

# Dossier

ÉVALUATION

## Évaluer ou raboter, il faut choisir

Longtemps étrangères à la culture française, les évaluations de politiques publiques n'ont pas encore trouvé leur place ni leur équilibre dans le processus de pilotage de la puissance publique. Mais sur fond de rigueur budgétaire, l'outil gagne du terrain. Guidées par un impératif d'amélioration du service autant que par une logique comptable, les initiatives se multiplient, obligeant les acteurs à réfléchir à une vraie professionnalisation.

**Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, à l'issue du premier conseil interministériel pour la modernisation de l'action publique (Cimap), en décembre 2012.**

« L'évaluation est un mantra de la gauche qui ne repose pas sur le même socle idéologique que celui de la droite. »

#### un haut fonctionnaire

C'était l'époque où l'exécutif était porté par le souffle politique des lendemains de succès et où Jean-Marc Ayrault, enthousiaste Premier ministre, martelait que nous allions voir ce que nous allions voir. « *Pour la première fois en France* », s'enflammait-il, l'ensemble des politiques publiques vont faire sur la durée du quinquennat l'objet d'une évaluation pour « *repérer les manques, voir où sont les dispositifs inefficaces, identifier les injustices issues d'une mauvaise conception ou d'absence d'adaptation des missions de l'État* ». C'était en 2012, lors du premier comité interministériel consacré à la réforme de l'État de l'ère Hollande. Et la droite criait au plagiat – le discours avait certes quelques similitudes avec celui d'un Jean-Pierre Raffarin appelant, en 2002, au « *scannage de stratégies ministérielles* », lançant en fanfare des audits de modernisation et autres stratégies ministérielles de réforme. Le

gouvernement redécouvre la roue, raillait un Éric Woerth, ancien ministre du Budget, des Comptes publics et de la Réforme de l'État, agacé de voir feu sa Révision générale des politiques publiques (RGPP) rhabillée en Modernisation de l'action publique (MAP). Mais il s'agissait pourtant bien de réhabiliter une évaluation des politiques publiques enfermée depuis des années de RGPP dans une logique comptable, budgétaire et verticale d'ailleurs pleinement assumée. Car pour Éric Woerth, « *s'il y avait de l'argent, on ne reformerait pas* ». « *L'évaluation est un mantra de la gauche qui ne repose pas sur le même socle idéologique que celui de la droite*, glisse aujourd'hui un haut fonctionnaire au cœur du réacteur de la réforme de l'État depuis dix ans. *À gauche, perdure ce sentiment que l'évaluation peut et va répondre à tous les problèmes et dysfonctionnements de l'action publique*. » Plus de vingt ans après la parution de la circulaire de Michel Rocard sur le

Renouveau du service public qui, en 1989, marquait l'introduction de l'évaluation dans le discours gouvernemental français, le concept d'une évaluation accompagnant, voire initiant la transformation de la société faisait donc son retour idéologique.

#### Les économies toujours mises en avant

Quel bilan quatre ans plus tard ? Dans les faits, cela paraît une évidence : les enjeux financiers ont pris le pas, même si les évaluations lancées depuis 2012 ont abouti à des simplifications et à des réorganisations pour certaines très pertinentes. Tous les champs ministériels ont été couverts, observait le gouvernement en mai dernier lors d'un colloque sur le sujet, relevant que le secteur des affaires sociales et de la santé, puis ceux du logement, du développement durable et de l'énergie et enfin celui de l'éducation nationale et de l'enseignement supérieur figuraient sur le podium des

bons élèves de l'évaluation des politiques publiques – trois ans après leur lancement, 67 des 75 évaluations de politiques publiques (EPP) ont été achevées. Mais c'est le chiffre de 7 milliards d'euros d'économies générés par ces EPP qui était avancé en premier par le secrétaire d'État à la Réforme de l'État, Jean-Vincent Placé, plutôt que les enjeux de pertinence des missions de l'État. Dans un contexte budgétaire difficile, il n'y a évidemment rien de choquant à parler gros sous et il faut certes souligner le fait qu'en la matière, sur ces sujets précis, rapports d'évaluation et décisions publiques sont allés de pair. Mais ce n'était pas le dessein prioritaire du discours initial. Il faut dire que la MAP, assise sur un train de 40 premières évaluations lancées tous azimuts en décembre 2012 par des ministères laissés maîtres dans le choix des thématiques, avait démarré, en coulisse, dans le flou. « *Au lancement des évaluations, on était plutôt sur le volet "on va améliorer les politiques", mais il n'était pas question de parler d'économies car c'est un gros mot : la MAP, c'est sympa, et la RGPP, c'est vilain*, raconte aujourd'hui avec un humour grinçant un ancien pilier de l'équipe Ayrault à Matignon. *Du coup, les premiers choix d'évaluation étaient surréalistes, sans grands enjeux, car c'était les moins gênants. À l'époque, l'objectif était non pas inavoué, mais inexistant !* »

