former les parlementaires à l'évaluation
Services de l'Agence	<ul style="list-style-type: none"> • Accompagner la « prise de connaissance » d'un sujet • Aider à la formulation d'un besoin d'évaluation • Outiller les parlementaires qui souhaitent s'engager personnellement dans une démarche évaluative de terrain • Animer un réseau d'expertise au service des parlementaires • Fournir une expertise et mener des évaluations • Construire et entretenir une relation de qualité avec les parties prenantes de l'évaluation • Produire des formes attractives/opérationnelles/ lisibles
Organisation de l'Agence	<ul style="list-style-type: none"> • Administrateurs, chercheurs, équipe France Stratégie, SFE • 3 profils d'acteurs : <ul style="list-style-type: none"> - profil conseil/formation : accompagnement et formation des parlementaires - profil recherche : travail de recherche et expertise scientifique - profil communication/sensibilisation et relations institutionnelles

(1) Première conférence des réformes, Proposition des groupes de travail, p. 194 et 195.

Proposition n° 7 : doter le Parlement d'une agence d'évaluation autonome, disposant de pouvoirs d'enquête et chargée de :

– à l'initiative des commissions saisies au fond : contre-expertiser les études d'impact accompagnant les projets de loi et évaluer l'impact des propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et des amendements substantiels

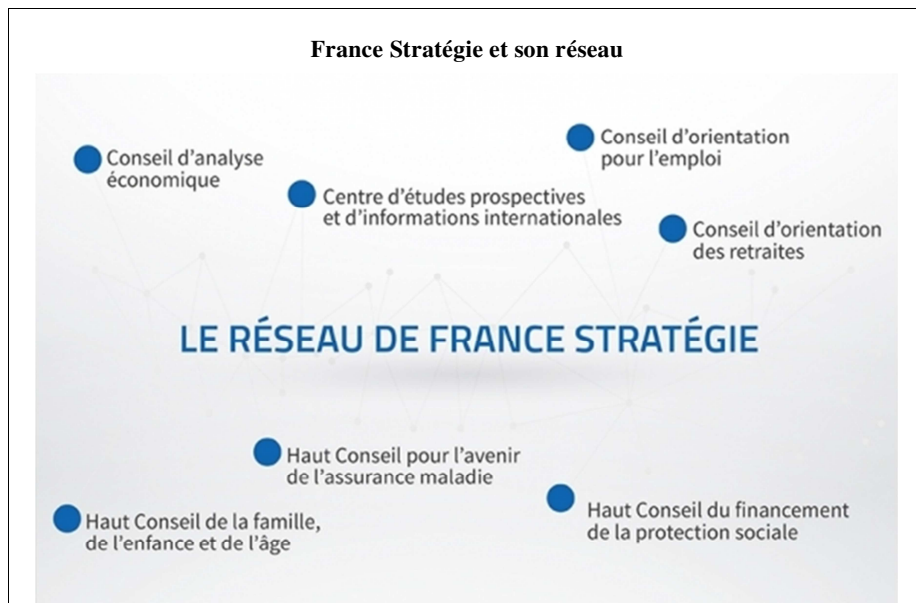
– à l'initiative des instances de contrôle ou d'évaluation : établir la faisabilité des demandes d'évaluation *ex post*, en proposer la méthode et en assurer la réalisation en interne ou par recours à un prestataire extérieur

– promouvoir la compétence en évaluation au sein du Parlement, en développant des programmes et des outils de formation à destination des parlementaires, de leurs collaborateurs et des services des assemblées.

La proposition avancée par le Président de l'Assemblée nationale, M. François de Rugy, de rattacher France Stratégie au Parlement permettrait d'atteindre le but recherché par les rapporteurs.

Comme le montre l'encadré ci-dessous, hors organismes associés, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective était doté en 2016 d'un budget de 12,5 millions d'euros (montant exécuté en 2016), dont 8,5 millions d'euros de dépenses de personnel et 4 millions d'euros de dépenses de fonctionnement, notamment pour financer des études. Le nombre de ses emplois budgétaires était de 95,8 EPT au 31 décembre 2016, dont une quarantaine d'experts permanents et une quinzaine de conseillers scientifiques.

France Stratégie a d'ores et déjà une expérience dans l'évaluation de mesures législatives, puisqu'elle est chargée de l'évaluation du crédit d'impôt compétitivité emploi (CICE) depuis 2015, du crédit d'impôt recherche (CIR) depuis 2016 et, depuis 2017, des mesures contenues dans les ordonnances réformant le code du travail.



● **Les missions :**

Héritière du Commissariat au Plan fondé en 1946, France Stratégie est un organisme de réflexion, d'expertise et de concertation, autonome, rattaché au Premier ministre. Chargée d'inventer les politiques publiques de demain et d'animer le débat public, France Stratégie a quatre missions :

- évaluer les politiques publiques par l'analyse et la production de diagnostics ;
- débattre avec des parties prenantes issues de la recherche, de la sphère publique, des partenaires sociaux et de la société civile ;
- anticiper les défis et les mutations par l'élaboration de scénarii de moyen et long terme ;
- renouveler le débat et l'action publics.

● **Les organismes associés :**

France Stratégie travaille en réseau avec sept organismes associés à compétences sectorielles :

- le Conseil d'analyse économique (CAE), constitué d'économistes universitaires et de chercheurs reconnus qui réalisent des analyses économiques ;
- le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII) qui produit études, recherches, bases de données et analyses sur les grands enjeux de l'économie mondiale ;
- le Conseil d'orientation pour l'emploi (COE), lieu de débat entre les principaux acteurs du marché du travail qui a pour objectif d'établir des diagnostics et de formuler des propositions de réforme ;
- le Conseil d'orientation des retraites (COR) dans le cadre duquel s'organise la concertation entre les principaux acteurs du champ des retraites, qui suit l'évolution des

régimes et fait des propositions pour assurer leur solidité financière et leur fonctionnement solidaire ;

– le Haut Conseil pour l’avenir de l’assurance maladie (HCAAM), instance de réflexion et de propositions portant sur les évolutions envisageables des politiques d’assurance maladie ;

– le Haut Conseil de la famille, de l’enfance et de l’âge (HCFEA) qui apporte aux pouvoirs publics une expertise prospective sur les questions liées à la famille et à l’enfance et à l’adaptation de la société au vieillissement ;

– le Haut Conseil du financement de la protection sociale (HCFi-PS), chargé d’établir un état des lieux du système de financement de la protection sociale et de formuler des propositions d’évolution.

En 2018, France Stratégie accueillera en outre le Conseil national de la productivité prévu dans chaque État membre de la zone euro par le Conseil européen du 20 septembre 2016.

● **Organisation et moyens :**

Par le décret du 24 mars 2017, France Stratégie a vu ses règles de fonctionnement actualisées. Ce décret prévoit d’une part qu’une charte, approuvée par le Premier ministre, précise les principes établissant l’autonomie et la responsabilité éditoriale de l’institution et, d’autre part, la coordination du réseau des organismes associés autour d’une programmation annuelle des travaux.

France Stratégie est composée d’une équipe de plus de 40 experts permanents (économistes, juristes, ingénieurs, sociologues, politistes...), de 15 conseillers scientifiques qui travaillent au sein de quatre départements sectoriels, et de 20 agents affectés aux fonctions support (RH, finances, affaires intérieures et archives).

Le budget exécuté de France Stratégie et de son réseau pour 2016 est retracé dans le tableau suivant.

	Titre 2 Dépenses de personnel		Titre 3 Dépenses de fonctionnement
	CP en €	ETP	CP en €
France stratégie	8 445 671	95,8	4 012 025
CEPII	2 173 641	32	985 949
CAE	539 631	5	303 060
COR	813 465	7	154 317
COE	484 452	5	266 046
HCFEA	239 013	1,5	123 288
HCAAM	442 730	3,5	83 932
HCFIPS	396 231	2	48 434
CNI			1134
TOTAL	13 534 834		5 978 185

Source : réponse au questionnaire du rapporteur spécial des crédits des services du Premier ministre – projet de loi de finances pour 2018

V. MIEUX ÉVALUER, QU'EST-CE QUE CELA SIGNIFIE ?

1. Créer un cercle vertueux de l'évaluation

L'EPP recouvre des temporalités variées. On distingue en effet trois grandes catégories d'évaluation, *ex ante*, *in itinere*, *ex post* :

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

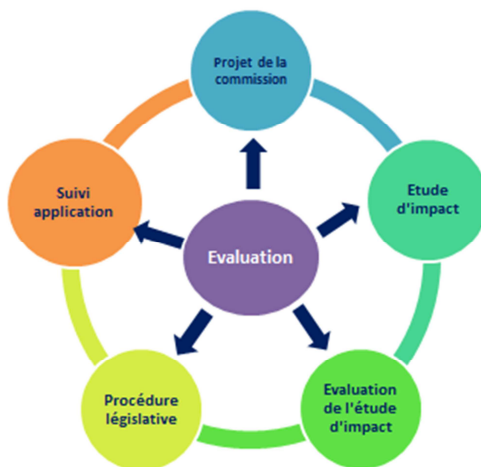
– l'évaluation *in itinere* ou évaluation intermédiaire est effectuée tout au long du déroulement d'une politique, d'un programme, d'une action. Instrument de pilotage, elle vise à s'assurer que l'on reste bien sur la trajectoire prévue et propose d'éventuelles actions correctives en termes de cohérence et de pertinence, ainsi que les premières appréciations sur l'efficacité de la politique considérée. L'évaluation intermédiaire porte sur un moment précis, fournit en quelque sorte une photographie, un bilan de la politique examinée ;

– l'évaluation *ex post* est effectuée *a posteriori*, à la fin ou après la fin d'une action publique. Il s'agit d'une étude qui vise à tirer rétrospectivement les enseignements d'une politique parvenue à maturité, à mesurer les impacts globaux d'un dispositif étudié et suffisamment ancré dans le temps pour permettre le travail d'évaluation. Ce type d'évaluation permet aussi d'apprécier le niveau de convergence et/ou de divergence constaté entre les résultats effectivement obtenus et les objectifs initialement fixés.

Les conséquences de ces différentes temporalités doivent pouvoir être tirées dans le processus d'élaboration de la loi. Celui-ci aurait en effet avantage à s'organiser autour d'un « cycle vertueux de l'évaluation », passant d'une analyse *a priori* au moment de la préparation de la loi à une analyse *a posteriori* au stade de la mesure de son impact en vue d'une nouvelle réforme législative qui fera à son tour l'objet d'une évaluation *a priori* et ainsi de suite.

Les instances européennes ont synthétisé ce cycle vertueux dans le schéma ci-dessous.

LE CYCLE VERTUEUX EUROPÉEN



L'évaluation est une procédure désormais solidement ancrée dans le fonctionnement de l'Union européenne. Le premier accord interinstitutionnel dénommé « Mieux légiférer » remonte à 2003, et l'évaluation *ex ante* y était déjà présentée comme un moyen d'aboutir à une réglementation plus adaptée aux besoins. L'actuelle Commission Juncker a repris le flambeau en présentant en mai 2015 un nouveau paquet « Mieux légiférer », suivi d'un nouvel accord interinstitutionnel adopté le 13 avril 2016.

En substance, le cycle de production de la législation européenne repose sur deux piliers :

- l'évaluation précède toute initiative législative ;
- la production législative suit un cycle continu de la conception à la mise au point, et de l'application à la révision.

En France, ce cercle vertueux n'est pas encore complètement transcrit dans les normes qui régissent la fabrique de la loi : si, depuis 2009, il existe une évaluation *ex ante* des projets de loi (les études d'impact), ce dispositif mérite d'être amélioré et aucune procédure d'évaluation *ex post* de la législation n'est prévue.

2. Améliorer l'évaluation *ex ante*

Près de dix ans après leur institution en 2009, le contenu des études d'impact, qui ne sont obligatoires que pour les projets de loi, ne répond pas aux attentes des parlementaires, tous sont d'accord sur ce point. D'ailleurs, le Sénat a adopté le 7 mars dernier une proposition de loi organique visant à améliorer la qualité des études d'impact des projets de loi. Son rapporteur, M. Jean-Pierre Sueur, recommande que ces études comportent des évaluations faites par des

organismes indépendants, afin de renforcer l'objectivité de l'information du Parlement sur les conséquences des projets de loi, et que le délai d'examen des études d'impact soit allongé, pour qu'une contre-expertise soit menée. Il considère que « *l'impact de la loi est justement l'objet du débat parlementaire* ». L'accord des deux chambres sur l'importance des études d'impact renforce la légitimité de leurs demandes en la matière.

Les études d'impact sont prévues par la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 qui, sur le fondement du troisième alinéa de l'article 39 de la Constitution introduit par la révision de 2008, fait obligation au Gouvernement de transmettre au Parlement une étude d'impact des projets de loi au moment de leur dépôt. Le contenu des études d'impact est défini par le texte organique qui énumère huit rubriques dont deux (évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales ; évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public) ressortissent de l'EPP (*cf.* encadré ci-dessous).

**Contenu des études d'impact
(article 8 de la loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009)**

- l'articulation du projet de loi avec le droit européen en vigueur ou en cours d'élaboration, et son impact sur l'ordre juridique interne ;
- l'état d'application du droit sur le territoire national dans le ou les domaines visés par le projet de loi ;
- les modalités d'application dans le temps des dispositions envisagées, les textes législatifs et réglementaires à abroger et les mesures transitoires proposées ;
- les conditions d'application des dispositions envisagées dans les collectivités régies par les articles 73 et 74 de la Constitution, en Nouvelle-Calédonie et dans les Terres australes et antarctiques françaises, en justifiant, le cas échéant, les adaptations proposées et l'absence d'application des dispositions à certaines de ces collectivités ;
- l'évaluation des conséquences économiques, financières, sociales et environnementales, ainsi que des coûts et bénéfices financiers attendus des dispositions envisagées pour chaque catégorie d'administrations publiques et de personnes physiques et morales intéressées, en indiquant la méthode de calcul retenue ;
- l'évaluation des conséquences des dispositions envisagées sur l'emploi public ;
- les consultations qui ont été menées avant la saisine du Conseil d'État ;
- la liste prévisionnelle des textes d'application nécessaires.

L'instauration des études d'impact a donné des résultats pour le moins décevants, qui ont été relevés par la mission d'information sur la simplification législative, présidée par Mme Laure de la Raudière et dont le rapporteur était M. Régis Juanico ⁽¹⁾, dont une grande partie des travaux était centrée sur les moyens juridiques d'améliorer la qualité des études d'impact. Cette analyse est

(1) Rapport d'information n° 2268 du 9 octobre 2014.

corroborée par plusieurs rapports publics du Conseil d'État qui ont dénoncé les carences des études d'impact.

Ces carences tiennent à un manque d'objectivité : les études d'impact sont préparées par le ministre porteur d'un projet de loi sans que le Parlement soit en mesure d'apporter un regard critique. De fait, la place accordée aux études d'impact lors des débats parlementaires est encore trop faible. En outre, la qualité de ces études est encore rarement invoquée dans le cadre du contrôle de la constitutionnalité de la loi : du 1^{er} septembre 2009 (date d'entrée en vigueur de la loi organique du 15 avril 2009) jusqu'à la fin de la XIV^{ème} législature, seules huit saisines du Conseil constitutionnel ont invoqué le manque de qualité de l'étude d'impact. De même, la procédure instituée en 2009 pour sanctionner l'absence d'étude d'impact ou l'indigence de celle-ci a été très peu mise en œuvre. Elle n'a été utilisée qu'une seule fois, par la conférence des présidents du Sénat, et, en l'espèce, le refus d'inscription à l'ordre du jour du projet de loi en cause a donné lieu, de la part du Conseil constitutionnel saisi par le Premier ministre qui contestait ce refus, à une fin de non-recevoir ⁽¹⁾.

Les rapporteurs sont convaincus de la nécessité de renforcer la légitimité, la qualité et le contrôle de l'évaluation *ex ante* : pour qu'elles jouent pleinement leur rôle, les études d'impact doivent devenir des évaluations *ex ante* à part entière. Cela suppose plusieurs modifications du dispositif actuellement en vigueur :

– les études d'impact doivent couvrir l'ensemble des initiatives appelées à modifier la législation, ce qui suppose d'en étendre le champ aux projets d'ordonnance, aux propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et aux amendements substantiels. En outre, les projets de loi d'habilitation, actuellement soumis à des études d'impact au contenu allégé, devraient faire l'objet d'une véritable évaluation d'impact ;

– les études d'impact doivent donner des arguments factuels (*evidence based*) pour montrer les insuffisances de la législation existante et justifier les bénéfices attendus des mesures proposées. À cette fin, elles doivent contenir :

- un recensement des évaluations *ex post* réalisées sur les mesures concernées par le projet ;
- l'indication de la méthodologie suivie, des qualifications des auteurs de l'étude et ses références bibliographiques ;
- des scénarios alternatifs ;

– la présentation et la discussion des études d'impact, en présence du ministre concerné, doivent faire l'objet de débats spécifiques en commission ou en

(1) Décision n° 2014-12 FNR du 1^{er} juillet 2014, rendue à propos de la présentation du projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral.

séance publique, en amont de la discussion générale des projets.

Proposition n° 8 : faire des études d'impact des évaluations *ex ante* à part entière :

- étendre les études d'impact aux projets d'ordonnance, aux propositions de loi inscrites à l'ordre du jour et aux amendements substantiels, et compléter le contenu des études d'impact prévues pour les projets de loi d'habilitation
- enrichir le contenu méthodologique des études d'impact
- prévoir des débats en commission ou en séance publique consacrés à l'examen des études d'impact.

3. Renforcer l'évaluation *ex post*

Lors des tables rondes animées par les rapporteurs, MM. Bernard Perret et Maurice Baslé ont affirmé l'un et l'autre qu'une évaluation de politique publique s'attachait systématiquement à en cerner les impacts et les effets, directs ou indirects. Les missions du Parlement en font donc une exigence en tant que mode de contrôle du Gouvernement, exigence d'autant plus nécessaire que des évaluations solidement étayées et concluantes lui serviront ensuite à voter une loi mieux calibrée. Cependant, pour être évaluée, une politique doit être « évaluable », ce qui implique que les parlementaires veillent à inscrire dans les textes des dispositions allant dans ce sens.

Or, aucune obligation n'existe *ex post* : la phase d'évaluation de l'impact de la loi n'est pas prévue dans le processus législatif.

Les rapporteurs proposent de combler cette lacune en généralisant les clauses d'évaluation inscrites dans la loi, prévoyant une mesure de l'impact des dispositions adoptées et précisant les objectifs, les critères et les délais de cette mesure d'impact. Il conviendrait en outre de favoriser l'inscription dans la loi de clauses de revoyure fixant les conditions de réexamen de tout ou partie de ses dispositions. Comme le montre le rapport du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation du Parlement de décembre 2017, cette proposition passe par une modification de la Constitution ⁽¹⁾.

Proposition n° 9 : instaurer une obligation pour le Gouvernement d'évaluer *ex post* la législation :

- généraliser les clauses d'évaluation inscrites dans la loi, prévoyant une mesure de l'impact des dispositions adoptées et précisant les objectifs, les critères et les délais de cette mesure d'impact
- prévoir que la loi peut comporter des clauses de revoyure fixant les conditions de réexamen de tout ou partie de ses dispositions dans un délai compris entre 2 et 4 ans.

(1) Première conférence des réformes, Propositions des groupes de travail, p. 219.

4. Mieux former les acteurs publics et sensibiliser les médias

La promotion et l'amélioration de l'EPP doivent faire partie du chantier de la transformation publique, en prenant toute leur place dans la modernisation de la formation des agents publics.

Cette évolution passe en particulier par l'application d'un principe de responsabilité (*accountability* en anglais) qui est au cœur du nouveau management public (NMP). Ce principe soumet l'activité des managers publics aux instructions du pouvoir politique en imposant une information systématique sur l'emploi des ressources et les résultats obtenus. Dans cette logique, les managers publics disposent d'une large marge de manœuvre pour gérer leur service en contrepartie de quoi leur responsabilité est accrue au titre de la performance et du résultat. Les managers sont évalués sur la base d'indicateurs et peuvent être pénalisés s'ils n'atteignent pas leurs objectifs. Le principe d'*accountability* s'appuie sur certains instruments, comme le plan ou contrat de gestion qui définit les attributions de chaque acteur, les objectifs et les moyens alloués ⁽¹⁾.

Ce principe suppose d'adapter en conséquence la formation des agents.

Sous-directeur de la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats, direction générale de l'administration et de la fonction publique, M. Xavier Maire a ainsi indiqué aux rapporteurs qu'un schéma directeur de formation a été établi, à l'échelle interministérielle, pour sensibiliser les encadrants aux nouvelles techniques de management et à l'utilisation d'outils innovants, tel le prototypage dans le cadre d'objectifs très opérationnels. Il a rappelé que la DGAFP est une direction d'état-major garante du statut de la fonction publique et de son évolution qui, depuis le décret du 22 décembre 2016, a le statut de DRH de l'État avec la mission de définir une doctrine RH et de la diffuser dans les différents ministères. À ce titre, elle élabore des guides et de nouveaux référentiels.

Les rapporteurs souhaitent que la refonte en cours des formations des agents publics soit l'occasion de renforcer l'apprentissage des principes et des méthodes de l'EPP, en particulier dans les enseignements dispensés à l'École nationale d'administration et dans les instituts régionaux d'administration. En outre, la formation continue et l'évaluation des cadres de la fonction publique doivent donner plus de place au recours à l'EPP et à l'utilisation des nouvelles techniques.

Proposition n° 10 : former et évaluer les agents publics :

– renforcer la place de l'évaluation des politiques publiques au sein de la formation initiale des agents publics, notamment dans le cadre des enseignements dispensés à l'École nationale d'administration et dans les instituts régionaux d'administration

(1) Catherine Fallon, Joël Ficet, Crise de la démocratie et nouveau management public, 2017

- former les cadres de la fonction publique aux différentes méthodes de l'évaluation des politiques publiques
- faire du recours à l'évaluation et à ses nouvelles techniques un élément d'évaluation des cadres de la fonction publique.

Par ailleurs, l'enjeu démocratique que constitue l'évaluation de politiques publiques nécessite que les médias s'emparent de cette discipline pour contribuer à la diffusion de la culture de l'évaluation et pour faire connaître les conclusions des évaluations menées.

Lors d'un table ronde animée par les rapporteurs, M. Marc Ferracci a insisté sur l'importance de l'implication des médias : le citoyen, pour se réconcilier avec l'action publique, a besoin d'une information claire et transparente sur l'impact des politiques publiques ; réhabiliter l'évaluation nécessite donc une acculturation des citoyens mais aussi des médias.

Les rapporteurs formulent une proposition dans le sens d'une sensibilisation et d'une association des médias à l'évaluation : en s'appuyant sur les ressources et les savoirs du Haut Conseil de l'évaluation des politiques publiques et sur l'accompagnement de l'agence de l'évaluation qu'ils proposent de créer (cf. propositions n° 3 et n° 7), une synthèse des évaluations de politique publique disponibles pourrait être mise à disposition des médias et un outil de sensibilisation (un vademecum sur l'évaluation des politiques publiques par exemple) pourrait être conçu à leur attention.

Proposition n° 11 : sensibiliser et associer les médias à l'évaluation, en s'appuyant sur les ressources et les savoirs du Haut Conseil de l'évaluation des politiques publiques et sur l'accompagnement de l'agence de l'évaluation (cf. propositions n° 3 et n° 7) :

- mettre à disposition des médias une synthèse des évaluations de politique publique disponibles
- concevoir un outil de sensibilisation des médias sur l'évaluation des politiques publiques.

5. Soutenir l'innovation pour recourir à des techniques centrées sur les utilisateurs : l'exemple du *design* des politiques publiques

Depuis une trentaine d'années, le modèle d'une administration détentrice d'un monopole de l'intérêt général est contesté, et il est devenu important, pour les nouveaux acteurs publics, de justifier les politiques qu'ils mettent en œuvre au regard de leurs bienfaits attendus. Cette évolution a fait naître une nouvelle façon de concevoir et de conduire les politiques publiques. L'administration s'est, dans un premier temps, bâtie sur le respect de la règle et des procédures, l'État se dotant, en conséquence, d'un appareil de contrôle performant (en particulier les juridictions financières et les inspections générales). Désormais, sous l'influence

des pratiques du secteur privé, elle va progressivement inclure le critère de résultats pour juger de son action ⁽¹⁾.

Ainsi, la nouvelle conception des politiques publiques débouche sur l'émergence d'un nouveau management public (NMP) qui tend à l'organisation la plus efficace possible de l'appareil administratif, en utilisant des concepts inspirés du secteur privé, tels que l'orientation-client, la responsabilisation des managers, la transparence, la mesure de la performance ou la participation.

Le NMP modifie significativement l'action publique en s'appuyant sur des pratiques industrielles ou commerciales (*design*, gestion de processus, gestion de projet), pédagogiques (gestion de groupe), ou des approches d'analyse des politiques publiques (suivi et évaluation, en particulier). Ce nouveau contexte oblige à repenser le rôle du décideur public et ses relations avec les agents et les autres parties prenantes.

Cette évolution trouve sa traduction dans le programme de transformation de l'administration baptisé « *Action publique 2022* », lancé par le Gouvernement en octobre 2017, dont l'objectif est d'interroger en profondeur les missions exercées par la puissance publique.

Action publique 2022

Cette démarche recouvre trois objectifs :

- améliorer la qualité du service rendu aux usagers, notamment en développant la relation de confiance avec les administrations ;
- offrir un environnement de travail modernisé aux agents publics, en les impliquant pleinement dans la définition et le suivi des transformations ;
- accompagner la baisse des dépenses publiques, avec un objectif de – 3 points de PIB d'ici 2022.

La démarche repose sur six principes clefs, issus notamment de l'expérience des précédents mouvements de réforme :

- un périmètre étendu à toutes les administrations publiques : l'État et ses opérateurs, les administrations de sécurité sociale, les collectivités territoriales ;
- une responsabilisation des ministères en tant que « chefs de file » des politiques publiques qu'ils conduisent ;
- la priorité donnée à la transformation numérique des administrations, notamment pour atteindre l'objectif fixé par le président de la République de 100 % de services publics dématérialisés à l'horizon 2022 ;
- la mobilisation de 700 millions d'euros sur les 5 années à venir pour la transformation publique, dont 200 millions d'euros dès 2018 ;
- l'implication des agents publics et des usagers du service public tout au long de la démarche, pour recueillir leurs propositions ;

(1) *Quadrant Conseil*, Nouveaux modes de conception des politiques publiques, 2016.

– un portage politique par le Président de la République et le Premier ministre.

Le programme « Action publique 2022 » est organisé en deux phases :

– une première phase de diagnostic ouvert et partagé d’octobre 2017 à mars 2018 avec :

- une revue des missions et de la dépense publique, menée par les ministres et par un comité indépendant (Comité Action Publique 2022 ou CAP22),

- cinq chantiers interministériels « boîtes à outils »,

- un Forum de l’action publique impliquant usagers et agents publics ;

– après les arbitrages du Président de la République et du Premier ministre, s’engagera, à partir de mars 2018, une phase d’élaboration puis de mise en œuvre opérationnelle des plans de transformation.

Le Forum de l’action publique a été lancé le 24 novembre 2017 afin de faire des agents publics et des usagers les premiers contributeurs de la transformation publique. D’une durée de trois mois, il repose sur deux piliers :

– un pilier numérique, avec une plateforme de consultation en ligne ouverte à tous pour donner une opportunité de parole libre aux Français – qu’ils soient agents ou usagers du service public – sur l’avenir des services publics ;

– un pilier territorial, avec une série de rencontres sur l’ensemble du territoire qui donneront l’occasion à des membres du Gouvernement, élus locaux, acteurs de terrain (chefs d’entreprise, associations, agents publics, etc.) ou encore étudiants, de débattre sans cloisonnement et de contribuer aux réflexions de manière innovante.

Le programme de transformation de l’action publique doit s’appuyer sur des techniques innovantes susceptibles d’impliquer les agents et les usagers, conformément à des principes clefs du plan « Action publique 2022 ». En particulier, le recours au *design* des politiques publiques aurait le mérite de développer des techniques centrées sur la participation des utilisateurs (agents publics et usagers du service public).

Cette méthode, initiée par le laboratoire d’innovation du gouvernement danois MindLab créé en 2000, consiste à appliquer les principes du *design* à la fabrique des politiques publiques, depuis la prise de décision jusqu’à l’impact de cette politique sur les bénéficiaires.

Par ses techniques créatives et une façon différente d’aborder les projets, le *design* des politiques publiques permet de mobiliser l’intelligence et l’expertise des agents et des usagers. Démarche globale de conception au croisement des arts, des techniques et des sciences humaines, il propose, par la visualisation, des solutions différentes pour améliorer l’usage d’un service et la qualité de vie en prenant en compte la réalité des usagers. À partir du regard des utilisateurs, le *design* associe ces derniers à la recherche, en rendant visuels et compréhensibles des problèmes complexes, et en testant des solutions innovantes à l’aide de prototypes et d’essais.

Le *design* des politiques publiques repose sur quatre principes ⁽¹⁾ :

– l’observation et l’immersion (rencontrer et se mettre à la place de l’usager) ;

– la co-construction de solutions entre les agents et les usagers, en faisant appel à leur créativité (ateliers de travail, expositions publiques...) ;

– plutôt que d’imaginer le déploiement à grande échelle d’une solution innovante, le *design* privilégie le test et des adaptations progressives. Tester, expérimenter à peu de frais, c’est aussi reconnaître le droit à l’erreur et l’adaptation permanente du service rendu ;

– le recours à des outils créatifs pour rendre visibles et tangibles des choses complexes – un processus administratif, un ensemble de données... – au moyen d’illustrations, de schémas, de maquettes mêlant ressources numériques et écritures manuscrites.

Les acteurs du *design* des politiques publiques sont des designers, des sociologues, des architectes et des urbanistes, des professionnels des réseaux sociaux, des vidéastes-ethnologues, des journalistes participatifs et des philosophes, mais également les agents publics et les usagers.

En s’appuyant sur les pratiques du terrain, l’exercice consiste à dialoguer avec les usagers et à partager les points de vue grâce aux techniques de représentation et de matérialisation, en les mettant rapidement à l’épreuve de la réalité au travers de tests.

Mmes Brigitte Menguy et Delphine Gerbeau ⁽²⁾ présentent les trois étapes qui permettent d’appliquer la méthode du *design* aux politiques publiques afin d’impulser créativité, décloisonnement des structures et travail collectif dans des services opérationnels :

– *l’immersion* a vocation à se placer « dans la peau de l’usager » dont les besoins sont définis : durant cette séquence, de deux à sept jours, organisée avec des designers et les agents du service concerné, les usagers sont écoutés, les lieux photographiés, les objets dessinés afin de ressentir le contexte et les problématiques du service public à réformer. Selon Benoît Landau, chargé de mission « innovation publique » à l’ex-SGMAP, « *en se mettant dans la peau de l’usager, en dessinant son parcours, l’agent va pouvoir identifier les problèmes qui lui étaient jusqu’alors, de par sa position, invisibles, et des pistes de solutions vont lui apparaître parfois très rapidement* » ;

– *l’intelligence collective* : cette phase rassemble une pluralité d’acteurs issus d’organisations et de métiers différents (agents, utilisateurs, associations,

(1) *Quadrant Conseil*, Nouveaux modes de conception des politiques publiques, 2016.

(2) *Brigitte Menguy et Delphine Gerbeau*, Faire du design de service public, oui, mais comment ?, *La Gazette des communes*, 25 juillet 2017.

chercheurs, entreprises, experts...), sans prendre en compte leur position hiérarchique, pour mettre en synergie les éléments récoltés durant la phase d’immersion ; les acteurs effectuent de la co-conception ;

– *le prototypage* permet ensuite de concrétiser le projet et d’imaginer des propositions qui, sans être nécessairement abouties, seront expérimentées auprès des usagers et permettront de constater rapidement si telle proposition fonctionne ou pas, ce qui évite des investissements inutiles. À l’issue de cette séquence, des propositions sont faites aux élus, qui restent décisionnaires.

L’association « La 27^e région » présentée dans l’encadré ci-dessous utilise le *design* pour des projets d’accès aux services publics, qu’il s’agisse de services en ligne, de lieux d’accueil ou d’équipements (établissements scolaires, médiathèques, équipements culturels).

L’expérience de La 27^e région

Le laboratoire de transformation publique *La 27^e région* est une association soutenue par l’Association des régions de France, la Caisse des dépôts et consignations et neuf régions, dont l’objectif est d’outiller les décideurs publics pour concevoir des politiques publiques plus attractives.

Constatant que les grandes écoles forment les futurs élus et agents publics à de nombreuses compétences, la connaissance des institutions, la comptabilité publique, la gestion de projet aux enjeux du numérique mais ne leur apprennent pas à mettre en doute ces enseignements ni à les faire évoluer au regard des pratiques réelles, les initiateurs de ce laboratoire se sont interrogés sur la manière d’outiller les décideurs publics pour qu’ils soient en mesure de (re)concevoir des politiques publiques plus attractives.

La 27^e région produit et partage des connaissances et des propositions d’intérêt général, conduit des programmes de « recherche-action » visant à tester des méthodes innovantes avec les acteurs publics. Elle mobilise des compétences issues du *design*, de la conception créative et des sciences sociales (ethnographie, sociologie de terrain, observation participante) dont le point commun est de s’appuyer sur l’expérience des utilisateurs, agents et citoyens pour réinterroger les politiques publiques.

Lors d’une table ronde animée par les rapporteurs, M. Julien Defait, *designer* à « La 27^e région », a présenté un bilan de son expérience. Soucieuse de faire évoluer un management encore empreint d’une trop forte culture gestionnaire et d’une insuffisante prise en compte de l’humain, « La 27^e région » s’efforce de promouvoir des modes de management plus créatifs et inventifs dans la perspective de rendre l’administration plus « désirable ». L’action publique doit retrouver son rôle de garant de l’accès au droit et de lutte contre les inégalités, en s’appuyant sur des métiers réinventés. À cette fin, le projet « *Les éclaireurs* » réinterroge les rituels de l’action publique à l’aide de chercheurs et de praticiens concernés par une mission administrative précise. À l’appui de témoignages et de retours d’expérience, les designers essaient de réinventer des fonctionnements et des scénarios nouveaux.

Le programme prospectif « *Les éclaireurs* » de la 27^e région

La 27^e région a développé un programme prospectif appelé *Les Éclaireurs* pour imaginer l'administration de demain.

Dans cette perspective, dix sujets, formulés de manière à susciter le débat, mais relevant d'une problématique plus large (l'évaluation des politiques publiques, la participation citoyenne, l'achat public...), ont été retenus afin de proposer de nouveaux modes de fonctionnement de l'action publique.

Les travaux commencent par la constitution d'un groupe de 8 à 15 personnes – chercheurs, experts et praticiens du champ concerné – pour participer à un atelier créatif d'un jour et demi. Accompagnés par une équipe de designers et de spécialistes de l'action publique, ils identifient les grandes controverses du sujet choisi puis imaginent des outils et solutions innovants.

À l'issue de cette séquence, l'équipe s'efforce de traduire les propositions de scénario, sous la forme d'une courte vidéo et d'un livret lors d'une restitution publique au cours de laquelle les participants choisissent la solution qu'ils souhaitent expérimenter. Un kit de test est ensuite remis aux administrations partenaires afin qu'elles expérimentent le scénario retenu.

La première problématique traitée portait sur la manière de faire évoluer les pratiques évaluatives. Réunis dans le cadre d'un atelier d'une journée et demie, sept participants venus d'horizons différents ont décrypté les enjeux de l'évaluation et imaginé de nouvelles façons d'y répondre. L'équipe des *Éclaireurs* a ensuite construit un scénario autour d'un nouveau processus d'évaluation des politiques publiques destiné à créer confiance, curiosité et adhésion, à faciliter la mise en œuvre des préconisations et à éviter que les travaux des évaluateurs ne restent lettre morte.

Des propositions ont ainsi été formulées pour optimiser le recueil de données, la diffusion et l'enrichissement du rapport d'évaluation intermédiaire, la traduction des préconisations en actions, la diffusion du rapport final et du plan d'action.

Dans le cadre d'une mise en situation réelle, un prototype de mini-studio a, par exemple, été créé afin de permettre aux chargés d'évaluation de communiquer leurs observations tout au long du processus, au moyen de courtes vidéos réalisées à l'aide de téléphones mobiles ou de tablettes numériques.

Le dialogue entre évaluateurs et designers a conduit à formuler des propositions pour organiser des événements dédiés à l'évaluation et pour revoir les relations des évaluateurs avec la presse.

Les Éclaireurs se sont également penchés sur la mise en œuvre des nouveaux schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires, issus de la loi NOTRe, afin d'en faire des outils de projets appropriables, ouverts et réellement utilisés.

Ce travail, conduit avec le concours des régions Bretagne, Normandie et du ministère de la transition écologique et solidaire, a commencé par une série de questionnements : Comment faire du processus d'élaboration des schémas une véritable conversation interdisciplinaire et inter-administrations ? Comment passer d'une vision fondée sur les infrastructures à une vision fondée sur les usages ? Comment rendre compatible la fonction planificatrice du schéma avec un besoin d'adaptation continue ?

Une quinzaine de participants représentatifs de la diversité des parties prenantes du schéma régional ont ensuite participé à un atelier d'un jour et demi pour imaginer de nouvelles modalités d'élaboration du schéma. Une fois les propositions retravaillées, le scénario retenu sera prototypé et testé en 2018.

Les rapporteurs voient dans le développement de ces nouvelles techniques novatrices le moyen de renouveler l'EPP. Elles méritent en particulier d'être davantage utilisées pour trouver les vecteurs capables de sensibiliser les citoyens et les acteurs publics à l'évaluation, et pour impliquer les agents et les usagers dans l'EPP.

Proposition n° 12 : mettre les outils novateurs, comme le *design* des politiques publiques, au cœur de la transformation publique et du dialogue citoyen :

- imaginer une campagne de sensibilisation à l'évaluation associant citoyens et acteurs publics et un rendez-vous national de l'évaluation destiné à promouvoir son utilité auprès des citoyens et à fédérer ses acteurs
- promouvoir les évaluations de politique publique centrées sur l'implication des agents et des usagers.

VI. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES À L'ÉTRANGER : QUELLES SONT LES BONNES PRATIQUES ?

Les pays anglo-saxons et l'Union européenne ont développé des méthodes d'évaluation dont la France gagnerait à s'inspirer.

1. Les États-Unis : un contexte institutionnel propice à la culture de l'évaluation

Ainsi que le relève M. Bernard Perret⁽¹⁾, les États-Unis conservent une avance par rapport aux pays européens, leurs évaluations, de bonne qualité, mobilisant plus de personnels et suscitant souvent des débats autour des méthodes.

Selon lui, cette dynamique trouve son origine dans :

– la faible légitimité des interventions publiques qui doivent répondre à des objectifs précis en termes de moyens et de durée, ce qui facilite l'évaluation ;

– la rivalité entre les pouvoirs législatif et exécutif, ce dernier étant doté de faibles moyens permanents, ce qui ouvre un espace à l'évaluation ;

– l'influence de la recherche en sociologie, psychologie, sciences de l'éducation qui accordent une place importante à l'observation empirique, au recueil de données quantifiables et à la modélisation des comportements individuels ;

– des programmes publics qui sont souvent évalués exclusivement sur les avantages matériels, tangibles dont bénéficient les citoyens concernés.

Alors que, dans les années 1960, l'évaluation aux États-Unis était basée sur l'expérimentation et l'analyse quantitative, les méthodes d'évaluation sont aujourd'hui variées et intègrent les méthodes qualitatives et participatives, dans un contexte de pratique évaluative foisonnante.

Selon l'étude menée en 2013 par le cabinet conseil Deloitte⁽²⁾, les évaluations menées au niveau fédéral se caractérisent par une forte implication des parties prenantes et s'efforcent de respecter les principes de séparation du commanditaire et de l'évaluateur, de neutralité, de qualité et les standards internationaux d'évaluation.

Les évaluations conduites par le GAO (Government Accountability Office) dans le cadre de la revue des programmes sont conduites en cinq étapes : comprendre les objectifs, développer des questions pertinentes, définir une

(1) B. Perret, L'évaluation des politiques publiques, Ed. La Découverte.

(2) Regards croisés sur la démarche d'évaluation des politiques publiques – Benchmark international, Deloitte octobre 2013.

méthode pour chaque question, identifier les sources d'information et les modalités de leur collecte, développer une démarche d'analyse des données.

L'OMB (Office Management and Budget) a, pour sa part, développé une méthodologie d'autoévaluation des programmes (*Program Assessment Rating Tool – PART*) qui s'appuie sur un questionnaire en 25 points permettant une notation qualitative.

2. Le Royaume-Uni : des méthodes et des principes diffusés à l'aide de guides d'évaluation

Au Royaume-Uni, les méthodes et principes d'évaluation jugés pertinents sont diffusés dans le cadre de guides méthodologiques dont le *Green Book* du HM Treasury qui édicte des règles applicables aux évaluations *ex ante* et *ex post*, le *Magenta Book* qui présente les outils analytiques et les bonnes méthodes évaluatives ou le *Better Regulation Executive's Impact Assessment Tool* dont l'objectif est d'aider à la mesure d'impact des interventions publiques.

Les processus d'évaluation sont généralement conduits en huit étapes consistant à : définir les objectifs de la politique et les résultats attendus, considérer les conséquences de la mise en œuvre de la politique au regard de la faisabilité de l'évaluation, identifier les objectifs et questions de l'évaluation, sélectionner une approche d'évaluation, identifier les données nécessaires, identifier les ressources nécessaires et les modalités de gestion, conduire l'évaluation et enfin, utiliser et diffuser les résultats de l'évaluation.

3. L'Union européenne : l'analyse d'impact comme outil d'amélioration de la législation

Les instances européennes ont réorganisé leur procédure d'examen des textes depuis une quinzaine d'années, afin de « mieux légiférer », selon les termes mêmes du programme de réformes engagées. Il s'agissait d'abord de légiférer moins dans le souci de respecter les principes de subsidiarité et de proportionnalité, autrement dit de n'adopter des règles de droit européennes que lorsque le niveau national est inopérant et insatisfaisant. Le dernier accord interinstitutionnel « Mieux légiférer » du 12 avril 2016, conclu entre la Commission européenne, le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne, désigne l'analyse d'impact comme un des outils à la disposition des institutions pour les aider à prendre des décisions éclairées et tendre vers l'objectif d'une législation claire, simple et efficace.

a. L'évaluation ex ante, étape liminaire de la procédure législative

L'un des buts du nouvel accord est de généraliser l'étude d'impact tout au long de la procédure législative. Aussi le nouvel accord a-t-il élargi la gamme des instruments soumis à étude d'impact de la part de la Commission : « *La Commission procédera à une analyse d'impact de ses initiatives législatives et*

non législatives, de ses actes délégués et de ses actes d'exécution qui sont susceptibles d'avoir une incidence économique, environnementale ou sociale importante ». Il s'agit désormais d'une obligation et non plus d'une faculté.

