

30 septembre 2021

L'évaluation des politiques publiques au service de la réforme de l'État : réconcilier la connaissance et l'action, opérationnaliser l'évaluation

L'évaluation n'est pas encore pleinement reconnue, en France, comme un instrument utile à la décision publique. Les responsables publics, souvent, s'en méfient : trop longue, trop complexe, immaîtrisable, trop technocratique au motif de la science, risquant de remettre en cause des choix qu'ils ont pris ou annoncés. Elle déçoit : tant de travail pour quel résultat ? Plusieurs rapports (notamment ceux, les plus récents, du Conseil d'Etat et de l'Inspection générale de l'administration) ont mis en évidence ses avancées et ses faiblesses et tracé des pistes pour améliorer son inscription dans un paysage politico-administratif encore plus que frileux. Sans revenir sur leurs recommandations ni prétendre en proposer d'autres, il a paru utile au Cercle de la Réforme de l'Etat de dégager quelques orientations pour réconcilier les dimensions scientifiques et pratiques de l'évaluation, développer leurs synergies et faire en sorte que l'évaluation contribue plus efficacement à éclairer l'action publique et à organiser la connaissance utile à la décision.

I- Décider et agir dans un contexte d'incertitude

Le monde est plus complexe et incertain que jamais : la crise sanitaire a aggravé, autant que révélé, les défis croissants d'un monde ouvert, exposé à la montée des risques (environnementaux, sanitaires, géopolitiques, financiers...) et à la rémanence des crises, fragilisé par la rapidité des mutations technologiques et sociétales et la crise de confiance des citoyens. Déterminer et conduire des politiques dans un tel contexte demande aux décideurs publics de prendre en compte quatre types de facteurs d'incertitude et d'instabilité qui marquent, en particulier, la situation française :

- Le fractionnement de la gouvernance entre de nombreux acteurs intervenant sur les mêmes territoires sans réels instruments de coopération : à la décentralisation qui, dans sa forme actuelle, freine encore la recherche de synergies dans la mise en œuvre de politiques d'intérêt général, s'ajoutent des phénomènes nouveaux comme la constitution des métropoles ;
- L'interaction croissante entre des politiques qui ne peuvent plus se penser séparément : la pandémie a mis sous un jour cru cette dimension systémique de l'action publique (par les liens entre santé publique, économie, environnement, éducation...), une dimension longtemps négligée car porteuse de conflits, l'objectif de cohérence entre politiques publiques ayant ainsi été longtemps occulté ;
- La montée des incertitudes face auxquelles la science est de plus en plus souvent appelée à l'aide, sans avoir toujours des réponses claires et homogènes à fournir ;
- La défiance croissante des citoyens envers les institutions, les acteurs politiques, les élites et l'expertise en général, dans un contexte où, en outre, sur les réseaux sociaux, les opinions se substituent à une information ressentie comme biaisée.

Face à ces enjeux, l'évaluation de l'action publique, instrument de référence pour réduire l'incertitude, contribuer à la construction de la décision publique et identifier les facteurs de progrès, peut-elle permettre de réconcilier la connaissance et l'action, contribuer à la confiance, dans un contexte politico-administratif français qui peine à l'assimiler ?

Ainsi que l'ont mis en évidence les récents rapports précités, l'évaluation n'est pas encore à même, en France, de contribuer de manière significative à rendre l'action publique plus efficace et plus soutenable, plus compréhensible pour les citoyens.

II- L'évaluation en France, en progrès mais pas encore à maturité

Les critères utilisés par les standards internationaux de l'évaluation et par l'OCDE pour mesurer la maturité de la culture de l'évaluation dans un pays vont au-delà des dispositifs légaux par lesquels on apprécie, traditionnellement, la notion « d'institutionnalisation de l'évaluation ». Engageant l'ensemble des acteurs, publics et privés, qui participent à l'évaluation, ils mettent l'accent sur leur fonctionnement systémique et sur la prégnance en leur sein d'une culture de la performance et du résultat. Sous cette acception large, leur application à la France conduit à conclure à une institutionnalisation encore limitée.