À côté de quelques grandes



NICOLAS TAVERNIER/ÉA

évaluations aux objectifs clairs et consensuels, comme celle sur la lutte contre le décrochage scolaire, la grande majorité des audits lancés lors du comité interministériel pour la modernisation de l'action publique en décembre 2012 restent concentrée sur des politiques publiques plutôt de second plan. Bercy, qui affiche d'entrée son scepticisme sur l'issue de cet exercice prospectif éloigné de ses paradigmes annuels, procède sans attendre à sa propre régulation budgétaire pour trouver les économies de la première année. En décembre 2013, changement de braquet : le retour à certaines réalités économiques conduit Matignon à imposer cette

fois-ci ses propres thèmes à des ministères curieusement moins partants. Les objectifs de la MAP apparaissent plus clairement affirmés, avec des chiffres d'économies davantage assumés : « 3 à 4 milliards d'euros d'ici 2017 ».

#### **Une revue des missions... revue à la baisse**

L'équipe Ayrault va même tenter d'aller plus loin en décidant, lors de la dernière réunion des directeurs du cabinet de ce gouvernement en mars 2014, de lancer une revue des missions. La pertinence des missions de l'État est interrogée lors d'un Conseil des ministres : « Pour que l'État soit capable d'assumer ses missions prioritaires avec la plus

grande efficacité, il est nécessaire aujourd'hui de faire des choix en vérifiant que l'État est l'acteur le plus adapté sur chacune des missions considérées. » L'affaire, finalement portée par Thierry Mandon, le secrétaire d'État auprès du nouveau Premier ministre, Manuel Valls, aboutira à un document technique sur les missions de l'État territorial. Document qui a donné le sentiment à la grande majorité des acteurs que le chantier, mené en plein cycle électoral, avait été amputé de l'ambition originelle que le titre laissait présager. Si les évaluations se sont malgré tout poursuivies au fil du quinquennat à différents échelons administratifs, la perception du

bilan reste donc mitigée. « La MAP a essayé de relancer les choses mais on n'a pas su trouver un cadre de l'évaluation praticable par le pouvoir politique, d'autant qu'en France, les politiques publiques sont partagées par l'État et les collectivités locales, avec des responsabilités diffuses, juge Marc Abadie, ancien chef de l'inspection générale de l'Administration place Beauvau (2012-2015). Je crains qu'on ne soit pas arrivé à un degré de maturité suffisant, à un exercice suffisamment répété et ouvert pour en tirer des conclusions sur l'exercice lui-même ». Pour progresser, il faut sans doute remettre l'ouvrage sur le métier.

*Pierre Laberrondo, avec Sylvain Henry*

# Une course à cinq haies

Une évaluation réussie suppose tout à la fois un portage politique fort, une bonne gestion du temps, une connexion rapide à la prise de décision, une ouverture à tous les horizons et de la concertation. Il n'y a plus qu'à...

## 1 L'indispensable pilotage politique

Cela s'impose désormais comme une évidence : l'évaluation ne peut aboutir sans pilotage politique fort. Pierre Bauby, directeur de l'Observatoire de l'action publique de la fondation Jean-Jaurès, aime ainsi à le répéter : ce n'est pas aux experts, qu'ils soient des grands corps de l'État ou de telle ou telle institution, de confisquer les processus de l'évaluation et plus largement de la réforme de l'État. Le politique doit s'affranchir de ces acteurs et assumer des choix clairs. Et ce n'est pas toujours le cas, à en croire l'ancien ministre du Budget Alain Lambert, pour qui les politiques en responsabilités ne prennent jamais le contre-pied de leurs administrations. Il est donc indispensable de placer le

pilotage d'une évaluation au plus haut niveau.