En revanche, le Parlement et le Conseil peuvent, « *lorsqu'ils le jugent approprié* », effectuer « *des analyses d'impact des modifications substantielles qu'ils apportent à la proposition de la Commission* ».

Critères de qualité des analyses d'impact européennes

Les propositions de la Commission – et par définition les analyses d'impact qui les accompagnent – doivent respecter les obligations établies par le traité eu égard (entre autres) :

- aux droits fondamentaux, dont ceux consacrés par la charte des droits fondamentaux, la non-discrimination et la citoyenneté européenne (article 6 du traité sur l'Union européenne et articles 10 et 18 du traité FUE) ;
- aux exigences du cadre financier pluri-annuel (CFP) et des procédures budgétaires (article 310, paragraphe 4, du traité FUE) ;
- au principe de précaution (article 191, paragraphe 1, du traité FUE) ;
- aux charges qui peuvent résulter de l'absence d'action dans le domaine de la politique environnementale (article 191, paragraphe 3, du traité FUE) ;
- aux exigences liées à la promotion d'un niveau d'emploi élevé, à la garantie d'une protection sociale adéquate, à la lutte contre l'exclusion sociale ainsi qu'à un niveau élevé d'éducation, de formation et de protection de la santé humaine (article 9 du traité FUE) ;
- aux exigences liées à la protection des consommateurs (article 12 du traité FUE) ;
- aux conditions nécessaires à la compétitivité de l'industrie de l'Union (article 173 du traité FUE) ;
- aux incidences sur les pays en développement (article 208 du traité FUE).

Parmi les exigences posées par le Parlement figurent également :

- une consultation publique transparente et ciblée, associant les autorités régionales et locales ;
- une démarche rigoureuse, objective et exhaustive ;
- un choix suffisant de scénarios et d'options stratégiques (en ce compris l'option consistant à ne rien faire) ;
- une justification des options retenues au regard des principes de subsidiarité et de proportionnalité ;
- une analyse équilibrée des incidences dans les piliers économique, social et environnemental et sur la santé publique ;
- une consultation plus approfondie des parties prenantes avant même la préparation de l'analyse d'impact pour pallier une éventuelle absence de méthode ou de données ;
- la prise en considération d'autres critères d'évaluation tels que :
 - . les incidences en dehors de l'Union, y compris sur le commerce international ;

- . les incidences sur les quatre libertés du marché intérieur (« test du marché unique ») ;
- . les conséquences pour les PME et les microentreprises (test PME) ;
- . les effets régionaux et locaux ;
- . les incidences en termes de charges administratives ;
- . l'objectif d'assurer une application efficace dans les États membres ;
- . dans la mesure du possible, des critères qualitatifs tels que les incidences sur les groupes sociaux vulnérables (étalonnage des performances sociales) ou l'égalité des genres.

Source : Parlement européen, conférence des présidents de commission, Guide pratique des analyses d'impact, Lignes directrices à l'intention des commissions.

b. Le contrôle qualité de l'évaluation ex ante à la Commission européenne

En 2006, une instance unique a été créée au sein de la Commission pour vérifier la qualité des études d'impact produites par l'ensemble des services. Le contrôle était relativement strict puisque, en 2013, 40 % des études présentées pour la première fois avaient été rejetés. Elles doivent alors être revues de façon à respecter les critères requis.

Les avis de ce comité, transformé depuis le 1^{er} juillet 2015 en comité d'examen de la réglementation (*cf.* ci-dessous) sont transmis en même temps que les projets au Parlement et au Conseil et sont publiés. Sous la Commission précédente, il est arrivé qu'un projet soit communiqué au Parlement assorti d'un avis négatif du comité d'analyse d'impact, mais il s'agit d'une exception.

Le Comité d'examen de la réglementation de la Commission européenne (CER)

Dès 2006, la Commission avait créé en interne une instance unique, le comité d'analyse d'impact, pour vérifier la qualité des études d'impact produites par l'ensemble des services. Le contrôle était relativement strict puisque, en 2013, 40 % des études présentées pour la première fois avaient été rejetés. En cas de refus, les études doivent être revues de façon à respecter les critères requis.

Pour lui garantir une plus grande indépendance, ce comité qui comptait uniquement des fonctionnaires des services, a été transformé en comité d'examen de la réglementation le 1^{er} juillet 2015. S'il est toujours présidé par un directeur général, il se compose désormais de trois fonctionnaires qui se consacrent à cette tâche à temps plein, et de trois experts provenant de l'extérieur. M. Thomas Delahais⁽¹⁾ a indiqué aux rapporteurs, au cours d'une des tables rondes, que, la première année, le comité avait conclu que 70 % des études qui lui avaient été soumises n'étaient pas capables de définir l'opportunité d'une action de la Commission européenne.

Les avis du CER se rangent en trois catégories :

(1) Associé au cabinet *Quadrant Conseil*, chargé de la méta-évaluation des travaux du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP).

- avis négatif : l'étude retourne d'où elle vient pour être améliorée ;
- avis positif avec des réserves : l'avis tout comme les réserves sont publiés après que la direction qui en est à l'origine a expliqué les mesures qu'elle a prises pour y remédier, ou les raisons pour lesquelles il n'est pas possible de faire mieux, puis le tout est transmis au Parlement ;
- avis positif : l'étude d'impact est transmise avec le projet au Parlement.

La Commission, si elle le juge utile, par exemple dans le cas d'une modification substantielle d'un projet, peut procéder à des études complémentaires de sa propre initiative, ou à la demande du Parlement ou du Conseil. L'étude complémentaire est soumise aux mêmes règles de publicité.

c. Une évaluation ex post à parfaire

L'accord interinstitutionnel est plus lacunaire, s'agissant des évaluations *ex post*. Il se contente de rendre possible leur réalisation : « *Dans le cadre du cycle législatif, les évaluations de la législation et des politiques existantes, fondées sur l'efficacité, l'effectivité, la pertinence, la cohérence et la valeur ajoutée, devraient servir de base aux analyses d'impact des différentes options envisageables pour la mise en œuvre d'autres actions. Pour soutenir ces processus, les trois institutions conviennent de fixer, le cas échéant, des exigences en matière d'information, de suivi et d'évaluation dans la législation [...]. S'il y a lieu, ces exigences peuvent contenir des indicateurs mesurables pour servir de base à la collecte d'éléments attestant l'impact de la législation sur le terrain.* »

VII. ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET NUMÉRIQUE : LA TRANSFORMATION NUMÉRIQUE EST-ELLE UNE OPPORTUNITÉ ?

Les personnes entendues par les rapporteurs ont souligné les conséquences du phénomène récent de massification des données sur la manière de concevoir et de mener l'EPP. Ils y voient une triple opportunité :

– une extension du champ de l'EPP : alors que l'EPP reste une pratique d'experts, elle sera fatalement bousculée par le dynamisme dont font preuve les *civic tech*, qui mettent les potentialités offertes par les nouvelles technologies au service de la démocratie, que ce soit en informant les citoyens ou en sollicitant leur avis. M. François de Dorlodot, associé chez KPMG, considère que l'arrivée des données massives élargira substantiellement le champ de l'EPP, qui est encore à court de données dans bien des domaines, et qu'elle fera davantage appel aux consultations citoyennes ;

– une EPP plus ouverte et continue : M. Henri Verdier, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication, estime qu'à l'ère de la donnée omniprésente, l'EPP se pose en des termes nouveaux parce que l'enjeu est désormais de partager des référentiels, des modèles, d'organiser des voies de retour rapides, de permettre à des gens de se coaliser, et de partager plus bas dans l'échelle de l'organisation du savoir autrefois réservé à la hiérarchie : « *il faut trouver une évaluation plus distribuée, ouverte et continue* » au service de politiques publiques plus rationnelles ;

– un lien entre l'administration et la société civile : Mme Suzanne Vergnolle, administratrice de l'association *Regards Citoyens*, voit dans le *big data* un moyen d'instaurer une véritable collaboration entre société civile et acteurs publics en lui fournissant un vrai pouvoir d'évaluation des politiques publiques.

La massification des données dans un contexte politique recouvre deux notions bien distinctes : le *big data*, c'est-à-dire la production de données de toute sorte qui échappe presque entièrement aux États et l'*open data* qui, au contraire, les concerne exclusivement puisqu'il s'agit de la mise à disposition des données qu'ils collectent et conservent.

1. Le *big data*

a. Définition et caractéristiques

Le phénomène du *big data*, ou « mégadonnées », se caractérise par la multiplication sans précédent non seulement des données, mais aussi de leurs producteurs, parmi lesquels le secteur privé est largement dominant. Les spécialistes définissent le phénomène des mégadonnées par quatre critères, les quatre V, à savoir :

– le volume : à elles seules, les unités de mesure donnent le vertige, ou perdent toute signification pour le profane, on parle d’une production annuelle supérieure à 1 zettaoctet (10^{24} octets) et il ne s’agit là que d’un flux ;

– la variété puisque les sources sont multiples. Les principales sont le web (journaux d’accès, réseaux sociaux, e-commerce, indexation, stockage de documents, de photos, de vidéos, *linked data*, etc.), l’internet et les objets communicants (puces RFID, réseaux de capteurs, journaux des appels en téléphonie) ; les sciences (génomique, astronomie, physique subatomique, climatologie) ; les données commerciales (historique des transactions dans une chaîne d’hypermarchés) ; les données personnelles (par exemple, les dossiers médicaux) ; enfin les données publiques (*open data*) ;

– la vélocité dans la mesure où les données peuvent être collectées en continu pour être traitées en temps réel ;

– la variabilité des données dont le format et le sens peuvent évoluer au fil du temps si bien que leur stabilité n’est pas toujours garantie.

M. Benoît Simon, directeur associé du cabinet Planète publique et membre de la Société française de l’évaluation, a présenté la typologie de l’évaluateur suédois Kim Forss. Il distingue quatre types de données : les données non structurées stockées intentionnellement (on les trouve sur les réseaux sociaux ou *via* les mobiles) ; les données non structurées stockées non intentionnellement (les *cookies*, les données liées aux transactions bancaires, etc.) ; les données tirées des algorithmes, qui vont permettre de faire de l’imagerie ou de la triangulation, etc. ; et enfin, les données de l’*open data* (les statistiques, les publications scientifiques, etc.).

b. Les implications pour l’évaluation des politiques publiques

Il en résulte un bouleversement de la manière de mener une EPP à trois titres :

– le *big data* apporte une masse d’informations à la disposition des évaluateurs qui retracent des comportements effectivement observés (et il n’est plus besoin d’interroger les personnes à ce propos, sinon sur leur motivation), et qui sont obtenues en continu ;

– les individus bénéficiaires, directs ou indirects, des politiques publiques peuvent aussi se transformer en pourvoyeurs de données, voire en évaluateurs ;

– les données peuvent être mobilisées à chacune des étapes de l’évaluation : cadrage, mesure d’impact ou pilotage. L’évaluation *in itinere* notamment se trouve dotée d’un outil supplémentaire puisque les données peuvent être exploitées en temps réel, réduisant ainsi les délais nécessaires aux ajustements et facilitant l’adoption de stratégies plus agiles.

Cette opportunité est cependant conditionnée par la capacité des évaluateurs à accéder et à traiter les « mégadonnées ». M. Benoît Simon a d'ailleurs souligné que la disponibilité des trois premières catégories identifiées par Kim Forss était pour le moins problématique⁽¹⁾, ce qui constitue un frein non négligeable à leur utilisation. Il s'agit par ailleurs de données de contexte, c'est-à-dire qu'elles ne sont pas directement reliées à une politique publique ou à un type de bénéficiaire. Ces données pourraient donc être utilisées notamment pour l'estimation d'impact, en particulier en amont, à condition qu'elles soient exploitables. M. Pascal Rivière, chef de l'inspection de l'INSEE, n'attend pas grand-chose du *big data* pour la statistique publique, et l'EPP en général, compte tenu de la rigueur qui leur est demandée. Les données sont un outil supplémentaire, selon M. Henri Verdier, pour sophistiquer les questions posées dans le cadre d'une évaluation, en remontant aux causes des phénomènes que les politiques entendent améliorer. M. Simon conclut que les données ne suppriment en rien le questionnement qui est la raison d'être de l'évaluation.

2. L'*open data*

L'*open data*, quant à lui, consiste à mettre à disposition des autres administrations et du public au sens le plus large l'ensemble des données collectées dans la sphère publique.

a. Des avancées indéniables dans la mise à disposition des données publiques, grâce à la loi pour une République numérique

- *Un accès étendu aux données publiques et aux données d'intérêt général*

L'ouverture des données publiques est un des axes forts de la loi du 7 octobre 2016 pour une République numérique (LRN), puisqu'elle devient la règle par défaut. « *Il s'agit de mettre à disposition des citoyens, des acteurs de la société civile et de l'économie, les données produites, collectées ou détenues dans le cadre d'une mission de service public et d'en autoriser la réutilisation à des fins privées ou commerciales* », précise le Conseil national du numérique dans son avis relatif au projet de loi.

La LRN marque le passage à une culture de la diffusion spontanée des informations publiques. En effet, comme le souligne Mme Lucie Cluzel-Métayer dans son analyse du texte, « *la loi oblige les administrations⁽²⁾ à publier en ligne les documents administratifs qu'elles détiennent et à les communiquer aux personnes qui en font la demande (CRPA⁽³⁾, art. L. 311-1), par courrier électronique si le format le permet (CRPA, art. L. 311-9). Elle leur impose, en*

(1) *Se poserait au moins la question de leur coût d'acquisition puisque ces données sont produites le plus souvent par de grands groupes privés.*

(2) *Toutes les administrations de plus de 50 agents (décret n° 2016-1922) à l'exception des collectivités locales de moins de 3 500 habitants.*

(3) *Code des relations entre le public et l'administration.*

outré, dès lors qu'ils sont disponibles sous format électronique, de publier en ligne les documents qui ont déjà fait l'objet d'une communication, ceux qui figurent au répertoire, mais aussi les bases de données et les données, mises à jour de façon régulière, dont la publication présente un intérêt économique, social, sanitaire ou environnemental (CRPA, art. L. 312-1-1). »⁽¹⁾

Pour faciliter l'accès des chercheurs aux données de certaines administrations, telles que la Caisse nationale des allocations familiales (CNAF) ou l'Agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS) qui ne font pas partie de la statistique publique, ces administrations pourront désormais consulter le comité du secret statistique⁽²⁾, quand il s'agira de « *traitements à des fins de recherche ou d'étude présentant un caractère d'intérêt public* ». Le comité pourra recommander le recours à « *une procédure d'accès sécurisé aux données présentant les garanties appropriées* », son avis devant tenir compte « *des enjeux attachés aux secrets protégés par la loi, notamment la protection de la vie privée et la protection du secret industriel et commercial* », ainsi que « *de la nature et de la finalité des travaux pour l'exécution desquels la demande d'accès est formulée* ». Ce passage par le comité du secret statistique, en leur fournissant une caution juridique et technique, incitera les administrations à autoriser l'accès à leurs bases de données.

- *La libre réutilisation des données*

La LRN affirme le principe de la libre réutilisation des informations contenues dans les documents communicables. S'il subsiste des exceptions comme dans le cas où la communication n'est pas un droit, la LRN étend la règle aux données des services publics industriels et commerciaux. Ainsi, toutes les données de l'INSEE sont désormais accessibles gratuitement depuis le 1^{er} janvier dernier avec la mise à disposition gratuite du répertoire des entreprises SIRENE®. La mise à disposition des données est d'ailleurs devenue au fil du temps une activité à part entière de l'INSEE, alors que sa partie recherche s'est émancipée avec la création de l'établissement public Groupe des écoles nationales d'économie et de statistique. L'INSEE n'a plus le monopole d'accès aux données.

- *La création d'un service public de la donnée (SPD)*

Toutes les administrations devront apporter leur concours au SPD. Il s'agit d'un service visant à mettre à la disposition de tous des données de référence, en vue de faciliter leur réutilisation. Son rôle est, non pas de créer de nouvelles données, mais d'offrir à tous une ressource fiable, authentifiée par la puissance

(1) Lucie Cluzel-Métayer, « La loi pour une République numérique : l'écosystème de la donnée saisi par le droit » in AJDA n° 6, 20 février 2017, p. 340.

(2) Le comité du secret statistique veille au respect des règles du secret statistique et donne 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. Il remplit le même rôle pour les données fiscales (article L. 135 D du livre des procédures fiscales). Les compétences du comité du secret statistique sont fixées par la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.

publique. Ses modalités sont définies dans le décret n° 2017-331 du 14 mars 2017, qui précise l'organisation de la mission de service public relative à la mise à disposition des données de référence en dressant la liste de ces données, en fixant les critères de qualité et en précisant le rôle des administrations concernées.

- *Des avancées concrètes pour les chercheurs*

La loi facilite l'appariement des données, notamment à partir du numéro d'inscription (NIR) au répertoire national d'identification des personnes physiques, qui est nécessaire pour mener certains travaux de recherche. Une simple déclaration auprès de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) suffit désormais pour les travaux de statistique publique, qui se transforme en autorisation pour les travaux de recherche scientifique ou historique. Il fallait auparavant, pour ces derniers, un décret en Conseil d'État.

L'utilisation du numéro d'inscription au répertoire (NIR)

L'article 34 de la loi pour une République numérique donne la possibilité d'utiliser le NIR, le numéro de sécurité sociale crypté, ce qui permet le croisement de bases de données de nature très diverse et offre une source d'information extraordinairement riche.

Toute personne née en France métropolitaine et dans les départements d'outre-mer (DOM) est inscrite au répertoire national d'identification des personnes physiques (RNIPP). L'inscription à ce répertoire entraîne l'attribution du numéro d'inscription au répertoire (NIR) qui est utilisé notamment par les organismes d'assurance maladie, c'est pourquoi il est communément appelé numéro de sécurité sociale. Il donne donc accès à quantité d'informations confidentielles, relatives à la santé, aux droits à la retraite et aux prestations familiales. Les données triées sur ce critère offrent donc une masse d'informations considérables aux administrations et aux chercheurs en sciences sociales.

Les informations doivent pouvoir être utilisées à des fins de recherche mais après un traitement assurant que les individus composant les échantillons ne peuvent pas être identifiés. Aussi les appariements autorisés se font-ils après un cryptage du NIR à partir d'une clef d'appariement non signifiante (CSNS), propre à chaque projet de recherche.

Les résultats de travaux de recherche financés à plus de 50 % par des fonds publics pourront être mis en ligne en libre accès par leurs auteurs, après une période d'embargo de six à douze mois. Cette mesure facilitera la libre diffusion de résultats de recherche, qui était auparavant souvent restreinte et concentrée par les éditeurs. La loi autorise également la fouille de textes et de données en ligne, une pratique essentielle dans le cadre notamment de recherches en sciences humaines et sociales, pratique jusqu'ici interdite et qui doit permettre à la France de rattraper son retard sur ce sujet.

Élargissement du dispositif d'accès des chercheurs aux données, prévu par la loi pour une République numérique

L'État, ses établissements publics, les collectivités territoriales et leurs groupements disposent d'un patrimoine de données de très grande valeur. La partie *open data* est mise à disposition des personnes extérieures à l'administration, notamment pour les besoins de la recherche scientifique. Mais de nombreuses bases de données comportent des secrets protégés par la loi (vie privée, secret industriel et commercial, etc.) : elles ne peuvent alors être publiées en ligne que sous une forme agrégée ou fortement anonymisée. Le contenu exhaustif de ces bases de données n'est donc pas communicable, mais il le devient à l'expiration des délais de libre communicabilité des archives publiques : l'article L. 213-2 du code du patrimoine fixe ces délais, et la disposition de la loi CADA codifiée à l'article L. 311-8 du code des relations entre le public et l'administration (CRPA) prévoit l'articulation entre le CRPA et le code du patrimoine.

Avant l'expiration des délais de libre communicabilité des archives publiques, la consultation de documents non-communicables est néanmoins possible : elle peut être autorisée en vertu de l'article L. 213-3 du code du patrimoine par l'administration des archives après accord de l'autorité qui a produit les documents. La demande doit être motivée et elle est satisfaite « *dans la mesure où l'intérêt qui s'attache à la consultation des documents ne conduit pas à porter une atteinte excessive aux intérêts que la loi a entendu protéger* ». 85 % des demandes faites dans le cadre de cette procédure d'accès anticipé aux archives publiques reçoivent aujourd'hui un accord.

Cette procédure, suivie par près de 3 500 personnes chaque année (chercheurs, généalogistes professionnels ou citoyens ordinaires devant faire valoir des droits), a été complétée dans le cas des grandes bases de données utilisées à des fins de recherche ou d'étude présentant un intérêt public, afin d'éviter un trop grand nombre de refus. Des administrations comme la CNAF, la CNAV ou l'ACOSS n'ont pas le statut de service statistique ministériel et ne pouvaient pas utiliser la procédure prévue pour la communication aux chercheurs des données statistiques : elles rencontraient ainsi certains freins pour développer l'accès des scientifiques à leurs données.

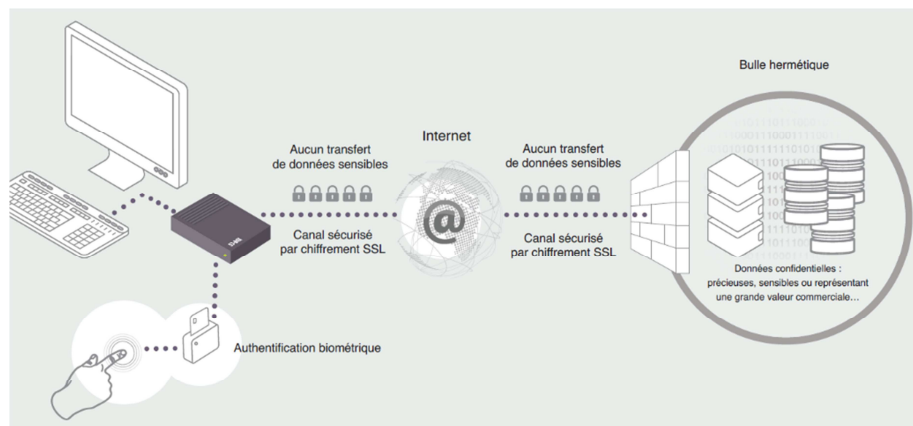
Afin de sécuriser les producteurs de ces grandes bases de données, la loi pour une République numérique a prévu une évaluation des demandes par un comité d'expertise et les conditions techniques d'un accès sécurisé aux données. Les administrations peuvent désormais émettre des avis favorables aux projets de recherche ou d'étude présentant toutes les garanties requises.

Le Comité du secret statistique, compétent pour les données couvertes par le secret statistique (article 6 *bis* de la loi du 7 juin 1951) et pour les données fiscales (article 104 de la loi du 22 juillet 2013 sur l'enseignement supérieur et la recherche), joue désormais le rôle de ce comité d'expertise : il peut être saisi dans le cadre d'un accès anticipé aux bases de données publiques, à la demande de l'administration productrice des données ou de l'administration des archives.

Ces dispositions sont de nature à transformer en profondeur les conditions de travail des chercheurs surtout que, depuis 2011, le centre d'accès sécurisé aux données (CASD) leur permet d'accéder à distance aux données individuelles de l'INSEE, des ministères de la justice, de l'éducation, de l'agriculture, des finances pour les données fiscales, et de la santé, sous réserve de respecter les règles de

confidentialité applicables aux données personnelles. En effet, le boîtier CASD permet l'accès depuis l'extérieur. Autrement dit, il n'est pas nécessaire de se rendre dans une *data room* pour avoir accès aux informations.

FONCTIONNEMENT DU CASD



Source : CASD.

À l'interface entre les producteurs qui déposent leurs données et leurs utilisateurs, le CASD propose un équipement garantissant un accès ultra-sécurisé et confortable aux données qui lui sont confiées, et permet leur appariement. Donnant accès à 247 sources de données, il a depuis son lancement géré ou hébergé 556 projets mobilisant 412 institutions utilisatrices et 1 519 utilisateurs.

M. Pascal Rivière a expliqué aux rapporteurs que ce centre, mis en place à l'initiative de l'INSEE, était unique au monde, et avait d'ailleurs été pris comme référence dans un rapport récent du Sénat américain.

b. Des marges de progrès

- *Une nécessaire acculturation de l'évaluation*

C'est à la racine qu'il faut introduire la notion d'évaluation. M. Henri Verdier a rappelé ce qui paraît une évidence, à savoir que jusqu'à présent, les politiques publiques ne sont généralement pas conçues pour être évaluées. M. Benoît Simon, rompu à l'exercice de l'EPP, a enfoncé le clou en déclarant qu'il avait mesuré combien les données de réalisation étaient encore lacunaires dans les systèmes d'information publics. D'une part, les bases ne sont pas toujours remplies correctement, à partir pourtant des mêmes définitions ; d'autre part, les systèmes d'information changent au fil des années et il n'est pas toujours possible de reconstituer les historiques, donc d'avoir un jeu de données stabilisées sur ce qu'a été concrètement l'action publique.

M. Henri Verdier constate que l'offre de données partagées croît mais que les demandes d'EPP ne s'en sont pas encore vraiment emparées. Les administrations ne s'intéressent pas suffisamment aux données disponibles. De fait, beaucoup d'évaluations ne sont pas très quantitatives. Les évaluateurs n'ont pas toujours le réflexe ou les outils intellectuels ou technologiques pour utiliser ces masses de données. C'est sans doute pourquoi l'EPP est restée en marge de l'élan imprimé par les tenants de *l'open government* qui sont convaincus que la transformation numérique sera un vecteur de transparence démocratique, de collaboration et d'intelligence collectives.

M. Maurice Baslé écrit dans son étude que « *les évaluations produisent des connaissances notamment sous la forme de données administratives, d'entretiens enregistrés ou retranscrits, de données d'enquête ou d'expérimentation, de comptes rendus de conférence de consensus. Ces "données pour évaluer" doivent être ouvertes, structurées et utilisées. Les évaluateurs doivent en conséquence disposer de plateformes ou de datathèques pour tirer parti de l'intelligence contenue dans les masses de données de suivi.* »

L'acculturation à l'évaluation passe aussi, comme l'a souligné Mme Vergnolle, par la création de passerelles entre l'État et les citoyens. Ils sont en effet, dans tous les cas de figure, des parties prenantes des EPP et méritent d'y être impliqués plus systématiquement. Or les nouvelles technologies leur offrent l'opportunité d'y jouer un rôle plus actif. C'est pourquoi il serait souhaitable, et cela entre tout à fait dans les missions d'ETALAB, de concevoir une application permettant aux citoyens d'évaluer les politiques publiques dont ils sont les usagers quotidiens. Les entrepreneurs d'intérêt général pourraient être appelés à prêter main forte à un tel projet. Ce programme, lancé par le Président de la République en 2016 pour favoriser l'engagement citoyen au sein de l'administration, permet de recruter, pour dix mois, des talents extérieurs à l'administration (onze en 2017 et vingt-sept en 2018), sélectionnés par un jury en fonction de leurs compétences numériques d'exception. Ils sont invités à relever des défis d'intérêt général (neuf en 2017 et treize en 2018) lancés par les ministères.

Proposition n° 13 : confier à ETALAB et au programme « Entrepreneurs d'intérêt général » la conception d'une application permettant aux citoyens d'évaluer les politiques publiques du quotidien.

- *Poursuivre l'ouverture des données*

Au cours des tables rondes, il est apparu que, même si les intentions étaient clairement affichées et les progrès incontestables, il restait du chemin à parcourir. M. Henri Verdier a reconnu que la donnée n'est pas toujours en ligne, que quand elle l'est, le public ne sait pas toujours qu'elle existe ; et que le chantier qui l'attend est immense. M. Xavier Ragot, président de l'Office français des conjonctures économiques, considère que l'accès aux données pour l'évaluation est problématique en France. L'INSEE et le Trésor ont des contraintes de

confidentialité qui rendent difficile l'accès aux données pour les évaluateurs même pour des sujets aussi importants que l'investissement des collectivités locales.

Les États-Unis ont institué une commission *ad hoc*, la *Commission on Evidence-Based Policymaking*, dont les membres étaient nommés par les responsables de la majorité et de l'opposition du Congrès. Elle a été dissoute après avoir remis son rapport en septembre 2017. Elle préconise la création d'un service public de la donnée, pour centraliser les données publiques et les rendre accessibles à tous ceux qui contribuent à améliorer la décision publique. La question du lien et de la fusion des fichiers administratifs à des fins d'évaluation est en effet essentielle, comme l'a relevé M. Stéphane Jacobzone, conseiller à la direction de la gouvernance publique de l'OCDE.

Un autre problème réside dans la mise à disposition des codes sources. Alors que depuis la loi pour une République numérique, elle est de droit, il a fallu des actions en justice pour obtenir celui d'APB et celui de l'impôt sur le revenu. Dans le domaine fiscal, ETALAB a pris l'initiative de lancer *OpenFisca*, un micro-simulateur des impôts et prestations en faveur des ménages, développé en partenariat avec France Stratégie, l'Institut d'économie publique (groupement d'intérêt scientifique entre le CNRS, l'EHESS et l'université d'Aix-Marseille) et l'IPP. Accessible à tous, il rend compte du système socio-fiscal et mesure notamment les effets redistributifs des réformes. Il s'agit d'un moteur *open source*, réutilisable librement et gratuitement, qui essaie de coder la loi et la doctrine socio-fiscale dans le but de faire des simulations et de construire des nouveaux services.

M. Simon Chignard, conseil stratégique de la mission ETALAB, a expliqué aux rapporteurs qu'*OpenFisca* est un outil qui, à condition que le projet de loi de finances soit formaté pour être compréhensible par le logiciel, permet de faire des évaluations *a priori* et de visualiser les impacts selon les règles envisagées. Il faut ouvrir non seulement les données mais aussi les codes et les modèles car la décision ne se nourrit pas que des données, elle a besoin aussi de tester différentes règles.

Le Sénat a voulu prendre l'initiative au cours de la discussion du projet de loi de finances pour 2018, en adoptant un amendement du président de la commission des finances, M. Vincent Eblé, qui demandait la communication du code source des mesures fiscales soumises au Parlement par le Gouvernement. Il faisait valoir que l'accès à cette information permettrait à la fois de tester les hypothèses sur lesquelles elles reposaient et de faciliter l'élaboration de contre-propositions alternatives. Le Gouvernement, de son côté, a expliqué que les codes sources étaient finalisés après le vote de la loi de finances, et que l'amendement était irréaliste, même s'il en comprenait l'intention et en approuvait l'objectif. L'article a été supprimé par amendement gouvernemental en deuxième lecture à l'Assemblée, aboutissant à un *statu quo*.

Les rapporteurs ne peuvent que reprendre cette initiative à leur compte

afin de progresser dans la communication des codes sources des mesures fiscales et sociales contenues dans les projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale. Plus largement, ils souhaitent que soit confiée à ETALAB la mission d'étudier les conditions d'un accès aux codes sources d'autres législations. Certaines sont déjà codées et il faudrait étudier l'intérêt qu'il y aurait à rendre leurs codes sources disponibles. D'autres n'ont pas encore été transcrites en langage informatique susceptible de rendre les simulations possibles et il faudrait donc vérifier la faisabilité d'une telle transcription.

Proposition n° 14 : à des fins d'évaluation des lois et des politiques publiques, rendre la législation accessible et exploitable par des simulateurs d'impact et de coût :

- pour la législation fiscale et sociale, élargir l'usage d'*OpenFisca* en prévoyant la publication des codes sources des modifications proposées *via* une annexe numérique jointe aux projets de loi de finances et de financement de la sécurité sociale
- pour les autres législations, confier à ETALAB la mission d'étudier l'opportunité et la faisabilité d'une transcription en codes sources accessibles
- favoriser le développement de modèles d'analyse et de simulation de politiques publiques.

VIII. ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE : COMMENT ASSOCIER LES CITOYENS ?

1. Améliorer la qualité et l'accessibilité des évaluations de politique publique

Dans son rapport publié en 2015⁽¹⁾, le Conseil économique, social et environnemental (CESE) voit dans l'évaluation un moyen, pour la puissance publique, de rendre compte aux citoyens de ce qu'elle fait. Il insiste donc sur la nécessité de présenter de façon synthétique et didactique les résultats de l'évaluation des politiques publiques, d'organiser des débats autour de ces résultats et d'en assurer la communication de façon fidèle et impartiale.

Pour remplir sa fonction auprès de l'opinion publique, l'EPP doit être guidée par un certain nombre d'exigences qui se traduisent par des principes et des règles d'organisation. Trois principes font l'objet d'un consensus et figurent dans la charte de la SFE.

a. L'indépendance

Dans son rapport, le CESE souligne que l'évaluation d'une politique publique n'est pas un exercice neutre : elle est en soi un acte politique. Dès lors, se pose la question de son indépendance. Une approche multidisciplinaire et multicritères, une pluralité d'expertises – pour prendre en compte les différents aspects de la réalité sociale, pour définir et mettre en œuvre les orientations décidées – sont donc considérées comme des éléments clé de la consolidation du statut de l'évaluation.

La charte de la SFE fait référence à la notion de distanciation, ainsi définie : « *L'évaluation est conduite de façon impartiale. Les personnes participant au processus d'évaluation à titre professionnel informent les autres partenaires de tout conflit d'intérêt éventuel. Le processus d'évaluation est conduit de façon autonome par rapport aux processus de gestion et de décision. Cette autonomie préserve la liberté de choix des décideurs publics.* »

Dans « *Les cinq défis de l'évaluation* »⁽²⁾, le Premier président de la Cour des comptes met l'indépendance des évaluateurs au niveau des principes essentiels : l'évaluateur n'est ni un juge, ni un contrôleur, car il est à la recherche de voies concrètes de progrès, après avoir souligné les aspects négatifs mais aussi positifs des dispositifs évalués. Il convient donc de positionner les évaluations entre deux conceptions, l'une trop stricte, l'autre trop lâche : la première, qui exige une séparation rigide entre évaluateur et évalué, interdit toute forme d'évaluation par l'administration, ou sous l'égide de celle-ci, de politiques publiques relevant

(1) Conseil économique, social et environnemental, Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques : avis sur le rapport présenté par Nasser Mansouri-Guilani, au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, septembre 2015.

(2) Didier Migaud, Les cinq défis de l'évaluation, *Revue Française d'administration publique* 2013/4, n° 148, p. 849-858.

de son champ d'action ; la seconde, consistant à considérer comme telle tout travail qui se définit comme une évaluation, sans s'interroger sur sa nécessaire objectivité (évaluations trop soumises au pouvoir exécutif, évaluations insatisfaisantes du point de vue méthodologique...).

Une note du Conseil d'analyse économique ⁽¹⁾ insiste également sur l'indépendance des évaluateurs en ces termes : pour que l'évaluation des politiques publiques soit utile, il importe que ses résultats soient crédibles, que les hypothèses soient présentées de manière transparente, sans que l'on puisse soupçonner que certaines ont été cachées. La difficulté est alors de faire collaborer les partenaires institutionnels et scientifiques tout en préservant l'indépendance de l'évaluation. Il existe des conflits d'intérêts évidents lorsque l'évaluation est réalisée par les administrations, ministères, directions ou établissements publics en charge de concevoir ou d'appliquer une politique publique.

Selon cette note, l'évaluation devrait s'appuyer sur un triptyque formé d'un coordonnateur, des administrations concernées et d'experts indépendants :

– la coordination de l'évaluation devrait être assurée par une institution extérieure au pouvoir exécutif. Quel que soit le choix du commanditaire institutionnel, celui-ci devra s'assurer que la pluralité des approches est bien respectée, et contrôler que toutes les mesures aptes à faciliter les évaluations ont bien été prises (en particulier l'accès aux données). Il devra également organiser la confrontation et la diffusion des résultats. Le choix des organismes évaluateurs doit se faire par le biais d'appels d'offres publics et être effectué de façon transparente ;

– les administrations concernées doivent apporter leur expertise institutionnelle. Les services statistiques des ministères ont des compétences techniques en matière d'évaluation et peuvent participer utilement aux débats sur les résultats. Mais ils doivent faciliter la réalisation d'une évaluation indépendante, notamment en ouvrant un accès complet et éclairé aux données ;

– les experts doivent apporter leur compétence scientifique en tant qu'évaluateurs. Leur indépendance doit être assurée, entre autres, par leur rotation, de manière à éviter toute captation en fonction des résultats d'évaluations passées. Les experts doivent se soumettre aux contraintes liées au secret statistique et être transparents quant à leurs activités annexes pouvant engendrer des conflits d'intérêts. Il est primordial qu'ils collaborent avec les autres disciplines, notamment dans les phases préparatoires et celles de diffusion des résultats.

Les points de vue qui se sont exprimés lors de la table ronde consacrée aux principes et acteurs de l'évaluation témoignent néanmoins d'approches différentes quant au statut des évaluateurs. Selon M. Bruno Palier, co-directeur du Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), la

(1) Conseil d'analyse économique, Évaluation des politiques publiques, *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 1, février 2013.

mesure de l'impact d'une politique publique ne doit pas être du ressort de l'exécutif à qui il appartient de la mettre en œuvre. Mme Delphine Corlay, inspectrice des affaires sociales, en revanche, met en avant la connaissance de l'outil administratif et un accès facilité aux informations propres aux inspections dont les recommandations sont adaptées aux capacités de mise en œuvre de l'administration. Chargée du contrôle qualité de l'audit à la Cour des comptes européenne, Mme Danièle Lamarque considère, pour sa part, qu'au-delà du statut de l'évaluateur, l'indépendance est un enjeu de culture, de capacité à se poser des questions, d'éviter les préjugés ; c'est aussi un enjeu de collégialité et d'ouverture au pluralisme des points de vue. Personne ne naît indépendant et aucun recrutement ne permet de le devenir obligatoirement.

b. Le pluralisme

Une définition du pluralisme figure dans la charte de l'évaluation de la SFE : *« L'évaluation s'inscrit dans la triple logique du management public, de la démocratie et du débat scientifique. Elle prend en compte de façon raisonnée les différents intérêts en présence et recueille la diversité des points de vue pertinents sur l'action évaluée, qu'ils émanent d'acteurs, d'experts, ou de toute autre personne concernée. Cette prise en compte de la pluralité des points de vue se traduit – chaque fois que possible – par l'association des différentes parties prenantes concernées par l'action publique ou par tout autre moyen approprié. »*

Dans son rapport de 2015 ⁽¹⁾, le CESE insiste sur la nécessité de favoriser la pluralité des points de vue et d'intégrer les parties prenantes (décideurs, bénéficiaires et agents) dans le processus évaluatif. Il prône leur présence dans les comités de pilotage, de suivi, d'accompagnement, en fonction de la nature des politiques. Il juge également indispensable de veiller à la pluridisciplinarité des méthodologies et des approches de l'évaluation dans ces comités.

Dans son article *« L'évaluation de politique publique : une pratique d'amélioration du fonctionnement des institutions publiques en tension entre efficacité et pluralisme »*, M. Laurent Barbut pose le problème de la manière dont les acteurs doivent être associés aux EPP : doit-on se limiter aux acteurs gestionnaires (élus, techniciens) ou associer les bénéficiaires et/ou usagers, voire les citoyens à la formulation d'un jugement sur une politique publique ? Cette question, précise-t-il, soulève des enjeux d'ordre éthique liés au fonctionnement de la démocratie et d'ordre méthodologique (comment organiser en pratique une telle association ?). Il ajoute que la production de connaissance partagée et mise en débat a un coût en termes de durée, difficilement compatible avec la rapidité du temps politique. Les tendances observées témoignent d'un souci de rendre les évaluations plus « utiles » au décideur, ce qui se fait au détriment de la finalité de production de connaissance, de transparence démocratique et de formation des citoyens.

(1) *Conseil économique, social et environnemental*, Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques : avis sur le rapport présenté par Nasser Mansouri-Guilani, au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, septembre 2015.

Le rapport KPMG-Quadrant Conseil consacré à l'évaluation de la démarche globale d'EPP menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique ⁽¹⁾ a apprécié la manière dont le SGMAP s'est efforcé de respecter le pluralisme. Il considère que les EPP ont intégré des moyens de recueillir le point de vue des acteurs des politiques évaluées. Toutefois, cette tendance favorable trouve ses limites : à l'exception des évaluations portant sur l'éducation ou la santé, dans lesquelles les équipes ont cherché à associer plus étroitement les parties prenantes, l'association de ces dernières aux EPP est restée au stade de la consultation. Dans 62 % des évaluations, un comité de pilotage ouvert comprenant des représentants des usagers et/ou des observateurs indépendants (chercheurs ou experts) a été mis en place pour suivre l'évaluation. Cette ouverture constitue une évolution significative au regard de la pratique des missions d'inspection. Toutefois, ces comités de pilotage ont davantage été des instances de suivi de l'avancement des travaux que d'orientation et de validation. De ce point de vue, le processus d'évaluation semble avoir été plus pluraliste que partenarial. Certaines parties prenantes ont ainsi souligné la faible incidence sur le déroulement des travaux de leur présence au comité de pilotage ou d'évaluation, leur niveau limité d'association à l'orientation des travaux.

Lors de la table ronde consacrée aux critères de l'évaluation, M. Thomas Delahais, associé au cabinet Quadrant Conseil, a établi un lien entre indépendance et utilité de l'EPP : un rapport d'évaluation n'est utile à la décision que s'il recueille la confiance des parties prenantes, laquelle est subordonnée à la prise en compte de tous les points de vue et à des données incontestables. L'implication des acteurs d'une politique publique dans tout le processus d'évaluation est nécessaire à l'évolution de cette politique.

c. La transparence

Selon la charte de la Société française de l'évaluation, les règles à respecter pour garantir la transparence sont les suivantes : « *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. L'intégrité des résultats doit être respectée, quels que soient les modalités ou les supports de diffusion retenus.* »

Dans le même esprit, le CESE ⁽²⁾ voit dans l'évaluation un moyen, pour la puissance publique, de rendre compte aux citoyens de ce qu'elle fait. Il insiste donc sur la nécessité de présenter de façon synthétique et didactique les résultats de l'évaluation des politiques publiques, d'organiser des débats autour de ces résultats et d'en assurer la communication de façon fidèle et impartiale.

(1) Évaluation de la démarche globale d'EPP menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique, KPMG Quadrant conseil, février 2017.

(2) CESE, *op. cit.*

Le rapport KPMG-Quadrant Conseil cité plus haut revient sur la prise en compte du principe de transparence par le SGMAP et ses limites. Il relève ainsi que près de 80 % des rapports d'évaluation étudiés ont été publiés (à titre d'exemple, la page concernant l'EPP portant sur l'engagement citoyen international des jeunes a été visitée 10 522 fois et celle relative aux logements vacants 4 028 fois). Une visibilité a été donnée à ces publications, notamment au cours de deux séminaires organisés par le SGMAP, le 6 novembre 2014 et le 19 mai 2016. Par ailleurs, des retombées dans la presse ont été constatées pour de nombreuses évaluations. Ce taux de publication est supérieur à celui constaté à l'échelle française par le baromètre de la SFE, selon lequel 47 % des évaluations étudiées ont fait l'objet d'un rapport ou d'une synthèse en ligne. Pour les évaluations commandées par l'État et analysées dans le cadre du baromètre, des documents sont accessibles en ligne dans 70 % des cas.