La communauté évaluative française démontre certes un réel dynamisme ; elle couvre un champ de disciplines académiques varié, associe une pluralité d'acteurs publics et privés, et prend une place accrue dans les débats même si elle se saisit peu de thématiques débattues à l'étranger comme la professionnalisation de l'évaluation, ses standards et ses usages. Un nombre croissant de collectivités territoriales a réalisé ou fait réaliser des évaluations de politiques locales. L'évaluation est bien développée dans plusieurs domaines de l'action publique, avec toutefois des inégalités selon les secteurs. Les politiques régaliennes, comme la justice, la sécurité ou la défense, sont sous évaluées, tandis que le développement économique et l'emploi font plus l'objet d'évaluations –ces tendances qui ressortent du classement du Baromètre de l'évaluation publié par la Société française d'évaluation doivent être interprétées avec prudence car tirés d'un Observatoire dont les limites sont bien connues, mais elles n'en méritent pas moins attention. Par exemple, le domaine de la santé et en particulier la prévention, même s'il fait l'objet de plus d'évaluations que d'autres, mérite à l'évidence une attention accrue.

Les dispositifs existants au sein de l'exécutif et du Parlement pour conduire des évaluations et intégrer leurs conclusions au processus de décision, n'ont pas encore atteint un niveau satisfaisant de stabilité et de maturité. Les instances interministérielles ne résistent pas aux alternances politiques et présentent, chacune, des faiblesses spécifiques : une RGPP qui ne passait pas par de véritables évaluations, qui s'est dévoyée dans la maîtrise de la dépense et dont les rapports n'étaient pas publiés ; des évaluations du SGMAP davantage tournées vers l'opérationnalité, mais souffrant de faiblesses méthodologiques. Le suivi des réformes, tel que le mène le ministère de la Transformation publique, ne prétend pas tenir lieu d'évaluation : les indicateurs qu'il produit se veulent territorialisés et proches des citoyens, mais ils sont focalisés sur des taux de réalisation, de mise en œuvre de moyens, et non sur des résultats. Or l'attention aux résultats (*outcomes*) et la recherche de l'impact effectif des interventions publiques sur les problèmes auxquels elles ont pour mission de répondre,

qualifie la démarche d'évaluation par rapport à des études plus descriptives. Dans nombre de travaux assimilés à l'évaluation recensés en France, ce principe n'est pas toujours respecté.

Le Parlement a progressivement développé son dispositif de contrôle et d'évaluation, en relation notamment avec la Cour des comptes (Missions d'évaluation et de contrôle, Comité d'évaluation et de contrôle, enquêtes demandées à la Cour par le Parlement sur le fondement de l'article 58-2 de la LOLF, réorganisation de l'agenda des séances, place accrue accordée à l'opposition...). De nouvelles avancées ont été réalisées dans la période récente, notamment pour introduire l'évaluation dans l'examen de l'exécution du budget, avec l'institution en 2018 du « Printemps de l'évaluation » à l'Assemblée nationale : la commission des finances examine des rapports spéciaux consacrés à des dispositifs de chaque programme de la LOLF ; en 2020, tous les rapports ont été consacrés à l'impact de la crise sanitaire sur la conduite des politiques publiques. Le processus a le mérite d'exister mais demeure classique (audition de responsables administratifs par exemple) et ne procède pas encore réellement selon une démarche évaluative. L'articulation de ces évaluations du Printemps et des rapports demandés à la Cour des comptes avec la procédure budgétaire reste aussi encore limitée. Au total, l'évaluation parlementaire, malgré le concours actif de la Cour des comptes, est encore insuffisamment caractérisée, faiblement institutionnalisée, et peu articulée avec le processus décisionnel.

Le discours national sur l'évaluation est lui-même resté longtemps timide : le mot n'est pas prononcé dans le discours de politique générale du Premier ministre du 15 juillet 2020. Toutefois, l'intervention du Président de la République du 8 avril 2021 à l'occasion de la Convention managériale de l'État, est à peu près intégralement consacrée aux problématiques de l'efficacité et de la responsabilité, et y associe explicitement l'évaluation. Il s'agit donc bien désormais, comme on dit en anglais, de *walk the talk*, mettre en pratique (en marche) le discours.