Certains acteurs regrettent ainsi la fin des comités de pilotage de la Révision générale des politiques publiques et des comités interministériels de modernisation de l'action publique qui leur avaient succédé. Ceux-ci avaient, disent-ils, le mérite de fixer un cap clair. Le portage est d'autant plus nécessaire que les différents acteurs de l'évaluation ont chacun leurs propres méthodes. « *Chacun fait de l'évaluation un peu à sa façon en tenant compte de son histoire et de ses propres finalités* », constate le président de la Société française de l'évaluation (SFE), Pierre Savignat. « *Les sorties de route arrivent, glisse cet ancien membre de cabinet. On passe une commande à un évaluateur. Quelques mois plus tard, on*

*réalise que la feuille de route n'a pas été suivie et qu'il est parti sur des réflexions un peu hors sol. Bien sûr, ce n'est pas très fréquent, mais il faut parfois procéder à du marquage à la culotte avec des points d'étape réguliers.* » Attention toutefois à ne pas empiéter sur l'indépendance de l'évaluation, au risque qu'elle perde toute crédibilité.

### Scénarios

« *Il est important que ce soit un portage du gouvernement qui signe les lettres de mission, estime la secrétaire générale du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), Laure de La Bretèche. Une évaluation vise à vérifier de quel diagnostic on part et comment on facilite le chemin vers la décision politique par une réflexion collective sur des*

*scénarios.* » Et de rappeler que son secrétariat général est « *une administration, et pas une autorité administrative indépendante* » : « *Nous sommes là pour servir le gouvernement et lui permettre d'évaluer les politiques dont il a la charge, ajoute-t-elle, il serait inacceptable que des évaluateurs se prennent pour le politique. L'étape de la décision ne leur appartient pas.* » L'évaluateur ne doit pas se substituer, mais se mettre au service du politique. Le diagnostic posé, l'évaluation des politiques publiques orchestrée par le SGMAP élabore des scénarios. « *Le courage de l'évaluateur, c'est de solliciter les acteurs en responsabilité donc les ministères, souvent, mais aussi ceux qui sont directement intéressés à la transformation, pour voir quelles sont les hypothèses possibles. Il faut* ■ ■ ■



MIHALO MARIC/FOTOLIA

■ ■ ■ *faire œuvre utile, avoir une totale lucidité sur les contraintes juridiques, économiques, budgétaires existantes non pour les considérer comme inamovibles mais pour en tenir le plus grand compte* », décrit la secrétaire générale du SGMAP. Mais ces scénarios se doivent d'être « réalistes » et ne doivent pas représenter des « marches trop hautes au sens où ils pourraient, par les moyens qu'ils préconisent, braquer des parties prenantes ». « Donner des scénarios, c'est tenir la promesse d'amener aux politiques des options », affirme encore Laure de La Bretèche. « Le fait de proposer des scénarios ne fait pas l'unanimité au sein des évaluateurs », constate pour sa part le président de la Société française de l'évaluation, Pierre Savignat, pour qui « la question n'est pas de donner un, mais des scénarios, c'est-à-dire des

« Une évaluation, c'est une bonne analyse, mais aussi de la prospective. »

**Pierre Savignat**, président de la Société française de l'évaluation

*propositions organisées. Il faut que le volet prospectif soit plus musclé. Une évaluation, c'est un bon diagnostic, une bonne analyse, mais aussi de la prospective* ». Pour résumer, une évaluation réussie suppose un portage politique fort, des évaluateurs proposant plusieurs options et des mises en œuvre les plus

claires possibles selon le degré d'ambition et le calendrier retenu. Simple, isn't it ?