Le rapport « *Principes de l'évaluation des politiques publiques en France et mise en perspective pour une modernisation des pratiques* » réalisé en 2014 par le cabinet Deloitte relève, à l'appui de comparaisons internationales, l'importance de la transparence dans le processus évaluatif, le citoyen étant directement impacté par les politiques publiques. En Espagne, une stratégie de communication est mise en œuvre dès le début d'une évaluation avec l'identification des utilisateurs potentiels et leurs caractéristiques ; les résultats sont systématiquement communiqués afin de favoriser leur utilisation par les décideurs publics et le développement d'une culture d'évaluation au niveau national. De même, aux États-Unis, sous l'impulsion du président Obama, les administrations ont été invitées à rendre publiques le plus de données possibles, sous réserve de ne pas porter atteinte à la vie privée des citoyens.

Pour M. Marc Ferracci, professeur en sciences économiques à l'université Panthéon-Assas, la préservation de l'indépendance de l'EPP nécessite l'application d'un principe de transparence qu'il propose de formaliser par une clause de publication lors du lancement des évaluations.

Les experts consultés par les rapporteurs ont de manière unanime souligné l'importance de donner toute sa place à un principe nouveau : la participation, pour faire émerger un nouveau type d'évaluation centré sur la question : comment sont perçues et vécues les politiques publiques par les citoyens ?

2. Donner plus de place à l'usager et au citoyen dans l'évaluation des politiques publiques

Malgré la nécessité d'un renouveau démocratique, la France est encore en retard en matière de participation citoyenne, retard dont se sont fait l'écho plusieurs participants aux tables rondes animées par les rapporteurs.

Ainsi M. François de Dorlodot (KPMG) regrette une pratique de l'EPP centrée sur l'expertise et où la consultation des parties prenantes ne saurait s'apparenter à une consultation des citoyens. Le numérique et les *civic tech*

révolutionnent la participation citoyenne, laquelle, grâce à ces vecteurs, connaît une nouvelle dynamique dont l'EPP gagnerait à se saisir.

Spécialiste de l'ingénierie de la concertation et responsable de plusieurs projets de démocratie participative, M. Loïc Blondiaux est encore plus sévère : l'évaluation participative est, de son point de vue, réduite à de rares exemples sans lendemain. Les exercices participatifs qui se multiplient aujourd'hui se tiennent, pour l'essentiel, en amont du processus de décision et presque jamais en aval. L'évaluation participative reste donc à inventer.

Tirant les enseignements des évaluations menées au titre de la Modernisation de l'action publique, M. Vincent Lahuec rappelle que les parties prenantes, initialement absentes du processus évaluatif, y sont aujourd'hui associées. Toutefois, elles n'interviennent jamais au moment du choix d'une thématique d'évaluation, ni de son cadrage. Lors la phase d'élaboration du diagnostic, aucun lien n'est établi entre le diagnostic fait par les évaluateurs et celui des parties prenantes. Cependant, si l'atelier citoyen constitue un bon outil dans une perspective d'association des parties prenantes, les questions d'utilité, de cohérence et d'efficacité auxquelles doit répondre une évaluation ne sont pas forcément présentes dans l'esprit des personnes consultées. Les indicateurs de satisfaction renseignés par les citoyens doivent donc nécessairement être complétés par d'autres.

La France accuse ainsi un certain retard par rapport aux instances européennes qui, suite au nouveau paquet « Mieux légiférer » présenté en mai 2015, ont adopté le 13 avril 2016 un accord interinstitutionnel qui prévoit de renforcer les consultations publiques : « *La Commission mènera, avant l'adoption d'une proposition, des consultations publiques d'une manière ouverte et transparente, en veillant à ce que les modalités et les délais dont elles seront assorties permettent une participation la plus large possible. La Commission encouragera en particulier la participation directe des PME et des autres utilisateurs finals aux consultations. Il s'agira notamment de consultations publiques sur l'internet. Les résultats des consultations du public et des parties intéressées sont communiqués sans tarder aux deux colégislateurs et rendus publics.* »

a. Une boîte à outils potentiellement très complète

La participation en évaluation peut s'apprécier à l'aune de deux critères : la diversité des participants (ou largeur de la participation) et la profondeur de la participation portant sur le degré d'implication des participants ⁽¹⁾.

Sherry Arnstein a défini en 1969 une échelle de la participation citoyenne qui reste aujourd'hui encore la référence en la matière : le degré 0 de la

(1) *Gaëlle Baron, Évaluation pluraliste, évaluation participative, qu'est-ce que la participation en évaluation ?, Les Cahiers de la SFE n° 9, décembre 2015.*

participation consiste à simplement informer les citoyens d'une décision, tandis que la participation maximale consiste à déléguer le pouvoir aux citoyens.

À cette aune, il n'est pas possible de qualifier de « participative » une évaluation qui collecte des données auprès du public au moyen d'un questionnaire, par exemple. S'il est indispensable de consulter ses bénéficiaires dès lors que l'on aborde les questions de l'efficacité ou de l'impact d'une politique, ceux-ci ne participent réellement que s'ils sont *a minima* consultés en amont sur les questions qui leur seront posées, et s'ils sont *a minima* destinataires de l'analyse des données pour la valider.

Au-delà des évaluations conçues sans processus de participation, plusieurs familles d'évaluations participatives se sont développées ⁽¹⁾ :

– *l'évaluation co-produite* associe les acteurs en charge de la définition et de la mise en œuvre d'un programme à la coproduction d'une grande partie, parfois même de l'ensemble des étapes de son évaluation ; elle a pour objectif de garantir son utilisation par les acteurs de la politique évaluée. Cela suppose une sensibilisation initiale des acteurs à l'évaluation, d'autant plus conséquente qu'ils réalisent des tâches techniques. Le point de vue des bénéficiaires ou des non-bénéficiaires est bien entendu recueilli dans la phase de collecte de données sans que ceux-ci soient considérés comme des participants à l'évaluation ;

– *l'évaluation pluraliste* a pour finalité de prendre en compte la diversité des appréciations sur un programme public et de parvenir à une appréciation du programme négociée entre ces différents points de vue. Elle associe en conséquence une grande diversité de parties prenantes du programme ainsi que des représentants des citoyens, mais à seulement deux étapes : en amont (identification des questions évaluatives et des critères sur lesquels s'appuiera le jugement de valeur), et en aval (validation de l'analyse des données). L'évaluateur pilote l'évaluation, et réalise seul les phases techniques. Il est le garant de l'équilibre entre les points de vue des uns et des autres, et veille pour cela à l'expression des groupes d'intérêt les moins habitués aux jeux de pouvoir ;

– *l'évaluation émancipatrice* préconise d'associer tous les porteurs d'intérêt à la totalité des phases de l'évaluation. Son but est de donner les moyens aux bénéficiaires d'une action publique d'acquérir de la connaissance, donc du pouvoir à l'occasion de l'évaluation de façon à se prendre en charge durablement. L'amélioration de l'action publique est donc secondaire par rapport à « l'encapacitation » (« *empowerment* ») des bénéficiaires. Ce type d'évaluation reste très minoritaire en France.

Synthétisant les travaux de la Société française de l'évaluation consacrés à l'évaluation participative (*Journée d'étude de la SFE – décembre 2013*), Mme Hélène Millet et M. François Mouterde soulignent que les citoyens peuvent

(1) *Gaëlle Baron*, Évaluation pluraliste, évaluation participative, qu'est-ce que la participation en évaluation ?, *Les Cahiers de la SFE n° 9, décembre 2015*.

être associés à des titres différents selon leur situation vis-à-vis de la politique évaluée, leur apport potentiel à l'évaluation variant en fonction de ce positionnement :

– ils peuvent être bénéficiaires d'une politique sociale, usagers d'une nouvelle ligne de transports en commun, riverains d'un espace public récemment réaménagé... Ils sont alors les publics cibles de la politique évaluée, et la prise en compte de leur expérience et de leur point de vue est évidemment nécessaire à l'évaluation ;

– ils peuvent être associés au processus évaluatif en tant que représentants associatifs, représentants de corps intermédiaires. On parle dans ces cas de « citoyens organisés », et leurs prises de parole interviennent à d'autres stades du processus évaluatif et selon d'autres modalités, plutôt en tant que membres d'un groupe de travail ou d'un comité de pilotage ;

– ils peuvent être associés à l'évaluation de façon en partie aléatoire, par exemple par tirage au sort ; dans un cas de cet ordre, ils n'ont *a priori* pas d'autre lien direct avec la politique évaluée que leur fait d'être interlocuteurs du débat public, et le sens de leur intervention est vraisemblablement plus en rapport avec des enjeux d'ordre démocratique qu'avec des enjeux de type strictement évaluatif. On parle usuellement alors de « citoyens lambda », ou de « citoyens ordinaires ».

Mme Hélène Millet et M. François Mouterde concluent que les « publics usagers » du service public ou de l'action publique apporteront d'abord leur expertise d'usage, c'est-à-dire leur expérience individuelle du quotidien en situation concrète et leurs échanges collectifs à ce propos. Par exemple, alors que l'expert médical, pour lutter contre un risque important d'épidémie, concevra une grande campagne de vaccination dans des centres collectifs spécialisés, l'usager potentiel de ces centres fera valoir la réticence croissante des populations vis-à-vis de la vaccination, la crainte d'effets secondaires importants et la nécessité de passer par le médecin traitant généraliste, interlocuteur de confiance habituel de la population.

Selon les critères d'évaluation, cela signifie que les usagers seront plus à l'aise sur des questions d'efficacité, d'efficience et de cohérence interne que sur des registres plus stratégiques comme la pertinence, la cohérence externe ou l'utilité sociale. En sens inverse, les « publics citoyens », plus détachés des contingences d'exécution du service public et plus attachés à la logique d'action globale, seront plus à l'aise sur ces registres plus stratégiques, touchant aux objectifs de l'action publique : pertinence, cohérence externe et utilité sociale.

Dans les deux cas cependant, tant pour les « publics usagers » que pour les « publics citoyens », deux effets communs paraissent susceptibles de résulter de l'implication dans l'analyse de la politique publique : l'introduction d'une dynamique de débat et la capacité à faciliter le compromis.

Mme Hélène Millet et M. François Mouterde identifient ainsi trois stades d'association des citoyens :

- *Stade 1 : le recueil de témoignages*

Les publics cibles de la politique évaluée (bénéficiaires, usagers, ayants droit, habitants ou riverains...) sont ceux à qui il est nécessaire que l'évaluation s'adresse pour approcher au plus près, en bout de chaîne, les fonctionnements de la politique et ses effets. Dans cet objectif, les relations qui s'instaurent à l'occasion de l'évaluation sont de l'ordre du recueil de témoignages, par le biais d'enquêtes par questionnaires, animation de *focus groups*, réalisation d'entretiens... Il s'agit de recueil de données à des fins d'évaluation, mais pas encore d'association à l'analyse de l'action publique. La prise en compte des publics à ce stade se situe donc en d e a des pratiques participatives.

- *Stade 2 : l'association à l'analyse des données*

Pour les parties prenantes associ es à cette étape du processus, il s'agit de dépasser le stade du témoignage ou du point de vue, pour en venir à un regard plus global et plus analytique sur le fonctionnement de la politique consid eree dans son ensemble et dans son déroulement. Il est envisageable que les citoyens associ es à ce stade soient issus des publics cibles de la politique évaluée, et il peut arriver qu'ils aient été tir es au sort. Dans le cas le plus général, les citoyens mis en situation de participer à l'évaluation, sont plutôt des « citoyens organis es », membres d'associations, de conseils de quartier... Il ne s'agit plus d'une phase d'enquêtes de terrain, mais plutôt de groupes de travail, de panels, voire de jurys citoyens.

- *Stade 3 : la participation à la formulation du jugement évaluatif*

Il est envisageable que la formulation du jugement évaluatif se construise dans le cadre d'échanges ou de débats anim es par un charg e d'évaluation. Pour en arriver là, il faut *a priori* d'une part une volonté politique solide, et d'autre part un travail préalable avec les citoyens associ es, d'autant plus approfondi qu'ils ne sont pas issus des rangs des parties prenantes instituées.

b. Les méthodes d'évaluation participative

Le guide  labor e par le Conseil scientifique de l'évaluation ⁽¹⁾ distingue les enquêtes, le suivi d'un panel et l'entretien. S'ajoutent la pratique des conférences de consensus, celle des jurys citoyens et le recours aux consultations citoyennes.

(1) *Conseil scientifique de l'évaluation*, Petit guide de l'évaluation des politiques publiques, Paris, la Documentation française, 1996.

- *Les enquêtes réalisées à l'appui de questionnaire*

Selon le guide élaboré par le Conseil scientifique de l'évaluation, un bon questionnaire comprend une majorité de questions fermées (qui n'admettent qu'un petit nombre de réponses, généralement moins de cinq), et quelques questions ouvertes, qui permettent à la personne interrogée de s'exprimer plus longuement et plus librement. Les questions fermées ont pour objet de constituer une information quantitative, les questions ouvertes une information plus qualitative mais pouvant cependant être exploitée.

On distingue quatre types de question : les questions de souhait ou d'intention (ce que veut la personne interrogée) ; les questions de connaissance (ses informations et opinions) ; les questions de comportement (ce qu'elle fait) ; les questions d'attributs ou de statut (ce qu'elle est).

La formulation des questions d'opinion ne doit pas induire de biais (ne pas suggérer implicitement une réponse) et respecter la sensibilité des personnes interrogées. Les réponses proposées doivent être équilibrées. Si l'on veut connaître, par exemple, la satisfaction d'une personne vis-à-vis d'une mesure, il faut que la personne interrogée ait le choix entre un nombre égal de réponses positives et négatives.

- *Le suivi d'un « panel »*

Le suivi d'un panel (par exemple d'un groupe d'individus bénéficiant d'une mesure sociale) vise à appréhender les effets de l'action publique dans leur dimension temporelle. La technique consiste à répéter la même enquête auprès d'un même échantillon, à intervalles réguliers (6 mois ou plus), pendant une durée totale de plusieurs années. On peut ainsi saisir l'impact d'une intervention publique sur la trajectoire sociale des individus. Outil de base pour l'évaluation des politiques sociales, le suivi d'un panel se heurte à plusieurs difficultés pratiques :

- les contraintes de temps et de coût ;

- la difficulté de constituer un échantillon représentatif et de conserver cette représentativité au cours du temps. Il faut en effet obtenir des personnes un accord de principe pour se soumettre à des interrogations répétitives, prévoir des procédures de remplacement des personnes qui disparaissent du panel... Dans le cas de l'évaluation du RMI, le panel des bénéficiaires est passé de 2 000 à 1 000 en deux ans, à cause de défections.

- *Les conférences de consensus*

Initiées au Danemark dans les années 1980, les conférences de consensus sont certainement le plus connu des dispositifs destinés à répondre aux défis démocratiques posés par l'évolution des sciences et des technologies.

Le principe de ces conférences est de placer un panel de citoyens « profanes » au centre du processus d'évaluation d'un choix de politique scientifique ou technologique aux conséquences sociales incertaines ou controversées. Les conférences proprement dites consistent en un dialogue public organisé sur plusieurs jours entre les citoyens et divers experts permettant ensuite aux citoyens de rédiger avis et recommandations, destinés aux décideurs et au grand public. Ce dialogue public est précédé d'une période de formation et d'information, plus ou moins longue, car il s'agit de mettre des citoyens ordinaires en position de dialoguer de manière constructive et informée avec les experts, puis de tirer de ce dialogue les éléments nécessaires à une prise de position argumentée sur la question posée, ayant en vue l'intérêt général.

La sélection du panel ne vise pas forcément la représentativité mais une diversité suffisante pour que l'avis ne soit pas biaisé en un sens ou un autre. Les panélistes sont, sinon toujours rémunérés, du moins dédommagés pour leur participation au processus, lequel requiert de leur part un investissement significatif.

Dans l'esprit de la plupart des organisateurs, ces conférences ont essentiellement pour fonction de renforcer et élargir le processus de délibération qui précède toute prise de décision politique, et en particulier de le faire sortir du traditionnel face-à-face entre élus, experts et lobbies. Mais ce contournement des mécanismes traditionnels de la démocratie représentative n'est pas forcément toujours positif. L'expérience prouve en effet que les pouvoirs publics espèrent parfois que les conférences de consensus leur permettront de neutraliser ou ignorer les acteurs organisés de la société civile en faisant appel à un « citoyen ordinaire » assimilé à la « majorité silencieuse ».

Ainsi, certains voient dans les conférences de consensus un moyen de mesurer l'acceptabilité sociale de telle ou telle technologie. D'autres privilégient à l'inverse la fonction de démocratisation de la prise de décision, à travers l'inclusion du point de vue des citoyens ordinaires et la transparence des arguments échangés par les experts et les lobbies.

En France, la première conférence de citoyens (initialement appelée conférence de consensus) a été organisée en 1998 par l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, sur l'utilisation des OGM en agriculture et dans l'alimentation, avec le concours de 15 citoyens. Depuis, le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) a développé une expérience des conférences de consensus particulièrement intéressante (*cf.* encadré ci-dessous). En décembre dernier, le Sénat et le Gouvernement ont lancé une conférence de consensus sur le logement avant le dépôt du projet de loi annoncé par le Gouvernement. Le Gouvernement a mis en débat l'intégralité de l'avant-projet de loi et le Sénat créé une plateforme afin d'éclairer le débat public et de recueillir les contributions des acteurs, en vue de l'enrichissement du futur projet de loi et du débat parlementaire.

Les conférences de consensus du Conseil national d'évaluation du système scolaire

Le Conseil national d'évaluation du système scolaire (Cnesco) a été créé en 2013 afin de réaliser, de manière indépendante, des évaluations scientifiques et participatives du système scolaire. Il est composé d'une majorité d'experts scientifiques, de parlementaires et de membres du Conseil économique, social et environnemental.

Le Cnesco a constitué un réseau de plus de 200 chercheurs et experts internationaux associés ainsi qu'un partenariat avec 12 universités et laboratoires de recherche ; il associe également les acteurs de l'école à ses travaux notamment dans le cadre de conférences de consensus qui permettent à un jury d'acteurs de terrain, de formuler des constats et recommandations après avoir entendu des experts et débattu autour des travaux de la recherche. Ces travaux sont ensuite diffusés aux professionnels de l'éducation et, le cas échéant, enrichis par la réalisation de supports de formation.

Ainsi, en 2016, le Cnesco a organisé une conférence de consensus intitulée : « Lire, comprendre, apprendre : comment soutenir le développement de compétences en lecture ? » qui a été conduite en cinq étapes :

– le Cnesco et l'Institut français de l'éducation ont, en premier lieu, établi un état des lieux des acquis des élèves en lecture, des synthèses de la littérature scientifique sur la lecture numérique, sur l'activité de compréhension en lecture et des pratiques pédagogiques, sur l'acculturation à l'écrit ;

– un jury de dix-huit membres représentant la diversité des parties prenantes et constitué dans le cadre d'un appel à candidatures, a ensuite pris connaissance du point de vue des experts sur un certain nombre de sujets puis élaboré des questions dans la perspective des séances publiques ;

– lors de deux journées de séances publiques, les experts ont présenté leurs analyses scientifiques puis le jury et le public ont débattu avec chaque expert, afin d'approfondir la réflexion. Au terme des discussions, le jury a formulé des recommandations ;

– les conclusions des débats ont été diffusées au public et aux acteurs de la communauté éducative ;

– le suivi des recommandations s'effectue par le biais d'enquêtes, la rédaction de rapports, la veille thématique, la création d'un réseau d'experts et de praticiens sur le sujet.

La prochaine conférence de consensus organisée en 2018 par le Cnesco sera consacrée à la thématique : « Écrire et rédiger : comment guider les élèves dans leurs apprentissages ? ».

● *Les jurys citoyens*

Le jury citoyen, né dans les années 1970 en Allemagne et aux États-Unis, est devenu un standard de la démocratie participative : des citoyens sont tirés au sort afin de travailler sur des recommandations de politique publique destinées aux élus ou à certains services publics.

Le jury citoyen, qui peut faire l'objet de nombreuses variantes, s'organise autour de cinq principes :

– il est, dans la plupart des cas, commandité par une institution publique (quartiers, villes, cantons, départements, régions, États et Union européenne) ;

– le groupe de citoyens est constitué par tirage au sort ;

– des phases d’information et de délibération alternent : lors des premières, des experts et des représentants d’intérêts organisés présentent leur point de vue sur la question en débat ; lors des secondes, les participants travaillent entre eux, souvent à l’aide de questions ouvertes auxquelles ils apportent leurs réponses collectives. Le dernier jour étant consacré à la rédaction de propositions ;

– l’avis citoyen est remis à l’autorité mandataire lors d’une cérémonie officielle : l’autorité s’engage alors à prendre en compte ou à rejeter après motivation les recommandations des participants ;

– le processus est accompagné par un tiers neutre chargé de préparer le programme, d’inviter les intervenants, d’animer le jury et de réaliser le compte rendu des débats avant de mettre en forme l’avis.

Ce modèle est très pertinent lorsque le mandataire cherche à connaître le point de vue des participants sur une question pour laquelle il a prévu d’agir. Il est moins adapté quand il s’agit d’explorer des futurs possibles ou de mettre en mouvement les acteurs du territoire sur un sujet précis.

- *Les consultations citoyennes*

Une consultation citoyenne prend généralement la forme de questions destinées à recueillir des contributions libres (production d’un document présentant une analyse ou une opinion sur tout ou partie d’un état des lieux ou sur des scénarios d’évolution) émanant de citoyens qui ne sont pas présélectionnés. Cela suppose de disposer de moyens logistiques pour coder les expressions des citoyens, les interpréter et en tenir compte. Trois expériences de consultation citoyenne sont décrites ci-dessous.

La consultation citoyenne sur le projet de loi pour une République numérique

Le projet de loi pour une République numérique a fait l’objet d’une consultation citoyenne novatrice lancée en septembre 2015 et permettant à de nombreux contributeurs de se prononcer sur les articles de l’avant-projet de loi.

Cette consultation, qui a rassemblé 21 000 contributeurs et recueilli 147 000 votes, a permis d’atteindre de nouveaux publics – 60 % des contributeurs avaient moins de 35 ans – et l’implication de diverses communautés telles que les associations de personnes handicapées ou encore les adeptes de jeux vidéo.

Si 80 % des votes et avis ont été positifs, cette consultation a également permis d’identifier les oppositions ou questionnements suscités par certains articles, et de faire émerger de nouvelles propositions pour améliorer le texte. Le projet de loi a ainsi été

enrichi de 5 nouveaux articles et 90 modifications portant sur des articles du projet initial.

**L'expérience de consultation citoyenne menée par le CEC
dans le cadre de l'évaluation de l'action publique en faveur de l'égalité
entre les femmes et les hommes**

Une consultation citoyenne sur l'impact de la loi du 4 août 2014 pour l'égalité réelle entre les femmes et les hommes a été menée par le CEC en octobre 2016 avec le concours de l'association *Regards citoyens*. Le questionnaire soumis aux participants comportait des questions « fermées » (les internautes étant guidés dans le choix de leurs réponses) et des questions « ouvertes » (les internautes étant invités à déposer leurs observations dans des espaces de contribution libre).

À l'analyse statistique des réponses aux questions fermées, d'autres manières de faire « parler » les réponses, en particulier celles apportées aux questions ouvertes ont été utilisées. L'association *Regards citoyens* s'est illustrée dans ces deux dimensions de l'analyse, en s'adjoignant des compétences spécifiques.

L'exploitation statistique des résultats obtenus aux questions fermées a été complétée par une analyse statistique plus élaborée, par « populations » de répondants telles qu'identifiées par l'association *Regards citoyens* au moyen d'une méthode dénommée « clusterisation k-mean » (partitionnement en k-moyennes) qui permet de faire émerger, pour chaque thème, des groupes de personnes ayant un comportement similaire. En effet, l'analyse des données sur la plateforme Opendata de l'Assemblée nationale a permis d'établir un suivi de chaque répondant repéré par son identifiant anonymisé et donc un lien entre ses différentes réponses aux questions portant sur un même thème ; en rapprochant les parcours de l'ensemble des répondants de façon à faire émerger des groupes significatifs, on parvient à établir des profils de répondants. C'est ainsi qu'ont pu être identifiées entre deux et huit populations par thème.

L'analyse statistique des réponses aux questions fermées a été complétée par une analyse quantitative des réponses aux questions ouvertes, visant selon l'association *Regards citoyens*, à mesurer le degré de qualification et d'engagement des contributeurs puis à formuler diverses hypothèses sur le profil des répondants.

La démonstration a donc été faite que, même dans le cadre d'une consultation citoyenne fort éloignée de la méthodologie propre aux enquêtes d'opinion, il était possible de tirer, par l'analyse statistique, des conclusions utiles, à la condition toutefois de ne pas solliciter à l'excès les résultats obtenus pour caractériser des populations qui n'existeraient que dans l'imagination de l'analyste.

L'association *Regards citoyens* a également procédé à deux types d'analyse des réponses aux questions ouvertes :

– la méthode dite TF-IDF (Term Frequency – Inverse Document Frequency) a été utilisée, ainsi qu'un logiciel libre *ad hoc*, ce qui a permis de mesurer le poids de tel terme ou de telle expression au sein des documents analysés afin d'identifier des problèmes liés au thème commenté, des publics types ou des solutions suggérées aux difficultés rencontrées ;

– une analyse communautaire a été réalisée avec deux autres collectifs citoyens (les associations *PbSolving* et *DemocracyOS France*), consistant en une « production

participative » ou une analyse communautaire, équivalents possibles en français de l'expression *crowdsourcing* qui désigne le recours à l'intelligence, au savoir-faire et à la créativité du plus grand nombre pour sous-traiter ce qu'une seule entité n'a pas les moyens de faire seule. Cette méthode, déjà utilisée pour le projet de loi pour une République numérique, a mobilisé environ 400 internautes chargés d'analyser les contributions soumises par les personnes ayant répondu aux questions ouvertes du questionnaire. Ces 400 internautes bénévoles et anonymes mobilisés par les trois associations précitées ont passé au tamis l'ensemble des contributions libres, chacun en analysant au moins une, le plus disponible en ayant analysé pas moins de 230. En outre une soirée réunissant physiquement une vingtaine de personnes, baptisée « *crowdsourcing party* », a été organisée pour se livrer au même exercice.

La consultation citoyenne de l'Assemblée nationale sur la manière de promouvoir la participation des citoyens à la vie politique

Dès le début de la XV^e législature, le Président de l'Assemblée nationale a exprimé la volonté de profondément réformer le fonctionnement de l'Assemblée. Le 20 septembre 2017, le Bureau de l'Assemblée a arrêté la feuille de route de sept groupes de travail, l'un d'eux portant sur la démocratie numérique et les nouvelles formes de participation citoyenne.

Dans le cadre de ses travaux, ce groupe de travail, présidé par Mme Cécile Untermaier et dont la rapporteure est Mme Paula Forteza, a lancé une consultation citoyenne sur la manière de promouvoir la participation citoyenne dans la vie politique.

La consultation s'est déroulée en ligne du 6 octobre au 8 novembre 2017, à l'aide d'une plateforme déployée sur le site de l'Assemblée nationale, les contributions, anonymisées, étant accessibles en *open data*.

Un comité scientifique a été constitué afin de garantir la neutralité et de valider la méthodologie pour mettre en valeur les propositions les plus abouties et les plus populaires. Une charte de la consultation a été publiée.

Des ateliers thématiques ont ensuite été organisés le 25 novembre 2017, permettant aux contributeurs sélectionnés d'exposer leurs propositions aux membres du groupe de travail. La restitution finale de ces ateliers a été retransmise en direct sur le portail vidéo de l'Assemblée nationale.

Un rapport de synthèse a été établi par *Open Source Politics* à la demande de l'Assemblée ; il comporte une analyse statistique de la consultation, une analyse de la terminologie des contributions et une sélection de 15 contributions commentées.

c. Faire du citoyen un acteur à part entière de l'évaluation des politiques publiques

Aujourd'hui, l'idée d'aller au-delà des usagers directs pour impliquer le plus grand nombre de citoyens est largement partagée.

Directeur conseil de Cap Collectif, concepteur d'applications participatives, M. Thibaut Dernoncourt constate que le système représentatif qui, antérieurement, se suffisait à lui-même, ne fonctionne plus. Il suggère trois

orientations pour combler le déficit de crédibilité de l'EPP : en premier lieu, il conviendrait d'organiser le cadre dans lequel les consultations sont conduites, afin d'éviter la confusion née d'un trop grand morcellement ; ensuite, coupler des dispositifs présentsiels et numériques pour atteindre les citoyens de tous les territoires ; enfin, faire interagir les citoyens et les élus pour traduire concrètement les propositions citoyennes. L'appréciation de l'effet d'une mesure nécessite de solliciter non pas un panel, mais un grand nombre de citoyens. Le travail avec des citoyens formés aux méthodes de l'évaluation participative gagnerait à être conduit avec un grand nombre de citoyens, ce que les outils numériques permettent d'envisager.

Auteur d'un ouvrage de référence sur l'évaluation des politiques publiques, M. Bernard Perret constate que, si des acquis importants ont déjà été enregistrés dans l'implication des parties prenantes, la question de la participation citoyenne est plus complexe, en particulier lorsqu'il s'agit de politiques publiques nationales.

Spécialiste de la conduite des EPP, M. Stéphane Paul pointe la difficulté d'identifier le citoyen pertinent pour la politique évaluée, en évitant les « technocrates de la représentation » qui, à force d'intégrer les contraintes de l'administration, finissent par s'éloigner des préoccupations des usagers. La véritable participation des usagers consiste par exemple à accepter qu'ils participent à la définition des questions évaluatives et à prendre en compte leur parole tout au long du processus de l'évaluation.

Gérant de l'entreprise *Open Source Politics*, M. Valentin Chaput plaide pour la diversification des méthodes pour permettre aux différents niveaux de connaissance de s'exprimer. Outre le recours aux questionnaires avec un processus d'échange autour des réponses, des ateliers collectifs et participatifs ou des jurys citoyens peuvent être juxtaposés afin d'atteindre un public aussi divers que possible.

Prenant acte des progrès de la France dans la prise en compte des citoyens, en particulier au niveau local, M. Henri Jacot, membre de la Société française de l'évaluation, relève qu'elle gagnerait à s'appuyer sur les nouveaux outils technologiques pour valoriser la participation citoyenne.

Pour M. Loïc Blondiaux, les différents degrés d'implication des citoyens dans l'EPP font appel à des outils spécifiques. Ainsi, la conduite du processus évaluatif par des citoyens impartiaux et disposant des outils nécessaires suppose de tirer au sort des citoyens à qui on donnera la mission et les moyens d'enquêter sur une politique publique. La procédure du jury citoyen est particulièrement efficace et robuste à cet effet car elle donne le temps au citoyen d'entrer dans la logique des politiques, de s'informer, d'auditionner des experts et, *in fine*, de produire un avis sur ces politiques.

Mme Delphine Corlay, inspectrice des affaires sociales, en conclut qu'une mission d'évaluation qui ne ferait pas appel au citoyen serait vouée à l'échec. L'enjeu se situe à chacune des étapes de l'EPP et l'émergence d'un principe de participation aboutit donc à donner aux citoyens une place à chaque stade de l'EPP.

Pour M. Marc Ferracci, le citoyen doit être intégré à chaque étape pertinente du processus. En effet, si l'évaluation elle-même doit être pratiquée par des personnes qui en maîtrisent les méthodes, il est possible d'intégrer les citoyens au moment de la définition des objectifs et des questions évaluatives, et lors de la discussion autour des résultats. Chargé du pilotage du programme d'évaluation au SGMAP, M. Clément Lacouette-Fougère relève que les citoyens peuvent aussi devenir les mandataires de l'évaluation, comme cela se fait en Suisse ; ils peuvent également commenter et coproduire les recommandations des EPP.

Les rapporteurs sont partisans d'adopter une démarche résolument volontariste, inspirée de la règle appliquée par la Commission européenne, consistant à prévoir une obligation de procéder à une consultation publique à chaque stade du cycle législatif : *ex ante*, avant l'adoption d'une loi au moment de l'élaboration de l'étude d'impact, et *ex post*, au moment de l'évaluation de la loi. *Ex ante*, l'article 8 de loi organique n° 2009-403 du 15 avril 2009 comprend un alinéa qui prévoit que les études d'impact exposent les consultations qui ont été menées pour élaborer le projet de loi. Il convient de modifier cet alinéa pour instaurer le principe d'une consultation citoyenne et de prévoir le même principe dans les conditions de réalisation des études d'impact que les rapporteurs souhaitent voir accompagner les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour (*cf.* proposition n° 8). S'agissant de l'évaluation de l'impact de la loi après son adoption, les clauses d'évaluation que les rapporteurs proposent de systématiser (*cf.* proposition n° 9) doivent prévoir la réalisation d'une consultation citoyenne.

Proposition n° 15 : instaurer le principe d'une participation des citoyens à l'élaboration et à l'évaluation de la législation et des politiques publiques, en prévoyant l'organisation d'une consultation citoyenne :

- dans les conditions de réalisation des études d'impact accompagnant les projets de loi et les propositions de loi inscrites à l'ordre du jour (*cf.* proposition n° 8)
- dans les clauses d'évaluation inscrites dans la loi (*cf.* proposition n° 9).

d. Les conditions d'une participation citoyenne réussie

Pour être réussie, une participation citoyenne demande que plusieurs conditions soient réunies. Les spécialistes des méthodes d'évaluation soulignent les avantages et limites de l'évaluation participative en termes de validité de l'évaluation, d'utilisation de ses résultats, de co-construction de l'action publique, de contribution à la démocratie participative et en termes de coût et de bénéfice attendus. Ces avantages et ces limites sont synthétisés dans l'encadré ci-dessous, extrait d'un article de Mme Béatrice Plottu et M. Éric Plottu.

Avantages et limites de l'évaluation participative

1. Validité externe de l'évaluation

(+) Le jugement évaluatif construit à partir d'une multiplicité d'opinions informées confère aux projets évalués une plus grande légitimité.

(-) Associer des acteurs ne possédant aucune compétence et expérience en matière d'évaluation, et n'ayant qu'une vision partielle des enjeux de l'action publique évaluée peut affaiblir la qualité de l'évaluation par rapport à un processus reposant sur une démarche scientifique.

2. Utilisation des résultats de l'évaluation

(+) L'adhésion des acteurs aux conclusions de l'évaluation sera d'autant plus forte qu'ils ont eux-mêmes contribué à leur élaboration. La mise en œuvre des recommandations en sera facilitée.

(-) La participation des parties prenantes peut desservir le processus évaluatif, si l'incompétence et le manque d'expérience des acteurs en matière d'évaluation les conduisent à produire des conclusions de mauvaise qualité qui ne pourront alors pas être utilisées.

3. Co-construction de l'action publique

(+) La mise en évidence entre acteurs des points de convergence et des zones de désaccord vont permettre d'avancer dans la construction collective de décisions.

(-) Le processus participatif peut aboutir au *statu quo* ou à une décision peu ambitieuse et peu novatrice.

4. Contribution à la démocratie participative

(+) L'évaluation participative, en cherchant à donner voix au chapitre à ceux qui sont traditionnellement exclus du débat public enrichit celui-ci. Par ailleurs, en participant au processus évaluatif, le citoyen se trouve mieux informé et impliqué.

(-) Si la confrontation des points de vue est insuffisamment encadrée, les groupes d'acteurs les plus puissants risquent d'imposer leurs points de vue aux plus faibles. On aboutit alors à la situation paradoxale où les plus faibles se trouvent exclus d'un processus dont la finalité était précisément de les faire entendre.

5. Coût de la participation et bénéfice sociétal attendu

(+) Dès lors que les conclusions de l'évaluation auront été largement discutées en amont, on peut s'attendre à ce que leur mise en œuvre suscite moins de résistances. Le coût d'une évaluation participative (information, formation, accompagnement des acteurs) est compensé par les coûts évités liés aux retards et blocages engendrés par un processus non participatif.

(-) L'évaluation participative a un coût souvent jugé prohibitif par rapport à des bénéfices supposés difficilement quantifiables de la participation. De plus, l'évaluation étant un exercice contraint dans le temps, les phases préparatoires sont généralement négligées, l'évaluation participative a alors toutes les chances de ne pas délivrer les bénéfices que l'on en attend.

À l'appui des résultats d'une enquête réalisée en 2012 auprès d'une vingtaine de commanditaires locaux, Mme Hélène Clot dans « *La commande d'évaluation participative : une pratique hétérogène* »⁽¹⁾ définit ainsi les conditions qui favorisent une mobilisation efficace :

– une attention portée au recrutement des participants : la plupart des commanditaires s'attachent à toucher les usagers directement mais les relais associatifs sont également utilisés ;

– la préparation en amont dans le cadre, par exemple, d'une formation préalable ;

– les sujets qui doivent être en adéquation avec les préoccupations des participants ;

– le sens donné à la participation en particulier son utilité ;

– la qualité de l'animation : les compétences mais aussi l'engagement des animateurs ;

– la définition d'un cadre de fonctionnement : le rôle attendu des personnes sollicitées doit être clairement explicité.

La participation des citoyens au processus de l'évaluation va aussi de pair avec l'implication des médias qui ont assurément un rôle central à jouer en termes de valorisation de l'EPP et d'acculturation des citoyens. En outre, la mobilisation des citoyens n'est utile et efficace que si le temps, les moyens d'expertise, de communication et de connaissance sont suffisants et l'utilité de leur participation, établie. Dès lors qu'ils en sont convaincus, ils peuvent se mobiliser avec intensité et efficacité. Dans le cas contraire, ils ne s'impliqueront pas.

(1) *Les cahiers de la SFE* n° 9, décembre 2015.

EXAMEN PAR LE COMITÉ

Le Comité a procédé à l'examen du présent rapport d'information lors de sa réunion du jeudi 15 mars 2018. Au cours de cette réunion, il a autorisé la publication du présent rapport.

Les débats qui ont eu lieu au cours de cette réunion sont accessibles sur le portail vidéo du site de l'Assemblée nationale à l'adresse suivante :

http://www.assemblee-nationale.tv/video.5693385_5aaa424dd9912.comite-d-evaluation-et-de-controle-des-politiques--evaluation-des-dispositifs-d-evaluatio-15-mars-2018

ANNEXE 1 : OUTILS D'ÉVALUATION À DESTINATION DES DÉPUTÉS

ANNEXE 1.1 : PROTOTYPAGE D'UNE AGENCE D'ÉVALUATION AU SERVICE DU PARLEMENT

IMAGINONS ! L'AGENCE DU PARLEMENT POUR L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Compte rendu de l'atelier de *design* organisé le 20 février 2018 à l'Assemblée nationale et animé par l'équipe de l'agence *Vraiment Vraiment*

1. Cadrage

Le 20 février 2018, à la demande des députés Valérie Petit et Pierre Morel-À-L'Huissier, membres du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée nationale et co-rapporteurs de la mission d'information sur l'évaluation des dispositifs d'évaluation des politiques publiques, s'est déroulée une séance de travail animée par Yoan Ollivier et Romain Beaucher (*Vraiment Vraiment*) et réunissant des élus, des personnalités qualifiées, des collaborateurs parlementaires et un représentant de la DITP.

Cette séance de *design* faisait suite à la proposition formulée par les rapporteurs de création d'une agence parlementaire de l'évaluation des politiques publiques, une proposition qui figure aujourd'hui parmi les 15 propositions finales présentées à l'issue de la mission d'information.

Cette séance a permis de dessiner les contours d'une « entité » définie par sa fonction, à savoir proposer une offre de service/d'accompagnement/d'expertise/support à la disposition des parlementaires pour renforcer leurs capacités en matière d'évaluation des politiques publiques.

Durant la séance, nous n'avons pas préempté la « forme » ou le « nom » que pourrait prendre cette nouvelle entité. Soulignons néanmoins qu'il est apparu indispensable, au cours des discussions, qu'elle soit produite dans des conditions d'indépendance intellectuelle par rapport aux différents acteurs parlementaires (groupes politiques) et extérieurs (exécutif, autres acteurs de l'évaluation de politiques publiques, etc.).

2. *Design*

Afin d'éviter la création d'une nouvelle structure sans avoir imaginé et testé finement ses usages et son fonctionnement, avec des délais forcément longs de mise en place et le risque d'une non-pertinence partielle ou de dysfonctionnements rédhibitoires, nous recommandons d'adopter une logique de prototypage. Certaines « briques » de l'offre de service peuvent d'ailleurs être prototypées et testées très rapidement, avec peu de moyens, améliorant très vite le travail des parlementaires et permettant d'affiner la vision d'une future « Agence du Parlement pour l'évaluation des politiques publiques. »

3. Vocation de l'agence

a) Partir des besoins des parlementaires : l'agence répond à une série de besoins d'évaluation aujourd'hui non satisfaits

Nous avons listé un certain nombre de cas dans lesquels les parlementaires sont susceptibles d'avoir recours à cette offre de service, étant entendu que ces besoins sont aujourd'hui insuffisamment couverts alors même que l'évaluation est supposée constituer, en théorie et selon la Constitution, un tiers de l'activité des parlementaires (art. 24).

– Cas d'un parlementaire

- Pour préparer le travail sur un projet de loi ;
- Pour préparer une proposition de loi ;
- Pour réaliser une étude d'impact ;
- Pour rédiger un amendement ou une proposition à visée évaluative ;
- Pour contre-expertiser une étude d'impact du Gouvernement ;
- Pour évaluer une loi dans le cadre d'une mission d'information ou d'enquête par exemple ;
- Pour évaluer une politique publique dans le cadre d'une mission d'information ou d'enquête par exemple ;
- Pour évaluer une loi à l'occasion des débats budgétaires ;
- Pour évaluer des amendements parlementaires ou du Gouvernement particulièrement signalés.

– Cas d'un groupe politique du Parlement.

À chacun de ces cas doivent correspondre des « droits de tirage » particuliers sur les différentes « briques » de l'offre de service, en veillant aux droits de l'opposition (y compris interne aux groupes politiques ?).

b) Sensibiliser et mobiliser les parlementaires : l'Agence soutient la montée en compétence des parlementaires en matière d'évaluation

Il s'agit d'informer et de mobiliser les parlementaires, en leur donnant envie de (mieux) jouer leur rôle en matière d'évaluation des politiques publiques.

En partant d'un groupe de « parlementaires pionniers » motivés, une campagne « engagez-vous » pourrait être lancée sous un format qui casse les clichés de l'évaluation rébarbative, mettant en valeur l'intérêt pour les parlementaires de s'intéresser au sujet, pour :

- Mieux voter (avec une connaissance plus précise et documentée des effets du vote) ;
- Vérifier l'effet du travail parlementaire sur le territoire ;
- Mieux faire le lien entre le travail en circonscription et le travail à l'Assemblée nationale, en faisant « remonter » de façon outillée et donc opérationnelle les préoccupations repérées en circonscription ;
- Outiller les temps de rencontre avec les citoyens pour mieux prendre en compte la parole citoyenne ; etc.