La Cour des comptes enfin a affirmé depuis 2008 et l'insertion dans la Constitution d'une disposition explicitant qu'elle contribue à l'évaluation des politiques publiques, sa volonté d'être un acteur majeur de l'évaluation, en France et à l'étranger (au sein du réseau des institutions supérieures de contrôle), même si le Parlement n'a pas retiré tout le fruit des enquêtes qu'il lui commande. Dans la pratique, le nombre de ses évaluations est toutefois demeuré limité. En outre, elle ne couvre qu'une partie du champ potentiel, puisqu'une institution de contrôle peut s'investir dans l'évaluation, notamment, à trois titres : soit qu'elle réalise elle-même les évaluations, soit qu'elle veille aux conditions de leur mise en œuvre, soit enfin qu'elle réalise des méta-évaluations. L'ambition formulée par la Cour depuis le printemps 2021 de multiplier par quatre sa contribution à l'évaluation pourrait utilement s'accompagner d'une diversification de cette contribution à ces différents champs, au-delà de la fonction traditionnelle de production de rapports qui devraient être plus ciblés.

Ces caractéristiques ne donnent pas à notre pays tous les atouts pour faire face aux enjeux d'une action publique de plus en plus complexe et aux attentes – toujours plus impatientes et plus inquiètes – de la société vis-à-vis de l'État. Un engagement plus ferme de l'exécutif est donc souhaitable pour nous élever au niveau de pays où la mobilisation de la connaissance, la mesure de la performance, la recherche de l'efficacité et l'évaluation des résultats sont mieux intégrées au processus de la décision

publique. L'exécutif est en effet le moteur principal de l'évaluation, puisqu'il lui appartient de déterminer, mettre en œuvre et piloter l'action publique, et rendre compte de ses résultats.

L'examen de ces défis permet de tracer quelques pistes d'un engagement plus ferme des acteurs publics dans l'appropriation et la diffusion de l'évaluation.

III- Réconcilier la connaissance et l'action : ambition et pragmatisme

La défiance croissante envers la science et l'expertise en général invite à rester prudent sur la capacité de la connaissance à inspirer l'action. On sait que la décision publique échappe largement à la rationalité, que les objectifs des politiques publiques – quand ils existent- n'ont pas toujours la clarté souhaitée par les évaluateurs, et que la boucle vertueuse de l'évaluation (de l'*ex ante* à l'*ex post* avec retour sur le projet initial) souffre souvent de ruptures dans ses enchaînements. Les leçons tirées des expériences étrangères et d'une attention à la variété des approches de l'évaluation permettent de mieux identifier ce qui marche, et dans quel contexte, et d'explorer la relation complexe entre la connaissance et l'action.

On peut, à cet égard, formuler quatre orientations.

Mobiliser la connaissance en amont de la décision publique

La crise sanitaire de la COVID 19, par son ampleur et ses conséquences économiques, sociales et géopolitiques, éclaire d'un jour nouveau la place de l'expertise dans la décision publique. Elle est révélatrice de l'obligation croissante qui incombe aux décideurs de prendre en compte, et si possible de maîtriser, une expertise variée, de plus en plus spécialisée, issue de sources externes à l'administration et dont les conclusions, voire les contradictions, contribuent à renforcer, au lieu de les apaiser, l'inquiétude ou le doute des citoyens.

Mobiliser toutes les connaissances existantes utiles avant la définition d'un projet relève des démarches d'*evidence based policies* en vigueur dans de nombreux pays : une loi de 2018 aux États Unis (Evidence based policy Act) organise la stratégie de collecte de données probantes dans les agences, sous le contrôle du Government Accountability Office (GAO) ; un réseau international de conseillers scientifiques des gouvernements (INGSA) est déployé dans une centaine de pays ; des unités d'étude sont placées auprès des exécutifs ou des Parlements : le Joint Research Center auprès de la Commission, le Service de recherche EPRS auprès du Parlement européen, par exemple. Cette production d'expertise, exprimée par la notion de « courtage d'information » (*knowledge brokerage*), illustre cette nécessaire synergie entre une connaissance de plus en plus nuancée, sinon incertaine, et une action constamment remise en question par la succession de plus en plus rapide des lois.