## 2 Renforcer le lien entre évaluation et prise de décision

Le fil entre évaluations et décisions publiques est parfois si fragile qu'il se rompt. Comme

lorsque la généralisation du RSA – un exemple parmi tant d'autres – avait été décidée avant même la fin de son expérimentation. « Les rapports entre l'évaluation et la décision publique ne suivent pas un long fleuve tranquille », constate la cheffe du service de l'inspection générale des Finances, Marie-Christine Lepetit, dans le récent ouvrage *L'État en mode start-up* (éditions Eyrolles). « L'évaluation est parfois une manière pour les pouvoirs publics de se donner le temps, prolonge un ancien de Bercy. Mais ces évaluations déconnectées se font de plus en plus rares. D'autant plus que des évaluateurs comme la Cour des comptes n'hésitent pas à revenir deux ou trois ans après l'évaluation pour vérifier le suivi. » Reste que le lien entre évaluations et décisions doit être renforcé. Comment ? ■ ■ ■

■ ■ ■ Laure de La Bretèche est réservée. Ce n'est pas un drame, dit-elle, si le SGMAP n'est pas suivi par le politique : « Je respecte un politique élu qui décide en son âme et conscience de ne pas suivre un scénario. Car il représente des options, un programme validé par une élection. Ce qui me décevrait en revanche, ce serait le non-choix, ce serait que l'on ne fasse rien d'une évaluation », explique-t-elle.

**Raccourci**

Par contre, insiste Laure de La Bretèche, « que l'on dise et explicite que cette évaluation est importante mais que certains choix vont à rebours de la proposition, qu'elle a été utile mais qu'on a eu un temps d'avance ou que cela a déjà été fait, c'est normal. » La secrétaire générale cite ainsi l'exemple de la délivrance de titres : « On a pensé à cette évaluation, mais elle a été rattrapée par la décision politique de mettre en place un grand plan. Le ministre de l'Intérieur, Bernard Cazeneuve, a jugé qu'il n'était pas nécessaire d'attendre l'évaluation et il a pris un raccourci. »

De son côté, Pierre Savignat, à la Société française de l'évaluation, se félicite que « les propositions du SGMAP soient classées. Elles font sens avec des éléments de faisabilité précis. Cette méthode accroît les possibilités que l'évaluation serve vraiment dans la décision », estime-t-il. Et de



VINCENT BAILLAYS

« Je respecte un politique qui décide de ne pas suivre un scénario. »

**Laure de La Bretèche**, secrétaire générale pour la modernisation de l'action publique

conclure : « Quand on connaît la lourdeur d'une administration centrale, ce n'est pas une mince affaire d'avoir renversé le paradigme. » Le fil se renforce donc, mais doit encore se solidifier...

**3 Une bonne gestion du temps**

En matière d'évaluation, la question du temps est essentielle. La secrétaire générale du SGMAP, Laure de La Bretèche, voit dans « le timing cadencé de sept mois

en moyenne pour réaliser une évaluation » la capacité de « transformer en profondeur notre démocratie ». « Il est important qu'on s'inscrive dans des délais soutenables qui correspondent au temps de la décision politique », même s'il est, explique-t-elle, « clair qu'on n'aura pas tout résolu. Ce serait vain de croire cela. Mais c'est aussi un changement culturel qui s'inscrit dans un temps long ». « Il va y avoir des transformations dans des tempos différents, précise-t-elle. On ne voit ce qu'une évaluation a produit que trois ans après. »

Du côté de France Stratégie, on voudrait « faire comprendre à la fois aux décideurs politiques et aux médias qu'une évaluation ex post bien menée prend du temps ». Pour son commissaire général adjoint, Fabrice Lengart, il existe bel et bien un « problème de timing » : « Vous ne pouvez pas disposer d'un travail d'évaluation six mois après qu'une politique a été mise en place ; il faut disposer de temps pour accéder aux données, puis pour faire appel à des équipes de recherche chargées de mener à bien les travaux. » Aussi, « à France Stratégie, nous sommes complémentaires du SGMAP », estime-t-il. « Les remontées de données statistiques ne peuvent venir que deux ou trois ans après le démarrage d'une politique », illustre Fabrice Lengart, citant l'exemple



HAMILTONRÉA

du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE), qui date de 2013. « Pour évaluer l'effet du CICE, il faut disposer d'un minimum de recul temporel et les données micros relatives à l'année 2014 sont disponibles uniquement depuis 2016. Nous ne pouvons mesurer son impact sur l'emploi ou sur les performances à l'export que maintenant. »

#### Campagne présidentielle

La difficulté est donc d'articuler cette exigence avec le temps politique ou médiatique où on cherche tout de suite à savoir si une politique marche ou pas : « Le bon schéma serait d'évaluer en permanence certains dispositifs mis en place il y a quelques années et qu'il y ait un aller-retour sur l'amélioration du

dispositif, sur son amendement, ou sur son abandon au vu de cette évaluation. »