Afin de passer outre certaines réticences, il conviendra de donner à voir des exemples intéressants d'évaluation de politiques publiques et de proposer aux parlementaires qui les ont menées de les présenter et de désacraliser la donnée/la science (à articuler, et non à substituer, à l'intuition politique).

4. Les « services » offerts par l'agence : interlocuteur ressource pour les parlementaires

Il s'agit de proposer aux parlementaires un interlocuteur unique clairement identifié, qui puisse apporter des éléments thématiques et/ou méthodologiques sur l'évaluation des politiques publiques.

a) Accompagner la « prise de connaissance » d'un sujet

Il s'agit de permettre aux parlementaires de disposer rapidement d'une vision exhaustive et opérationnelle du matériel existant sur un sujet donné. Cela inclut :

- La mise à disposition de bases de données (abonnement) ;
- La mise à disposition des évaluations disponibles sur un sujet donné (et, le cas échéant, des suites qui y ont été données) ;
- La mise à disposition des méta-évaluations disponibles sur un sujet donné ;
- La mise en réseau des parlementaires en fonction de leurs thèmes de travail / expertise ;
- Le recensement des travaux en cours ou à venir.

b) Aider à la formulation d'un besoin d'évaluation

Il s'agit d'aider les parlementaires à traduire leur intuition politique en besoin d'évaluation et de leur proposer des éléments méthodologiques leur permettant de créer les conditions d'une évaluation utile. Concrètement, cela pourrait se traduire par :

- Une aide à la formulation des « bonnes » questions, ou « comment rendre évaluable un questionnement à partir d'une intuition et d'une expertise de terrain ? » ;
- Une aide au décodage et à la cartographie des problématiques, des parties prenantes, des pièges, etc. ;
- Un soutien méthodologique sur l'évaluation des politiques publiques.

c) Outiller les parlementaires qui souhaitent s'engager personnellement dans une démarche évaluative de terrain

Les parlementaires ont de multiples opportunités de collecter des données (rendez-vous en permanence, réunions citoyennes, rencontres avec des administrations de leur circonscription, visites diverses, etc.) : ils le font d'ailleurs sans cesse, et s'en servent pour nourrir leur intuition politique.

Il s'agit ici de leur proposer des outils et un accompagnement pour favoriser, systématiser et rendre plus robuste de travail de collecte, comme par exemple :

- Un « arbre à décision » permettant, à partir d'un sujet donné, d'aider le parlementaire à identifier les approches les plus pertinentes ;
- Des outils pour documenter utilement les remontées qualitatives de terrain ;
- Des outils pour mener des consultations massives ;
- Des outils pour tirer le meilleur parti et documenter les visites terrain ;

- Des outils pour proposer à des acteurs locaux de participer à l'évaluation (« évaluation distribuée », qui permet de mobiliser la « multitude », agents, citoyens, élus locaux, etc.) ;
- Des outils pour la mobilisation locale des parties prenantes autour d'un sujet ;
- Des outils pour les temps de rencontre avec les citoyens (comment faire mieux que du « participatif ») ;
- Des formats de restitution ergonomiques et vivants (vidéo ? son ? photographie ? etc.)
- Des outils de capitalisation.

d) Animer un réseau d'expertise au service des parlementaires

Il s'agit de structurer et d'animer un réseau d'expertise thématique et méthodologique externe. Cela passe par :

- Une veille des experts / expertises (y compris « émergent-e-s ») ;
- La capacité à contractualiser avec des acteurs tiers variés ;
- La capacité à critiquer la production de ces acteurs externes ;
- La capacité d'exiger de ces acteurs externes des formats qui ne soient pas « étouffants » (tant au fond que sur la forme) et permettent, au contraire, aux parlementaires d'exercer leur rôle (logique de scénarios, par ex.).

e) Fournir une expertise et mener des évaluations

Il s'agit de disposer de ressources propres permettant de mener des évaluations, éventuellement en lien avec des acteurs externes. Cela semble particulièrement important par exemple pour :

- Construire des modèles de simulation complémentaires ou alternatifs à ceux des administrations d'Etat, de la Sécurité sociale ou des collectivités locales ;
- Réaliser les études d'impact des propositions de lois et des amendements.

f) Construire et entretenir une relation de qualité avec les parties prenantes de l'évaluation

– Construire et entretenir une relation de qualité avec les administrations d'Etat

Il s'agit de mettre en place les bonnes conditions d'exercice du rôle d'évaluateur des politiques publiques des parlementaires, dans le respect de la séparation des pouvoirs. Cela passe notamment par :

- La mise en œuvre d'un pouvoir réaffirmé et garanti d'accès aux données et aux outils/modèles pour faire tourner ces données ;
- Un travail collaboratif sur certaines étapes de l'étude d'impact.

– Construire et entretenir une relation de qualité avec les administrations de la Sécurité sociale

– Construire et entretenir une relation de qualité avec les administrations et les élus des collectivités locales

– Construire et entretenir une relation de qualité avec les autres acteurs publics de l'évaluation des politiques publiques

g) Produire des formes attractives / opérationnelles / lisibles

L'intérêt suscité par les évaluations des politiques publiques (comme processus et comme résultat) et leur utilité dépendent en partie d'une amélioration de leur format. L'ergonomie des livrables (au-delà du « rapport ») permet une plus grande diffusion non seulement au sein des parlementaires mais aussi, le cas échéant, auprès de tous les acteurs potentiellement intéressés par un sujet donné. Une attention particulière pourra donc être portée aux formats, en fonction des usages.

5. Ressources humaines, gouvernance et mise en place progressive de l'agence

En matière de ressources humaines, il a été souligné que cette offre de service devait être produite par :

- Des profils divers (chercheurs, juristes, agents publics, etc.)
- Des contractuels / des fonctionnaires détachés
- Avec une montée en puissance progressive.

En matière de gouvernance de cette offre de service, les principales questions sont :

- Celle du degré d'autonomie par rapport aux élus
- Dans le cas d'une structure *ad hoc*, celle de sa direction : une personne nommée par les présidents de groupe des deux chambres ? Les présidents des deux chambres ? Le président de l'Assemblée Nationale ?
- Celle des droits de tirage en fonction des différents cas listés en introduction.

NB : Afin d'éviter la création d'une nouvelle structure sans avoir imaginé et testé finement ses usages et son fonctionnement, avec des délais forcément longs de mise en place et le risque d'une non-pertinence partielle ou de dysfonctionnements rédhibitoires, nous recommandons d'adopter une logique de prototypage. Certaines « briques » de l'offre de service peuvent d'ailleurs être prototypées et testées très rapidement.

ANNEXE 1.2 : SIX CAS D'ÉVALUATIONS DE POLITIQUE PUBLIQUE RÉUSSIES, CLASSÉS EN FONCTION DU TYPE DE MÉTHODE UTILISÉE

1) **Évaluation qualitative** : évaluation du programme de réussite éducative

Objet : mesurer la pertinence et l'efficacité de l'accompagnement individualisé des élèves en difficulté dans les quartiers prioritaires de la politique de la ville

Méthode : qualitative à partir d'entretiens semi-directifs avec les principaux acteurs et bénéficiaires. Les données recueillies peuvent être complétées par des observations sur le terrain ou des recherches documentaires.

Résultat : l'évaluation a mis en évidence la diversité des modes d'organisation et dressé une typologie des élèves qui conditionne le résultat : profitent véritablement du dispositif ceux qui connaissent des difficultés passagères ou ceux dont les difficultés viennent d'un problème précis et identifié ; en revanche, l'accompagnement individualisé n'améliore pas les résultats des élèves aux difficultés multiples et sérieuses.

2) **Évaluation participative** : adaptation de l'offre nocturne de transports publics dans l'agglomération nantaise

Objet : identifier les usages et les besoins de déplacements nocturnes et évaluer l'efficacité du service public

Méthode : participative tout au long de la démarche d'évaluation par consultation des acteurs économiques (restaurants, bars, discothèques, taxis...), des opérateurs de transport, et des usagers qui ont rendu un avis évaluatif et des recommandations ; consultation des usagers invités à télécharger une application de géolocalisation et entretiens de façon à analyser les fréquentations et les usages.

Résultat : 33 propositions dont la faisabilité a été étudiée par les services de la ville

3) **Évaluation expérimentale** : les dispositifs d'aide à l'accès à l'emploi des jeunes diplômés

Objet : mesurer l'efficacité de l'accompagnement par les agences d'intérim des jeunes diplômés au chômage depuis plus de six mois pour leur faire obtenir un emploi stable

Méthode : expérimentale par composition aléatoire du groupe de traitement et du groupe de contrôle et prise en compte de possibles effets d'éviction entre les jeunes bénéficiaires et les jeunes non bénéficiaires d'une part, et entre les jeunes bénéficiaires et les autres demandeurs d'emploi, d'autre part.

Résultat : le dispositif est plutôt efficace pour les jeunes hommes ; l'effet d'éviction ne s'observe pas pour les femmes, mais il est fort dans les zones en récession, si bien que le nombre d'emplois nets créés est négligeable au regard des moyens déployés.

4) **Évaluation quasi expérimentale** : les effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle

Objet : mesurer l'effet des contrats destinés à des personnes éloignées de l'emploi, qui leur assurent à la fois un travail et une formation ou un accompagnement professionnels, sur leur insertion professionnelle ultérieure

Méthode : quasi expérimentale par observation d'un groupe de traitement et d'un groupe de contrôle (non soumis à traitement) constitués par appariement par score de propension. Pour que la comparaison soit valable, il faut que les individus qui les composent

aient un profil aussi proche que possible. Les caractéristiques jugées les plus déterminantes sont affectées d'un coefficient et synthétisées dans le score final.

Résultat : L'étude conclut à un effet positif des contrats aidés du secteur marchand et à un effet nul, voire négatif, des contrats aidés dans le secteur non marchand.

5) **Analyse d'impact budgétaire** : genèse et construction du guide méthodologique de la Haute Autorité de santé sur l'impact budgétaire

Objet : comprendre comment construire une analyse d'impact budgétaire de la prise en charge de médicaments innovants et onéreux, dans un contexte où l'analyse coût-efficacité du médicament ne suffit plus : compte tenu du prix de ces thérapies, la décision ne peut se fonder seulement sur l'amélioration de la qualité de vie des patients ; il faut également intégrer le coût financier de la prise en charge de la population souffrant de la pathologie traitée.

Méthode : revue scientifique sur le sujet et méta-évaluation des analyses d'impact budgétaire conduites précédemment ; et consultation publique

Résultat : guide méthodologique de l'analyse d'impact budgétaire pour les instances chargées d'examiner les nouveaux médicaments

6) **Analyse coût-bénéfice** : évaluation des investissements publics du Commissariat général à l'investissement

Objet : l'évaluation porte sur les investissements d'avenir supérieurs à 20 millions d'euros hors taxe. Les projets sont évalués par les bénéficiaires et, lorsque l'investissement dépasse 100 millions, ces évaluations socio-économiques sont soumises à une contre-expertise du CGI.

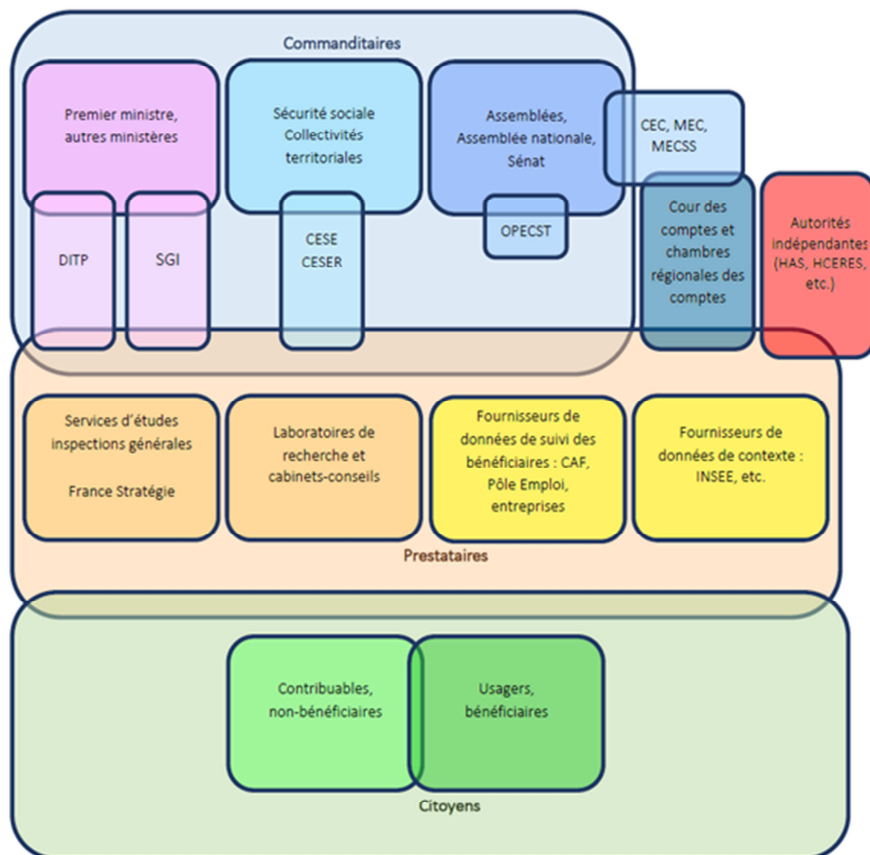
Méthode : il s'agit d'apprécier, au-delà du coût actualisé (investissement initial et coûts de fonctionnement actualisés), la valeur ajoutée socio-économique du projet en monétisant les avantages non marchands qu'il procurera à la société.

Résultat : méta-analyse de l'application de la méthode aux projets portés par les ministères

Source : d'après Dispositifs d'évaluation des politiques publiques et des programmes : connaissances de base, choix des méthodes, sociogrammes des acteurs et études de cas, Maurice Baslé, Jean-Michel Josselin et Benoît Le Maux.

ANNEXE 1.3 : CARTOGRAPHIE DES ACTEURS DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

SOCIOGRAMME SIMPLIFIÉ DES ACTEURS DEL'ÉVALUATION EN FRANCE



Source : Dispositifs d'évaluation des politiques publiques et des programmes : connaissances de base, choix des méthodes, sociogrammes des acteurs et études de cas, *Maurice Baslé, Jean-Michel Josselin et Benoît Le Maux*.

ANNEXE 1.4 : BIBLIOGRAPHIE ET RESSOURCES EN LIGNE SUR L'ÉVALUATION

Articles

Abraham Jocelyne et Brillet Franck, « Lolf : de l'esprit de la loi à l'émergence de nouveaux principes de GRH », *Politiques et management public*, Vol 26/2, 2008.

Alventosa Jean-Raphaël, « L'évaluation des politiques publiques a-t-elle un avenir ? », *Revue française de finances publiques*, n° 106, 2009, avril, p. 301-334.

Avril Pierre, « L'introuvable contrôle parlementaire (suite) », *Jus Politicum*, n° 3, 2009.

Avril Pierre, « Le contrôle. Exemple du Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques », *Jus Politicum*, n° 6 [<http://juspoliticum.com/article/Le-contrôle-Exemple-du-Comite-d-evaluation-et-de-contrôle-des-politiques-publiques-368.html>].

Barbut Laurent, Berriet-Sollicet Marielle et Peguy Thomas, « L'évaluation de politique publique : une pratique d'amélioration du fonctionnement des institutions publiques en tension entre efficacité et pluralisme », *Pouvoirs Locaux*, n° 99 IV/Décembre 2013-Janvier 2014, p. 15.

Barbier Jean-Claude, « Les sources intellectuelles de l'évaluation des politiques publiques », *Politiques et management public*, Vol 31/1 | 2014 [<http://pmp.revues.org/6947>].

Baslé Maurice, « Méta évaluation des politiques publiques et qualité des évaluations », *Revue française d'administration publique* 2013/4 (N° 148), p. 1017-1027.

Baudu Aurélien, « L'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », *Revue française de finances publiques*, n° 113, 2011, p. 131.

Berland Nicolas, « Piloter la performance publique avec des indicateurs Conditions et modalités d'usage », *Revue française de finances publiques*, n° 137, 2017, p. 53.

Bozio Antoine, « L'évaluation des politiques publiques : enjeux, méthodes et institutions », *Revue française d'économie* 2014/4 (Volume XXIX), p. 59-85.

Bozio Antoine et Romanello Lucile, « Évaluation des politiques publiques : le bilan contrasté du quinquennat », *Les notes de l'Institut des Politiques Publiques*, n° 25, mars 2017.

Bouvard Michel, « La mesure de la performance », *Revue française de finances publiques*, n° 91, 2005, septembre, p. 31-37.

Braconnier Patrice et Cauquil Guy (Dir) ; préface de Michel Rocard. *L'évaluation des politiques publiques : le développement d'une nouvelle culture*, Paris : SCEREN : CNDP, 2010.

Bret Emilie, « Évaluation de politiques publiques, appropriation et participation citoyenne : peut-on innover dans l'implication des citoyens dans un travail d'évaluation de politiques publiques ? », *Gestion et finances publiques*, n° 7, 2011, p. 472.

Brunetière Jean-René, « Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique* n° 117, 2006, p. 95-111.

Brunetière Jean-René, « Indicateurs, évaluation et typologie des objectifs : contrôle de gestion et performance sociale », *Revue française d'administration publique* n° 148, 2013, p. 967-976.

Calmette Jean-François, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : un texte, un esprit, une pratique », *Revue française d'administration publique*, n° 117, 2006, p. 43-55.

Chanut Véronique, Bournois Frank, « Repenser la recherche en management : que peut nous apprendre l'évaluation des politiques publiques ? », *Recherches en Sciences de Gestion* 2012/2 (N° 89), p. 119-136.

Chauvey Jean-Noël, « L'intérêt du balanced scorecard dans l'évolution des modes de contrôle et d'évaluation des départements français », *Politiques et management public*, vol. 24, n° 2, 2006, juin, p. 69-90.

Chauvière Michel, « Esquisse d'une sociologie critique de la nouvelle norme d'évaluation », *Revue française d'administration publique* n° 148, 2013, p. 849-858.

Chiffot Nicolas, « Projet de loi relatif au statut de Paris – De la qualité des études d'impact des projets de loi », *Procédures* n°11, novembre 2016.

De Clausade Josseline, Urvoas Jean-Jacques, Warsmann Jean-Luc, « La qualité de la loi en débat », *Constitutions*, 2010, p.195.

Devaux-Spatarakis Agathe, « L'évaluation "basée sur la théorie", entre rigueur scientifique et contexte politique », *Politiques et management public*, Vol 31/1 | 2014.

Djezzar Laurent et Gateau-Leblanc Céline, « Évaluation des politiques publiques : contribution à l'élaboration d'un guide », *La Gazette des communes, des départements, des régions*, 2008, 30 juin, p. 197-256, Cahier détaché, n° 2.

Elkaïm Joël, « Politiques publiques : évaluer avant de réformer », *La Tribune*, Septembre 2014 [<http://www.latribune.fr/opinions/tribunes/20140919trib45480a29d/politiques-publiques-evaluer-avant-de-reformer.html>].

Favreau Christophe, « Réalité et caractéristiques du modèle nordique de gestion de la performance locale », *Revue Française de finances publiques*, n° 114, 2011, p. 213.

Ferrier Catherine, « Évaluation des politiques publiques dans le cadre de la modernisation de l'action publique : démarche, bilan et perspectives », *Regards*, n° 44, 2013, novembre, p. 13-18.

Gallié Émilie-Pauline, Glaser Anna et Pallez Frédérique, « Une analyse comparative des évaluations de politiques de clusters en Europe : vers deux modèles idéal-typiques », *Politiques et management public*, Vol 31/1 | 2014.

Gibert Patrick, « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue française de gestion*, n° 147, 2003, novembre-décembre, p. 259-273.

Grezil Ghislaine, « À qui et à quoi servent les évaluations de politiques publiques ? », *Pouvoirs locaux*, n° 76, 2008, mars, p. 27-32.

Hayez Philippe, « La Cour des comptes : du contrôle à l'évaluation », *Revue française d'administration publique* 2015/3 (N° 155), p. 707-711.

Ientile-Yalenios Jocelyne et al., « Le Nouveau Management Public conduit-il à un rapprochement public-privé ? Une analyse à partir des procédures d'évaluation du personnel », *Gestion et management public* 2016/2 (Volume 4 / n° 4), p. 121-137.

Isaïa Henri, « Évaluation des politiques publiques et appréciation de leur pertinence », *Revue française de finances publiques*, n° 81, 2003, mars, p. 337-361.

Jacob Steve, « Trente ans d'évaluation de programme au Canada : l'institutionnalisation interne en quête de qualité », *Revue française d'administration publique* 2006/3 (n° 119), p. 515-531.

Jugnot Stéphane, « L'évaluation sous tension : l'exemple des effets sur l'emploi des "35 heures" », *La Revue de l'IREES* n° 77 2013-2, p. 39-78.

Lacouette-Fougère Clément, Lascoumes Pierre, « L'évaluation : un marronnier de l'action gouvernementale ? », *Revue française d'administration publique* 2013/4 (n° 148), p. 859-875.

Lamarque Danièle, « L'évaluation des politiques publiques locales par les chambres régionales des comptes : jusqu'où ? », *Revue française de finances publiques*, n° 85, 2004, février, p. 59-65.

Lamarque Danièle, « L'évaluation de politiques publiques : le quatrième métier de la Cour des comptes : le rapport de la formation professionnelle tout au long de la vie », *Gestion et finances publiques : la revue*, n° 7, 2009, juillet, p. 562-566.

Lascombe Michel et Vandendriessch Xavier, « La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et le contrôle des finances publiques », *Revue française d'administration publique* n° 117, 2006, p. 131-148.

Le Groupe d'intérêt scientifique (GIS) Démocratie et participation, « Participation du public, décision, démocratie participative », Vie des réseaux, *La lettre de l'InSHS*, mai 2015.

Le Clainche Michel, « Le point sur... : la modernisation de l'action publique (MAP) n'est pas la poursuite de la RGPP », *Revue française d'administration publique* n° 145, 2013, p. 203-208.

Linsolas Roger, « Contrôle des organismes et évaluation des politiques : le rôle de l'IGAS », *Informations sociales*, n° 126, 2005, août, p. 104-111.

Lions Gwendoline, « Le déploiement de l'évaluation des politiques publiques au sein d'une collectivité : l'exemple du Conseil général des Côtes d'Armor », *Revue française d'administration publique*, n° 148, 2013, p. 895-898.

Martin Guillermo, « L'évaluation peut-elle échapper au risque technocratique », *Pouvoirs Locaux*, n° 88 1/2011.

Matyjasik Nicolas, « Des évaluations de politiques publiques et des consultants : émergence d'un champ professionnel et segmentation des rôles », *Revue française d'administration publique* n° 148, 2013, p. 907-921.

Maury Suzanne, « La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ? », *L'Actualité juridique. Droit administratif* (AJDA), n° 25, 2008, 14 juillet, p. 1366-1372.

Migaud Didier, « Les cinq défis de l'évaluation », *Revue française d'administration publique* 2013/4 (N° 148), p. 849-858.

Milet Hélène, Warin Philippe, « La prise en compte des publics dans l'évaluation des politiques publiques », *Revue française d'administration publique* 2013/4 (N° 148), p. 991-1002.

Minonzio Jérôme. « Steve Jacob. Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques. Étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas ». In : *Recherches et Prévisions*, n° 85, 2006. p. 102-104.

Mottier Lopez Lucie, « De la mesure à l'évaluation collaborative en éducation », *Revue française d'administration publique* 2013/4 (N° 148), p. 939-952.

Nioche Jean-Pierre, « 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), p. 1227-1240.

Nioche Jean-Pierre, « L'évaluation des politiques publiques et la gestion en France. Un rendez-vous manqué ? », *Revue française de gestion*, n° 245, 2014, novembre-décembre, p. 71-84.

Oltra-Oro Stéphanie, « L'évaluation des politiques publiques : un art au service du Politique », *Revue française de finances publiques*, n° 128, 2014, p. 161.

Perret Bernard, « Évaluation et statistiques : une coopération difficile », *Regards sur l'actualité*, n° 346, décembre 2008, p. 45-51.

Perret Bernard, « L'évaluation des politiques publiques : entre culture du résultat et apprentissage collectif », *Esprit*, n° 350, 2008, décembre, p. 142-159.

Picavet Olivier, « Les caractéristiques des évaluations réalisées par les corps d'inspection dans le cadre de la Modernisation de l'action publique », *Revue française d'administration publique* 2015/3 (N° 155), p. 713-722.

Plottu Béatrice, Plottu Éric, « Contraintes et vertus de l'évaluation participative », *Revue française de gestion* 2009/2 (n° 192), p. 31-58.

Pontier Jean-Marie, « Études d'impact : l'interprétation en retrait de leur exigence par le Conseil constitutionnel – l'exemple de la délimitation des régions », *La Semaine Juridique Administrations et Collectivités territoriales* n° 48, 2014.

Rouaud Pascale et Sulzer Emmanuel, « Les démarches d'évaluation en question », *BREF. Bulletin de recherches sur l'emploi et la formation*, n° 281, 2011, janvier, p. 1-4. Bref Céreq [<http://www.cereq.fr/index.php/publications/Cereq-Bref/Les-demarches-d-evaluation-en-question>].

Roux, Sébastien, « Approches structurelles et non structurelles en micro-économétrie de l'évaluation des politiques publiques », *Revue française d'économie* (RFE), vol 30, n° 1, 2015, p. 13-65.

Servière Samuel-Frédéric, « Pour une évaluation pluraliste des politiques publiques », *Fondation iFRAP*, mars 2013 [<http://www.ifrap.org/etat-et-collectivites/pour-une-evaluation-pluraliste-des-politiques-publiques>].

Siné Alexandre et Veillet Isabelle, « La performance, un outil et une démarche indispensables au pilotage des politiques publiques », *Regards sur l'actualité*, n° 335, novembre 2007, p. 21-35.

Staes Patrick ; Thijs Nick, « Le management de la qualité : un instrument de réglementation européenne "par le bas" », *Revue française d'administration publique*, n° 119, 2006, p. 493-513.

Tourmen Claire, « Les compétences des évaluateurs de politiques publiques », *Formation emploi*, n° 104, 2008, octobre-décembre, p. 53-65.

Trosa Sylvie, « L'évaluation des politiques publiques », Paris : *Institut de l'entreprise* (Les notes de *benchmarking* international ; janvier 2004).

Trosa Sylvie, « L'évaluation, ailleurs, où en est-on ? », *Gestion & finances publiques : la revue*, n° 1, 2010, janvier, p. 47-51.

Trosa Sylvie, « Performance et évaluation », *Gestion et finances publiques*, n° 8-9, 2010, p. 590.

Trosa Sylvie et Annie Bartoli, « Performance et évaluation : le sens est-il mécanique ou construit ? Peut-on se passer d'interprétation humaine des chiffres et des résultats ? », *Le management par le sens au service du bien public*, Paris : SCEREN, CNDP, 2011, p. 213-224.

Trosa Sylvie, « La LOLF, les RGPP et l'évaluation des politiques publiques : bilan et perspectives », *Revue française de finances publiques*, n° 121, 2013, p. 243.

Wirths Damien, « Les clauses d'évaluation sectorielles : outils d'ajustement ou de stratégie politique ? Le cas de l'interdiction de la mendicité à Lausanne », *Gestion et management public* 2016/2 (Volume 4 / n° 4), p. 53-74.

Dossiers

« Du contrôle à l'évaluation : l'évolution des fonctions d'inspection », *Revue française d'administration publique* 2015/3, n° 155.

Entretien avec Maryvonne de Saint-Pulgent et Patrick Gérard du Conseil d'État, propos recueillis par Lise Perrin, « La semaine du droit, l'entretien », *La Semaine Juridique*, n° 40, 2016.

« Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique : [dossier] », *Perspective gestions publiques*, n° 28, 2008, septembre.

« Évaluation des politiques familiales et sociales : [dossier] », *Informations sociales*, n° 150, 2008, novembre-décembre, p. 4-173.

« La métamorphose des corps d'inspection : du contrôle à l'évaluation », Appel à contribution, *Calenda*, Publié le jeudi 16 mai 2013 [<http://calenda.org/248339>].

« L'évaluation de l'action publique : pour quand ? », *Politiques et management public*, vol. 20, n° 4, 2002, décembre, p. I-V - p. 1-50.

« L'évaluation de politiques et de programmes publics : [dossier] », *Télescope. Observatoire de l'administration publique*, vol. 13, n° 1, 2006, printemps-été, p. 1-103 [http://www.telescope.enap.ca/Telescope/22/Index_des_numeros.enap].

« L'évaluation des politiques publiques : état de l'art et controverses », *École nationale d'administration, Centre d'expertise et de recherche administrative (CERA) ; sous la direction d'Annie Fouquet*, Strasbourg ; Paris : ENA, 2013, p. 835-1027 (*Revue française d'administration publique*, n° 148).

« L'évaluation des politiques publiques [dossier] » / édité par Véronique Chanut et Danièle Lamarque, *Politiques et management public* vol. 31 n° 1 2014, janvier-mars.

« N'ayez plus peur de l'évaluation [dossier] », *Pouvoirs locaux*, n° 57, 2003, juin (II), p. 33-124.

Ouvrages

Alventosa Jean-Raphaël, *Les outils du management public*, Paris : LGDJ, 2012.

Arnaud Serge ; Boudeville, Nicolas, *Évaluer des politiques et programmes publics*, Paris : Ed. de la Performance, 2004.

Barbérès Isabelle (coord.), *L'idéologie de l'évaluation : la grande imposture*, Paris : PUF, 2009.

Baron Gaëlle ; Matyjasik, Nicolas (Dir.) ; avant-propos de Jean-Paul Delevoye ; postface de Didier Migaud, *L'évaluation des politiques publiques : défi d'une société en tension / dixièmes Journées de l'évaluation*, Paris : L'Harmattan, 2012.

Baslé Maurice, *Connaissance et action publique*, Paris : Economica, 2010.

Baslé Maurice, « Économie, conseil et gestion publique : suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes », *Economica*, 2008.

Bertrand Arnaud (Dir.), *L'évaluation des politiques publiques : performances et transparences : baromètre 2005*, Paris : Ernst & Young, 2005.

Bion Jean-Yves ; Moqua, Patrick, *Balisage d'une démarche d'évaluation de politique publique / Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques*, Lyon : CERTU, 2004.

Bouhadana Irène ; préface de Michel Bouvier, *Les commissions des finances des assemblées parlementaires en France : origines, évolutions et enjeux*, Paris : LGDJ, 2007.

Boussaquet Laurie ; Jacquot Sophie ; Ravinet, Pauline ; préface de Pierre Muller, *Dictionnaire des politiques publiques 2^{ème} éd.*, Paris : Presses de Sciences-Po, 2006.

Catteau Damien ; préface de Xavier Vandendriessche, *La LOLF et la modernisation de la gestion publique : la performance, fondement d'un droit public financier rénové*, Paris : Dalloz, 2007.

Huron David ; Spindler, Jacques (coord), *Le management public en mutation*, Paris : L'Harmattan, 2008.

Institut Louis Favoreu (Aix-en-Provence, Bouches-du-Rhône) ; Magnon, Xavier, Chevontian, Richard ; Stéfanini Marte (Dir.), *Pouvoir exécutif et Parlement : de nouveaux équilibres ? : l'impact de la révision constitutionnelle du 23 juillet 2008 sur le rééquilibrage des institutions / journées d'études décentralisées organisées dans le cadre de l'Association française de droit constitutionnel, 13 décembre 2010 à l'Université de Perpignan et 16 décembre 2010 à l'Université Paul-Cézanne, Aix-en-Provence* : Presses universitaires d'Aix-Marseille, 2012.

Jacob Steve, *Institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques : étude comparée des dispositifs en Belgique, en France, en Suisse et aux Pays-Bas*, Bruxelles : PIE-Peter Lang, 2006.

Jacob Steve ; Varone Frédéric ; Genard Jean-Louis (Dir), *L'évaluation des politiques au niveau régional*, Bruxelles : PIE-Peter Lang, 2007.

Jacot Henri ; Fouquet Annie ; préface d'Eric Monnier, *Le citoyen, l'élu, l'expert : pour une démarche pluraliste d'évaluation des politiques publiques / septièmes journées françaises de l'évaluation, Lyon, 2005*, Paris : L'Harmattan, 2007, p. 231-238.

Khijer Nour-Eddine ; Hertzog Robert (Dir.) *Évaluation des politiques publiques en mode LOLF / ENA*, Promotion Marie Curie, 2011-2012 ; Université Paris Dauphine. Strasbourg ; Paris : ENA, 2012.

L'évaluation des politiques publiques en Europe : cultures et futurs = Policy and programme evaluation in Europe : cultures and prospects : Colloque de Strasbourg 2008, Paris : L'Harmattan, 2009.

Lamarque Danièle, *L'évaluation des politiques publiques locales*, Paris : LGDJ, 2004.

Larhlid Amal, *L'évaluation des politiques publiques au Maroc au prisme d'une comparaison avec la France ; sous la direction de Patrick Hassenteufel ; ENA, Direction de la Formation, CIC-CIAP, 2009-2010*, Strasbourg ; Paris : ENA, 2010, p. 68-73.

Morita Yuki ; Herzog, Robert (Dir.), *L'évaluation des politiques publiques au Japon / ENA, Promotion Romain Gary, 2003-2005*, Strasbourg ; Paris : ENA, 2005. (Master en administration publique : Cycle international long) [www.ena.fr/index.php/content/download/2824/45656/attachment/1/file/Morita.pdf].

Mouterde François ; Trosa Sylvie (Dir), *Les nouvelles frontières de l'évaluation, 1989-2009 : vingt ans d'évaluation des politiques publiques en France, et demain ? / neuvièmes journées françaises de l'évaluation, Marseille, juin 2009*, Paris : L'Harmattan, 2010.

Ndiaye Abdoulaye ; Mangenot Michel (Dir.), *Contribution à la mise en place d'un dispositif de coordination et de pilotage de l'évaluation des politiques publiques au Sénégal*, Paris : ENA, 2015.

Offredi Claudine ; Ravoux Françoise (Dir.), *La notion d'utilité sociale au défi de son identité dans l'évaluation des politiques publiques*, Paris : L'Harmattan, 2010.

Paul Stéphane ; Milet Hélène ; Crovella Elise ; *L'évaluation des politiques publiques Comprendre et pratiquer*, Paris, Presses de l'EHESP, 2016.

Potier Vincent ; Bencivenga Magali, *Évaluation des politiques locales : évaluation interne et externe, principes et dispositifs, méthodes*, Paris : Le Moniteur, 2005.

Rochet Claude, *Conduire l'action publique : des objectifs aux résultats*, Paris : CampusPress : Macmillan : Pearson Education, 2003.

Ruprich-Robert Christophe et Bencivenga Magali, *Évaluation des politiques publiques : nouveau guide pratique*, Voiron : La lettre du cadre territorial, 2002.

Spentheuer Vincent, *L'évaluation des politiques publiques, avatar de la planification* Grenoble : Université de Grenoble 2 - Pierre Mendès-France : Institut d'études politiques de Grenoble, 1998.

Sinnassamy Christophe, *Le management public : organisation, gestion et évaluation des politiques publiques*, Paris : Berger-Levrault, 2014.

Tirera Lamine, *Du Commissariat général du plan au Centre d'analyse stratégique : stratégie de réforme d'une administration de mission*, Paris : L'Harmattan, 2007.

Trosa Sylvie, *Le guide de la gestion par programmes : vers une culture du résultat*, Paris : Ed. d'Organisation, 2002.

Trosa Sylvie (Dir), *Évaluer les politiques publiques pour améliorer l'action publique : une perspective internationale / publié par Ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; Ministère du budget, des comptes publics, de la fonction publique et de la réforme de l'État*, Paris : Comité pour l'histoire économique et financière de la France : IGPDE, 2009.

Université de Rennes I, *Innover dans les pratiques. Livre blanc : le suivi-évaluation pour un pilotage optimisé de l'action publique*, 2008 [https://www.mgdis.fr/didacticiel/images/phases/MGDIS_livreblanc_2008.pdf].

Vollet Dominique et Hadjab Farid, *Manuel de l'évaluation des politiques publiques*, Versailles : Editions Quae, 2008.

Guides et rapports publics :

Battesti Jean-Pierre et Bondaz Marianne ; Marigeaud Martine (et al.), *Cadrage méthodologique de l'évaluation des politiques publiques partenariales : guide*, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des finances, Inspection générale des affaires sociales, décembre 2012 [<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/124000683-guide-cadrage-methodologique-de-l-evaluation-des-politiques-publiques-partenariales>].

Bureau Dominique et Mougeot Michel, « Performance, incitations et gestion publique : rapport » / *Conseil d'analyse économique* (CAE) ; commentaires Philippe Mongin ; compléments. Frédérique Bousquet, Alain Coulomb, Jean-Luc Gaffard...[et al]. Paris : La

Documentation française, 2007 [<http://www.cae-eco.fr/Performance-incitations-et-gestion-publique.html>].

Caisse nationale des allocations familiales - Rencontre sur l'évaluation des politiques publiques : séminaire des chargés d'études, Vichy 14 et 15 novembre 2006, Paris : CNAF, 2007 (Dossier d'étude n° 98) [http://www.caf.fr/sites/default/files/cnaf/Documents/Dser/dossier_etudes/dossier_98_-_seminaire.pdf].

Confédération suisse, *Rapport annuel 2016 du Contrôle parlementaire de l'administration*, Annexe au rapport annuel 2016 des Commissions de gestion et de la Délégation des Commissions de gestion des Chambres fédérales, 26 janvier 2017.

Conseil d'analyse économique, *Évaluation des politiques publiques*, « Les notes du conseil d'analyse économique », n° 1, Février 2013.

Conseil économique, social et environnemental, *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques : avis / du Conseil économique, social et environnemental sur le rapport présenté par Nasser Mansouri-Guilani, au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques*, Paris : Ed. des Journaux officiels, 2015 [<http://www.lecese.fr/travaux-publies/promouvoir-une-culture-de-l-valuation-des-politiques-publiques>].

Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, Colloque du Conseil d'État du 20 janvier 2012, à l'École nationale d'administration.

Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, Principales propositions du Rapport public 2011.

Conseil d'État, *Consulter autrement, participer effectivement*, Colloque du Conseil d'État sur le rapport public 2011, Intervention de Jean-Marc Sauvé, vice-président du Conseil d'État.

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

Cornut-Gentille François et Eckert Christian, *Rapport d'information sur l'évaluation de la révision générale des politiques publiques (RGPP)*, Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques, Assemblée nationale, XIII^e législature, n° 4019.

Cour des comptes, Chambres régionales et territoriales des comptes, « Recueil des normes professionnelles », septembre 2017.

De la Raudière Laure et Juanico Régis, *Rapport d'information au nom de la mission d'information sur la simplification législative*, Assemblée nationale, n° 2268.

De Amorim Aude, Cavelier Bernadette, Ruleta Michael, Yard Yves, *Guide de l'évaluation*, Ministère des Affaires Étrangères, juin 2005.

Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, « Évaluation et territoires / DIACT ; sous la direction de Sandrine Haas et Emmanuel Vigneron », Paris : la documentation française, 2007.

Desplat Rozenn et Ferraci Marc, *Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens*, France Stratégie, septembre 2016.

DREES, *Méthodes d'évaluation des politiques publiques*, Actes du séminaire, 2011.

Ministère de la fonction publique, *Cadre d'auto-évaluation des fonctions publiques / Délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État (DMGPSE)*, Paris : Ministère de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de l'aménagement du territoire, 2006 [<http://www.fonction-publique.public.lu/fr/publications/brochures/caf/brochure-CAF.pdf>].

Mission d'évaluation et de contrôle : évaluation et prospective : quelle organisation ? : rapport d'information sur les organismes publics d'évaluation et de prospective économiques et sociales / présentées par Georges Tron ; par la commission des finances, de l'économie générale et du plan ; en conclusion des travaux d'une mission d'évaluation et de contrôle constituée le 21 janvier 2003 ; président Yves Deniaud, Paris : Assemblée nationale, 2003 (rapport d'information n° 876) Annexes [<http://www.assemblee-nationale.fr/12/pdf/rap-info/i0876.pdf>].

National Audit Office, *Annual report and accounts 2016-17, Highlights*, 2017.

OCDE, *Vers de meilleures pratiques de l'évaluation, Guide des meilleures pratiques à suivre pour l'évaluation et document de référence*, Service de la gestion publique, 1999.

OCDE, *Perspectives de l'OCDE sur la politique de la réglementation*, 2015.

OCDE, *Panorama des administrations publiques*, 2017.

Organisation internationale des Institutions supérieures de contrôle des finances publiques (INTOSAI), *Déclarations de Lima et Mexico*, 2013.

Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada, *La fonction d'évaluation au gouvernement du Canada, Ebauche*, juillet 2004.

Sénat, *Placer l'évaluation des politiques publiques au cœur de la réforme de l'État : rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en France*, fait par Joël Bourdin, Pierre André, Jean-Pierre Placade ; au nom de la délégation du Sénat pour la planification. Paris : Sénat, 2004 (rapport n° 392) [<http://www.senat.fr/rap/r03-392/r03-392.html>].

Sénat, *Législation comparée, La simplification*, Direction de l'initiative parlementaire et des délégations, 2016.

Société française de l'évaluation, *Évaluation, action publique territoriale et collectivités : actes des 3^{èmes} journées de la Société française de l'évaluation. Tome 1 / Jérôme Dupuis, Maurice Baslé, Sylviane Le Guyader*. Paris : L'Harmattan, 2002.

Société française de l'évaluation, *Évaluation, action publique territoriale et collectivités : actes des 3^{èmes} journées de la Société française de l'évaluation. Tome 2 / Jérôme Dupuis, Maurice Baslé, Sylviane Le Guyader*. Paris : L'Harmattan, 2002.

Société française de l'évaluation, *Voisinages : de la confusion à la complémentarité, évaluation, audit de performance, pilotage de la performance, management par la qualité*, Les cahiers de la SFE, n° 4, juin 2009.

Société française de l'évaluation, *L'évaluation participative : de la prise en compte des publics au pouvoir d'agir citoyen*, coordonné par Hélène Milet, Les cahiers de la SFE, n° 9, décembre 2015.

Société française de l'évaluation, *Le défi de la révolution foudroyante du numérique Big Data et Open Data, quels enjeux pour l'évaluation ?*, Table-ronde n° 3 : Utilisation et interprétation des données dans les évaluations participatives, journée d'étude du 22 septembre 2016.

Rapports de cabinets de conseil

Deloitte, *Regards croisés sur la démarche d'évaluation des politiques publiques, Benchmark international*, octobre 2013.

Deloitte, *Regards croisés sur la démarche d'évaluation des politiques publiques, Principes de l'évaluation des politiques publiques en France et mise en perspective pour une modernisation des pratiques*, septembre 2014.

KPMG, Quadrant Conseil, « Évaluation de la démarche globale d'évaluation des politiques publiques menée dans le cadre de la modernisation de l'action publique », février 2017.