Ce temps de la réflexion et de l'analyse préalables est encore trop négligé en France. Or il devient essentiel avec l'accroissement des données disponibles, leur ouverture au public et les outils innovants qui permettent de les traiter (intelligence artificielle, algorithmes, *machine learning*, techniques d'extraction, géolocalisation...). Mettre la connaissance au service de la décision suppose donc la mobilisation des ressources produites par tous les producteurs d'évaluations : la Cour des comptes, France Stratégie, les inspections, les collectivités territoriales, les laboratoires universitaires, les consultants privés. Il s'agit de favoriser l'utilisation systématique d'évaluations existantes, et

notamment de faciliter l'intervention des unités d'études et de statistiques des ministères et de valoriser leurs travaux. Les compétences en évaluation existent, elles peuvent être mobilisées et renforcées sans bouleversements institutionnels majeurs.

Une meilleure interaction entre l'administration et la recherche devrait permettre de développer la contribution académique aux processus décisionnels par la commande de revues de littérature et de méta-évaluations et l'orientation opérationnelle plus marquée de ces travaux, au-delà de la préférence actuelle pour les études d'impact contrefactuelles, qui n'identifient pas suffisamment les facteurs de progrès. Cette fertilisation croisée appelle une sensibilisation des acteurs publics aux travaux académiques et aux approches pluridisciplinaires.

Inscrire l'obligation d'évaluation dans le cycle de la décision publique

Nombre de pays, ainsi que l'Union européenne, intègrent depuis longtemps une obligation d'évaluation dans leurs processus de gouvernance : obligation d'évaluation inscrite dans les dispositifs législatifs ou règlementaires qui déterminent une politique, un programme ou un dispositif d'action publique ; introduction de clauses de révision dans les lois et obligation d'évaluations à mi-parcours. [Le dispositif des clauses évaluatives](#) développé dans le *focus* joint constitue un moyen efficace d'intégrer l'évaluation dans le cycle de la décision et de renforcer le rôle du Parlement dans ce cadre. L'expérience de trente ans de l'Union européenne du « Mieux légiférer » invite toutefois à ne pas méconnaître les risques de ce mécanisme, qui allonge la procédure législative, déjà très contrainte en France, et à éviter de dériver vers l'écueil du formalisme en l'absence de dispositifs efficaces garantissant la qualité et les suites effectives d'un tel processus : il faut insister à cet égard sur la précision nécessaire des clauses de révision et des modes attendus de compte rendu, l'utilité de guides méthodologiques pour faciliter la pratique évaluative par les administrations en charge de la mise en œuvre, et les avantages d'un contrôle de qualité.

On peut également rappeler que l'intégration de l'évaluation au processus législatif devrait s'exprimer dès les études d'impact des lois, notoirement faibles en France, ainsi que par le recours aux expérimentations.

Affronter la complexité

La crise sanitaire ne fait que confirmer les caractéristiques nouvelles de l'action publique, marquée par l'interaction croissante de politiques publiques appelées à répondre à des objectifs multiples et parfois conflictuels (protection de l'environnement, développement économique, santé publique...). La définition par l'ONU des Objectifs durables du développement en 2015 avait déjà mis au jour cette relation systémique. A ce contexte nouveau, mondialisé, s'ajoute la complexité des politiques partagées entre l'État et les collectivités territoriales, dont l'évaluation demeure sous-développée, à l'exception des travaux communs des juridictions financières (Cour et chambres régionales des comptes).

Dans ce contexte qui semble lui être *a priori* hostile, l'opérationnalisation de l'évaluation passe non seulement par une mobilisation de chaque acteur public, mais aussi et surtout par une coopération dans leurs démarches d'évaluation, apte à renforcer les synergies dans l'action publique. L'inscription de l'évaluation au sein de l'ensemble des institutions publiques pourrait passer par une obligation réglementaire sous le contrôle de la Cour des comptes, pour les entités nationales, à l'instar des États-

Unis ; et s'appliquer sur un mode incitatif -voire plus- aux collectivités territoriales, à travers l'harmonisation des statistiques et l'adaptation des outils comptables, avec le concours d'organismes comme l'Observatoire des finances et de la gestion publique locales (OFGL) et le Conseil National d'évaluation des normes (CNEN), à titre d'exemples.