Le commissaire général adjoint estime qu'il reste des « progrès à faire » : « Nous sommes dans notre rôle en exerçant une pression sur les instituts qui produisent de la donnée statistique. Par exemple, pour le CICE, nous sommes intervenus auprès de l'Insee, qui a réussi à gagner six mois sur la mise à disposition des données. »

À l'échelle d'un quinquennat, le moment de la commande politique reste un autre facteur déterminant. L'articulation avec la campagne présidentielle reste mal appréhendée et peut entraîner un déficit de la légitimité de l'évaluation. Une partie de la difficulté provient de

la culture autoritaire française qui découle des institutions, juge un ancien conseiller ministériel. « On observe une tendance, explique-t-il. On se dit dans les premiers mois que le Président est élu par tous les Français, qu'il a un programme, que ce n'est plus la peine de discuter. » Pourtant, sur certains thèmes, le Président n'a fait que donner des priorités pendant sa campagne, sans s'avancer sur la manière de les traiter.

#### 4 Solliciter un large panel d'expertises

L'enjeu étant souvent majeur, il n'est pas question de confier la mise en œuvre de l'évaluation à un seul ou à une poignée de spécialistes. France

Stratégie dispose ainsi d'une équipe permanente composée d'économistes, de juristes, de sociologues, de politistes et d'ingénieurs. « C'est une variété plus grande d'expertise que dans d'autres administrations, affirme le commissaire général adjoint, Fabrice Lengart. Pour nos travaux d'évaluation, nous faisons le choix d'interagir le plus possible avec le monde de la recherche. Dans notre équipe, seules 5 ou 6 personnes sont mobilisées sur des travaux de ce type : le plus souvent, elles animent des comités et font faire des évaluations à des équipes de recherche via des appels d'offres. »

Par exemple, pour le CICE toujours, l'appel à projets a mis en concurrence différentes équipes de recherche dont ■■■

■ ■ ■ 3 ont été retenues : le Liepp de Sciences-Po, l'OFCE et la fédération TEPP (travail, emploi et politiques publiques) de l'économiste Yannick L'Horty. « Ce sont 3 équipes universitaires qui articuleront différentes dimensions et croiseront les approches et les méthodes », commente Fabrice Lenglard.

**Gouvernance indépendante**

Un ancien haut fonctionnaire du SGMAP juge que « celui qui conduit l'évaluation doit être crédible par sa compétence et son indépendance ». Il rappelle que « les ministères ont souvent imposé leurs inspections, avec une méthodologie qui n'est pas forcément la même que celle des évaluations : ils connaissent moins la politique dont on parle ».

« On aurait dû davantage recourir à des personnalités extérieures, à des économistes, à des praticiens, à des sages, universitaires », estime-t-il rétrospectivement. Pour assurer une gouvernance indépendante, analyse-t-il, « il ne faut pas choisir au travers d'une réunion interministérielle, avec le jeu classique des acteurs administratifs, il faut avoir un comité indépendant, des économistes, des praticiens, des chefs d'entreprise, des élus de droite et de gauche ». Alors certes, le pilotage politique est déterminant. Mais l'évaluation en elle-même doit s'ouvrir largement à tous les horizons intellectuels.

**5 Concerner !**

A contrario d'une Révision générale des politiques publiques imposée du haut sans grande consultation, les évaluations



VINCENT BAILLAYS

« Les rapports entre l'évaluation et la décision ne suivent pas un long fleuve tranquille. »

**Marie-Christine Lepetit**, cheffe du service de l'inspection générale des Finances

des politiques publiques lancées depuis deux ans ont associé de nombreux acteurs. « Nous demandons aux ministères d'ouvrir une large concertation avec l'ensemble des acteurs impliqués », indiquait l'ancien secrétaire d'État à la Réforme de l'État Thierry Mandon en 2014, alors que le gouvernement entendait passer l'ensemble des politiques publiques en revue