ANNEXE 2 : PERSONNES ENTENDUES PAR LES RAPPORTEURS

1. Auditions :

- Réunion sur les moyens du Parlement en matière d'évaluation des politiques publiques (*17 janvier 2018*) :
- M. Patrick Hetzel et Mme Amélie de Montchalin, co-présidents de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) ;
- M. Gilles Lurton et Mme Annie Vidal, co-présidents de la Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS) ;
- MM. Jean-Noël Barrot et Jean-François Eliaou, respectivement président et rapporteur du groupe de travail sur les moyens de contrôle et d'évaluation.

2. Tables rondes :

La vidéo de chaque table ronde est accessible à partir du lien rattaché au titre.

- Sur [la définition et les critères de l'évaluation des politiques publiques](#) (*7 novembre 2017*) :
- M. Jean-René Brunetière, ancien coordonnateur de la commission spéciale du développement durable au sein du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;
- M. François Lecouturier, gérant du cabinet Itinere ;
- M. Philippe Dole, inspecteur général des affaires sociales ;
- M. Brice Fabre, économiste à l'Institut des politiques publiques ;
- Mme Rozenn Desplat, chargée de mission sur l'évaluation des politiques publiques à France Stratégie ;
- M. Thomas Delahais, associé, cabinet Quadrant Conseil.
- « [Principes et acteurs de l'évaluation des politiques publiques](#) » (*14 novembre 2017*) :
- Mme Danièle Lamarque, membre de la Cour des comptes européenne, chargée du contrôle qualité de l'audit ;
- M. Bruno Palier, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques - LIEPP) ;
- Mme Delphine Corlay, inspectrice des affaires sociales, secrétaire générale déléguée du Comité interministériel du handicap, en charge du plan autisme et des autres plans d'actions interministériels ;
- M. François de Dorlodot, responsable du département secteur public KPMG en France ;
- M. Jean-Michel Fourniau, chercheur à l'IFSTTAR, membre de Démocratie & participation.

- [« Processus et méthodes de l'évaluation des politiques publiques »](#) (21 novembre 2017) :
 - M. Stéphane Paul, inspecteur général des affaires sociales ;
 - M. Bernard Perret, ingénieur des ponts et chaussées, ancien coordonnateur de la mission d'appui à l'évaluation du Conseil général de l'environnement et du développement durable ;
 - M. Clément Lacouette-Fougère, chargé au sein du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) du pilotage du programme d'évaluation des politiques publiques ;
 - M. Maurice Baslé, professeur émérite CREM CNRS Université Rennes 1 ;
 - M. Marc Ferracci, professeur en sciences économiques à l'université de Panthéon-Assas ;
 - M. Bruno Crépon, chercheur au Centre de recherche en économie et statistiques (CREST), professeur associé à l'École nationale de la statistique et de l'administration économique (ENSAE) et à l'École Polytechnique.
- [« Évolution du rôle du Parlement dans l'évaluation des politiques publiques »](#) (28 novembre 2017) :
 - M. Régis Juanico, député ;
 - M. Xavier Ragot, président de l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE) ;
 - M. Olivier Rozenberg, professeur à l'Institut d'études politiques de Paris (Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques - LIEPP) ;
 - M. Stéphane Jacobzone, conseiller, direction de la gouvernance publique de l'OCDE ;
 - Mme Katia Horber-Papazian, représentante de la Société suisse d'évaluation auprès du Réseau francophone de l'évaluation, professeure à l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP).
- [« Évaluation des politiques publiques et innovations démocratiques »](#) (5 décembre 2017) :
 - Mme Ilaria Casillo, vice-présidente de la Commission nationale du débat public ;
 - Mme Béatrice Plottu, directrice de recherche à la Faculté de droit, d'économie et de gestion de l'université d'Angers ;
 - M. Loïc Blondiaux, professeur de science politique à l'université Paris I Panthéon-Sorbonne ;
 - M. Henri Jacot, membre de la Société française d'évaluation ;
 - M. Thibaut Dernoncourt, directeur conseil chez Cap Collectif ;
 - M. Valentin Chaput, gérant de l'entreprise *Open Source Politics*.
- [« Évaluation des politiques publiques, État plateforme et big data »](#) (12 décembre 2017) :
 - M. Henri Verdier, administrateur général des données, directeur interministériel du numérique et du système d'information et de communication de l'État ;
 - M. Simon Chignard, conseil stratégique de la mission ETALAB ;

- M. Pascal Rivière, chef de l’Inspection générale de l’INSEE ;
- M. Benoît Simon, membre de la Société française de l’évaluation ;
- Mme Suzanne Vergnolle et M. Tanguy Morlier, administrateurs de l’association *Regards Citoyens* ⁽¹⁾ ;
- M. Émile Gabrié, chef du secteur régalién et collectivités locales, accompagné de Mme Tiphaine Havel, conseillère pour les questions institutionnelles et parlementaires, Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL).
 - [« Évaluation des politiques publiques et nouveau management public »](#) (23 janvier 2018) :
- M. Vincent Lahuec, économiste, chef de projet à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) ;
- M. Xavier Maire, sous-directeur de la synthèse statutaire, de la gouvernance et des partenariats, direction générale de l’administration et de la fonction publique, ministère de l’action et des comptes publics ;
- M. Julien Defait, *designer* à l’association « La 27^e région ».

3. Déplacement à Bruxelles le 25 janvier 2018 :

- **Commission européenne :**
 - Mme Anne Bucher, présidente du comité d’examen de la réglementation, Secrétariat général
 - Mme Isabelle Schömann, membre du comité d’examen de la réglementation
 - M. Vassili Lelakis, membre du comité d’examen de la réglementation
 - Mme Antonina Cipollone, cheffe de l’unité Évaluation, législation affûtée et performante, direction de l’amélioration de la réglementation et du programme de travail, Secrétariat général
- **Comité économique et social européen :**
 - M. Jorge Pegado Liz, membre du groupe activités diverses et auteur du rapport sur une réglementation intelligente
 - M. Denis Meynent, vice-président du groupe des travailleurs (affilié à la CGT) et auteur du rapport « programme REFIT »
 - M. Philippe Cuisson, chef de l’unité Évaluation des politiques
- **Parlement européen, Service de recherche parlementaire (EPRS) :**
 - M. Anthony Teasdale, directeur général
 - M. Étienne Bassot, directeur du service de recherche pour les députés
 - M. Wolfgang Hiller, directeur de l’évaluation de l’impact et de la valeur ajoutée européenne
 - M. José Luis Rufas Quintana, chef de l’unité Évaluation *ex post*, direction de l’évaluation de l’impact et de la valeur ajoutée européenne

(1) Cette association a procédé à son enregistrement au répertoire des représentants d’intérêts géré par la Haute Autorité pour la transparence de la vie publique.

- Mme Alexia Maniaki-Griva, cheffe de l'unité Évaluation *ex ante*, direction de l'évaluation de l'impact et de la valeur ajoutée européenne

4. Atelier design le 20 février 2018 :

- MM. Romain Beaucher et Yoan Olivier, associés du cabinet *Vraiment Vraiment*
- M. Thomas Delahais, associé, cabinet Quadrant Conseil
- M. Clément Lacouette-Fougère, chargé de mission à la Direction interministérielle de la transformation publique (DITP)
- Mme Danièle Lamarque, membre de la Cour des comptes européenne, chargée du contrôle qualité de l'audit.

ANNEXE 3 :
ÉTUDE RÉALISÉE PAR MM. MAURICE BASLÉ, JEAN-MICHEL JOSSELINE
ET BENOÎT LE MAUX

Dispositifs d'évaluation des politiques publiques et des programmes : connaissances de base, choix des méthodes, sociogramme des acteurs et études de cas

Etude pour le Comité d'évaluation et de contrôle des politiques publiques de l'Assemblée Nationale

13 février 2018

Maurice BASLÉ, professeur émérite des universités en sciences économiques

Jean-Michel JOSSELIN, professeur des universités en sciences économiques

Benoît LE MAUX, maître de conférences (HDR) en sciences économiques

Université de Rennes 1

Centre de Recherche en Économie et Management (UMR CNRS 6211)

maurice.basle@univ-rennes1.fr

jean-michel.josselin@univ-rennes1.fr

benoit.le-maux@univ-rennes1.fr

SOMMAIRE

RESUME	3
1 UNE REVUE DES CONNAISSANCES DU DOMAINE DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES ET DES PROGRAMMES (EPPP)	4
1.1 STRATEGIE DE RECHERCHE DOCUMENTAIRE	4
1.2 DEFINITIONS, CRITERES, ETAPES ET PRINCIPES	7
1.3 DES EVALUATIONS DISTINGUEES SELON DES CRITERES DE PERTINENCE, EFFICACITE, EFFICIENCE ET COHERENCE	9
1.4 LES ETAPES DE L'ÉVALUATION	11
1.5 LE RESPECT DE PRINCIPES ETHIQUES ET DEONTOLOGIQUES.....	13
2 DES CONTROVERSES SUR LES METHODES ET UN MODELE D'AIDE A LA DECISION	15
2.1 LE CHOIX DES METHODES ET LE DEGRE DE CONFIANCE DANS LES RESULTATS DE L'ÉVALUATION	15
2.2 DES DONNEES ET DES METRIQUES	19
2.3 DES INCERTITUDES INEVITABLES	20
2.4 POUR Y VOIR CLAIR : UN ARBRE DE DECISION ET DES TABLEAUX COMPARATIFS	21
3 SOCIOGRAMME DES ACTEURS DE L'ÉVALUATION EN FRANCE	28
3.1 L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EN FRANCE	28
3.2 LES COMMANDITAIRES EN EPPP	30
3.3 LES PRESTATAIRES EN EPPP.....	34
3.4 BENEFICIAIRES, NON-BENEFICIAIRES ET CONTRIBUABLES : EVALUATION, DEMOCRATIE ET COMMUNICATION	36
4 DES ETUDES DE CAS POUR ILLUSTRER LES PRATIQUES DE L'ÉVALUATION EN FRANCE	38
4.1 ÉTUDE QUALITATIVE : EVALUATION DU PROGRAMME DE REUSSITE EDUCATIVE	38
4.2 ÉVALUATION PARTICIPATIVE : POLITIQUES DE DEPLACEMENT DE NUIT DANS L'AGGLOMERATION NANTAISE	41
4.3 ÉVALUATION EXPERIMENTALE : DISPOSITIFS D'AIDE A L'ACCES A L'EMPLOI DES JEUNES DIPLOMES.....	44
4.4 ÉVALUATION QUASI-EXPERIMENTALE : LES EFFETS DU RECRUTEMENT EN CONTRAT AIDE SUR LA TRAJECTOIRE PROFESSIONNELLE	46
4.5 ANALYSE D'IMPACT BUDGETAIRE : GENESE ET CONSTRUCTION DU GUIDE METHODOLOGIQUE DE LA HAUTE AUTORITE DE SANTE SUR L'IMPACT BUDGETAIRE DES MEDICAMENTS INNOVANTS ET ONEREUX.....	49
4.6 ANALYSE COUT-BENEFICE : EVALUATION SOCIO-ECONOMIQUE DES INVESTISSEMENTS PUBLICS DU COMMISSARIAT GENERAL A L'INVESTISSEMENT	52
ANNEXE 1. APERÇU DES SITES DE RESSOURCES ET EXTRACTION DE LEURS CONTENUS	57
ANNEXE 2. DISCUSSION SUR LES CRITERES DE COMPARAISON DES METHODES	60
ANNEXE 3. RESSOURCES BIBLIOGRAPHIQUES	62
LISTE DES FIGURES	63
LISTE DES TABLEAUX	63
LISTE DES ENCADRES	63

Résumé

Le présent rapport vise à couvrir le champ des connaissances utiles aujourd'hui en évaluation des politiques publiques et des programmes (EPPP), à rendre compte des différentes méthodes existantes et de leurs forces et faiblesses, à présenter les principaux acteurs de l'évaluation en France et, enfin, à fournir quelques cas pratiques d'EPPP en France. Le rapport est d'abord fondé sur une revue documentaire à large spectre dans le temps et dans l'espace. L'EPPP est une activité aux origines lointaines pour certains champs de politiques publiques (éducation, aide sociale, santé), une activité qui a pris de nouvelles dimensions à partir des années 1970 tant en France que dans les grandes organisations internationales dont la Commission européenne. Le champ des publications est dominé par les revues et les ouvrages publiés en anglais. La revue documentaire dans ce champ des EPPP bute sur son manque de structuration tant au plan des publications de la recherche (plusieurs disciplines sont concernées), qu'au plan professionnel (grande diversité et éparpillement des pratiques des commanditaires et des prestataires).

Le rapport est d'abord une tentative de revue des connaissances en EPPP que le lecteur doit maîtriser (partie 1). Un consensus existe sur les définitions de l'activité d'EPPP, sur les critères de pertinence, efficacité, efficience et cohérence qui sont utilisés et portés dans les cahiers des charges (ou termes de référence). Le consensus existe aussi sur la description des étapes nécessaires à la production de bonnes EPPP et sur le nécessaire respect de principes éthiques et déontologiques.

Le rapport fournit ensuite une revue des méthodes (partie 2). La technicité est ici élevée. En outre, le choix des outils et des méthodes suscite des controverses. Il est exposé que les choix de méthode ne sont jamais neutres car ils influencent le degré de confiance dans les résultats des EPPP. Pour que le lecteur soit éclairé, un arbre de décision entre les différentes méthodes est ici proposé. L'arbre de décision publié dans ce rapport doit permettre à un commanditaire d'EPPP d'opter pour telle ou telle méthode en fonction des qualités qui sont requises : ici, la complétude, la simplicité, la transparence et la transférabilité des résultats. Une discussion pourrait conduire à augmenter le nombre de ces qualités.

Le rapport tient ensuite compte du fait qu'en France, l'institutionnalisation des EPPP n'est pas encore achevée et qu'en conséquence les acteurs sont encore multiples et hétérogènes. Il contient un premier état des lieux à travers un sociogramme (partie 3).

Enfin, afin de maîtriser la réalité des activités d'EPPP en France, six études de cas sont présentées dans le rapport (partie 4). Elles sont analysées (commanditaires, objectifs, méthodes, résultats, recommandations) et discutées. Le lecteur pourra se forger à leur lecture une compréhension d'ensemble du domaine des EPPP.

1 Une revue des connaissances du domaine de l'évaluation des politiques publiques et des programmes (EPPP)

1.1 Stratégie de recherche documentaire

L'évaluation des politiques publiques est une prestation intellectuelle de connaissance de l'action publique. Ce caractère « cognitif » est reconnu tant en France qu'à l'étranger. La prestation évaluative mobilise des moyens humains et matériels spécifiques et permanents tant au service de la commande qu'à celui de l'usage des rapports et du suivi des recommandations.

Compte tenu de son champ, les politiques publiques et leurs programmes, la prestation d'EPPP obéit à un ensemble de règles strictes qui doivent permettre de conjuguer rigueur scientifique dans l'aide à la décision publique, mais aussi opérationnalité (finalité gestionnaire), pédagogie (finalité d'apprentissage et de mobilisation des agents publics), éthique (finalité de compte-rendu), et surtout enrichissement du débat politique : ouverture au débat d'experts, au débat citoyen et préparation à l'animation des controverses (finalité informative et finalité démocratique).

Une revue des connaissances d'une manière générale¹ et *a fortiori* pour un domaine comme l'Evaluation des politiques publiques et des programmes doit permettre à tout un chacun d'avancer dans le repérage des dimensions du thème (dimension socio-politique, dimension économique et de gestion, dimension de l'activité d'évaluation elle-même comme pratique à la fois scientifique et professionnelle). La revue des connaissances permet également de sélectionner des concepts et mots-clés qui permettent à tout lecteur curieux de réinterroger les différentes bases de connaissance ensuite.

Une revue des connaissances peut être orientée à des fins d'amélioration du savoir scientifique sur l'EPPP, à des fins de constitution d'une base de ressources et de composants pour l'enseignement, ou à des fins plus professionnelles d'amélioration de la mise en œuvre des activités d'EPPP soit comme commanditaire soit comme prestataire.

¹Voir par exemple les références suivantes :

- Université de Bretagne-Loire (2018) *Elaborer une stratégie de recherche d'information*, <https://guides-formadoct.u-bretagne Loire.fr/recherchedocumentaire>.
- Goarin CD, Giraud E, Mannina B, Quoniam L (1999). La méthodologie et la stratégie de recherche d'information à valeur-ajoutée sur Internet. *Le micro-bulletin thématique du CNRS (L'information scientifique et technique et l'outil Internet, expériences, recherches et enjeux pour les professionnels de l'IST)* : 47-67.
- Hart C (2009) *Doing a Literature Review*. Sage éditions.
- Machi, LA et McEvoy BT (2016). *The Literature Review: Six Steps to Success*. Troisième édition.

Encadré 1. Démarche de recherche documentaire en EPPP

Pour la recherche d'ouvrages (français et étrangers) et de thèses en français, il est possible de consulter le Catalogue du système universitaire de documentation (Sudoc). Celui-ci est réalisé par les bibliothèques et centres de documentation de l'enseignement supérieur et de la recherche. Ses 12 millions de notices bibliographiques décrivent tous les types de documents (livres, thèses, revues, ressources électroniques, documents audiovisuels, etc.) ainsi que les collections de revues et journaux d'environ 2 000 établissements documentaires hors enseignement supérieur (bibliothèques municipales, centres de documentation, etc.).

En outre, pour la recherche d'articles en français ou en anglais, le moteur de recherche Isidore (<http://www.rechercheisidore.fr>) moissonne les données de nombreux portails documentaires dont Cairn, HAL, etc. Il est aussi possible d'utiliser le moteur Business Source Complete ainsi que les ressources des catalogues des grands éditeurs scientifiques (Elsevier, Sage, Springer, etc.).

Enfin, des remontées d'informations assez hétéroclites mais substantielles seront obtenues avec du requêtage avec les moteurs de recherche de type Google ou plus spécifiquement WorldwideScience :

<https://worldwidescience.org/wws/desktop/en/results.html>.

Toute stratégie de recherche documentaire commence par l'identification de mots-clés. A titre indicatif, voici une première liste sommaire en français et en anglais que le lecteur peut utiliser :

- Évaluation de politiques publiques et de programmes publics, Suivi et évaluation de programmes publics, Évaluation de performance publique, Nouvelle performance publique et évaluation, Indicateurs d'évaluation de politiques et de programmes, Management public et évaluation, Connaissance et action publique, Analyse coût-bénéfice, Analyse coût-efficacité, Évaluation expérimentale, Évaluation quasi-expérimentale, Évaluation participative.
- Evaluation of public policies and programs, Monitoring and evaluation of public programs, Public performance evaluation, New public performance and evaluation, Policy and program evaluation indicators, Public management and evaluation, Knowledge and public action, Cost-benefit evaluation, Experimental evaluation, Quasi-experimental evaluation, Participatory evaluation.

Cette liste de mots clés peut être complétée grâce à différents ouvrages ou publications à facteur d'impact élevé (voir annexe 1) et aux lexiques existants, par exemple le glossaire OCDE des principaux termes relatifs à l'évaluation : <https://www.oecd.org/dac/evaluation/2754804.pdf>.

Le domaine de l'EPP étant loin d'être un domaine de connaissances entièrement structuré, il ne faut pas s'attendre à faire émerger en une simple requête ou même en combinant plusieurs requêtes, pour chaque groupe de mots-clés, les principales publications, celles qui ont le meilleur facteur d'impact (grandes revues réputées, bien diffusées et grand nombre de citations). Malgré tout, une fois le domaine mieux cerné par la possibilité de l'aborder avec une liste de mots-clés, la recherche sur le plus grand ensemble de ressources documentaires (les catalogues, mais aussi les moteurs de recherche du Web, dictionnaires, encyclopédies, etc.) est faisable par tout un chacun (cf. encadré 1). Dans le cas de l'EPPP, le lecteur intéressé pourra extraire de longues listes de publications (rédigées en langue anglaise le plus souvent) et ensuite opérer différentes requêtes pour recouper les informations contenues dans les publications.

De cette revue de la littérature, il est possible de déduire certains éléments de consensus mais aussi l'existence de débats fondamentaux.

- a) **Le consensus de la littérature sur le besoin d'une activité régulée d'évaluation des politiques publiques est large.** Dans les différentes pratiques nationales (au Nord ou au Sud) ou pour les organisations internationales, il s'agit d'estimer un résultat des politiques publiques et plus précisément des programmes qui leur sont associés. L'activité est encouragée : l'ONU a déclaré 2015 comme étant « l'année internationale de l'évaluation »².
- b) **Des débats existent sur l'autorité de portage de l'activité d'EPPP :** Haute autorité indépendante, offices rattachés au parlement, agences rattachées aux exécutifs nationaux ou locaux ou de sécurité sociale. La recherche de l'indépendance du jugement évaluatif peut entraîner une juridisation de l'évaluation, sur le modèle du contrôle, par exemple, sur le modèle français de la Cour des comptes et des chambres régionales des comptes. La démocratie libérale peut être jugée suffisamment forte et ouverte à la pluralité des électeurs-citoyens pour qu'au contraire, des élus et des citoyens s'emparent du projet évaluatif. L'équilibre trouvé est variable selon les pays (Pour la France, voir chapitre 4 de l'ouvrage Baslé, M. 2008, cf. annexe 3). En France, le Conseil économique, social et environnemental a jugé, de par sa composition, qu'il était une autorité susceptible d'animer et de promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques (rapport présenté par Nasser Mansouri-Guilani au nom de la délégation à la prospective et à l'évaluation des politiques publiques, avis adopté par le CESE le 8 septembre 2015).
- c) **A ces débats sur la régulation des évaluations se superposent des débats plus fondamentaux :** la connaissance de l'action publique et de ses effets est, par nature, lourde

² Cf. <http://www.modernisation.gouv.fr/laction-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/2015-annee-internationale-evaluation>

d'enjeux politiques et il y a débat sur les rapports entre la science et les politiques publiques^{3 4}. Les angles d'attaque des sous-disciplines scientifiques sur les politiques publiques sont différents (les politiques publiques peuvent quelquefois être définies comme des annonces, ou comme des réalités budgétaires avec des réalisations effectives, ou encore comme des réalités managériales avec le souci de délivrance de services conformes à des instructions). Les querelles sur la maîtrise et la portée des méthodes et des outils ne sont pas propres aux sciences de l'action publique. Certains regrettent, dans l'EPPP comme dans d'autres domaines, un recours trop massif à des approches qui seraient trop quantitatives (fondées sur des mesures traduisant mal la réalité des politiques publiques et proposent de se rapprocher davantage des opinions des bénéficiaires ou des non bénéficiaires (en recueillant des matériaux dits plus qualitatifs pouvant faire l'objet d'analyse sémantique). D'autres sont convaincus de la supériorité des seules méthodes d'expérimentation appuyées sur l'existence d'un contrefactuel (par exemple en comparant la situation des bénéficiaires de la politique expérimentée à celle de non-bénéficiaires susceptibles d'être ultérieurement concernés si cette politique est généralisée)⁵.

1.2 Définitions, critères, étapes et principes

Deux constats peuvent être faits après l'étape de revue de la littérature (ouvrages, revues, sites web et moteurs de recherche usuels en science). D'une part, la convergence est réelle sur la définition de l'EPPP: il s'agit **d'estimer une valeur ajoutée par la politique publique**. D'autre part, les critères sont presque toujours les mêmes : il faut **mesurer la pertinence, l'efficacité, l'efficience et la cohérence des politiques publiques**.

Il faut cependant reconnaître que, dans la pratique, l'accent est porté en premier sur l'évaluation de l'efficacité (résultats, effets, impact) et n'est pas toujours mis sur l'efficience (manque d'évaluations des impacts budgétaires des programmes ou manque de comparaison des options à discuter, manque aussi de mise en relation de l'impact avec les coûts nécessaires à la réussite du programme) ou sur la cohérence.

Le consensus : évaluer, c'est donner une estimation de la valeur ajoutée à la société. Il suffit de retenir que dans « évaluation », il y a « valeur ». La valeur ajoutée sociétale⁶ (que l'évaluation cherche à estimer) est créée par les services rendus grâce à la mise en œuvre des politiques publiques

³ Jacobsson S et Vico EP (2014) The many ways of academic researchers: How is science made useful? *Science and public policy*, 41: 641-657. Oxford University Press.

⁴ Baslé M (2010). *Connaissance et action publique*. Editions Economica. Paris.

⁵ Bono PH et Trannoy A (2012) Causalité et contre-factualité dans l'évaluation économique des politiques publiques. *Revue Labyrinthe*, 2 : 35-53.

⁶ Il ne s'agit pas simplement de la valeur ajoutée pour les administrations mais bien de la valeur ajoutée pour la société tout entière.

(une politique ou une mission se déclinant en programmes d'action publique). Un exemple peut-être la valeur ajoutée des enseignants par exemple dans une évaluation aux Etats-Unis⁷. Par extension, de nouvelles lois et réglementations peuvent également contribuer à créer de la valeur ajoutée collective. Ceci justifie l'évaluation d'impact des lois au même titre que l'évaluation d'impact des politiques publiques (comme par exemple des projets publics d'infrastructure, de santé, d'éducation, etc.).

Un constat émerge : l'oubli fréquent de l'évaluation de l'efficacité alors qu'il faudrait donner une estimation de la valeur ajoutée sociale nette. Pour mesurer une valeur ajoutée sociétale, il ne suffit pas de considérer le coût de production des services rendus par la politique évaluée, même si cette convention est à juste titre utilisée pour les besoins des comptes nationaux. On ne saurait réduire l'action publique aux moyens qu'elle mobilise, sinon l'évaluation se ramènerait à la seule budgétisation de l'action. Cette approche comptable et faussement simple conduirait à maximiser la dépense en imaginant que le seul déploiement de moyens supplémentaires suffirait à atteindre l'objectif fixé par la politique. Il faut en fait évaluer les services rendus nets des moyens engagés pour la mise en œuvre de la politique (valeur ajoutée sociale nette).

Un autre constat émerge : l'oubli fréquent d'une approche comparative des options concurrentes pour la réalisation de la politique publique. Beaucoup d'évaluations, en pratique ne sont pas comparatives. Or l'on sait que l'estimation d'une seule voie d'action ne suffit pas. En France, le cas du projet d'aéroport de Notre dame des landes est typique de cet oubli du choix à poser entre plusieurs options de projets (un nouvel aéroport, un ancien aéroport agrandi ou bien une troisième solution de transport). Toute politique publique donnée (par exemple l'amélioration du transport urbain) doit en effet se décliner en plusieurs options ou stratégies possibles (y compris éventuellement le *statu quo*), explorées et discutées avec les parties prenantes et l'estimation doit être comparative.

Dans un environnement où les ressources sont contraintes, les bénéfices d'une option ont non seulement une contrepartie budgétaire (les moyens engagés) mais également une contrepartie économique, c'est-à-dire la renonciation à la valeur ajoutée sociétale qu'aurait générée la meilleure des options délaissées : c'est le coût d'opportunité. Par exemple, si le *statu quo* en matière de transport urbain est un réseau de bus classique, les options alternatives envisagées peuvent être le tramway, le métro, ou encore des bus à énergie propre, etc. Toutes les options ou stratégies (dont le *statu quo*) devront être évaluées par rapport à toutes les autres. D'autres coûts d'opportunité sont également à prendre en compte, mais plus difficiles à appréhender : il faudrait idéalement tenir compte du fait que l'action publique mobilise des ressources prélevées sur l'activité économique privée (par exemple via l'impôt). Ces ressources auraient pu être utilisées autrement par les agents privés (pour la

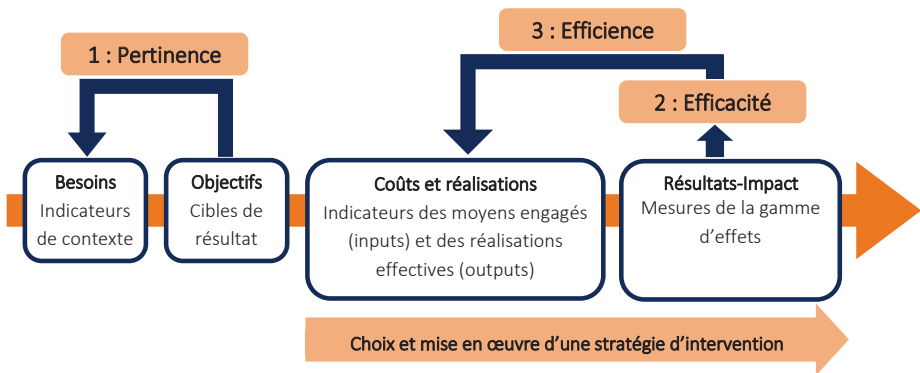
⁷ Isenberg E et Hock H (2012) Measuring School and Teacher Value Added in DC, 2011-2012 School Year. Final Report. ERIC Institute of Education Sciences. Mathematica Policy Research.

consommation et l'investissement privé) ou par l'action publique dans d'autres domaines de politique publique (par exemple, les ressources consacrées au transport n'iront pas à l'éducation).

1.3 Des évaluations distinguées selon des critères de pertinence, efficacité, efficience et cohérence.

Une production de valeur ajoutée sociale nette par une politique publique peut être scénarisée, comme toute activité productive, par une chaîne de valeur « inputs-outputs-résultats-impact » (cf. figure 1).

Figure 1. Chaîne « inputs-outputs-résultats-impact »



Le consensus dans la littérature est assez élevé pour indiquer que l'activité d'évaluation devrait théoriquement estimer à la fois la **pertinence** (politique appropriée aux besoins), l'**efficacité** (politique aboutissant au résultat visé), et l'**efficience** (politique à la fois efficace et économisant les moyens). Et, comme différentes activités publiques peuvent être conduites en même temps pour concourir à des impacts sociétaux donnés, on n'oubliera pas de rechercher également la **cohérence** d'ensemble des activités publiques. C'est le plus difficile à réaliser. Ainsi, le budget général de l'État 2018 compte 32 missions qui doivent être servies par 123 programmes. Les méthodes d'évaluation usuelles, se concentrant généralement sur une politique donnée, sont pour l'instant mal armées pour juger de cette cohérence. Le défi de la cohérence entre les programmes et les politiques publiques est toujours présent : il faudrait savoir éviter les doublons et redondances entre programmes et se mettre en position de renforcer leur complémentarité. La revue de la littérature montre que l'on traite très peu les questions de cohérence entre programmes et politiques publiques. Une exception dans l'évaluation des

fonds européens réalisée à l'initiative de la Commission européenne : la cohérence dite inter-fonds européens est recherchée⁸.

Reprenons plus en détail l'analyse de la chaîne de valeur. Dans la lecture de la figure 1, le lecteur retrouve le premier critère de la pertinence en début de chaîne. L'identification des besoins d'une politique est une phase essentielle puisqu'elle conditionne l'existence même de la politique publique. Cette phase, loin d'être triviale, nécessite d'être argumentée à l'aide d'indicateurs de contexte. Par exemple, si le décrochage scolaire apparaît à des élus intuitivement comme un problème susceptible de déclencher une politique publique, il n'en faut pas moins documenter, contextualiser et rationaliser cette intuition. On calculera des taux de décrochage par âge, zone géographique, origine socio-économique des parents, pour éventuellement exclure du ciblage de la politique des zones peu touchées par le phénomène. A cette démarche statistique pourra s'ajouter une approche qualitative (comme des entretiens semi-directifs), par exemple avec des élus ou acteurs locaux.

Si le besoin d'une politique est avéré, alors il faudra définir des objectifs à atteindre (c'est une forme de management stratégique par objectif), auxquels seront associés des indicateurs de résultats ciblés, par exemple un taux de décrochage diminué de moitié sur cinq ans parmi les élèves des écoles primaires, une réinsertion des décrocheurs en moins de deux ans, etc.

Ensuite, comme indiqué précédemment, la politique publique envisagée sera déclinée en options ou stratégies possibles d'intervention, mises en concurrence au regard de leurs coûts et de leurs effets. Ces stratégies doivent être des réponses différenciées aux besoins préalablement identifiés ainsi que des façons de répondre aux objectifs. Par exemple, les déclinaisons de la politique publique de lutte contre le décrochage scolaire peuvent être l'accompagnement individualisé hors du temps scolaire, la prise en charge dans une école dédiée aux enfants en difficulté, le renforcement des équipes pédagogiques dans le système scolaire usuel, etc. Selon le type de besoin identifié, il peut être nécessaire de s'assurer du respect du droit des personnes, du droit de l'environnement, des libertés individuelles de même que de la faisabilité administrative et technique des stratégies d'intervention. Cette identification des options ou stratégies d'intervention est une phase cruciale qui doit faire l'objet d'un débat le plus ouvert possible afin de minimiser le risque d'écarter des options dont il aurait fallu à tout le moins évaluer l'impact potentiel. L'expérience montre qu'une fois la machinerie de l'évaluation lancée, il est difficile d'intégrer au processus des stratégies initialement délaissées ou ignorées (pas de rattrapage d'options après coup).

Le deuxième critère, celui qui est au cœur de la plupart des activités d'évaluation, est celui de l'**efficacité** du programme : des réalisations effectives produisent des résultats et de l'impact, plus

⁸Bachtler, J (1997) The coherence of EU regional policy: contrasting perspectives on the structural funds in *Regional policy and development series*, 17. Kingsley, London.

généralement une gamme d'effets. A noter que les indicateurs de résultats choisis ne préjugent pas nécessairement de l'ensemble des effets de la politique. Par exemple, le décrochage a un impact sur la cohésion des familles, sur l'insertion des jeunes sur le marché du travail, sur la délinquance, etc. Mais il sera jugé opportun de focaliser l'évaluation sur les résultats dont on juge qu'ils doivent être atteints prioritairement.

Le troisième critère est celui de l'**efficience** du programme. Cette étude incluant la dimension de la performance (résultats par rapport aux coûts) ne devrait pas être aussi négligée. Toute intervention publique générant des coûts, il est naturel de précisément calculer ces derniers. La Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789 évoque déjà, dans ses articles 14 et 15, le droit des citoyens et de la société de contrôler les finances publiques. Le périmètre de calcul des coûts doit être en cohérence avec celui de la politique ou du programme mis en œuvre. Le calcul doit également s'appuyer sur un système d'information et de suivi des réalisations et de leurs coûts qui est adapté au contexte de l'évaluation. Cette exigence d'exactitude permet de rapporter les effets précédemment évoqués aux moyens engagés pour les obtenir. A ce titre, le critère de l'efficience établit la relation entre le coût d'une option et son impact (sa gamme d'effets). Comme pour l'efficacité, il existe plusieurs méthodes d'évaluation de l'efficience, qui seront examinées par la suite.

1.4 Les étapes de l'évaluation

L'activité évaluative est, selon la littérature, organisée comme n'importe quelle activité de prestation intellectuelle. Se succèdent des phases de diagnostic, de faisabilité, d'opportunité politique, de rédaction du cahier des charges, de mise en marché etc...

La première étape est celle du **diagnostic** des besoins de la politique si elle existe déjà au moins en partie. Il convient ici de rassembler les informations existantes, d'en collecter d'autres, en particulier de suivi de gestion, de faire le point des parties prenantes (« avec qui ? »), de la population cible (« pour qui ? »), etc.

La deuxième étape est celle de l'appréciation de **la faisabilité** de l'évaluation : celle-ci étant censée apporter une mesure de la valeur ajoutée de la politique pour la collectivité, il faut s'assurer qu'elle produira des résultats susceptibles d'être mesurés. Si la politique publique est énoncée de manière trop vaste ou trop vague, elle ne pourra être un objet d'évaluation.

Vient ensuite l'appréciation de **l'opportunité politique** de l'évaluation. C'est une étape délicate : l'évaluation peut répondre à une urgence, à un débat citoyen, à un problème lancinant et récurrent, à de nouvelles circonstances vis-à-vis desquelles il faut réagir, à l'anticipation de problèmes futurs, etc. Il faut rappeler que, quoiqu'il en soit, l'évaluation prendra du temps et mobilisera des compétences, des énergies et des budgets, qu'elle ne fournira jamais de réponses rapides et simplistes à des problèmes

complexes. Toutes les réponses ne seront pas définitives. Certaines devront être accompagnées d'un indice de confiance. La qualité du débat démocratique est aussi au prix de cette exigence de rigueur.

L'étape de la **rédaction du cahier des charges** de l'évaluation est cruciale pour le commanditaire puisqu'elle va fournir le cadre de travail du prestataire. Cette rédaction demande des moyens humains permanents et une expertise importante de la part des services du commanditaire qui sont en charge de cette mission (par exemple les services d'études et de recherche d'un ministère ou encore les services d'évaluation d'une assemblée). Outre l'exposé des besoins et donc de la question posée, le cahier des charges doit décrire précisément les objectifs de la politique à évaluer et les relier aux effets attendus. Cela dit, autant la description des objectifs doit être précise et circonscrite, autant une certaine latitude doit être laissée à l'évaluateur dans sa recherche et son appréciation des effets (attendus et inattendus) de la politique. De même, **le choix de la méthode** de mesure de l'efficacité puis de l'efficience (s'il est pour cette dernière décidé d'aller « au bout » du processus évaluatif) doit être une codécision du commanditaire et de l'évaluateur. **Le temps du débat** qui consiste à discuter du choix des méthodes (par exemple en utilisant un arbre de décision comme celui proposé plus loin) peut s'avérer très fructueux et éviter de s'engager dans des modes d'évaluation par exemple trop coûteux, trop longs à mettre en œuvre, susceptibles de fournir des indicateurs de résultats inadaptés ou trop incertains.

Le recensement des données et connaissances existantes sur le sujet est une aide précieuse. Le cahier des charges doit en faire le recensement mais aussi prévoir la récolte des données de suivi ou de *monitoring* (moyens engagés, données sur les bénéficiaires, indicateurs de résultats, etc.) qui seront mobilisées dans la démarche évaluative.

La mise en place d'un comité de suivi du marché de prestations intellectuelles est obligatoire. L'instance ou comité de suivi comprend *a minima* le commanditaire et les parties prenantes de la politique publique examinée.

Suivent alors **la mise en marché et le choix du prestataire de l'évaluation**. Une des difficultés de cette étape est de trouver un équilibre entre une commande publique précise (et donc d'autant plus intelligible pour le prestataire) et une suffisante ouverture du cahier des charges qui laisse des marges de manœuvre au prestataire pour adapter méthodes et mesures aux circonstances et au budget de l'activité d'évaluation.

Le respect des temps de l'évaluation doit être assuré. Selon les méthodes utilisées, l'horizon de la fin de l'évaluation peut être éloigné et il convient d'en tenir compte, de même que du temps de mise en œuvre des recommandations susceptibles d'en découler. Au plan calendaire, à noter que l'évaluation peut se faire en amont, avant la mise en place éventuelle de la politique (par exemple quant à l'opportunité d'un dépistage de masse en cancérologie), ou en aval, après sa mise en place (par exemple, les résultats d'un programme de rénovation urbaine). Cette mise en place peut s'accompagner d'un suivi « chemin faisant », des moyens effectivement engagés et des résultats d'étape (par exemple

l'évaluation des effets économiques et sociaux des ordonnances du 22 septembre 2017 relatives à la loi travail). La démarche doit prévoir un temps du bilan et un temps d'utilisation des résultats de l'évaluation. Le bilan est nécessaire à deux titres. D'une part, dès lors que les commanditaires ont décidé la mise en place de la stratégie jugée la plus efficace ou efficiente, il convient également d'accompagner la mise en œuvre : trop de recommandations de rapports évaluatifs restent lettre morte. Il en résulte un gaspillage de fonds publics et une perte de chance (d'opportunité) pour les citoyens qui auraient pu en bénéficier. D'autre part, l'évaluation des politiques publiques reste un processus où toutes les parties prenantes « apprennent en faisant ». Il convient donc de conduire le changement en capitalisant cet apprentissage, en le diffusant dans toutes les sphères de l'action publique. Des domaines pionniers comme celui de la santé ont à cet égard une forme d'exemplarité qui peut s'avérer utile dans d'autres champs d'intervention.

L'étape de la pédagogie de l'évaluation et de ses résultats est cruciale également : sa qualité sera un gage de la pérennité de la démarche évaluative. Dans tous les cas, l'évaluation produit des informations et des connaissances qu'il faut rendre intelligibles tout en conservant leur précision, leur rigueur scientifique et éventuellement leur incertitude.

Une fois la mesure de l'efficacité ou de l'efficience obtenue se pose **la question de l'éventuel transfert des résultats** à l'ensemble des bénéficiaires potentiels, que ce soit dans le temps ou sur d'autres périmètres territoriaux. Une évaluation est très rarement menée à l'échelle de toute la population concernée. Même si les résultats sont obtenus sur des échantillons qui sont parfois très larges (par exemple, les bases de données en santé permettent désormais de travailler sur plusieurs dizaines de milliers de patients), il faut se pencher sur les conditions de leur généralisation avant la décision de mise en œuvre des recommandations qu'ils portent. Ceci vaut également pour des différences de contextes territoriaux (métropole, monde rural par exemple).

L'étape de la capitalisation des résultats est très utile à long terme. La capitalisation fait évoluer le choix des méthodes ainsi que les méthodes elles-mêmes. L'évaluation de l'évaluation des politiques publiques n'est pas un simple élément de langage, c'est aussi une façon intelligente d'assurer en pratique continue, ouverte et intelligente l'amélioration de l'action publique.

1.5 Le respect de principes éthiques et déontologiques

Puisque l'évaluation prépare une forme de jugement de l'action publique, la dimension éthique et des références-métiers dans la production des connaissances évaluatives doivent être présentes à chacune des étapes.

C'est le cas tout d'abord lors de l'identification des besoins, lesquels peuvent venir d'impératifs moraux ou politiques, par exemple pour corriger des situations individuelles jugées moralement inacceptables (situations d'insalubrité, de précarité, etc.).

La définition des objectifs des évaluations doit aussi être confrontée à **des principes éthiques souvent encadrés par la loi** (protection des données personnelles, droits des enfants, respect des libertés fondamentales, etc.) ou par un comité d'éthique qui peut être constitué pour la circonstance de la politique publique évaluée. De même, les effets à mesurer et les indicateurs de résultat qui y sont associés doivent être appréciés sous l'angle éthique. Les politiques publiques ont en effet souvent des objectifs de justice et de solidarité. Toutefois, il n'est pas dans la mission du prestataire de définir les principes éthiques ou de justice. Le prestataire doit travailler conformément au droit existant (par exemple en matière de droit de la protection des données personnelles). Il se peut que telle ou telle méthode d'évaluation soit susceptible de heurter un principe moral comme l'égalité des citoyens. Un exemple usuel est celui de l'expérimentation où un groupe dit « de traitement » reçoit une intervention (supposément bénéfique) tandis qu'il est comparé à un autre groupe dit « de contrôle » ou « groupe témoin » qui n'en bénéficie pas. L'éventuelle perte d'opportunité ou perte de chance que subit le groupe de contrôle (si tant est que l'intervention s'avère effectivement bénéfique) doit pouvoir être évaluée par le comité d'éthique de l'évaluation. Dans certains cas, cependant, le cahier des charges peut demander à l'évaluateur le respect d'un guide méthodologique de l'appréciation des dimensions éthiques de l'évaluation, comme par exemple la Haute Autorité de santé depuis 2013⁹.