Il paraît aussi regrettable que les régions, en charge de politiques territoriales structurantes, soient encore aussi faibles en matière d'évaluation, alors qu'elles ont pu développer cette compétence dans la gestion des fonds structurels européens, sous la contrainte de la Commission. Plus largement, l'évaluation des politiques partagées devrait faire l'objet d'une démarche volontariste affirmée, et concertée, mobilisant l'ensemble des acteurs concernés et éclairant les coordinations interterritoriales susceptibles d'étayer cette mobilisation.

Faire en sorte que l'évaluation ne soit pas perçue comme une activité d'experts et réponde effectivement aux attentes de la société demande d'aller au-delà des approches participatives traditionnelles. Il serait utile à cet égard de jeter un œil neuf sur cette vocation « démocratique » de l'évaluation qui fait trop souvent l'objet d'un discours incantatoire et bien-pensant, se satisfait de modalités de consultation conventionnelles et peine à réconcilier, par exemple, le contribuable, qui veut payer moins d'impôts, et l'usager, qui veut davantage de services publics, en invoquant un citoyen de plus en plus introuvable. La crise de la démocratie représentative et la complexité de la consultation citoyenne interrogent l'évaluation : les clés de lecture qu'on attend d'elle pour comprendre la société, et mieux répondre à ses attentes, appellent des approches nouvelles.

Donner la priorité aux problèmes de la société, dans toute action publique, et axer l'évaluation sur les moyens d'y répondre, implique que les acteurs prennent conscience de leurs responsabilités collectives et se prêtent aux coopérations qu'elles engagent.

Développer la culture de l'évaluation

La situation française est marquée par une culture encore faible de l'évaluation au sein de la sphère politico-administrative.

Réconcilier la connaissance et l'action invite à « décorseter » les deux termes de l'évaluation de politiques publiques, que la France associe traditionnellement : parce que l'action publique (au niveau territorial comme dans la pratique quotidienne des agents publics) ne s'inscrit pas toujours dans le cadre de politiques clairement identifiées, d'une part ; et d'autre part, parce que l'évaluation doit pouvoir s'incarner (et non se perdre) dans une culture plus large de l'attention aux résultats et de la mesure.

L'acculturation nécessaire, qui vaut démystification, ne peut être obtenue par les seuls outils de la formation des cadres publics, même si cette formation peut - et doit- s'incarner dans de vrais dispositifs de formation continue. Elle pourra certes s'appuyer sur des mécanismes institutionnels ou légaux comme les clauses de révision des lois, les évaluations à mi-parcours, ou la définition de systèmes de reporting adaptés ; ou au plan local, par la mobilisation d'instances comme les Conférences territoriales de l'action publique. Mais « l'ambition d'évaluer » invoquée par le Conseil d'État impose de dépasser ces modes opératoires. L'évaluation (au sens large d'une attention aux résultats) ne devrait pas rester l'apanage des entités spécialisées, publiques ou privées, mais imprégner largement la parole et l'action publiques, au niveau politique comme à celui de l'exécution.

*

L'opérationnalisation de l'évaluation dans une pratique administrative attentive à ses résultats relève d'une nouvelle éthique publique ; elle invite l'ensemble des acteurs à refonder la légitimité de leurs interventions par la référence à la valeur ajoutée qu'ils sont susceptibles d'apporter, collectivement, à la société. Au-delà des modalités institutionnelles et procédurales, qui agissent trop souvent comme des freins, le développement d'une action publique apte à affronter l'incertitude et la complexité et soucieuse de créer de la valeur ajoutée suppose de mobiliser l'esprit, plus que la lettre, de l'évaluation : accepter que les questions soient aussi -voire plus- importantes que les réponses qu'on leur donne ; promouvoir le dialogue et les coopérations, et ne pas avoir peur de penser « hors de la boîte » en développant des approches innovantes, notamment pour associer les citoyens à la définition et à l'évaluation d'actions publiques complexes.