à marche forcée. Les acteurs impliqués étaient les citoyens et usagers, les associations, les entreprises, les collectivités, les hôpitaux, les agents... Quel bilan deux ans plus tard ? Certes, de larges consultations ont été organisées. Mais « sur la dimension participative, le bilan est mi-chèvre, mi-chou, constate un haut fonctionnaire. Parfois, il y a des comités trop

larges, parfois pas assez vivants ou transparents dans la conduite des travaux et des résultats ». Le président de la Société française d'évaluation, Pierre Savignat, porte un regard plus positif : « Il y a dix-huit mois encore, les représentants d'administration venaient parler de l'évaluation et certains chefs d'inspection générale n'étaient pas emballés par l'idée d'une participation des citoyens. » Aujourd'hui, « elles font des évaluations et adaptent leurs méthodes. Dans l'évaluation participative, l'idée est d'associer les citoyens y compris jusqu'au scénario ».

**Débat public**

Il faut donc aller plus loin. « Si on a un temps de débat public intégré, si on sait faire rentrer le temps de l'évaluation des politiques, le risque qu'on aura de ne pas oser la transformation sera bien moindre », acquiesce Laure de La Bretèche au SGMAP. Marc Abadie, directeur des réseaux et des territoires de la Caisse des dépôts et ancien chef de l'inspection générale de l'Administration place Beauvau, est sur la même ligne : « L'évaluation n'est pas une science exacte, c'est aussi un instrument du débat public, rappelle-t-il. Il faut que les décideurs admettent que des gens qui ne sont pas placés dans leurs chaînes hiérarchiques donnent une opinion en sachant qu'ils ne sont pas obligés d'y souscrire. » En clair, la consultation renforce la légitimité de l'évaluation. C'est un passage incontournable et une prise de conscience s'opère – enfin ! – dans l'esprit des évaluateurs.

Soazig Le Nevé, avec S. H. et P. L.



# Une galaxie d'acteurs

De nombreuses instances institutionnelles interviennent dans le champ de l'évaluation, parfois de manière simultanée.

C'est une nébuleuse d'une dizaine d'évaluateurs, dont certains sont fortement montés en puissance ces dernières années pour répondre à des missions et à des commandes souvent très diverses liées à l'accélération du rythme des réformes du secteur public et au besoin d'instaurer des organisations plus économes de l'argent public. Ces évaluateurs « institutionnels » sont le Parlement, la Cour des comptes, les inspections générales, les inspections ministérielles, parfois des administrations telles que l'Insee ou la Dares, les hauts conseils consultatifs, France Stratégie et le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP). Une liste non exhaustive d'acteurs dont les analyses sont parfois tranchées. Gestion des programmes d'investissements d'avenir,

financement et maîtrise de la dépense des organismes extérieurs de langue française, formation continue et gestion des carrières dans la haute fonction publique ont fourni matière à de récents et foisonnants rapports de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée nationale, mise en place au sein de la commission des finances en 1999 et s'inspirant, souligne le Palais-Bourbon, du National Audit Office du Parlement britannique.

## Interpellations de la Cour

La loi organique relative aux lois de finances (Lof) a conféré au milieu des années 2000 à la MEC des pouvoirs étendus, ses rapporteurs pouvant notamment disposer de certains documents *a priori* confidentiels. La mission travaille en lien avec la Cour des comptes – « qui est consultée préalablement au

choix des thèmes retenus et dont les membres assistent à ses réunions » – et qu'elle peut solliciter depuis 2008. En matière d'évaluation, la Rue Cambon fait évidemment référence. Une juridiction indépendante située « à équidistance du Parlement et du gouvernement qu'elle assiste l'un et l'autre », ainsi qu'elle se décrit. La Lof a renforcé les moyens de cette assistance au contrôle du gouvernement. De fait, la Cour a acquis une visibilité médiatique nouvelle et ses rapports annuels, épinglant la gestion de telle ou telle administration, font généralement sensation même si le Premier président, Didier Migaud, aime à rappeler que la Cour, qui donne toujours la place à la contradiction dans ses rapports, ne prend pas position et n'a pas de couleur politique. Cela n'a pas empêché certains