Des principes déontologiques de connaissance minimum d'un domaine peuvent être requis. Professionnellement, certains pays ont pensé à un « ordre professionnel » des évaluateurs (Etats-Unis). Une déclaration de l'American Evaluation Association (AEA) sur la compétence en évaluation a ainsi été approuvée le 22 avril 2011. Sans aller jusqu'à l'idée d'un Ordre, la charte de la Société française de l'évaluation fournit des principes dont peuvent se réclamer les participants à l'évaluation des politiques publiques et qui peuvent être recommandés par les commanditaires.¹⁰

Plus spécifiquement, universitaires et chercheurs participant à l'activité évaluative continuent de respecter leur charte éthique (**charte nationale de déontologie des métiers de la recherche**).

Enfin, l'évaluateur doit naturellement respecter les principes déontologiques usuels dans la production de connaissances. La condition *sine qua non* est **l'absence de conflits d'intérêt**, déclaration qui devra être contrôlée par le commanditaire.

⁹ Haute Autorité de Santé (2013) *L'évaluation des aspects éthiques à la HAS. Guide méthodologique*.

¹⁰ <http://www.sfe-asso.fr/evaluation/charte-evaluation>

2 Des controverses sur les méthodes et un modèle d'aide à la décision

2.1 Le choix des méthodes et le degré de confiance dans les résultats de l'évaluation

Le choix des méthodes conditionne la qualité des résultats évaluatifs et permet à divers degrés de satisfaire les buts des évaluations : pertinence, cohérence et tout particulièrement efficacité et efficience.

Prenons comme exemple très simple l'image d'une politique publique qui vise à relier deux points du territoire (par exemple un bassin d'habitation et un bassin d'emploi) séparés par un obstacle (par exemple une rivière ou un axe de circulation dense telle une autoroute). La situation actuelle (le *statu quo*) consiste à emprunter un ouvrage d'art existant mais éloigné et encombré (par exemple un pont). Dans cet exemple simplifié, les options techniquement réalisables sont un autre pont ou un tunnel, plus proches. La politique publique peut donc être mise en œuvre par diverses stratégies : le *statu quo*, la construction d'un nouveau pont et le creusement d'un tunnel. On suppose pour simplifier que ces trois stratégies d'intervention sont mutuellement exclusives. Mettons l'accent sur l'efficacité et l'efficience.

La question posée de l'efficacité de la politique évaluée consiste à vérifier si la stratégie d'intervention mise en œuvre produit les effets attendus (dans notre exemple, un gain de temps ou de sécurité) ou d'autres effets (nuisances sonores, impact environnemental). En compilant la littérature, il apparaît que les méthodes d'évaluation de l'efficacité incluent l'évaluation qualitative, l'évaluation participative, l'enquête de satisfaction, l'expérimentation, la quasi-expérimentation, la monétisation de l'impact, la « méthode des effets ».

La question peut être aussi celle de la sélection des stratégies efficaces. Elle complète les résultats d'une évaluation de l'efficacité en introduisant la dimension « coût et budget » des politiques publiques. Elle est mobilisée pour comparer des stratégies d'intervention en concurrence. Par exemple, dans le cas le plus simple où deux stratégies d'intervention produisent des effets similaires (même efficacité), on privilégiera la stratégie d'intervention la moins coûteuse (de ce fait la plus efficace). L'analyse devient naturellement plus complexe lorsque les stratégies produisent des effets différents. En compilant la littérature, il apparaît que les méthodes d'évaluation de l'efficience incluent l'analyse financière, l'analyse des coûts, l'analyse d'impact budgétaire, l'analyse coût-bénéfice, l'analyse coût-efficacité, l'analyse multicritère.

Notons que les deux types de questions évaluatives évoqués ci-dessus sont complémentaires. Premièrement, évaluer une politique publique sur la base de ses seuls effets sera insuffisant. Se pose en effet la question de l'opportunité de l'utilisation des ressources publiques rares (cf. la notion de coût d'opportunité évoquée au début de ce rapport) et donc de l'efficience des politiques publiques. Savoir si telle ou telle politique a atteint ses objectifs (efficacité) est bien sûr primordial, mais ce qui compte

au final est de savoir si, l'ayant sélectionnée, l'on aurait pu atteindre ces mêmes objectifs avec des stratégies d'intervention moins coûteuses (efficacité). Deuxièmement, choisir une stratégie d'intervention sur la base de son efficacité ne sera évidemment possible que si l'ensemble des effets a été correctement identifié. A titre illustratif, nous pouvons citer l'analyse coût-efficacité, méthode de sélection fréquemment utilisée en évaluation médico-économique pour comparer des stratégies d'intervention substituables. Cette méthode se fonde sur les résultats d'une ou plusieurs expérimentations ou quasi-expérimentations préalables (évaluation d'impact) pour calculer des ratios différentiels coût-résultat (par exemple le coût supplémentaire par année de vie gagnée en passant d'une stratégie à une autre). De manière similaire, l'analyse coût-bénéfice, méthode fréquemment employée en matière d'investissements en infrastructures publiques, se fonde sur une monétisation préalable des effets (choix d'une valeur monétaire pour le temps, la vie humaine, etc.) pour calculer des indicateurs de performance.

Dans beaucoup de cas, quel que soit le choix des méthodes et des outils, l'activité évaluative peut conduire à des résultats fragiles. Pour cette raison, même si l'évaluation doit être un élément essentiel dans le choix des modalités de gouvernance, elle ne doit rester qu'un outil d'aide à la décision, et être ouverte à la controverse.

Prenons l'exemple des difficultés inhérentes aux méthodes d'évaluation de l'efficacité. La principale difficulté est d'isoler les effets générés par (imputables ou attribuables à...) l'intervention publique de ceux générés par d'autres causes possibles. Considérons le cas d'un programme de tutorat destinés aux élèves en échec scolaire. Pour mesurer l'impact de ce programme, nous pouvons essayer de comparer les notes moyennes des bénéficiaires du programme avant et après l'intervention et voir si les élèves ont amélioré ou non leurs résultats. Toutefois, cette approche ne sera robuste que si la méthode de notation reste inchangée sur la période analysée (enseignants identiques, examen vraiment similaire, etc.). De même, comparer les notes des bénéficiaires du programme (initialement en échec scolaire) avec celles des non-bénéficiaires (initialement sans difficulté scolaire) est susceptible d'introduire un autre type de biais puisque ces deux types d'élèves ne sont *a priori* pas nécessairement comparables au regard d'un grand nombre de dimensions (motivation, âge, genre, situation familiale, etc.). Dans le premier cas, c'est l'environnement changeant du programme qui peut rendre difficile l'exercice de l'évaluation, dans le deuxième cas, c'est le manque de comparabilité des individus (ou « biais de sélection ») qui affecte les résultats de l'évaluation. Pour réduire tout biais éventuel, il faudrait idéalement comparer la situation issue de la politique publique à la situation qui serait survenue si l'intervention n'avait pas eu lieu, situation hypothétique appelée « contrefactuel ».

Pour ce faire, **les méthodes expérimentales et quasi-expérimentales** approximent ce qui se serait passé en l'absence de la politique publique, notamment en cherchant un groupe de comparaison adéquate : on parle alors d'évaluation contrefactuelle. **L'expérimentation**, quand elle est possible, et quand elle ne conduit pas à trop formater l'intervention (pour en faire une expérience sous contrôle parfait mais s'éloignant de la vie réelle du programme), est une méthode d'évaluation d'impact

généralement considérée comme robuste. Inspirée des essais cliniques de la recherche médicale, l'approche consiste à répartir au hasard un échantillon d'individus entre un groupe de traitement (bénéficiaire de l'intervention) et de contrôle (non-bénéficiaire). La répartition au hasard est le cœur de la méthode puisqu'elle permet d'avoir des groupes comparables. L'effet de l'intervention se mesure alors directement à partir des différences observées entre les deux groupes pour une période donnée. Dans certains cas, d'autres biais peuvent toutefois apparaître, du fait même de la répartition au hasard, rendant difficile l'estimation de l'efficacité de l'intervention. Par exemple, les membres du groupe de contrôle, s'ils sont informés qu'ils sont exclus du programme, peuvent connaître une démotivation accrue. Les membres du groupe de traitement peuvent quant à eux très bien décider de ne pas suivre avec assiduité le programme évalué ou même l'abandonner.

L'évaluation peut se fonder sur une approche quasi-expérimentale lorsque cette répartition au hasard n'est pas possible pour les raisons évoquées ci-dessus, mais aussi pour des raisons éthiques, logistiques ou réglementaires. L'évaluation quasi-expérimentale évalue un programme en situation de vie réelle, directement lors de sa mise en œuvre sur la population cible. L'approche compare les bénéficiaires de l'intervention publique avec les non-bénéficiaires et, si des biais sont présents, utilise des méthodes spécifiques permettant de réduire les différences entre les groupes et d'isoler l'effet de l'intervention. Les méthodes quasi-expérimentales incluent (a) la méthode de la différence de différences (ou double différence) ; (b) la régression en discontinuité ; (c) l'appariement par score de propension ; (d) la méthode des variables instrumentales.

- a) La plus simple des méthodes quasi-expérimentales est celle de **la différence de différences**. L'idée est de tenir compte dans un premier temps de la différence de résultats observée entre le groupe des bénéficiaires et le groupe des non-bénéficiaires avant intervention et ce, afin de quantifier le biais de sélection initial. Dans un deuxième temps, il s'agit d'examiner la différence observée entre les deux groupes après intervention, et de soustraire le biais de sélection préalablement calculé. Dans sa version la plus simple, cette méthode ne nécessite donc que quatre valeurs moyennes. Par exemple, les élèves bénéficiaires d'un programme de lutte contre l'échec scolaire ont une moyenne de groupe de 7/20 avant intervention, tandis que les élèves non-bénéficiaires ont une moyenne de groupe de 13/20. Une différence préalable de $-6/20$ existe donc entre ces deux groupes : c'est le biais de sélection initial. Après intervention, si les élèves bénéficiaires du programme ont une moyenne de 10/20, et les non-bénéficiaires de 14/20, l'effet estimé du programme de tutorat sera alors de $(10-14)-(-6)=2$: les élèves ayant bénéficié du programme de tutorat améliorent leur moyenne de 2 points en moyenne, toutes choses égales par ailleurs.
- b) **La méthode de régression en discontinuité** n'est quant à elle applicable que dans les situations où il existe un seuil d'éligibilité préalablement choisi et permettant de définir qui sera bénéficiaire de l'intervention. Par exemple, dans le cadre d'un programme de tutorat, ceux qui n'ont pas obtenu la moyenne de 10/20 seront éligibles à l'intervention. Si un tel seuil existe,

l'approche consiste ensuite à comparer les bénéficiaires et les non-bénéficiaires qui sont proches de ce seuil. En d'autres termes, les observations trop éloignées sont exclues de l'analyse. L'idée est qu'en examinant les observations situées à proximité du seuil, on devrait éliminer les biais de sélection. Pour reprendre l'exemple précédent, il s'agira de comparer les élèves ayant 8 ou 9 de moyenne ayant bénéficié du programme de tutorat, avec ceux ayant 10 ou 11 n'ayant pas bénéficié du programme afin d'éviter la comparaison d'élèves trop dissemblables. Pour mettre en œuvre cette méthode, il faut également s'assurer que la démarche évaluative n'influence pas elle-même les comportements (par exemple, ayant pris connaissance du seuil de 10/20, certains élèves peuvent essayer de travailler plus pour éviter d'avoir à participer au programme de tutorat).

- c) **La méthode des scores de propension** consiste à appairer des bénéficiaires et des non-bénéficiaires qui ont des caractéristiques similaires afin de créer un groupe de traitement et un groupe de contrôle directement comparables. L'impact de l'intervention est alors calculé comme la différence de résultats observée après intervention entre les deux groupes sélectionnés. Pour sa mise en œuvre, il n'est pas nécessaire d'avoir des données sur l'indicateur de résultat avant intervention : cela peut se révéler être un atout si aucun système d'information n'existe au préalable. Toutefois, l'approche nécessite un ensemble de données conséquent sur les caractéristiques des bénéficiaires et des non-bénéficiaires, par exemple leur âge, leur genre, leur cursus scolaire, leur situation familiale, leur revenu si l'on évalue une politique d'emploi.
- d) Enfin, **la méthode des variables instrumentales** est une approche statistique permettant de corriger les « phénomènes d'auto-sélection » qui adviennent lorsque certains bénéficiaires choisissent d'eux-mêmes de participer (ou non) au programme. Comprendre les raisons de cette participation est primordial puisque celle-ci peut être déterminée par des facteurs affectant également l'indicateur de résultat (on parle de « facteurs qui sèment la confusion » ou de « facteurs confondants »). Par exemple, en reprenant le cadre précédent, il est possible que seuls les élèves les plus motivés aient suivi le programme de tutorat, ce qui pourrait induire une surestimation de l'effet du programme : la différence de résultat entre le groupe des bénéficiaires et celui des non-bénéficiaires inclut (1) l'effet du programme mais aussi (2) l'impact de la motivation des élèves, facteur difficilement mesurable. En d'autres termes, l'évolution de la situation du bénéficiaire dépend certes de la politique mise en œuvre, mais également d'autres influences qui, si elles sont omises, brouillent celles qui sont spécifiques à la politique évaluée. Examiner l'appartenance des élèves à tel ou tel groupe n'est donc plus suffisant pour juger de l'effet de la politique. Pour résoudre ce problème, la méthode des variables instrumentales va dans un premier temps chercher d'autres variables (ou « instruments ») qui sont cette fois aisément mesurables et non liés aux facteurs qui sèment la confusion. Ces instruments vont servir à estimer et modéliser la probabilité de participer au programme. Par exemple, l'éloignement des élèves du lieu du tutorat (en km) peut s'avérer être un « instrument » pertinent : l'éloignement n'est lié en aucun cas à la motivation des élèves et peut expliquer en partie l'absentéisme de certains. Dans un deuxième temps, la

comparaison se fait sur la base des probabilités ainsi estimées (qui ne dépendent que de facteurs mesurables et « non-confondants ») et non plus sur l'appartenance des élèves à tel ou tel groupe (qui dépendait de facteurs non-mesurables et « confondants »). Pour conclure, la méthode dite des variables instrumentales part de l'idée que l'évaluation doit aussi tenir compte de certains facteurs inobservables et, en conséquence, identifier l'influence d'autres canaux (les instruments), permettant d'isoler l'effet de la politique.

Pour conclure, la mise en œuvre de telle ou telle méthode dépend souvent du contexte de la politique publique. Toutefois, un point commun est que la récolte de données sur les non-bénéficiaires est tout aussi importante que celles sur les bénéficiaires. En effet, les données sur les non-bénéficiaires utilisées par les approches expérimentales et quasi-expérimentales permettent d'approximer le contrefactuel et de mesurer l'effet de l'intervention.

2.2 Des données et des métriques

Comme indiqué plus haut, une réflexion sur la récolte des données doit se faire en amont, afin d'intégrer des informations pertinentes sur une population ou un échantillon de non-bénéficiaires dont les caractéristiques sont plus ou moins similaires à celles des bénéficiaires du programme évalué.

Plus généralement, la collecte des données constitue une activité indissociable de la démarche évaluative. En ce sens, l'accès à des données pertinentes est souvent considéré comme une difficulté par les évaluateurs. La disponibilité de données de suivi est donc une condition *sine qua non* à l'EPSP¹¹.

La question de la métrique (l'unité de mesure) utilisée constitue également un enjeu majeur. Les deux méthodes que sont l'expérimentation ou la quasi-expérimentation expriment les effets en unité « physique », c'est-à-dire dans leur unité d'origine (par exemple, un taux d'insertion pour une politique d'emploi, le nombre de vies sauvées pour un programme de santé). D'autres méthodes sont disponibles, permettant d'exprimer les effets soit en valeur monétaire (méthodes dites de monétisation avec, par exemple, un prix de référence de la vie humaine ou du temps perdu), soit de manière qualitative (enquête de satisfaction, étude qualitative, évaluation participative), soit plus spécifiquement par leurs effets sur la croissance économique ou l'emploi (méthode des effets).

Enfin, une autre difficulté est celle de la multiplicité des effets. Rares sont les politiques publiques ayant un effet unique. Les effets peuvent être ceux visés par la politique (par exemple, une meilleure régulation du trafic suite à une construction de voirie). La politique peut également engendrer d'autres

¹¹ Voir le séminaire commun SFE-Cour des comptes, octobre 2015, « Des données pour évaluer » : <http://www.modernisation.gouv.fr/l'action-publique-se-transforme/en-evaluant-ses-politiques-publiques/des-donnees-pour-evaluer>

effets sur la collectivité (pollution sonore, croissance économique). Ces effets peuvent être négatifs ou positifs, ou avoir un horizon temporel différent (à court, moyen ou long terme).

Comment traiter ces questions de métrique et de multiplicité des effets ? La première solution, proposée notamment dans la méthode d'analyse coût-bénéfice et la méthode multicritère, est de convertir les effets dans une métrique qui les rende comparables, puis de synthétiser l'information à travers un indicateur unique. Pour l'analyse coût-bénéfice, cette métrique est monétaire. Il s'agit d'attribuer une valeur en euro à chacun des effets, qu'ils soient économiques, sociaux ou environnementaux. Les effets négatifs auront une valeur monétaire négative, tandis que les effets positifs auront une valeur positive. Il s'agit ensuite d'additionner l'ensemble des effets pour calculer un indicateur de performance unique. De manière similaire, l'analyse multicritère compare les stratégies en rapportant chacun des effets sur une échelle allant par exemple de 0 à 100. Dans sa version la plus simple, la méthode calcule ensuite un indicateur composite sur la base de cette métrique. La seconde solution, que l'on retrouve en analyse coût-efficacité, consiste à centrer l'analyse sur ce qui est jugé comme étant l'impact principal. Dans le calcul médico-économique par exemple, les effets d'une politique de santé sont synthétisés par l'année de vie gagnée pondérée par sa qualité.

2.3 Des incertitudes inévitables

Apprécier le degré d'incertitude lié aux résultats obtenus est un des enjeux majeurs de l'évaluation des politiques publiques. Deux types d'incertitude sont à considérer :

- **Des incertitudes sur les paramètres.** Ici l'incertitude est quantifiable et liée à l'estimation plus ou moins précise des effets et des coûts (par exemple, l'échantillon examiné est-il représentatif de la population cible ? Quid de la qualité des données ?).
- **Des incertitudes structurelles.** Ici l'incertitude est non-quantifiable, difficile à cerner, et pourtant fondamentale. Par exemple : l'ensemble des effets est-il bien pris en compte ? Toutes les stratégies pertinentes sont-elles incluses dans l'analyse ? Les effets passent-ils par un réseau de chaînes de valeurs ajoutées et non une seule chaîne ? Les résultats dépendent-ils de l'horizon temporel analysé ?

L'approche usuelle pour tenir compte de l'incertitude sur les paramètres est le calcul d'intervalles de confiance. Cela revient à calculer une marge d'erreur autour des effets et coûts estimés. Par exemple, le coût d'un équipement productif estimé à 100 000 euros sera agrémenté d'un écart plus ou moins grand, par exemple $\pm 20\,000$ euros, selon le degré d'incertitude. Une fois ces écarts calculés pour l'ensemble des coûts et des effets, il est possible de les analyser simultanément afin d'obtenir une mesure globale de l'incertitude paramétrique, méthodologie connue sous le nom d'analyse de sensibilité probabiliste.

L'incertitude structurelle est quant à elle difficilement quantifiable. Nous ne parlerons pas ici des biais volontairement construits par les groupes d'intérêt dans le choix des questions évaluatives. Dans certains cas, le manque de données disponibles ou de connaissances factuelles force l'évaluateur à émettre des jugements de valeur sur la mesure de certaines dimensions de la politique (par exemple les effets à long terme du projet). La sélection de la stratégie d'intervention la plus efficiente peut évidemment fortement varier au gré des hypothèses émises. Il est donc essentiel de vérifier la robustesse de cette sélection. Pratiquement, puisque ces éléments d'incertitude sont difficiles à mesurer, l'approche consiste à analyser un ensemble de scénarios possibles, par exemple un scénario pessimiste opposé à un scénario optimiste.

La discussion autour de l'incertitude structurelle n'a pas qu'une dimension technique, elle permet notamment de s'interroger sur la pertinence de la population cible, de la gamme d'effets que l'on souhaite mettre à jour, etc. En outre, comme cela a déjà été évoqué, il convient d'avoir toujours à l'esprit que la stratégie la plus efficiente est peut-être celle qui n'a pas été incluse dans l'analyse.

2.4 Pour y voir clair : un arbre de décision et des tableaux comparatifs

Ici sont proposés un arbre de décision et des tableaux comparatifs innovants et originaux. Ils doivent permettre d'encadrer le débat et les controverses sur les performances absolues ou relatives de telle ou telle méthode dans un univers des acteurs des EPPP qui est riche de controverses en France.

L'arbre de décision (figure 2) vise à servir de table d'orientation entre les différentes méthodes susceptibles d'être mobilisées par les acteurs de l'évaluation. La représentation n'est pas exhaustive. Ont été retenus les outils majeurs de l'évaluation¹². A des fins d'utilisation commode dans un raisonnement du type « *si le commanditaire souhaite telle ou telle qualité de résultats, alors il doit se tourner plutôt vers telle ou telle méthode* », cet arbre est complété par quatre tableaux croisés (tableaux 1 à 4).

Les tableaux croisés permettent de comparer les méthodes d'évaluation de façon plus détaillée au vu des quatre critères retenus dans ce rapport. Ce sont des critères issus du travail scientifique sur la qualité des résultats des études évaluatives¹³ : la complétude, la simplicité, la transparence, la transférabilité (voir encadré 2). Une discussion sur l'ajout d'autres critères, en particulier sur la

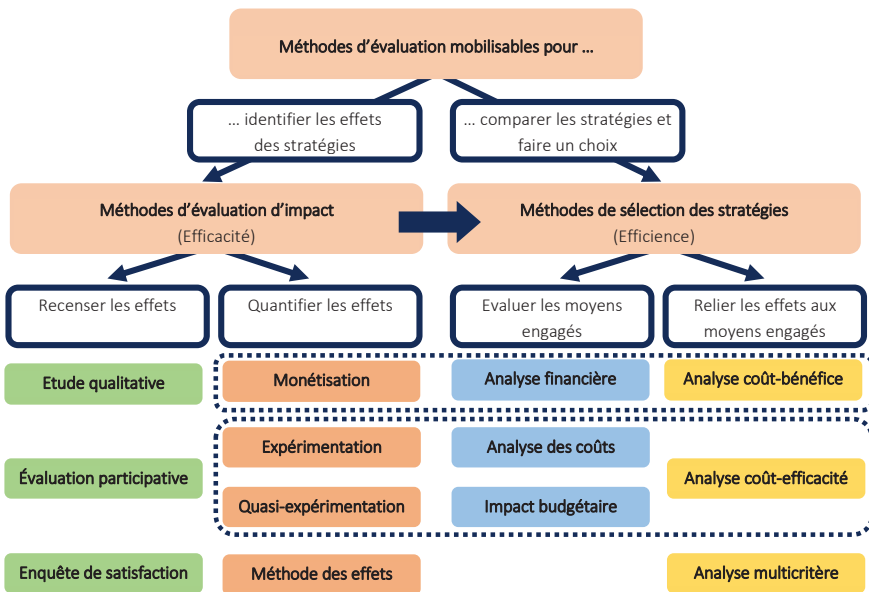
¹² Pour une liste plus longue, consulter le site « Better Evaluation » présenté dans l'annexe 1.

¹³ Voir à la fois les critères du choix rationnel (complétude, simplicité) dans Mathieu F (2015), *Annuaire de philosophie des sciences* (<https://www.thebookedition.com/fr/annuaire-de-philosophie-des-sciences-p-123501.html>) et une ressource en évaluation qualitative Gohier C (2004) De la démarcation entre critères d'activité scientifique et d'ordre éthique en recherche interprétative, *Recherches qualitatives*, 24 : 3-17 (http://www.recherche-qualitative.qc.ca/documents/files/revue/edition_reguliere/numero24/24gohier.pdf).

contribution de l'EPPP à un meilleur fonctionnement de la démocratie, peut évidemment être menée (voir annexe 2).

La figure 2 permet de comprendre le cheminement vers l'une ou l'autre des méthodes d'évaluation. L'arbre de décision se lit en colonne et en ligne. En colonne, il montre en premier lieu le choix entre une ou plusieurs méthodes d'évaluation d'impact afin de recenser et de quantifier les effets des stratégies, et en vue d'évaluer l'efficacité. Ces méthodes permettent d'identifier les effets de manière qualitative (expression des effets par les acteurs et parties prenantes) ou de manière quantitative (mesures, monétaires ou non, de ces effets). En second lieu, en colonne toujours, il montre les choix à opérer en vue d'évaluer les moyens engagés (approche financière, par la comptabilité analytique ou par l'impact sur le budget dans lequel s'insère la politique publique). Enfin, en troisième lieu, l'arbre souligne le choix entre plusieurs méthodes permettant de relier les moyens aux résultats et ce, en vue d'évaluer l'efficacité.

Figure 2. Arbre de décision des méthodes d'évaluation



Encadré 2. Critères de comparaison des méthodes

Complétude : la méthode permet une vision à la fois précise (capacité à mesurer) et exhaustive (capacité à rendre compte des diverses dimensions) de ce que l'on cherche à estimer (point de vue des parties prenantes, ensemble des moyens engagés ou des effets, etc.) ;

Simplicité : la méthode est aisée à mettre en œuvre (des points de vue techniques, éthiques, logistiques, budgétaires, etc.) ;

Transparence : les informations sur ce qui a été fait sont accessibles pour les différentes étapes du processus d'évaluation (hypothèses émises, protocole choisi, données de suivi et statistiques employées), les résultats sont donc reproductibles et vérifiables, difficilement manipulables ;

Transférabilité : les résultats sont généralisables à la population cible ou à d'autres populations susceptibles de recevoir l'intervention.

En ligne, l'arbre de décision décrit tout d'abord les choix entre l'analyse coût-bénéfice et l'analyse coût-efficacité. Par exemple, la monétisation des effets et l'analyse financière des politiques publiques et programmes constituent une étape préalable à l'analyse coût-bénéfice. L'analyse coût-efficacité utilisera des mesures de résultats, d'effets ou d'impact tirées de l'expérimentation ou de la quasi-expérimentation et effectuera une analyse préalable des coûts engendrés. L'analyse de ces coûts peut être complétée par une analyse d'impact budgétaire qui examine dans quelle mesure la mise en place d'une nouvelle stratégie d'intervention affecte le budget global d'un programme public. Au contraire, l'analyse multicritère peut s'appuyer sur tout ou partie des informations fournies par les autres méthodes. Elle compare des profils multidimensionnels de résultats et de coûts.

Les quatre tableaux comparatifs ci-dessous permettent de voir plus clair dans les choix d'évaluation à mettre en œuvre. Le tableau 1 compare les méthodes d'évaluation d'impact au plan du recensement des effets. Le tableau 2 compare les méthodes d'évaluation d'impact au plan de la quantification de ces effets. Le tableau 3 compare les méthodes de sélection des stratégies (analyse financière, analyse des coûts, analyse d'impact budgétaire) sur le plan des moyens engagés. Le tableau 4 compare les méthodes de sélection des stratégies sur le plan de l'efficacité, c'est-à-dire de la liaison entre effets et moyens (analyse coût-bénéfice, analyse coût-efficacité, analyse multicritère).

Pour conclure, l'arbre de décision et les tableaux comparatifs doivent permettre au lecteur commanditaire d'évaluation d'établir, en fonction de ses objectifs évaluatifs, que telle ou telle

méthode est préférable ou même s'impose aux autres méthodes. Considérons par exemple un commanditaire souhaitant l'évaluation d'un programme spécifique et ayant pour objectif premier de recenser l'ensemble des effets : si la contrainte de temps s'avère forte, l'évaluation participative et l'enquête de satisfaction pourront être écartées au profit de l'étude qualitative (critère de simplicité). L'évaluation participative sera au contraire privilégiée si le commanditaire souhaite prendre le temps d'un dialogue approfondi entre les différentes parties prenantes (critère de transférabilité). Enfin, si le commanditaire souhaite avoir une vision plus précise des effets (critère de complétude), ou mettre en place une approche plus transparente (critère de transparence), il pourra se tourner alors vers l'enquête de satisfaction.

Tableau 1. Méthodes d'évaluation d'impact : recenser les effets

Méthode	Complétude	Simplicité	Transparence	Transférabilité
Etude qualitative	1 <input checked="" type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input checked="" type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input checked="" type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>
Réalisée avec des entretiens semi-directifs menés sous la forme de questionnaires. Les principaux acteurs et bénéficiaires du programme sont interrogés sur différentes dimensions de l'intervention. L'approche recense les différents points de vue et peut être complétée par une recherche documentaire ou une observation sur le terrain.	L'étude identifie les différents effets de l'intervention, sous réserve de l'exhaustivité du recensement des points de vue. Les effets sont listés mais ne sont pas quantifiés.	La récolte des données est simple mais longue et se fonde en conséquence sur un échantillon de taille relativement modeste (par exemple, moins de 50 entretiens). Les entretiens peuvent être enregistrés, puis retranscrits.	Les entretiens semi-directifs peuvent orienter le discours des personnes interrogées dans certaines directions et introduire des biais (par exemple un biais de complaisance vis-à-vis de l'enquêteur ou vis-à-vis des services évalués).	De par sa faible taille, l'échantillon peut ne pas être représentatif.
Évaluation participative	1 <input checked="" type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input checked="" type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input checked="" type="checkbox"/>
Réalisée avec la participation active des principales parties prenantes à l'exercice d'évaluation (réalisation d'entretiens individuels et collectifs, débats publics, etc.). L'approche favorise l'expression de la diversité des points de vue et l'adhésion des acteurs aux conclusions de l'évaluation.	Comme dans le cas de l'étude qualitative, on identifie les différents effets de l'intervention, sous réserve de l'exhaustivité du recensement des points de vue. Les effets sont listés mais ne sont pas quantifiés.	Le manque d'expériences de certains acteurs peut rendre la concertation difficile : possibilité de zones de conflits en amont de la décision.	L'évaluateur, lui-même « embarqué » ou partie prenante du processus, encadre et oriente le processus évaluatif, et joue un rôle de médiateur.	Le dialogue vise à établir un échange le plus large possible entre les groupes d'intérêts en présence.
Enquête de satisfaction	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input checked="" type="checkbox"/>
Réalisée par sondage sur la satisfaction des usagers d'une intervention publique donnée. Ceux-ci répondent à un questionnaire où ils sont amenés à se prononcer sur les conditions matérielles du service (accès à la prise en charge, horaires, délais, etc.) mais aussi sur ses aspects qualitatifs (accueil, qualité de l'écoute, etc.).	La satisfaction des usagers est appréciée sur une échelle de valeur (par exemple de 1 à 10). L'enquêté choisit un niveau correspondant à la qualité qu'il perçoit. Cette forme de mesure peut cependant masquer l'efficacité réelle de la politique.	L'approche se fonde sur des méthodes d'enquête (rédaction d'un questionnaire) et la constitution d'un échantillon suffisamment large (400 à 1 000 usagers).	Les protocoles d'enquête peuvent parfois introduire des biais (par exemple un biais de complaisance vis-à-vis de l'enquêteur ou vis-à-vis des services évalués).	De par sa taille, l'échantillon est représentatif.

Tableau 2. Méthodes d'évaluation d'impact : quantifier les effets

Méthode	Complétude	Simplicité	Transparence	Transférabilité
Monétisation	1□ 2☑ 3□	1☑ 2□ 3□	1☑ 2□ 3□	1□ 2☑ 3□
Estimation à partir d'un échantillon de la disposition à payer des usagers (ce qu'ils sont prêts à payer au maximum) pour une intervention donnée. On utilise des données d'enquêtes (questionnaires) ou des données d'observation ¹ .	Mesure en accord avec la théorie économique du consommateur ² mais qui suppose que les usagers sont en mesure de percevoir et d'appréhender l'ensemble des effets attendus.	La récolte des données est complexe (procédures d'enquête spécifiques, ou données d'observation géo-localisées).	Les méthodes statistiques requièrent un haut niveau d'expertise et sont sujettes à débat (résultats d'estimation variables selon la méthode).	Permet de comparer des effets <i>a priori</i> non comparables et de généraliser les résultats. La monétisation de certains effets peut cependant faire débat (la valeur finie de la vie humaine par exemple).
Expérimentation	1□ 2□ 3☑	1□ 2☑ 3□	1□ 2□ 3☑	1□ 2☑ 3□
Répartition au hasard d'individus ³ entre un groupe de traitement (bénéficiaire de l'intervention) et de contrôle (non-bénéficiaire). L'effet de l'intervention se mesure directement à partir des différences observées entre les deux groupes.	Lorsque le protocole expérimental ne modifie pas les comportements (démotivation, assiduité), la répartition au hasard permet d'avoir des groupes de contrôle et de traitement directement comparables.	La méthode est bien balisée mais peut être longue ou onéreuse à mettre en œuvre, ou encore faire face à des contraintes d'ordre éthique, logistique, politique et réglementaire.	Les résultats sont aisément vérifiables. Méthode de référence en santé.	L'échantillon analysé peut avoir des caractéristiques en partie différentes de celles de la population cible.
Quasi-expérimentation	1□ 2☑ 3□	1□ 2□ 3☑	1□ 2☑ 3□	1□ 2□ 3☑
Comparaison d'un groupe d'individus ³ bénéficiaires de l'intervention avec un groupe de non-bénéficiaires. Ces deux groupes ne sont pas nécessairement comparables. L'approche peut utiliser diverses méthodes ⁴ permettant de réduire les différences entre les groupes et d'isoler l'effet de l'intervention.	L'approche compare des individus ³ n'ayant pas fait l'objet d'une répartition au hasard. De ce fait, les données comportent des biais qu'il est nécessaire de corriger.	L'approche peut se fonder sur un système d'information préexistant, mais l'extraction des données peut s'avérer complexe.	Nécessite l'usage de méthodes statistiques sophistiquées afin d'isoler l'effet de l'intervention par rapport aux autres causes possibles.	Permet d'évaluer un programme en situation de vie réelle, après sa mise en œuvre sur la population cible.
Méthode des effets	1□ 2☑ 3□	1☑ 2□ 3□	1□ 2☑ 3□	1☑ 2□ 3□
L'approche vise à estimer pour une zone géographique donnée la valeur ajoutée du projet et la manière dont elle se partage entre les différents agents économiques présents sur le territoire. Elle évalue donc les coûts et avantages directs et indirects de l'intervention sur l'ensemble des secteurs économiques locaux.	Repose sur le concept keynésien de <i>multiplicateur</i> selon lequel des dépenses initiales (fiancées par subventions extérieures) stimulent, sur une base territoriale donnée, l'activité économique dans ce territoire. L'approche ne permet pas de considérer des effets autres que péculniaires.	Afin d'estimer les différents effets, l'approche nécessite un système comptable élaboré retraçant les flux monétaires entre un certain nombre de secteurs économiques.	La méthode est sophistiquée. Le choix du territoire analysé peut aussi influencer les résultats selon que la zone bénéficie ou non d'interdépendances sectorielles.	L'approche n'a de sens que pour une zone géographique donnée, afin de rendre comparables les effets multiplicateurs des différentes stratégies.

1 Par exemple l'impact de la politique sur le prix du foncier. Plus généralement, les méthodes de monétisation des effets incluent l'évaluation contingente, la méthode des choix discrets, la méthode des coûts de transport et la méthode des prix hédonistes.

2 Elle s'appuie sur la « disposition à payer », mesure de la satisfaction que les usagers peuvent retirer du programme évalué.

3 « Individu » est un terme générique désignant les bénéficiaires potentiels du programme public évalué. Il peut s'agir de personnes (usagers, patients, élèves, contribuables, etc.) ou d'entités spécifiques (entreprises, ménages, associations, collectivités, etc.).

4 Les méthodes quasi-expérimentales incluent la méthode de la différence de différences, l'appariement par score de propension, la régression en discontinuité, et la méthode des variables instrumentales (voir section 2.1).

Tableau 3. Méthodes de sélection des stratégies : évaluer les moyens

Méthode	Complétude	Simplicité	Transparence	Transférabilité
Analyse financière	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input checked="" type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>
Similaire à celle conduite lors du choix d'investissements privés. Calcule sur l'horizon temporel de la politique les coûts d'investissement, les coûts et revenus de fonctionnement ; analyse également les sources de financement.	Permet une vision précise de la soutenabilité financière de la stratégie, de la profitabilité financière de l'investissement, ainsi que de la profitabilité du capital investi. L'analyse couvre l'ensemble des flux financiers sur un horizon temporel large.	L'approche financière est bien balisée mais les projets complexes nécessitent une analyse assez sophistiquée.	L'interprétation des différents taux et ratios doit être menée avec précaution. Les choix méthodologiques (par exemple d'amortissement) doivent être explicites.	L'évaluateur peut être amené à émettre des jugements de valeur sur la mesure de certains flux financiers. L'examen de plusieurs scénarios peut être nécessaire.
Analyse des coûts	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input checked="" type="checkbox"/>	1 <input checked="" type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>
Détermine les coûts unitaires (par bénéficiaire) associés à chaque stratégie. Ils comprennent les coûts ¹ directement associés à sa mise en œuvre et ceux liés aux événements non intentionnels qu'elle génère.	L'identification de l'ensemble des coûts n'est pas toujours aisée, en particulier lorsqu'ils relèvent d'évènements non intentionnels.	Prévoir une comptabilité analytique de la stratégie facilite l'élaboration des coûts. Si un <i>micro-costing</i> ² s'avère nécessaire, il peut être long et coûteux.	La démarche comptable qui préside à l'analyse des coûts est transparente et vérifiable.	L'analyse est très liée au périmètre de coût choisi. Le <i>micro-costing</i> s'appuie souvent sur des échantillons de taille réduite ce qui peut compromettre sa représentativité.
Analyse d'impact budgétaire	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input checked="" type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input checked="" type="checkbox"/>
Examine dans quelle mesure la mise en place d'une nouvelle stratégie d'intervention affecte le budget global d'un programme préexistant. L'approche est adoptée par de nombreuses agences nationales d'évaluation des technologies de santé.	Complémentaire d'une analyse coût-efficacité, l'approche se focalise sur le budget pour un horizon de temps plutôt court.	Nécessite des données de prévision sur les dépenses, le nombre de bénéficiaires et leur répartition entre les différents services qui composent le programme.	Les différentes étapes de calcul, les hypothèses utilisées et les données mobilisées, ainsi que leurs sources, doivent être détaillées.	Se fonde sur une estimation de la part de la population susceptible de bénéficier de l'intervention.

1 Par exemple, dans une analyse médico-économique, le coût unitaire comprend le coût du traitement d'un patient « moyen » mais aussi le coût associé aux conséquences non intentionnelles que sont les effets indésirables dudit traitement.

2 Le *micro-costing* consiste à calculer le coût complet d'une action importante au sein de la stratégie. Par exemple, le suivi d'un demandeur d'emploi pourra être analysé au plus près, avec le calcul du temps passé avec son ou ses conseillers, le temps de traitement de son dossier par ces derniers, sur un horizon pertinent (par exemple six mois). Ces temps seront valorisés par le coût horaire du travail des conseillers. Le *micro-costing* est régulièrement utilisé dans l'évaluation des programmes de santé.

Tableau 4. Méthodes de sélection des stratégies : relier effets et moyens

Méthode	Complétude	Simplicité	Transparence	Transférabilité
Analyse coût-bénéfice	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input checked="" type="checkbox"/>	1 <input checked="" type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>
Evalue l'écart entre les effets négatifs (les coûts) et les effets positifs (les bénéfices) d'une intervention. L'approche se fonde sur les données d'une analyse financière préalable (investissement, recettes et coûts de fonctionnement) auxquelles se rajoutent les effets de l'intervention exprimés en équivalent monétaire.	Les bénéfices et les coûts sont mesurés dans la durée et agrégés à l'aide d'un taux d'actualisation ¹ qui pondère la répartition des coûts et des effets dans le temps.	L'approche requiert des hypothèses sur la valeur monétaire des différents effets (monétisation).	Complexité engendrée par la combinaison des différents outils mobilisés. Les hypothèses et les résultats peuvent cependant être discutés avec les parties prenantes.	L'approche est tributaire des méthodes de monétisation et donc de leur capacité à rendre les résultats généralisables.
Analyse coût-efficacité	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input checked="" type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>
Les effets de l'intervention sont exprimés dans leur unité d'origine (comme le nombre d'emplois créés, nombre de vies sauvées, etc.). L'approche compare les différences de coût et d'efficacité d'une stratégie à une autre. C'est la méthode de référence en évaluation médico-économique.	Les effets et les coûts actualisés ¹ sont mesurés sur toute la durée de l'impact de la politique. Lorsque les effets (positifs ou négatifs) ne peuvent être synthétisés (par exemple en années de vie pondérées par leur qualité), ils doivent être analysés séparément.	L'approche suppose que l'on sache faire une estimation quantitative des effets analysés (par expérimentation ou quasi-expérimentation).	La méthode est transparente, notamment lorsque les coûts et les effets sont aisément identifiables. Elle exprime pour le décideur le coût d'opportunité ² qu'il y a à choisir une stratégie plutôt qu'une autre.	L'approche est tributaire des méthodes expérimentales, quasi-expérimentales et d'analyse des coûts, et donc de leur capacité à rendre les résultats généralisables.
Analyse multicritère	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input checked="" type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input checked="" type="checkbox"/>	1 <input type="checkbox"/> 2 <input checked="" type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>	1 <input checked="" type="checkbox"/> 2 <input type="checkbox"/> 3 <input type="checkbox"/>
Evalue l'ensemble des effets d'une intervention sur la base de critères et de pondérations choisis en concertation avec les principaux acteurs et bénéficiaires du programme. Dans sa forme la plus simple, elle consiste en la création d'indicateurs composites mesurant la performance des stratégies évaluées.	Permet de prendre en compte la multiplicité des effets et des parties prenantes au projet, d'autant plus si la dimension des coûts est prise en compte en même temps que les autres dimensions.	Peut se fonder sur une estimation quantitative des effets analysés ou, si les données ne sont pas disponibles, sur une notation faites par des experts.	Le processus d'évaluation est ouvert à tous les acteurs. Certaines approches ont été outillées avec des logiciels permettant de faire des comparaisons de profils de résultats ³ et nécessitent un haut niveau d'expertise.	L'agrégation <i>ad hoc</i> des effets rend les résultats difficilement transférables (par exemple, les résultats dépendent fortement des pondérations choisies, et donc du contexte dans lequel celles-ci sont définies).

1 L'actualisation consiste à pondérer les données selon leur survenance dans le temps, et à ramener l'ensemble des coûts et des bénéfices à une même année de référence. L'approche se fonde sur l'idée qu'un bénéfice, ou qu'un coût, devrait avoir une pondération plus élevée si son impact est immédiat.