élus locaux ou syndicats de fonctionnaires de dénoncer régulièrement des rapports à charge lorsque ses magistrats relevaient, ces dernières années, la forte augmentation de la masse salariale des collectivités locales et, pour quelques-unes d'entre elles, une gestion des ressources humaines parfois un brin laxiste. « La Cour des comptes fait partie de ces évaluateurs publics qui jouent l'opinion et dont l'interpellation parfois un peu trop violente a du poids, glisse un haut fonctionnaire. Mais sa mécanique contradictoire n'est pas toujours constructive : chacun cherche à démonter la mécanique de l'autre. » « Globalement, les évaluations ne sont pas très bien perçues en interne par les administrations, ajoute cet autre, parce que les évaluateurs, qu'ils soient de la Cour ou d'ailleurs, passent pour des casse-pieds qui

**Inspections ministérielles  
Administrations : Dares, Insee...  
France Stratégie  
Hauts conseils  
SGMAP  
IGF, IGA, Igas  
Cour des comptes  
Parlement**

# ÉVALUATION

*cherchent la petite bête.* » Celui-là salue les démarches d'évaluation plus collaboratives portées pas le secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP), associant société civile, agents publics, syndicats.

## **Le poids des corps d'inspection**

De leur côté, les corps d'inspection ont rééquilibré leurs interventions en faveur de l'évaluation des politiques publiques. « *Les missions de conseil et d'évaluation représentent ainsi plus de la moitié des rapports remis par l'IGF aux ministres et ont pris le pas sur les missions de contrôle et d'audit qui constituaient le cœur de métier historique de ce corps d'inspection* », écrit Marie-Christine Lepetit, cheffe du service de l'inspection générale des Finances (IGF) dans l'ouvrage collectif *L'État en mode start-up* (éditions Eyrolles).

Une réforme du statut de l'IGF a formalisé son rôle d'évaluatrice publique en 2006. « *Les corps d'inspection sont souvent les mieux à même de poser un diagnostic objectif pour décrire les choses telles qu'elles sont et se passent sur le terrain* », insiste Marie-Christine Lepetit. Au-delà des corps d'inspection interministériels (IGF, IGA, Igas), le constat semble se vérifier pour leurs homologues ministériels. Ainsi quand, en avril dernier, l'inspection générale de l'Administration de l'éducation nationale et de la recherche alerte le ministère sur la réforme du collège dans un rapport confidentiel évoqué lors d'une réunion des recteurs, ses conclusions font l'effet d'une bombe.

« *La réforme crée des difficultés dans 10 à 25 % des établissements* », pointe ainsi le rapport dévoilé par Acteurspublics.com, obligeant le

ministère à réagir immédiatement – certes sur le mode « ce rapport date de janvier, nous solutionnons le problème ». Preuve de l'influence de l'inspection. À l'intérieur même des ministères, certaines administrations ont aussi des missions d'évaluation, par exemple l'Insee à Bercy ou la direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques (Dares) au ministère du Travail. Parmi les évaluateurs publics, il faut aussi citer les hauts conseils – Haut Conseil à l'égalité entre les femmes et les hommes, Haut Conseil de la santé publique, Haut Conseil à l'intégration, etc. –, France Stratégie, dont les évaluations visent à éclairer les choix de Matignon, et celles, plus opérationnelles, du secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Les associations d'élus locaux

peuvent aussi intervenir dans le champ de l'évaluation, pour un message souvent plus politique. Autant d'acteurs qui parfois interviennent simultanément, au risque d'une cacophonie. Ces dernières semaines, la réforme des rythmes scolaires a ainsi été auscultée par le rapport de la sénatrice Françoise Cartron, par celui de l'Association des maires de France et celui de la Caisse nationale des allocations familiales. Pour ne pas être en reste, la Rue de Grenelle a rendu public un rapport de l'inspection générale de l'Éducation nationale (Igen), resté dans le tiroir pendant un an. Autant d'évaluations distinctes et non coordonnées pour un constat en demi-teinte trois ans après la mise en œuvre de la réforme. Heureusement, les constats des uns et des autres ne sont pas contradictoires... *Sylvain Henry*

# Des managers confrontés à l'élément perturbateur

Pour décrire un bon « manager-évaluateur », chercheurs et spécialistes de l'évaluation mettent en avant l'expérience et la capacité d'adaptation plutôt que la formation théorique.