2 Le coût d'opportunité du choix d'une stratégie est la renonciation aux avantages de la stratégie non retenue (nets de ses coûts) la mieux placée en termes d'efficacité après la stratégie retenue.

3 Les méthodes d'analyse multicritère incluent les analyses compensatoires, dont l'objet est la création d'un indicateur composite, et les analyses non compensatoires (Electre, Prométhée, etc.), beaucoup plus complexes, dont le but principal est de trier les stratégies par groupe.

3 Sociogramme des acteurs de l'évaluation en France

3.1 L'évaluation des politiques publiques en France

Aujourd'hui, en France, l'évaluation est connectée aux pratiques internationales. En même temps, elle s'inscrit toujours dans la tradition française de ses fondateurs et pionniers (tels Pierre Massé et Marcel Boiteux) et dans la lignée des travaux confiés par le Premier ministre au Commissariat général du Plan des années 1980 (Publication du rapport Deleau, Nioche, Penz, Poinard, « Evaluer les politiques publiques »), travaux portés par le Conseil scientifique de l'évaluation (créé par le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques). L'objectif officiel est alors « 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 fixés ».¹⁴

L'activité évaluative en France a bénéficié depuis de nouveaux développements dans différents domaines : évaluation dans le domaine social ou urbain (comme la politique de la ville ou le suivi et l'évaluation de la rénovation urbaine) ; évaluation des politiques de l'emploi ; évaluation des programmes de développement territorial. Le domaine médico-économique (évaluation des programmes de santé) a également contribué de manière intensive à son essor. L'évaluation des fonds européens consacrés au développement socio-économique a été une étape importante d'appropriation des outils et des méthodes. Par exemple, le programme MEANS (Méthodes d'Evaluation des Actions de Nature Structurelle), créé dans les années 1990 et devenu ensuite le programme EVALSED (Evaluation of Socio-Economic Development). Il a fourni une méthodologie conciliant rigueur scientifique et spécificités propres aux interventions communautaires.¹⁵

L'expertise interne aux administrations (services d'études et de statistiques) est généralement mobilisée pour produire les évaluations mais la commande s'ouvre également de plus en plus aux chercheurs universitaires (publiant dans des revues scientifiques spécialisées) et aux cabinets-conseils par le moyen de marchés publics de prestations intellectuelles. Cette commande entend en outre s'inscrire dans la transparence nécessaire en démocratie et la modernisation de l'action publique (France Stratégie¹⁶). Même si certains ont pu parler de « retard français », l'évaluation est appelée à animer de manière croissante le débat public et en particulier le débat parlementaire en France, en particulier à l'occasion du vote de nouvelles lois (un premier exemple est fourni par la mise en place de l'évaluation des effets économiques et sociaux des ordonnances du 22 septembre 2017 relatives à

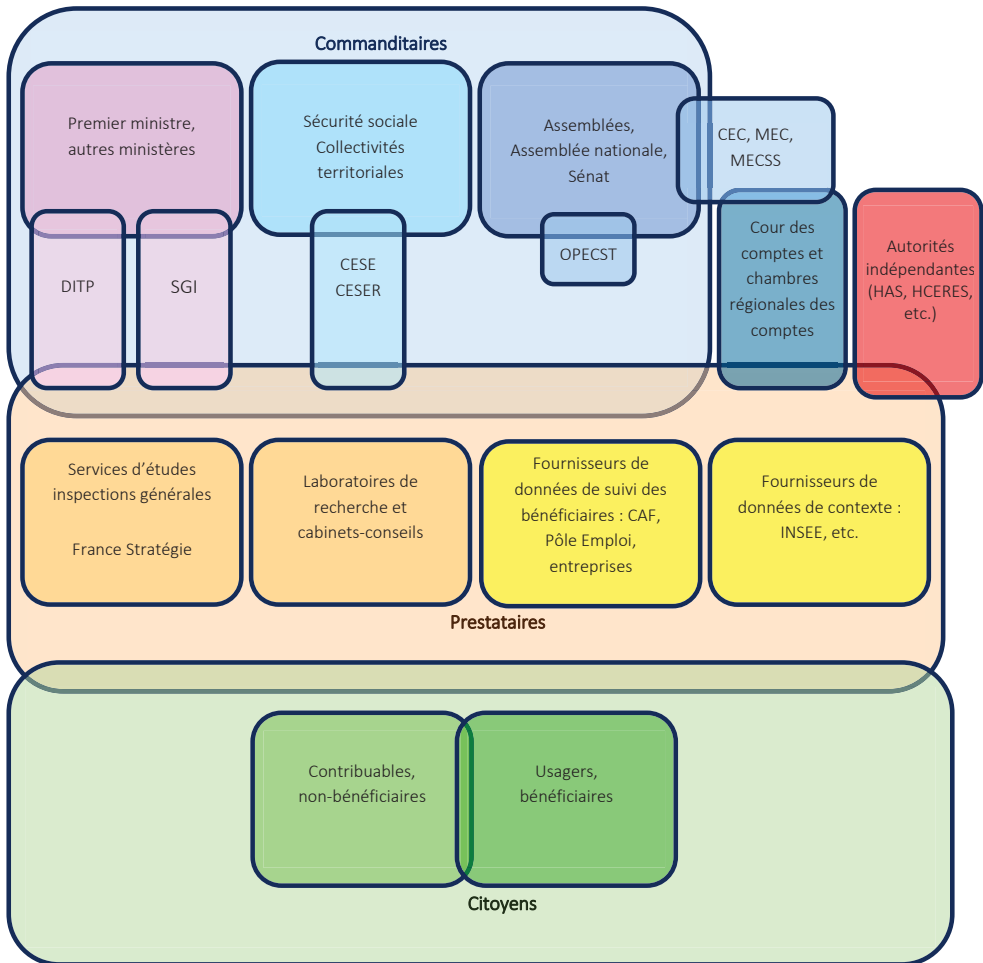
¹⁴ Conseil scientifique de l'évaluation (1996) *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques*. Paris : La Documentation française.

¹⁵ Commission Européenne (2008) *EVALSED : the resource for the evaluation of socio-economic development*. DG Politique régionale.

¹⁶ <http://www.strategie.gouv.fr/thematiques/evaluation-de-politiques-publiques>

la loi travail¹⁷). Fait marquant vu l'organisation des financements publics en France, l'évaluation a été développée également par les collectivités territoriales et dans le secteur de la santé.

Figure 3. Sociogramme simplifié des acteurs de l'évaluation en France (janvier 2018)



¹⁷ <http://www.strategie.gouv.fr/actualites/appelees-idees-methode-devaluation-ordonnances-22-septembre-2017>

Le sociogramme de la figure 3 offre une première présentation simplifiée (donc à enrichir) des différents acteurs et parties prenantes de la démarche évaluative en France. Par définition, un sociogramme décrit les relations qui les unissent ou au contraire des déconnexions qui les caractérisent. Il permet aussi d'identifier de manière simple et visuelle l'ensemble des protagonistes et parties prenantes de l'évaluation en France. L'outil est sommaire au sens où il ne remplace pas une représentation plus systémique des jeux d'acteurs. Il ne dit pas non plus quelles sont les capacités réelles des différents acteurs de l'EPPP. Les divers sigles utilisés à la figure 3 sont explicités ci-après. Enfin, ce sociogramme demanderait à être plus approfondi dans l'avenir lorsque les compétences de chacun des acteurs pourront être plus précisément cartographiées.

3.2 Les commanditaires en EPPP

Le Comité d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale. Créé par la réforme du Règlement du 27 mai 2009, le comité d'évaluation et de contrôle (CEC) permet à l'Assemblée nationale de mettre en œuvre la fonction d'évaluation qui lui est explicitement reconnue par l'article 24 de la Constitution. L'article 146-2 du Règlement de l'Assemblée nationale prévoit que le CEC, présidé de droit par le Président de l'Assemblée nationale, comprend également 36 membres désignés de manière à assurer une représentation proportionnelle des groupes politiques et une représentation équilibrée des commissions permanentes. Au titre de ses missions, dont le champ a été strictement délimité par le Conseil constitutionnel (décision n° 2009-581 DC du 25 juin 2009), le CEC assure les fonctions suivantes :

- assurer l'évaluation des politiques publiques transversales : le CEC, de sa propre initiative ou à la demande d'une commission permanente, évalue les politiques publiques portant sur des domaines de compétence plus larges que ceux d'une commission permanente. Chaque groupe peut obtenir de droit la réalisation d'une évaluation par session ordinaire (article 146-3 du Règlement) ; en outre, en application de L 132-6 du code des juridictions financières, le CEC peut demander l'assistance de la Cour des comptes ;
- être tenu informé des conclusions des missions d'information, qu'elles soient propres à une commission permanente, communes à plusieurs commissions permanentes ou créées par la Conférence des présidents (article 146-4 du Règlement) ;
- formuler des propositions pour l'ordre du jour de la semaine réservée par priorité au contrôle et à l'évaluation : en application de l'article 48 de la Constitution, le CEC peut « en particulier, proposer l'organisation en séance publique, de débats sans vote ou de séances de questions portant sur les conclusions de ses rapports ou sur celles des rapports des missions d'information » des commissions permanentes ou de la Conférence des présidents (article 146-7 du Règlement).

La mission d'évaluation et de contrôle (MEC). Cette mission a été mise en place au sein de la commission des finances de l'Assemblée nationale en février 1999, à la suite des conclusions du

groupe de travail sur le contrôle parlementaire et l'efficacité de la dépense publique qui fut l'initiateur de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). La MEC travaille en collaboration avec la Cour des comptes qui est informée préalablement du choix des thèmes retenus et dont des membres assistent à ses réunions ou sont entendus par elle. Un rapport demandé à la Cour en application de l'article 47-2 de la Constitution ou du 2° de l'article 58 de la LOLF peut constituer le point de départ de ses travaux.

La mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale (MECSS). Elle a été mise en place au sein de la commission chargée des affaires sociales en décembre 2004 conformément à l'article 38 de la loi n° 2004-810 du 13 août 2004 relative à l'assurance maladie. La loi organique n° 2005-881 du 2 août 2005 relative aux lois de financement de la sécurité sociale a prévu sa création, élargi son champ d'investigations et précisé ses pouvoirs aux articles L.O. 111-9, L.O. 111-9-1, L.O. 111-9-3 et L.O. 111-10 du code de la sécurité sociale. La MECSS permet de suivre de manière permanente l'application des lois de financement de la sécurité sociale et de procéder à l'évaluation de toute question relative aux finances de la sécurité sociale. Le choix des thèmes étudiés par la MECSS relève de la commission des affaires sociales, sur proposition de son bureau et après consultation de la Cour des comptes.

L'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques (OPECST). Créé par la loi, l'Office est un organe d'information commun à l'Assemblée nationale et au Sénat. Composé de 18 députés et 18 sénateurs, il a pour mission, aux termes de la loi, « d'informer le Parlement des conséquences des choix de caractère scientifique et technologique afin, notamment, d'éclairer ses décisions ». Il permet ainsi au Parlement de disposer d'une expertise pour éclairer des choix politiques de long terme.

La Cour des comptes. Elle a pour mission principale de s'assurer du bon emploi de l'argent public et d'en informer les citoyens. Juridiction indépendante, elle se situe à équidistance du Parlement et du Gouvernement, qu'elle assiste l'un et l'autre, conformément à l'article 47-2 de la Constitution. La Cour assiste le Parlement et le Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques. Elle cherche à vérifier si les résultats d'une politique publique sont à la hauteur des objectifs fixés, et si les moyens budgétaires sont utilisés de manière efficace et efficiente. Le rôle de la Cour n'est pas de commenter les choix faits mais d'évaluer les conséquences et de formuler des recommandations pour atteindre les objectifs votés par le Parlement. Les pouvoirs publics peuvent ainsi fonder leurs décisions sur des analyses objectives.

DTIP. Le décret n° 2012-1199 du 30 octobre 2012 portant création du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique est abrogé. Depuis les décrets du 20 novembre 2017, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP) laisse place à la direction interministérielle de la transformation publique (DITP) et à la direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication de l'Etat (DINSIC). La DITP est placée sous

l'autorité du ministre de l'Action et des Comptes publics, chargé de la réforme de l'Etat. La DINSIC est quant à elle placée sous l'autorité du ministre chargé du numérique. Dans le même temps, il est institué un comité interministériel de la transformation publique, chargé de définir la politique du Gouvernement dans le domaine de la transformation publique et de s'assurer de son application. Le comité interministériel de la transformation publique comprend le ministre chargé de la réforme de l'Etat, le ministre chargé du numérique et l'ensemble des membres du Gouvernement. Le comité interministériel est placé sous la présidence du Premier ministre ou par délégation de celui-ci sous la présidence du ministre chargé de la réforme de l'Etat.

France Stratégie. Héritier du Commissariat au Plan fondé en 1946, créé par décret le 22 avril 2013, modifié par décret le 24 mars 2017, le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) appelé France Stratégie participe et témoigne des évolutions et transformations de la société française depuis plus de soixante-dix ans. France Stratégie est un organisme de réflexion, d'expertise et de concertation, autonome, rattaché au Premier ministre. Chargée d'inventer les politiques publiques de demain et d'animer le débat public, France Stratégie a quatre missions :

- évaluer les politiques publiques : analyser ce qui fonctionne vraiment et produire un diagnostic rigoureux pour une action publique efficace, éclairée par la preuve ;
- anticiper les défis et les mutations : dessiner des trajectoires de moyen terme et des scénarios de long terme pour préparer la France au prévisible comme à l'inattendu ;
- débattre avec une pluralité de parties prenantes : dialoguer et concerter pour enrichir l'analyse des contributions du monde de la recherche, de la sphère publique, des partenaires sociaux et de la société civile ;
- proposer de nouvelles solutions : recommander des orientations et des réformes, produire ou appuyer des idées neuves pour renouveler le débat et l'action publics. France Stratégie a également la charge d'animer un réseau de sept Conseils et Centres, dont notamment le Conseil d'Orientation des Retraites, le Conseil d'Orientation pour l'Emploi, le Conseil d'Analyse Économique et le Centre d'Études Prospectives et d'Informations Internationales, le réseau Emplois Compétences. France Stratégie a publié en décembre 2017 la note d'étape concernant la présentation de la démarche d'Évaluation des ordonnances du 22 décembre 2017 relatives au dialogue social et aux relations de travail :

France Stratégie (2017) Évaluation des ordonnances du 22 septembre 2017 relatives au dialogue social et aux relations de travail. Présentation de la démarche : mise en œuvre par le comité d'évaluation.

Le CGI (Commissariat général à l'investissement) et le jury indépendant des programmes Investissements d'avenir. Le programme d'investissements d'avenir (PIA) a été doté de 35 milliards d'euros lors de son lancement en 2010 (PIA 1), puis de 12 milliards d'euros supplémentaires avec le PIA 2 mis en place en 2013. Le pilotage du PIA a été confié à un Commissariat général à

l'investissement (CGI) qui supervise l'action des opérateurs du programme, chargés de sa mise en œuvre opérationnelle en lien étroit avec les ministères concernés. Le CGI assure également une mission d'expertise des investissements publics, notamment par la tenue d'un inventaire permanent et l'organisation de contre-expertises indépendantes (exemple des contre-expertises des évaluations socio-économiques pour les transferts sur le Plateau de Saclay). Il s'est traduit par des appels à projets nationaux autour de thématiques d'avenir destinés à sélectionner des équipes d'excellence (biotechnologies, recherche fondamentale, réseaux électriques intelligents, etc.). En septembre 2015, Louis Schweitzer, commissaire général à l'investissement, a demandé à France Stratégie de constituer et d'animer un comité d'experts, chargé de l'examen à mi-parcours du PIA. Les projets ont été évalués par un jury international ou des experts indépendants réunissant des compétences de haut niveau chargé de sélectionner les projets innovants, à fort potentiel de croissance.

Le CGI a été transformé en Secrétariat général à l'investissement (SGI) par décret n° 2017-1706 du 18 décembre 2017 relatif au secrétaire général pour l'investissement. Il appuie et anime des dispositifs thématiques d'évaluation ministériels des investissements et il établit une synthèse des évaluations des programmes d'investissements à l'attention du Premier ministre et formule des propositions de réorientations des actions en tenant compte des résultats observés.

La Haute Autorité de Santé (HAS). Elle a été créée par la loi du 13 août 2004, relative à l'assurance maladie. Son mandat est de contribuer à la régulation du système de santé par l'amélioration de la qualité et de l'efficacité. Ses missions sont définies aux articles 161-37 et suivants du code de la sécurité sociale. Elles peuvent être regroupées en deux activités principales : accréditation et certification des établissements sanitaires et sociaux ; évaluation et recommandation en santé publique. Pour ce qui est de sa mission d'évaluation, le décret n° 2012-1116 du 2 octobre 2012 requiert une évaluation médico-économique des produits de santé qui impactent significativement à la fois le service médical rendu et les dépenses de l'assurance maladie. Cette évaluation mobilise la Commission d'évaluation économique et de santé publique (CEESP) de la HAS : l'analyse coût-efficacité correspondante est fournie par le laboratoire pharmaceutique puis évaluée par la CEESP. En parallèle, la Commission de la transparence (CT) s'il s'agit d'un médicament, ou la Commission nationale d'évaluation des dispositifs médicaux et des technologies de santé (CNEDiMTS) dans le cas d'un dispositif médical, évalue l'amélioration du service médical rendu par le produit de santé évalué. Les deux évaluations CEESP/CT ou CEESP/CNEDiMTS sont ensuite transmises au Comité économique des produits de santé (CEPS) qui négocie le prix avec l'industriel. Le CEPS est un organisme interministériel placé sous l'autorité conjointe des ministres chargés de la santé, de la sécurité sociale et de l'économie.

Le Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur (HCERES). Le Haut Conseil est une autorité administrative indépendante. Il est chargé :

- d'évaluer les établissements d'enseignement supérieur et leurs regroupements, les organismes de recherche, les fondations de coopération scientifique et l'Agence nationale de la recherche ou, le cas échéant, de s'assurer de la qualité des évaluations conduites par d'autres instances ;
- d'évaluer les unités de recherche à la demande de l'établissement dont elles relèvent, en l'absence de validation des procédures d'évaluation ou en l'absence de décision de l'établissement dont relèvent ces unités de recourir à une autre instance ou, le cas échéant, de valider les procédures d'évaluation des unités de recherche par d'autres instances.

Il fonde son action, en ce qui concerne les critères d'évaluation, sur les principes d'objectivité, de transparence et d'égalité de traitement entre les structures examinées et, en ce qui concerne le choix des personnes chargées de l'évaluation, sur les principes d'expertise scientifique au meilleur niveau international, de neutralité et d'équilibre dans la représentation des thématiques et des opinions. Il veille à la prévention des conflits d'intérêts dans la constitution des comités d'experts chargés de conduire les évaluations. Il peut conduire directement des évaluations ou s'assurer de la qualité des évaluations réalisées par d'autres instances en validant les procédures retenues.

3.3 Les prestataires en EPPP

Pour produire les prestations intellectuelles en réponse aux cahiers des charges des commanditaires de toutes sortes (exécutif, législatif, collectivités territoriales, administration de santé, Commission européenne), les prestataires s'appuient sur leurs ressources en capital humain (cf. encadré 3) mais également sur les publications afférentes au domaine tant en français qu'en anglais (rapports antérieurs d'évaluations, outils et méthodes développés par les chercheurs spécialisés en évaluation de politiques publiques). Les prestataires doivent pouvoir analyser et traiter les ressources des services d'études statistiques, les données de suivi de gestion ouvertes ou rendues spécifiquement accessibles pour les besoins de l'évaluation, et les ressources des fournisseurs de données de contexte (de type INSEE).

Le champ des professionnels comprend les cabinets ayant un département secteur public et un sous-domaine Evaluation. Petits, moyens ou grands, ils sont pour la plupart réunis autour de la Société française de l'évaluation et, à l'échelle européenne, autour de la société européenne d'évaluation (<https://www.europeanevaluation.org/>). Ce champ des professionnels est structuré et adapté à différents types de commanditaires (Commission européenne, ministères, collectivités locales, autres commanditaires publics, etc.)¹⁸. **Dans les prestataires internes, la liste est longue des autorités qui peuvent aussi évaluer en direct, par exemple :**

¹⁸ Voir : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/dossiers/evaluation-politiques-publiques/acteurs-evaluation.shtml> et Matyjasik N (2013) Des évaluations de politiques publiques et des consultants. Émergence d'un champ professionnel et segmentation des rôles. *Revue française d'administration publique*, 148 : 907-921.

- **la Haute Autorité de santé** évalue d'un point de vue médical et médico-économique les produits, actes, prestations et technologies de santé, en vue de leur admission au remboursement. Elle élabore des recommandations sur les stratégies de prise en charge ;
- **le HCERES** qui est un Haut Conseil qui a succédé à l'agence appelée AERES dans le domaine de l'Evaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur (voir le décret n° 2014-1365 du 14 novembre 2014 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Haut Conseil de l'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur) ;
- **la Direction de l'évaluation et de prospective (DEP)** au sein du ministère de l'Education nationale, qui œuvre depuis 1987 sur un double registre : l'aide à la décision pour laquelle elle élabore des instruments de pilotage ; la contribution au débat public grâce à une politique de publication importante (voir par exemple la publication chaque année des indicateurs de résultats des lycées régulièrement repris dans la presse) ;
- **la DREES**, direction de la recherche, des études, de l'évaluation et de la statistique au sein du ministère de la Santé et de la Protection sociale ;
- **la DARES** ou direction de l'animation et de la recherche, des études et des statistiques au sein du ministère du Travail qui a répondu à la nécessité de mieux apprécier les effets des aides à l'emploi de plus en plus coûteuses.

Encadré 3. Les formations des prestataires en EPPP

Les formations académiques et professionnelles en évaluation de politiques publiques ont permis de produire les compétences du métier dont sont désormais porteuses des ressources humaines spécialisées de haut niveau tant dans les laboratoires de recherche que chez nombre de consultants. Sans vouloir être exhaustif, ont été particulièrement pionnières et en pointe depuis 1996 les formations de second cycle (DESS puis masters) à Sciences Po, à l'Université de Lyon, à l'Université de Rennes 1, puis à l'école d'Economie de Paris ou à l'école d'Economie de Toulouse (programmes Politiques publiques et développement). Les nouvelles habilitations confortent d'ailleurs ces sites ainsi que d'autres formations plus récentes comme à l'Université de Paris Dauphine (parcours Politiques Publiques et Opinion. Études, Enquêtes, Évaluations), à l'Université d'Aix-Marseille (Management et évaluation des projets et programmes publics), à l'Université de Picardie Jules Verne (Science politique : évaluation de politiques publiques), etc. On n'oubliera pas également le catalogue des formations continues désormais offertes par la Société française d'évaluation (<http://www.sfe-asso.fr/formations-sfe/catalogue-formations-sfe>), certaines Universités et écoles, ainsi que l'ENA : <https://www.ena.fr/Formation-continue/Offre-formation-continue-2018/Gouverner/Evaluation-des-politiques-publiques-Session-1>.

Hors de France, la société européenne d'évaluation a repéré, grâce à un travail réalisé et mis à jour en 2017 par l'Université de Berne, six formations-types de niveau master en évaluation : Anvers : Master in Development Evaluation and Management ; Berne : Certificate, Diploma and Master of Advanced Studies in Evaluation ; Huddersfield (UK): MSc Social Research and Evaluation (Formation à distance), Norwich (UK): MSc Impact Evaluation for International Development,

Oxford (UK): Evidence-Based Social Intervention and Policy Evaluation, Saarbrücken (Germany): Master of Evaluation (M.Eval).

Pour ce qui est des thèses en évaluation, à l'international, des programmes de doctorat pluridisciplinaire sont développés principalement aux Etats-Unis : par exemple, à l'école de politique publique et d'administration publique de la George Washington University (<https://tspppa.gwu.edu/>) ou à l'Université d'Etat du Michigan (<http://progeval.msu.edu/>) (voir le recensement établi par l'American Evaluation society : <http://www.eval.org/p/cm/ld/fid=43>). En France, même si les écoles doctorales sont généralement désormais pluridisciplinaires, les thèses de doctorat dans le champ de l'évaluation sont soutenues en économie ou en gestion ou encore en science politique, sociologie, etc.

3.4 Bénéficiaires, non-bénéficiaires et contribuables : évaluation, démocratie et communication

A la base du sociogramme des acteurs et parties prenantes, figurent des ni-ni (ni commanditaires, ni prestataires). On n'oubliera pas que tout édifice de connaissances évaluatives s'appuie sur le savoir et les comportements des bénéficiaires, des non-bénéficiaires, des contribuables qui renseignent et témoignent, des services administratifs qui mettent en œuvre, etc. Une distinction existe entre, d'un côté, les bénéficiaires directs de la politique publique évaluée et, de l'autre côté, les contribuables, pouvant financer tout ou partie du programme. Dans de nombreuses situations, ces deux populations sont très éloignées l'une de l'autre. C'est par exemple le cas lorsqu'un programme est entièrement financé par l'impôt, les bénéficiaires ne contribuant pas, ou très peu, au financement global de la politique. On peut citer ici l'exemple du Programme de réussite éducative (PRE), en partie financé par l'Etat, et ciblant les enfants entre deux et seize ans en situation de fragilité éducative au sein des quartiers prioritaires. Ce type de financement s'inscrit dans une démarche de solidarité ou de redistribution. Au contraire, lorsqu'il y a un péage, ticket modérateur ou reste à charge, les bénéficiaires seront sensibilisés non seulement aux avantages mais aussi au coût de la politique publique évaluée dont ils partageront une partie du fardeau du financement.

D'une manière générale, les non-bénéficiaires et aussi les contribuables participent de facto à certaines évaluations d'efficacité ou d'efficience. Leurs intérêts peuvent être représentés par exemple lors de la monétisation d'effets externes (retombées sur les non-bénéficiaires, par exemple les nuisances sonores d'un équipement qu'ils n'utilisent pas nécessairement) ou lors de l'introduction des coûts d'opportunité des fonds publics dans l'évaluation. Enfin, comme le note la section 2.1, la récolte de données sur les non-bénéficiaires peut aussi s'avérer primordiale si l'on cherche à évaluer l'impact d'une intervention *via* des méthodes contrefactuelles.

Les évaluations structurent et produisent de bases de données, des entretiens enregistrés ou retranscrits, des données d'enquête ou d'expérimentation, des comptes rendus de conférences de consensus. Ces « données pour évaluer »¹⁹ ouvertes, peuvent de plus en plus être structurées et utilisées. Les évaluateurs devraient, dans un avenir proche, disposer de plateformes ou Datathèques-services pour tirer parti de l'intelligence contenue dans les masses de données de suivi.

¹⁹ Des données pour évaluer. *Séminaire commun Cour des comptes et Société française d'évaluation*. Octobre 2015.
<http://www.modernisation.gouv.fr/actualites/actualites/seminaire-des-donnees-pour-evaluer-la-mobilisation-des-donnees-pour-le-suivi-et-levaluation-des-politiques-publiques>

4 Des études de cas pour illustrer les pratiques de l'évaluation en France

Les six études de cas qui suivent ne sauraient rendre compte de toute la diversité des domaines d'action de l'évaluation des politiques publiques et des programmes en France. Toutefois, le présent rapport, en s'appuyant sur quelques-unes des méthodes présentées auparavant, a l'ambition de fournir des éclairages importants sur la variété des pratiques d'EPPP en France.

Dans ces six études de cas, il est visible immédiatement que les enjeux, nationaux, locaux, sectoriels portés par ces politiques sont loin d'être négligeables, ce qui renforce l'intérêt que les commanditaires et les citoyens devraient porter à l'utilisation des recommandations de l'évaluation.

Les études de cas sont présentées dans l'ordre adopté pour l'arbre de décision (section 2.4) et au travers d'une grille de lecture commune, à savoir : (1) le document référencé de l'étude ; (2) la politique évaluée ; (3) les commanditaires et porteurs de l'évaluation ; (4) les objectifs de l'évaluation ; (5) la méthode employée ; (6) les données analysées ; (7) les résultats ; (8) les recommandations de l'étude ; (9) une discussion de la méthode employée.

4.1 Étude qualitative : évaluation du Programme de réussite éducative

Document référencé

Commissariat général à l'égalité des territoires (CGET) (2015) *Enquête qualitative du programme de réussite éducative*.

Politique évaluée

Le Programme de réussite éducative (PRE), impulsé et cadré par l'Etat (loi de programmation du 18 janvier 2005 pour la cohésion sociale n° 2005-32), a pour objet de promouvoir l'accompagnement individualisé des enfants entre deux et seize ans en situation de fragilité éducative au sein des quartiers prioritaires. Le programme est piloté localement et implique de nombreux acteurs : Ville, Préfecture, Éducation nationale, Conseil départemental, Caisse d'Allocations Familiales, associations, parents d'élèves, etc. La prise en charge dépend des spécificités locales et se fait par l'intermédiaire d'équipes pluridisciplinaires de soutien, composées de professionnels de champs variés (scolaire, social, médical, socio-culturel, etc.). Chaque projet local est labellisé par une commission nationale CGET / DGESCO (Direction Générale de l'Enseignement Scolaire du Ministère de l'Éducation nationale). Pour les années 2014 et 2015, plus de 100 000 enfants ont bénéficié de ce programme, pour un budget d'environ 100 millions d'euros, dont 73% financé par l'Etat.

Commanditaires et porteurs de l'évaluation

L'évaluation est commanditée par le CGET (Commissariat général à l'égalité des territoires, service de l'État à vocation interministérielle), organisme qui conseille et appuie le Gouvernement dans la conception et la mise en œuvre des politiques de lutte contre les inégalités territoriales et pour le développement des capacités des territoires. L'étude est réalisée par Trajectoires, cabinet d'études membre du Groupe Reflex (groupement de cabinets spécialisées dans le conseil en politiques publiques et l'élaboration de projets territoriaux).

Objectifs de l'évaluation

L'objectif de l'étude est de mettre en lumière les forces et les faiblesses du dispositif, que ce soit au niveau de sa mise en œuvre, de sa pertinence ou de ses effets. Les questions posées sont notamment les suivantes : après dix ans de fonctionnement, comment les projets se sont-ils mis en place sur les territoires et quel est leur niveau d'adéquation avec les orientations nationales ? Sont-ils en capacité de proposer une réponse adaptée pour tous les enfants pris en charge, quels que soient le type et le niveau de difficultés ? Quels sont les effets pour les enfants qui en sont bénéficiaires ?

Méthode employée

L'évaluation appréhende les questions posées sous l'angle qualitatif. L'approche consiste en des entretiens avec les principaux acteurs et bénéficiaires du programme. Elle a pour objet de recenser les différents points de vue et peut être complétée par une recherche documentaire ou une observation sur le terrain. Les entretiens sont semi-directifs, c'est-à-dire appuyés sur des questionnaires qui orientent et structurent les réponses.

Données analysées

L'évaluation a porté sur huit projets, issus d'une sélection fondée sur les critères que sont leur taux d'individualisation (la part des enfants en parcours par rapport au total des bénéficiaires), la taille du territoire et son contexte socio-économique, et la structure juridique porteuse. Les programmes ont ainsi été choisis dans cinq régions différentes : l'Ile-de-France, le Nord-Pas-de-Calais, la Picardie, Rhône-Alpes et Languedoc-Roussillon. L'échantillon total analysé comprend 32 familles. Les enfants concernés étaient âgés de six à onze ans, et scolarisés à l'école élémentaire. Au total, 128 entretiens qualitatifs ont été menés, avec chaque enfant, si possible ses parents, mais aussi les professionnels intervenant auprès de lui parmi lesquels le référent du projet, l'enseignant, la psychologue scolaire, l'assistante sociale, l'animateur du centre de loisirs, etc. Cette phase a été menée durant une période de deux mois. Les résultats présentés dans le rapport se fondent également sur d'autres travaux menés par le cabinet Trajectoires sur un échantillon de 50 familles suivies sur trois ans.

Résultats

Les résultats sont de trois types. Tout d'abord, concernant la mise en œuvre du dispositif, l'étude a mis en évidence des organisations différentes dont l'origine est la spécificité des acteurs locaux impliqués. Le rapport a noté également que le type d'actions menées est tributaire de la zone géographique concernée (zones périurbaines et rurales, villes et zones urbaines plus importantes). Ensuite, l'analyse fait apparaître quatre groupes de bénéficiaires : le premier groupe est composé d'enfants rencontrant des difficultés scolaires ponctuelles liées à leur travail scolaire. Le second groupe est constitué d'enfants dont la principale cause de difficulté scolaire est liée à un problème précis et cerné (maîtrise de la langue française, santé, etc.). Le troisième et le quatrième groupes comprennent des enfants qui cumulent des difficultés multiples d'importances plus ou moins grandes. Enfin, l'étude met en avant des effets différenciés selon le type de bénéficiaires. Par exemple, pour le groupe 2, le PRE permet d'identifier la cause précise des difficultés et permet de repositionner l'enfant bénéficiaire sur une trajectoire positive. Pour les enfants du groupe 3, les effets du PRE sont également présents, mais sont plus longs à se faire ressentir. Pour le groupe 4, les obstacles sont nombreux et les familles tellement en difficulté qu'elles ne parviennent pas à se mobiliser dans la durée.

Recommandations de l'étude

Le rapport confirme que le PRE permet la construction de parcours personnalisés : pour une partie des enfants pris en charge, l'accompagnement produit des effets puisqu'il permet de les repositionner sur une trajectoire positive.

Pour autant, des améliorations peuvent être apportées au dispositif. Le rapport préconise notamment de : poursuivre la généralisation des parcours individuels ; renforcer le lien entre l'enseignant, l'enfant et le référent ; mieux cibler le public bénéficiaire du PRE afin de déclencher le plus d'effets positifs ; spécifier et cadrer les modalités de prise en charge des enfants les plus en difficulté ; mettre en place un dispositif d'évaluation à travers le suivi de cohortes, en lien avec l'Éducation nationale ; renforcer l'animation de certains projets par les collectivités locales pour une meilleure gestion opérationnelle des parcours personnalisés ; penser l'inscription du PRE dans le contexte intercommunal.

Discussion sur la méthode employée

L'approche qualitative a permis d'évaluer le PRE en situation de vie réelle, directement lors de sa mise en œuvre sur les enfants ciblés. Les entretiens effectués ont permis une retranscription des points de vue autour des différentes dimensions de l'intervention (mise en œuvre, pertinence, effets). La retranscription des entretiens a été utilisée pour étayer les arguments du rapport, sous forme de citations. De par la durée des entretiens, la méthode employée ne permet toutefois pas l'examen d'un

échantillon de taille suffisante. Une discussion de la représentativité de l'échantillon manque d'ailleurs à l'analyse, ainsi qu'une description plus approfondie des données.

Plus fondamentalement, on peut regretter l'absence de comparaison avec un groupe de contrôle, non bénéficiaire du programme, ce qui aurait permis de mieux cerner le contrefactuel, c'est-à-dire ce qu'aurait été la situation des enfants si le programme n'avait pas existé. On peut aussi noter la possibilité d'un biais de complaisance puisque, comme le note le rapport page 60, « il y a sans doute une valorisation des effets positifs, notamment par les référents de parcours ». Par exemple, l'approche quasi-expérimentale aurait pu être utilisée pour quantifier l'effet du programme. C'est d'ailleurs à cette fin qu'une étude de l'Institut des politiques publiques utilise la méthode d'appariement par score de propension²⁰.

La méthode qualitative n'en fournit pas moins des informations tangibles et utiles pour alimenter la réflexion sur la poursuite ou le redéploiement du dispositif évalué.

4.2 Évaluation participative : politiques de déplacement de nuit dans l'agglomération nantaise

Documents référencés

Ville de Nantes, Nantes métropole (2017) *Cahiers de l'évaluation des politiques publiques*, Mai.

Auran (2016) La mobilité, la nuit. *Les synthèses de l'Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise*, Juin.

Politiques évaluées

Il s'agit des politiques visant à faciliter les déplacements la nuit dans la ville. Pour encourager la construction d'une politique de la vie nocturne dynamique et apaisée, la Ville de Nantes a mis en place le Conseil nantais de la nuit. Associant l'ensemble des parties prenantes de la nuit, il a démarré sa réflexion en 2015 à l'occasion du diagnostic participatif et prospectif sur les nuits nantaises et a inscrit à son programme de travail 2016, l'évaluation des mobilités nocturnes.

Commanditaires et porteurs de l'évaluation

La Ville de Nantes s'est engagée à développer une pratique de l'évaluation qui s'appuie sur les principes de la Charte de la Société française de l'évaluation. La démarche associe les citoyens et la

20 Bressoux P, Gurgand M, Guyon N, Monnet M et Pernaudet J (2016) Evaluation des Programmes de Réussite Educative, Institut des politiques publiques, Etude réalisée en partenariat avec la DEPP et le CGET.

société civile. Inscrite au programme de travail 2016 du Conseil nantais de la nuit à la suite du diagnostic participatif des nuits nantaises (2015), elle s'est déroulée de mars à juin 2016, autour d'une instance d'évaluation ouverte et pluraliste.

Objectifs de l'évaluation

La démarche a visé à identifier les besoins et les usages des déplacements nocturnes (déplacements entre 19h30 et 6h et entre 6h et 19h30 hors week-end), évaluer l'efficacité et l'efficience des transports publics et étudier leur complémentarité avec les offres alternatives (privées, associatives...). Cinq questions méritaient des réponses : (1) Quels atouts et quelles faiblesses pour la desserte en transports en commun la nuit ? (2) Quels atouts et quelles faiblesses pour les autres offres de mobilité la nuit ? (3) Quels atouts et quelles faiblesses en matière de communication, de lisibilité de l'offre et d'information en temps réel ? (4) Quels atouts et quelles faiblesses en matière de sécurité et de tranquillité publique ? (5) Quelles mobilités nocturnes des travailleurs de nuit ?

Méthode employée

Un espace de travail et de débat a rassemblé des acteurs économiques des transports et de la nuit, des associations d'usagers et des citoyens issus du Conseil nantais de la nuit, du Conseil métropolitain des Usagers de l'Espace Public, du Conseil nantais de l'Égalité Femmes-Hommes et du Conseil Nantes&co 16-25. Associés à toutes les étapes de la démarche, ils ont produit avec l'appui du cabinet d'études ASDO, un avis évaluatif et des préconisations.

Données et recueil des informations

Le procédé a d'abord été l'enquête, une Enquête Déplacement Grand Territoire par l'Agence d'urbanisme de l'agglomération nantaise. Celle-ci a mis en œuvre 3 traversées nocturnes et permis de rencontrer 174 usagers. D'autres tests en situation (observations, enquêtes flash etc.) ont été réalisés débouchant sur les documents suivants :

- Cartographie collaborative : plus de 160 téléchargements effectués. Analyse des itinéraires nocturnes via une application de géolocalisation mobile *Nanteslanuit*, lors d'un week-end évènement du 19 au 22 mai 2016.
- Diagnostic de la situation actuelle : 24 personnes interviewées. Réalisation d'entretiens individuels et collectifs : élus, directions thématiques, acteurs du déplacement, de la nuit et du monde étudiant, travailleurs de nuit. Analyse de la fréquentation et des usages des modes de déplacement.
- *Benchmarking* participatif : 13 contributions collectées par l'Agence d'Urbanisme de la Région Nantaise.

Résultats, préconisations et suivi des recommandations

L'ensemble des résultats ont été partagés le 16 juin 2016. Plusieurs enseignements ont été dégagés et 33 propositions pour améliorer les déplacements la nuit à Nantes ont été formulées. La Ville et la Métropole ont ensuite étudié la faisabilité de ces préconisations et ont souhaité s'engager autour de 6 axes :

- assurer une meilleure cohérence entre l'offre de transport en commun, le rythme de la vie nocturne et les horaires de fermeture des établissements de nuit : prolongation le vendredi soir du fonctionnement de l'ensemble du réseau de nuit de 2 heures pour un alignement du réseau comme le samedi soir dès l'automne 2017 et ainsi couvrir la fermeture des établissements de nuit ;
- renforcer la couverture géographique et la fréquence des transports en commun pour le service de nuit : ajout de courses sur des lignes du tramway permettant ainsi un élargissement de l'amplitude horaire et de la fréquence de passage ; mise en place d'un bus en septembre 2018 pour renforcer la desserte de communes éloignées ; prolongation d'une ligne de bus en septembre 2018 pour desservir une zone d'activité ;
- améliorer les conditions de sécurité : renforcement des effectifs d'agents de prévention sur le réseau de nuit ;
- encourager les alternatives à l'automobile individuelle (covoiturage, auto-partage, vélo, marche à pied) : prise en compte de l'éclairage dans l'élaboration du plan piéton ; regroupement autour d'un unique opérateur de tous les services de vélos d'ici 2018 (avec un service de location de longue durée) ; dynamisation du covoiturage lors de spectacles et concerts ;
- améliorer la communication et la lisibilité des offres : expérimentation à l'entrée des établissements de nuit de supports de communication sur les solutions de « retour » grâce à un atelier de travail avec l'ensemble des acteurs. La collectivité demandera aux différents gestionnaires des parkings de développer dans le cadre de réponses aux appels d'offres des mesures et actions de communication pour valoriser les offres existantes telles que le tarif de 3 euros/nuit ;
- repenser collectivement le devenir du bus de nuit (la luciole) à la demande : l'intérêt de la démarche collaborative, constaté dans la mise en place de cette évaluation, rappelle la nécessité d'un espace de débat et de coproduction avec l'ensemble des acteurs (usagers, exploitant, acteurs économiques de la nuit, etc.) pour repenser le devenir du bus de nuit la Luciole pour 2018.

Discussion de la méthode

Comme dans toute évaluation participative, le regard se tournera vers la représentativité des usagers et des interviewés. La place respective des parties prenantes dans la démarche d'évaluation est

aussi un biais potentiel : place des élus, place des services, place des usagers, place des citoyens, place des contribuables.

4.3 Évaluation expérimentale : dispositifs d'aide à l'accès à l'emploi des jeunes diplômés

Document référencé.

Crépon B, Duflo E, Gurgand M, Rathelot R, Zamora P (2014) Do labor market policies have displacement effects ? Evidence from a clustered randomized experiment. *The Quarterly Journal of Economics*, 128 : 531-580.

Politique évaluée

Les politiques d'aide à l'accès à l'emploi sont assez répandues dans les pays industrialisés et particulièrement en Europe du Nord. Le principe est qu'un intermédiaire privé (agence d'intérim ou structure associative) aide le chômeur dans sa recherche d'emploi et est rémunéré pour l'essentiel si ce dernier obtient un emploi stable. La plupart des actions entreprises à l'étranger ont un impact positif, particulièrement pour les chômeurs à faible risque de chômage de longue durée. La politique évaluée ici est un dispositif à grande échelle déployé en France à destination des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur au chômage depuis au moins six mois.

Commanditaires et porteurs de l'évaluation

La loi de cohésion sociale de 2005 a supprimé le monopole de l'ANPE (Agence nationale pour l'emploi devenue Pôle Emploi en 2008) en matière d'assistance à la recherche d'emploi. Si chaque chômeur reste tenu de rencontrer régulièrement un conseiller de Pôle Emploi, il n'en est pas moins apparu que nombre d'entre eux avaient utilisé les conseils d'une agence d'intérim pour obtenir un emploi. S'inspirant des réformes Hartz en Allemagne, gouvernement et syndicats se sont entendus pour porter cette évaluation, conduite par les universitaires auteurs de l'étude citée et commanditée par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du Ministère du travail.

Objectifs de l'évaluation

L'objectif de l'étude est de confirmer ou d'infirmer que le recours à des agences d'intérim dans l'accompagnement vers l'emploi des jeunes diplômés a ou non une influence sur l'obtention d'un travail stable (CDI ou CDD de six mois ou plus). La priorité dans la commande a été l'évaluation d'impact, même si la mise en relation du résultat au coût de la politique (recherche de l'efficacité) a été ensuite un élément de la recommandation de l'étude.

Méthode employée

Il s'agit d'une évaluation expérimentale avec randomisation (répartition au hasard) des jeunes diplômés entre le groupe de traitement qui reçoit l'intervention (suivi par agence d'intérim), et le groupe de contrôle, qui n'en bénéficie pas. L'affectation aléatoire à l'un ou l'autre groupe permet *a priori* une comparaison robuste des résultats obtenus par la politique. Toutefois, la mise en place de l'intervention a des effets (éventuels) non seulement sur les jeunes qui la reçoivent, mais elle est également susceptible d'avoir un effet sur les non-bénéficiaires (jeunes diplômés du supérieur ou moins diplômés) qui, en concurrence pour des emplois en nombre limité, se verraient préférer les jeunes aidés du fait même de cette aide. L'expérimentation a dû tenir compte de ce possible effet de « chaises musicales » ou d'éviction entre demandeurs d'emploi. Cet effet peut en entraîner un autre, puisque l'éviction de non-bénéficiaires (si elle est avérée par l'expérimentation) diminue le taux d'accès à l'emploi du groupe de contrôle, et rend la comparaison d'autant plus avantageuse pour le groupe de traitement.

Données analysées

L'évaluation s'est appuyée initialement sur les résultats d'expérimentations américaines, danoises et françaises dans lesquelles l'effet de « chaises musicales » des politiques d'aide à la recherche d'emploi apparaît parfois positif, parfois mitigé. Cette difficulté à conclure étant vraisemblablement liée à l'existence de nombreux marchés locaux du travail (les bassins d'emploi locaux), l'évaluation étudiée ici a proposé une randomisation à deux niveaux, celui des bassins locaux d'emploi puis celui des individus. Dans la première étape, 235 bassins d'emploi locaux (identifiés par l'agence Pôle Emploi qui les supervise) répartis dans dix régions ont été regroupés en 47 strates de 5 bassins de taille et de population locale comparables. Au sein de chaque strate, les bassins d'emploi se sont vus assignés aléatoirement un pourcentage parmi 0 %, 25 %, 50 %, 75 % et 100 % (ce pourcentage représente la proportion de chômeurs qui rejoindront le groupe de traitement, les autres rejoignant le groupe de contrôle). Dans la deuxième étape, ce pourcentage est utilisé pour assigner aléatoirement les demandeurs d'emploi au groupe de traitement. Par exemple, dans la première étape, le pourcentage de 75 % a été assigné au quatrième bassin d'emploi et, dans la deuxième étape, c'est effectivement une proportion de 75 % des jeunes chômeurs diplômés étant éligibles à l'intervention qui est sélectionnée aléatoirement dans ce bassin pour participer au dispositif d'accompagnement.

Résultats

Sur l'ensemble des bassins d'emploi considérés, l'impact de l'intervention est à première vue positif, particulièrement pour les hommes qui ont 11 % de chances supplémentaires d'obtenir un emploi du fait de l'intervention. L'effet de « chaises musicales » est certes globalement très mitigé pour les hommes et inexistant pour les femmes. Il semble toutefois qu'il affecte les demandeurs d'emploi moins diplômés, ce qui tendrait à montrer qu'une partie des emplois obtenus par ces diplômés

du supérieur serait des emplois sous-qualifiés. En outre, l'effet de « chaises musicales » est beaucoup plus fort, tant sur les diplômés que sur les autres demandeurs, dans les zones en récession où l'emploi est plus rare. Au total, si l'on prend en compte cette éviction des chômeurs qui ne bénéficient pas de l'intervention, le nombre d'emplois net créés par la politique d'accompagnement vers l'emploi est apparu négligeable au regard des moyens budgétaires et organisationnels engagés par le dispositif.

Recommandations de l'évaluation

La recommandation est la circonspection, l'efficacité n'étant pas démontrée. L'apparent succès de l'accompagnement à l'emploi (pour les bénéficiaires, il y a un léger effet accélérateur de retour à l'emploi) ne doit pas en effet, au vu des résultats obtenus, masquer les effets négatifs induits par cette politique. Le coût de suivi étant environ le double de celui de l'accompagnement usuel, l'efficacité n'est pas non plus au rendez-vous. En outre, considérant l'effet d'éviction (approximativement de 1 pour 1 dans certains bassins d'emploi défavorisés) sur les non-bénéficiaires, la recommandation de l'étude est d'avoir la plus grande circonspection quant à ces dispositifs.

Discussion sur la méthode employée

L'expérimentation a été un processus long et coûteux qui a nécessité une mobilisation importante des acteurs. Dans le cas de cette étude, la DARES, les régions, agences locales de l'emploi, agences d'intérim et demandeurs d'emploi (les taux de réponse de ces derniers ont été importants et équivalents dans les deux groupes de traitement et de contrôle) ont toutes contribué à la bonne marche de l'évaluation. Cela a été aussi un processus complexe qui a mobilisé des techniques statistiques et économétriques qui sans être insurmontables n'en sont pas moins sophistiquées.

L'importance des moyens engagés dans cette évaluation et la nature du résultat exigeaient que les recommandations soient concrètes et opérationnelles. Cela a été le cas dans cet exemple d'évaluation.

4.4 Évaluation quasi-expérimentale : les effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle

Document référencé

Benoteau I (2015) Quels effets du recrutement en contrat aidé sur la trajectoire professionnelle ? Une évaluation à partir du Panel 2008 de la DARES, *Document d'études de la DARES* : 192

Programme évalué

Les contrats examinés dans cette étude sont ceux issus de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, remplacés en 2010 par le contrat unique d'insertion. Il s'agit de contrats de

travail associant formation et/ou accompagnement professionnel pour son bénéficiaire et aide financière pour l'employeur. Pour les contrats d'accompagnement dans l'emploi (CAE) et les contrats initiative emploi (CIE), les personnes éligibles sont des personnes sans emploi rencontrant des difficultés sociales et professionnelles particulières d'accès à l'emploi. Pour les contrats d'avenir (CAV) et les contrats d'insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA), les personnes éligibles sont des bénéficiaires d'allocations spécifiques (allocation aux adultes handicapés, allocation de parent isolé, etc.). Le dispositif évalué a pour objectif de stimuler à court terme le recrutement des salariés ayant une productivité plus faible et, à moyen terme, de favoriser leur insertion à la sortie du dispositif.

Commanditaires et porteurs de l'évaluation

La Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) est à l'origine de cette étude. Cette direction de l'administration publique centrale française dépend du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social. Elle a pour mission de produire des données ainsi que des analyses permettant d'éclairer le débat économique et social et d'apporter un appui à la conception et la mise en œuvre des politiques publiques sur les questions de travail, d'emploi, de formation professionnelle et du dialogue social.

Objectifs de l'évaluation

L'étude examine l'effet du programme sur le devenir professionnel des bénéficiaires et mesure la probabilité d'être en emploi à l'issue du dispositif. De par la forte hétérogénéité des publics ciblés, l'étude souligne la nécessité de distinguer les contrats aidés du secteur non-marchand (CAV, CAE) de ceux du secteur marchand (CIE et CI-RMA). Elle préconise également de bien distinguer les effets de court terme et de moyen terme du programme.

Méthode employée

La méthode d'évaluation est dite « quasi-expérimentale », c'est-à-dire qu'elle se fonde sur une observation des données en situation de « vie réelle », directement lors de la mise en œuvre du programme sur la population cible. Il s'agit ici de comparer la situation des bénéficiaires du contrat aidé avec celle des non-bénéficiaires, tout en tenant compte des différences de profil pouvant exister entre ces deux groupes.

La méthodologie statistique choisie a été celle de l'appariement par score de propension. Elle repose sur l'estimation de scores qui résument les caractéristiques initiales des individus et permettent la création d'un groupe de traitement (bénéficiaire de l'intervention) et d'un groupe de contrôle (non-bénéficiaire) comparables. Si un bénéficiaire du dispositif a les mêmes caractéristiques individuelles (âge, genre, niveau d'études, etc.) qu'un non-bénéficiaire, la méthode leur attribuera un score similaire : ils avaient les mêmes chances de participer au programme dans des conditions similaires.

Ils seront dès lors comparables et alloués respectivement aux groupes de traitement et de contrôle. Au contraire, si les différences sont trop grandes, la méthode exclura cet appariement de l'analyse et en cherchera d'autres. L'impact du programme est finalement calculé en comparant les taux d'insertion respectifs dans les deux groupes.

Données analysées

L'évaluation s'est appuyée sur le fichier administratif de l'ANPE et sur une enquête menée par la DARES fin 2008 et fin 2009 auprès d'un échantillon de demandeurs d'emploi qui se sont inscrits à l'ANPE au printemps 2005, et dont certains ont été recrutés en contrat aidé entre le deuxième trimestre 2005 et le deuxième trimestre 2007. L'enquête a été conçue dès l'origine pour permettre une comparaison du devenir des bénéficiaires avec celui de non-bénéficiaires. A cette fin, la base de données comprend de nombreuses variables portant sur les caractéristiques individuelles des enquêtés (âge, genre, santé, cursus antérieur, situation familiale, épisode de chômage, permis de conduire, etc.), leur devenir professionnel (taux d'accès à l'emploi non aidé à l'issue du dispositif), ainsi que des données de contexte macroéconomique (taux de chômage départemental).

Résultats

L'évaluation a été faite en trois temps. Premièrement, l'évaluation a examiné les caractéristiques des bénéficiaires et non-bénéficiaires avant appariements, et a mis en évidence de nombreuses différences entre les deux groupes, justifiant ainsi l'usage de la méthode d'appariement. L'étude s'est assurée ensuite de la qualité de l'analyse en vérifiant que les différences initiales sont effectivement réduites une fois les individus appariés. Enfin, dans un troisième temps, l'étude s'est focalisée sur la mesure de résultat, en comparant la probabilité d'être en emploi pour les deux groupes créés. Ces résultats sont deux types. Pour le secteur marchand, l'effet moyen du dispositif est positif : deux ans et demi après le début de leur contrat aidé, les salariés passés par un CIE ou un CI-RMA ont une probabilité d'être en emploi non aidé (CDD, CDI, intérim, création d'entreprise) respectivement de 23 et 17 points plus élevée qu'en l'absence du dispositif. Au contraire, pour le secteur non-marchand, l'effet moyen estimé est négatif. Ces résultats sont complétés par divers tests de robustesse et un examen de l'évolution des taux d'insertion dans le temps.

Recommandations de l'évaluation

L'évaluation montre une efficacité variable des dispositifs selon les modalités de leur mise en œuvre, les effets sur l'accès à l'emploi variant notamment selon la durée et le contenu du contrat, mais aussi selon le type d'employeur. Elle dévoile également la possibilité d'effets d'aubaine, par exemple si l'employeur recrute un salarié en contrat aidé au lieu de recruter ce même salarié sur un contrat de droit commun. Enfin, l'étude souligne « l'importance d'un ciblage approprié des contrats aidés – notamment selon la durée de l'épisode de chômage des demandeurs d'emploi – de manière à limiter

au maximum les effets d'aubaine, et à réserver l'aide publique aux personnes sur lesquelles ces dispositifs sont les plus efficaces. »

Discussion sur la méthodologie employée

L'évaluation fait plusieurs hypothèses. Par exemple, elle suppose que les personnes non-bénéficiaires de la mesure ne sont pas affectées par celle-ci. Elle ne prend pas en compte d'autres effets possibles comme l'effet du programme sur la croissance économique. En outre, comme le note l'étude, la méthode d'appariement permet de corriger les biais en tenant compte de caractéristiques dites « observables », c'est-à-dire pour lesquelles les données sont disponibles. L'approche suppose ainsi que les facteurs « inobservables » (comme par exemple la motivation des bénéficiaires, la connaissance de l'employeur) joueraient un rôle minime.

Malgré ces réserves, la méthodologie employée fournit assurément une mesure concrète de l'effet du dispositif. L'approche est contrefactuelle : elle repose sur la comparaison d'individus dont les trajectoires auraient été similaires en l'absence de la politique des contrats aidés, permettant ainsi d'isoler au mieux l'effet du programme.

4.5 Analyse d'impact budgétaire : genèse et construction du guide méthodologique de la Haute Autorité de santé sur l'impact budgétaire des médicaments innovants et onéreux

Document référencé

Ghabri S, Poullié A-I, Autin E, Josselin J-M (2017) Le guide d'analyse d'impact budgétaire de la HAS : un nouvel outil d'aide à la décision. *Santé Publique* 29 : 585-588

Politique évaluée

Le décret n° 2012-1116 du 2 octobre 2012 relatif aux missions médico-économiques de la Haute Autorité de santé (HAS) indique qu'une évaluation médico-économique (en l'occurrence une analyse coût-efficacité, dite « avis d'efficience ») est requise lorsqu'un produit de santé présente une amélioration importante du service médical rendu ainsi qu'un impact significatif sur les dépenses de l'assurance maladie. Cette évaluation intervient au moment du dépôt de la demande d'inscription au remboursement ou lors de son renouvellement. La Commission d'évaluation économique et de santé publique (CEESP) de la HAS transmet son évaluation au Comité économique des produits de santé (CEPS), en charge de la négociation de prix avec le laboratoire pharmaceutique. Après une phase pilote, les avis d'efficience sont devenus opérationnels depuis octobre 2013. Il est toutefois apparu qu'ils apportent au décideur public une information certes utile et nécessaire, mais qu'il convenait de compléter, d'où la réflexion sur la mise en place de l'Analyse d'impact budgétaire (AIB).

Commanditaires et porteurs de l'évaluation

Depuis l'accord-cadre (2016-2018) signé en janvier 2016 entre le CEPS et Les entreprises du médicament (LEEM), les laboratoires pharmaceutiques déposant un dossier d'efficience à la HAS doivent fournir une AIB qui sera évaluée par la CEESP et transmise au CEPS au même titre que l'analyse coût-efficacité. Cette obligation concerne les médicaments éligibles à l'évaluation médico-économique dont le chiffre d'affaires prévisionnel en deuxième année de commercialisation est supérieur ou égal à 50 millions d'euros.

Objectifs de l'évaluation

Afin de renforcer l'aide à la décision publique dans le champ de l'évaluation médico-économique, l'HAS est en charge de proposer un guide méthodologique sur l'AIB complémentaire à celui de l'analyse de l'efficience des interventions de santé. Il s'agit donc pour la CEESP de construire un instrument d'évaluation opérationnel et informatif.

Méthode employée

L'AIB est une approche financière qui estime, sur un horizon temporel à court ou à moyen terme, les conséquences budgétaires annuelles de l'adoption du remboursement d'un produit de santé. Cette estimation résulte du calcul de la différence entre les prévisions de dépenses sans et avec ce produit dans le « panier » à la disposition des patients.

Il faut expliquer ici pourquoi ne pas se contenter d'une analyse coût-efficacité. Celle-ci permettrait par exemple, pour une pathologie donnée, de comparer un médicament existant et un nouveau plus innovant. Elle mesurerait ainsi la variation de coût induite par une augmentation du bénéfice de santé pour un patient si le nouveau médicament lui est prescrit. Le problème est que, informative et utile, cette mesure « à l'échelle du patient » ne renseigne en rien sur les conséquences financières globales de l'adoption du nouveau médicament. Par exemple, une intervention « coût-efficace » permettant de réaliser des bénéfices de santé peut induire un impact budgétaire important, à l'instar des antiviraux d'action directe contre le virus de l'hépatite C. L'AIB va fournir la dimension financière complémentaire à l'analyse coût-efficacité. Elle évalue l'impact financier de la diffusion d'un nouveau médicament au regard de la population susceptible d'en bénéficier, pour le prix revendiqué par le laboratoire qui le fournit.

Données analysées

Les rédacteurs du guide (chefs de projet de la CEESP, universitaire membre de la CEESP) ont tout d'abord réalisé une recherche documentaire systématique sur la période comprise entre janvier 2000 et janvier 2016, centrée sur les publications scientifiques, les travaux des sociétés savantes et les

expériences nationales étrangères. La rédaction s'est également appuyée sur une étude pilote rétrospective portant sur les AIB soumises à la HAS de novembre 2011 à juin 2015 (optionnelles durant cette période) ainsi que sur une consultation publique du 9 mai au 21 juin 2016. Cette consultation s'adressait aux entreprises du médicament, aux sociétés savantes, aux sociétés de conseils, aux représentants d'associations de patients et aux experts nationaux et internationaux. Les recommandations émises dans le guide ont été présentées à la CEESP et approuvées par le Collège de la HAS.

Résultats

La mise en place du guide AIB de la HAS a privilégié une approche à la fois scientifique dans la construction des instruments d'analyse et participative, citoyenne, dans sa discussion. En particulier, la phase de consultation publique a donné lieu à de nombreuses contributions de qualité qui ont substantiellement amendé la version initiale. Le guide a été publié en janvier 2017 et un premier bilan sera tiré fin 2018. D'ores et déjà, il apparaît que la faible qualité des AIB fournies lors des premiers avis d'efficacité (pour lesquels l'AIB était optionnelle) relevée lors de l'étude pilote appartient désormais au passé. Les laboratoires pharmaceutiques se sont emparés des recommandations du guide et l'information fournie au CEPS via la CEESP est d'autant plus fiable.

Recommandations de l'étude

Une des leçons de la mise en place du guide AIB à l'HAS est que l'évaluation des politiques publiques doit assurer l'équilibre entre exigence scientifique (le montage d'une AIB est un exercice complexe) et opérationnalité. Parmi les recommandations du guide, on notera par exemple : (1) la perspective financière doit être celle de l'assurance maladie obligatoire ; (2) l'horizon temporel est fonction de la planification budgétaire du financeur et du rythme de la diffusion du médicament, soit généralement entre 3 et 5 ans ; (3) il convient de s'assurer de la fiabilité des données cliniques nécessaires au calcul des coûts liés à la maladie ; (4) l'AIB présente des flux financiers annuels sous forme de coûts non actualisés ; (5) les sources d'incertitude sur les résultats doivent être explorées par des analyses en scénario réalisées sur les paramètres les plus importants susceptibles de faire varier les résultats, par exemple la taille de la population rejointe ou l'évolution des parts de marché des différents médicaments susceptibles de traiter la pathologie en question.

Discussion sur la méthode employée

Les enjeux du bon usage des ressources collectives sont particulièrement marquants dans le domaine de la santé. Comme le souligne le décret du 2 octobre 2012, l'évaluation des politiques publiques y revient à fournir des « recommandations et avis médico-économiques sur les stratégies de prévention, de soins, de prescription ou de prise en charge les plus efficaces et contribue à leur comparaison ou leur hiérarchisation dans un objectif de santé publique et d'optimisation des dépenses

d'assurance maladie ». A cet égard, l'AIB est un outil non suffisant mais nécessaire d'analyse de l'affectation des ressources. Face à des innovations thérapeutiques de plus en plus onéreuses, il permet de soulever la question de la soutenabilité de l'admission au remboursement de médicaments à la fois innovants, prometteurs et extrêmement coûteux, sachant que tout effort financier supplémentaire consenti, se traduit, à budget global constant, par des économies ailleurs et maintenant, ou par un endettement qui pèsera sur les générations futures.

4.6 Analyse coût-bénéfice : évaluation socio-économique des investissements publics du Commissariat général à l'investissement

Documents référencés

Charpin J-M, Ruat L, Freppel C (2016) *Évaluation des procédures d'évaluation socio-économique des projets d'investissements publics*. Inspection générale des finances.

Rapports de contre-expertise des évaluations socio-économiques au titre de la Mission relative aux investissements publics confiée par lettre en date du 20 août 2012 par le Premier ministre au Commissariat général à l'investissement (CGI), organisme créé par décret n°2010-80.

Politique évaluée

Il s'agit des projets d'investissements publics dits « d'avenir » en France. Ces projets sont inclus dans des programmes eux-mêmes inclus dans des politiques (ou missions), par exemple, la mission Recherche et enseignement supérieur. Selon le jaune budgétaire, l'inventaire des projets est réalisé annuellement : les ministères et établissements publics doivent fournir leurs fiches au plus tard fin juin de chaque année au CGI, alors que les fiches de l'année précédente sont tenues à sa disposition à tout moment. Les projets concernés sont tous ceux dont le financement cumulé de l'État, de ses établissements publics, des établissements publics de santé et des structures de coopération sanitaire excède 20 M€ hors taxes. Les financements européens, privés et des collectivités locales n'interviennent pas dans le calcul du seuil, laissant ainsi de côté tous les projets dont le co-financement par l'État ou ses opérateurs ne dépasse pas ce montant.

En 2017, bien qu'encore incomplet puisqu'il ne fait que très peu état de dépenses d'équipement ou de régénération des réseaux, l'inventaire a permis de recenser 472 projets. 522 fiches ont été reçues et été exploitées mais 50 d'entre elles ont été éliminées, le plus souvent car elles concernaient des projets dont les travaux avaient commencé en 2016, mais aussi parce que le financement apporté par l'État et ses établissements publics se révélait sous le seuil d'inventaire de 20 M€.

Le secteur des transports présente la particularité qu'il peut s'écouler de nombreuses années entre le débat public et l'enquête publique, puis entre l'enquête publique et le début de réalisation.

L'inventaire fait ainsi apparaître 12 projets (plus de 350 M€) dont la déclaration d'utilité publique est antérieure à 2010 et qui ne connaissent toujours aucun début de réalisation. Les hôpitaux, l'enseignement supérieur, tous ministères confondus, et la recherche présentent un délai global de 8 à 9 ans entre lancement des études et mise en service, mais si on compare les domaines de façon plus précise, ce sont les hôpitaux qui ont les délais de réalisation les plus longs, qu'ils compensent par des durées d'études plus courtes, peut-être du fait de nombreux guides et ratios disponibles pour guider les porteurs de projet.

Commanditaires et porteurs de l'évaluation et de la contre-expertise indépendante

Le CGI est le commanditaire. Les porteurs de projets doivent évaluer ou faire évaluer leurs projets. Une contre-expertise indépendante est demandée dans certains cas.

Plus précisément, en élargissant ses outils, sur la base de l'article 17 de la loi n° 2012-1558 du 31 décembre 2012 de programmation des finances publiques pour les années 2012 à 2017 (qui dispose que les projets font l'objet d'une évaluation socio-économique préalable et, qu'au-delà d'un seuil, cette évaluation est soumise à une contre-expertise indépendante préalable) et du décret n° 2013-1211 du 23 décembre 2013 relatif à la procédure d'évaluation des investissements publics, le CGI a élargi le contenu de l'évaluation socio-économique et les soumet à une contre-expertise indépendante (qu'il organise lui-même) lorsqu'ils dépassent 100 M€. Le CGI décide de l'équipe d'experts choisie en liaison avec le responsable du dossier et validée par le CGI sur la base des critères suivants : curriculum vitae, déclaration d'intérêts relative au projet, engagement de confidentialité et d'impartialité.

Selon le CGI, les experts apprécient si le porteur de projet a pu étayer le dimensionnement, les coûts, le calendrier et surtout la pertinence du projet. Le rapport peut être très technique et très détaillé sur certains points et doit répondre à des questions sur les méthodes, le respect des référentiels, la pertinence du choix des méthodes, la crédibilité des résultats des évaluations présentées.

Le CGI organise des réunions pour guider et animer le travail des experts, ainsi que le lancement, l'écriture des étapes, la date de remise du rapport et de retour d'expérience. A réception du rapport de contre-expertise, le CGI le complète d'un avis, et transmet les deux documents au porteur de projet, aux ministères concernés, au Premier ministre et au Parlement. Le CGI peut aussi procéder à l'organisation d'atelier d'experts.

Les contre-expertises sont rémunérées. Comme les avis, elles sont publiées sous la responsabilité de leurs auteurs. Le porteur du projet est libre d'apporter une réponse publique à ces documents.

Objectifs de l'évaluation

L'objectif de l'étude est l'évaluation socio-économique et pas seulement l'évaluation financière axée sur le temps de retour des investissements financés. L'objectif est la meilleure allocation des fonds publics consacrés à la préparation de l'avenir.

Méthode employée

Ce sont des évaluations de projets, les projets étant insérés dans des programmes (investissements d'avenir). L'évaluation au CGI et dans les contre-expertises est de type coût-bénéfice. La valeur actualisée nette du projet à évaluer est mesurée par la différence entre la somme actualisée des bénéfices retirés du projet et la somme actualisée des coûts qui lui sont attachés. L'efficacité se rapporte à plusieurs dimensions de résultats (impact environnemental, impact sociétal, etc.). La valeur ajoutée socio-économique se définit du point de vue de la collectivité et, en conséquence, elle prend en compte, en plus des flux financiers, des coûts et des avantages non marchands qui auront pu être monétisés, le tout actualisé au taux d'actualisation fixé par la puissance publique. La mission présidée par Emile Quinet a produit un rapport en deux tomes (en septembre et en octobre 2013) principalement centré sur l'enrichissement et l'élargissement des calculs traditionnels (avec valorisation du temps, de l'environnement, et des réflexions sur la valeur de la vie humaine et la valeur du carbone).

D'autres critères sont également considérés comme par exemple la faisabilité administrative et technique, et la pertinence. Ne sont guère abordés certains autres critères, comme la cohérence ou l'acceptabilité sociale.

Données analysées

Chaque projet contient des données descriptives de l'investissement, des données comptables et financières et des données de contexte et d'environnement.

Résultats

On peut consulter le projet de loi de finances pour 2018 et en particulier le jaune budgétaire correspondant (annexe au projet de loi de finances pour l'évaluation des grands projets d'investissement public). En se limitant aux ministères pour lesquels les projets sont les plus nombreux, et donc pour lesquels la « normalisation » du dossier d'évaluation socio-économique est plus urgente, deux profils se distinguent nettement :

- S'agissant des transports, l'évaluation socio-économique et l'évaluation environnementale, généralement obligatoires, sont réalisées. En revanche, les évaluations financières ne sont

généralement pas disponibles au moment de l'enquête publique, et le choix du mode de réalisation et de la programmation financière se fait par la suite.

- S'agissant de l'enseignement supérieur comme des hôpitaux, aucune évaluation socio-économique complète n'a jamais été réalisée, mais le dossier d'évaluation socio-économique comporte cependant des éléments plus ou moins normés depuis 2013 pour les hôpitaux et depuis 2015 pour les établissements d'enseignement supérieur dépendant du ministère du même nom. L'évaluation existe cependant en ce qui concerne les aspects financiers et les coûts induits de fonctionnement. L'évaluation environnementale n'est pas systématique. Pour sa part, le secteur des hôpitaux se distingue nettement du fait que les projets doivent se conformer à de très nombreux référentiels établis à l'aide de nombreux benchmarks. Rien de semblable n'existe à ce jour pour l'enseignement supérieur.

Selon le jaune budgétaire, les avis de contre-expertises, les réserves et recommandations pour les projets portent fréquemment sur : l'optimisation du dimensionnement du projet ; la ré-estimation des coûts et la consolidation du plan de financement ; la préparation et l'accompagnement des ressources humaines aux évolutions organisationnelles ; la gestion des risques du projet et la professionnalisation de la fonction de pilotage et de suivi ; le manque de justification du mode de réalisation du projet retenu ; l'insertion d'indications des impacts indirects du projet sur l'environnement ; la mise en cohérence du calendrier de mise en service du projet avec ceux des autres projets adjacents ou plus généralement le renforcement de la coordination entre projets interdépendants mais portés par des maîtres d'ouvrage distincts.

Toujours selon le jaune budgétaire, les contre-expertises recommandent souvent : de mieux appliquer le cadrage méthodologique du rapport Quinet ou des guides sectoriels de référence ; de compléter les recommandations du rapport Quinet ; de mieux expliciter les hypothèses retenues dans les calculs ; de développer l'analyse des options de projet alternatives ; d'améliorer la fiabilité des prévisions d'activité et de recettes ; de développer les analyses de risques de manière à mieux cerner la sensibilité de la valeur actualisée nette socio-économique ; d'éviter les doubles comptes ; d'élargir le périmètre des impacts étudiés ; de progresser sur la prise en compte des évolutions de tarifs ; de développer des bases de données et des éléments comparatifs pertinents.

Recommandations de l'étude

Pour l'année 2017, les recommandations ou réserves ont aussi pointé l'absence d'analyses sérieuses des options de références et l'absence d'analyse des coûts et des impacts associés aux projets. Il faut aussi remarquer l'absence de participation de nombreuses parties prenantes ou porteurs d'intérêt (par exemple, les étudiants dans les investissements Recherche et Enseignement supérieur).

Discussion sur la méthode employée

La méthode d'évaluation coût-bénéfice incluant les effets socio-environnementaux est évidemment appropriée. Elle aurait pu être élargie en considérant l'option du développement de l'existant. Elle pourrait être approfondie avec une évaluation multicritère dans une optique de comparaisons de profils des projets concurrents au regard des nombreuses dimensions de résultats et d'impact.

Annexe 1. Aperçu des sites de ressources et extraction de leurs contenus

FRANCE

- Le site Eval fournit un glossaire :
<http://www.eval.fr/Pages/glossaire.aspx>
- Société française d'évaluation, les cahiers de l'évaluation
<http://www.sfe-asso.fr/contributeur/sfe>
- La charte de l'évaluation
<http://www.sfe-asso.fr/evaluation/charte-evaluation>
- La vigie de l'évaluation
<https://www.evaluationvigie.fr/>
- EVAL (réseau de praticiens de l'évaluation)
<http://www.eval.fr/Pages/AboutEVAL.aspx>
- Le réseau francophone de l'évaluation
<http://www.portail-rfe.org/>

COMMISSION EUROPEENNE

- **Emploi et affaires sociales.** La DG Emploi et affaires sociales et inclusion fournit de la guidance pour l'évaluation du Fonds social européen. Par exemple: *Designing and commissioning counterfactual impact assessment (2012) A practical guidance for European Social Fund managing Authorities.*

« Les évaluations des programmes et des interventions financées par le biais du Fonds social européen (FSE) se sont avérées difficiles et n'ont souvent pas permis aux décideurs de tirer des conclusions factuelles concernant leur efficacité et leur efficience. Afin de renforcer les futures évaluations, la Commission européenne encourage les États membres à redoubler d'efforts pour développer des preuves crédibles des effets du FSE au-delà de ce qui aurait été réalisé en l'absence de soutien du FSE. Une telle preuve nécessite des évaluations d'impact contrefactuelles (EIC) c'est-à-dire une comparaison des résultats avec des estimations de ce qui se serait produit autrement. Cette orientation fournit des conseils pratiques sur certaines des questions clés qui doivent être prises en compte lors de la conception, de la commande et de la

réalisation des EIC. Il est destiné aux autorités de gestion du FSE et aux autres organes chargés de la mise en œuvre des programmes et des interventions financés par le FSE ».

- **Politique régionale de l'Union européenne.**

« Le réseau d'évaluation comprend des représentants des États membres responsables de l'évaluation de la politique de cohésion. Il se réunit deux ou trois fois par an et est présidé par l'unité d'évaluation de la DG Politique régionale. Le réseau d'évaluation est un important forum de discussion entre la Commission européenne et les États membres sur les questions d'évaluation de la politique de cohésion, notamment les orientations méthodologiques, les indicateurs, les plans d'évaluation, les progrès réalisés par la Commission européenne et les États membres. La mission du réseau est également de faciliter l'échange d'expériences et de bonnes pratiques entre les États membres afin de renforcer les capacités d'évaluation dans l'ensemble de l'Union européenne ».

http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/evaluations/network/

BANQUE MONDIALE

- Independent Evaluation Group

<http://ieg.worldbankgroup.org/>

Site Betterevaluation : <http://www.betterevaluation.org/>

- Une collaboration internationale pour améliorer la pratique et la théorie de l'évaluation en partageant et en générant des informations sur les méthodes et les approches. La série d'ateliers d'écriture de BetterEvaluation est une collection d'études de cas rédigées par des praticiens de l'évaluation qui discutent de leurs expériences.
- Sur ce site est proposée une longue liste des approches évaluatives comprenant les items suivants : [Enquête de satisfaction](#), [Étude de cas](#), [Rapport de résultats collaboratifs](#), [Analyse de contribution](#), [Évaluation démocratique](#), [Évaluation développementale](#), [Évaluation de l'autonomisation](#), [Évaluation horizontale](#), évaluation du [changement le plus important](#), [Cartographie des incidences](#), [Évaluation participative](#), [Évaluation rurale participative](#), [Déviance positive](#), [Expérimentation](#), [Évaluation réaliste](#), [Retour social sur l'investissement](#), [Évaluation axée sur l'utilisation](#) et la description des méthodes mixtes d'évaluation d'impact.
- http://www.betterevaluation.org/en/resources/guides/intro_mixed-methods_impact-evaluation

OCDE

- <http://www.oecd.org/dac/evaluation/evaluationcommunitynews.htm>

IOCE International organization of the community of evaluators

- <https://www.ioce.net/members/regional-evaluation-organizations>

EVALPARTNERS Plate-forme Web interactive par l'UNICEF et l'IOCE

- <https://www.evalpartners.org/about/international-mapping-of-evaluation-associations>

BELGIQUE

- Société Wallonne de l'Évaluation et de la Prospective
<https://www.facebook.com/laSWEP/>

CANADA

- Revue canadienne d'évaluation de programme
<https://evaluationcanada.ca/fr/revue-canadienne-devaluation-de-programme>

ETATS-UNIS

- American Evaluation Association
<http://www.eval.org>
- Washington Evaluators
<http://washingtonevaluators.org/>

SUISSE

- Société suisse d'évaluation
<http://www.seval.ch/fr/>

Annexe 2. Discussion sur les critères de comparaison des méthodes

Rappelons et précisons les quatre premiers critères retenus pour apprécier les résultats d'une EPPP et formuler un jugement sur le degré de confiance que le lecteur du rapport peut attribuer aux résultats de l'évaluation :

- complétude : la méthode permet une vision à la fois précise (capacité à mesurer) et exhaustive (capacité à rendre compte des diverses dimensions) de ce que l'on cherche à estimer (point de vue des parties prenantes, ensemble des moyens engagés ou des effets, etc.) ;
- simplicité : la méthode est aisée à mettre en œuvre (des points de vue techniques, éthiques, logistiques, budgétaires, etc.) ;
- transparence : les informations sont accessibles dans les différentes étapes du processus d'évaluation (hypothèses émises, protocole choisi, données de suivi et statistiques employées), les résultats sont donc reproductibles et vérifiables, difficilement manipulables. C'est la démarche à suivre pour un chercheur qui veut publier dans une revue scientifique à comité de lecture.
- transférabilité : les résultats sont généralisables à la population cible ou à d'autres populations susceptibles de recevoir l'intervention.

La question est souvent posée de la contribution des EPPP à un meilleur fonctionnement de la démocratie libérale et même à son renforcement²¹. Pour une partie de la littérature, la question posée est celle de *l'Empowerment Evaluation*²² (que l'on peut traduire par « Evaluation responsabilisante » ou « Evaluation émancipatrice des acteurs »). L'évaluation institutionnalisée et responsabilisante pour les acteurs et parties prenantes est un des compléments de la démocratie représentative de deux manières : d'une part, les connaissances portées à la connaissance des citoyens permettent à ceux-ci de mieux exprimer la demande de services publics. D'autre part, le recours à l'évaluation participative, au jury citoyen, enrichit le débat public et peut augmenter la qualité du résultat des évaluations. Il est de consensus que la diffusion des connaissances évaluatives, des leçons des évaluations est une chance pour la qualité du débat public. La Commission nationale du débat public en France peut à cet égard avoir une contribution importante.

²¹ Barber, B R 1997. La démocratie forte. Editions Desclée de Brouwer

²² Miller RL et Campbell R (2006) Taking stock of empowerment evaluation: An empirical review. *American Journal of Evaluation*, 27 : 296-319. L'Empowerment Evaluation est corrélée aux nominatifs suivants : communauté apprenante, apprentissage organisationnel, responsabilité, renforcement des capacités, amélioration, appropriation, inclusion, justice sociale, démocratie, stratégies fondées sur des données probantes : community knowledge, organizational learning, accountability, capacity building, improvement, ownership, inclusion, social justice, democracy, evidence-based strategies.

Le critère de la participation citoyenne pourrait donc être ajouté en une cinquième colonne dans les tableaux de comparaison des méthodes afin d'approcher plus complètement les objectifs recherchés par le commanditaire.

Cette adjonction est cependant quelque peu prématurée aujourd'hui : elle supposerait qu'un sérieux problème de traduction en langage courant et médiatique soit résolu. Le monde de l'évaluation a engendré un vocabulaire professionnel et scientifique aussi précis que nécessaire, mais qui n'en reste pas moins difficilement accessible sans un investissement initial conséquent : **la question de la traduction des résultats, de leur médiatisation sur différents supports (journaux, magazines, audio-visuel, réseaux sociaux, wikis²³, etc.) est plus que jamais d'actualité. Des rapports d'évaluation peuvent être maltraités sur des supports d'information, en méconnaissance complète du domaine de l'EPPP.**

Pour que la démocratie fonctionne, l'exercice de présentation orale de la question évaluative, des forces et faiblesses des méthodes évaluatives utilisées, du degré de confiance dans les résultats et des possibilités de suivre ou non des recommandations doit être amélioré et le champ des EPPP pourra alors devenir un nouveau théâtre de la démocratie forte²⁴. Ceci donne toute son importance à la mobilisation, dans le sens d'une meilleure information du public, de toutes les instances d'information et de communication des évaluations. Ceci devrait également susciter de nouveaux efforts de professionnalisation de la communication à propos des politiques publiques évaluées²⁵.

Les codes de communication des évaluations de politiques publiques, comme les codes de communication financière des entreprises ou des banques, doivent aujourd'hui croître en qualité. Si de nouvelles autorités indépendantes des EPPP ou les commanditaires actuels montant en capacité devaient aujourd'hui innover, ils devraient résoudre en pratique ces questions de langage et de communication.

²³ Selon Wikipedia, un wiki est « une application web qui permet la création, la modification et l'illustration collaboratives de pages à l'intérieur d'un site web. Il utilise un langage de balisage et son contenu est modifiable au moyen d'un navigateur web. C'est un outil de gestion de contenu, dont la structure implicite est minimale, tandis que la structure explicite émerge en fonction des besoins des usagers ».

²⁴ Barber B (1997) *Démocratie forte*, Desclée de Brouwer, (traduction française de l'ouvrage de 1984 : Strong Democracy: Participatory Politics for a New Age, University of California press).

²⁵ Bessières D (2010) *L'évaluation de la communication publique, entre norme gestionnaire et légitimités, des enjeux difficilement conciliables ?* Communication & Organisation (GREC/O), Presses Universitaires de Bordeaux : 65-76.

Annexe 3. Ressources bibliographiques

Pour aller plus loin, le lecteur peut se référer aux ouvrages et articles suivants :

- Alkin MC, Vo AT, Hansen M (2013) Using Logic Models to Facilitate Comparisons of Evaluation Theory. *Evaluation and Program Planning*, 38 : 1-88.
- Barbier JC (2014) Les sources intellectuelles de l'évaluation des politiques publiques. *Politiques et management public*, 31 : 13-30.
- Baslé M (2008) *Économie, conseil et gestion publique : suivi et évaluation des politiques publiques et des programmes*. Paris. Economica.
- Conseil d'analyse économique (2013) Évaluation des politiques publiques. *Les notes du conseil d'analyse économique*, 1 : 1-12.
- Desplatz R, Ferracci M (2016) *Comment évaluer l'impact des politiques publiques ? Un guide à l'usage des décideurs et praticiens*. France Stratégie.
- Direction générale du Trésor. *Les cahiers de l'Évaluation*.
<https://www.tresor.economie.gouv.fr/Ressources/Cahiers-de-l'Évaluation>
- Josselin J-M, Le Maux B (2017) *Statistical tools for program evaluation. Methods and applications to economic policy, public health, and education*. Heidelberg: Springer
- Leeuw F (2003) Reconstructing program theories : methods available and problems to be solved. *American Journal of Evaluation*, 24 : 5-20.
- Lucertini G (2012) Evaluation public policies. Normative models beyond cost benefit analysis. *Thèse de Doctorat*, Université de Paris Dauphine.
- Patton MQ (2018). *Facilitating evaluation. Principles in practice*. New York: Guilford press.
- Perret B (2008) L'évaluation des politiques publiques: Entre culture du résultat et apprentissage collectif. *Esprit*, 12 : 142-159.
- Perret B (2014) *L'évaluation des politiques publiques*. Paris La Découverte.
- Rossi PH, Lipsey MW, Freeman HE (2003) *Evaluation, a systematic approach*. 7th edition. Sage editions.
- Scriven M (2008) The concept of a transdiscipline and Evaluation as a transdiscipline. *Journal of multidisciplinary Evaluation*, 5 : 65-66.
- Société française de l'évaluation. *Publications associées aux journées annuelles de l'évaluation*. Depuis 2000, voir site SFE : <http://www.sfe-asso.fr/>
- Vedung E (1997) *Public policy and program Evaluation*. Transaction publishers.

Liste des figures

FIGURE 1. CHAÎNE « INPUTS-OUTPUTS-RÉSULTATS-IMPACT »	9
FIGURE 2. ARBRE DE DÉCISION DES MÉTHODES D'ÉVALUATION.....	22
FIGURE 3. SOCIOGRAMME SIMPLIFIÉ DES ACTEURS DE L'ÉVALUATION EN FRANCE	29

Liste des tableaux

TABLEAU 1. MÉTHODES D'ÉVALUATION D'IMPACT : RECENSER LES EFFETS.....	24
TABLEAU 2. MÉTHODES D'ÉVALUATION D'IMPACT : QUANTIFIER LES EFFETS	25
TABLEAU 3. MÉTHODES DE SÉLECTION DES STRATÉGIES : ÉVALUER LES MOYENS	26
TABLEAU 4. MÉTHODES DE SÉLECTION DES STRATÉGIES : RELIER EFFETS ET MOYENS	27

Liste des encadrés

ENCADRE 1. DÉMARCHE DE RECHERCHE DOCUMENTAIRE EN EPPP.....	5
ENCADRE 2. CRITÈRES DE COMPARAISON DES MÉTHODES	23
ENCADRE 3. LES FORMATIONS DES PRESTATAIRES EN EPPP.....	35