Il y a bien un séminaire à l'ENA, quelques formations universitaires, d'autres dans les écoles du service public ici ou là. Mais il n'existe pas, aujourd'hui, de volonté réelle d'instaurer une filière professionnelle en matière d'évaluation de politiques publiques dans la haute fonction publique. C'est Pierre Savignat, le président de la Société française de l'évaluation (SFE), qui le constate. De fait, poursuit-il, si les managers publics sont bien sûr sensibilisés aux enjeux et à la nécessité d'évaluer l'action publique, les formes que peut prendre une évaluation sont très mouvantes selon la commande publique et selon le sujet analysé. « Avant, l'évaluation était souvent assise sur les sciences humaines et les sciences politiques, développe Pierre Savignat. Aujourd'hui, elle s'élargit à l'économie, à la gestion ou aux statistiques et les disciplines se rapprochent. » « C'est un métier scientifique, le savoir-faire mobilisé relève de la recherche appliquée », remarque de son côté

Fabrice Lengart, commissaire général adjoint de France Stratégie. Au-delà de la nature et de la « matière », mais aussi de l'institution qui intervient – les méthodes ne sont pas les mêmes au sein des inspections générales

ou ministérielles, à la Cour des comptes, etc. –, l'évaluation est une alchimie associant spécialistes et opérationnels.

## La théorie à l'épreuve des faits

« Une évaluation est un espace pour penser le futur, pour aider à éclater certains cadres de fonctionnement courants et voir comment on peut fonctionner autrement, analyse la secrétaire générale pour la modernisation

de l'action publique (SGMAP), Laure de La Bretèche. Une évaluation s'inscrit dans un processus d'efficacité du travail, elle vérifie que la trajectoire de la politique publique correspond à l'attente de l'usager et veut savoir

quelles sont les failles repérées. C'est donc nécessairement perturbateur. »

Et d'insister : « Une évaluation de politiques publiques est un bouleversement de la routine. » C'est donc davantage d'un état d'esprit qu'il s'agit. « On se connecte à une politique publique sur le terrain, glisse une ancienne du SGMAP. On ne sait jamais sur quoi on va tomber. Il y a un cadre, mais ensuite on s'adapte,

on réagit. Il n'y a pas de formation théorique pour cela ! La théorie est confrontée à l'épreuve des faits. »

« C'est un agrégat de compétences qui ne sont pas traditionnelles, abonde Pierre Savignat. Des experts d'un champ donné travaillent de concert avec des spécialistes du management et des prospectivistes. »

Mais être en réaction et en interaction s'apprend malgré tout, et les interlocuteurs s'accordent à dire qu'une administration comme le SGMAP peut être l'un des lieux où capitaliser les savoir-faire. Reste qu'il faut aussi lever certains freins culturels. « Évaluer suppose de bousculer certaines normes et fonctionnements établis, développe le président de la SFE. Et parfois il est compliqué de convaincre une administration biberonnée depuis Napoléon à l'intérêt général et à la supériorité de l'administration, et donc pas forcément prête à se remettre en question. » Tout est alors dans l'approche, le relationnel, le savoir-être... S. H. et S. L. N.

« ON S'ADAPTE, ON RÉAGIT,  
IL N'Y A PAS DE CADRE  
POUR CELA ! »

**Ian Davies**

# « Beaucoup d'évaluations ne sont que des audits de performance »

Après trente ans dans la haute fonction publique canadienne, Ian Davies, évaluateur accrédité et ex-président de la Société européenne d'évaluation, plaide pour la prise en compte d'une nouvelle dimension : la valorisation de l'intérêt public.

## À quand les premières évaluations de politiques publiques remontent-elles ?

Le Canada et les États-Unis sont les premiers à avoir mis en place une évaluation institutionnalisée, à la fin des années 1970. Dans le contexte des chocs pétroliers, la flambée des prix du pétrole a eu des effets sur les pays riches en créant des déficits

structurels. Au Canada, en 1978, le président de la Cour des comptes – le vérificateur général James McDonnell – a demandé à pouvoir s'adresser directement au Parlement. Il a dit : « *Le gouvernement a perdu le contrôle effectif des deniers publics du budget national.* » La réaction des parlementaires a été immédiate. C'est là que l'idée

de faire de l'évaluation a germé. En 1982, sont apparues les premières unités d'évaluation dans les ministères. On en est là aujourd'hui en France, soit trente ans après que le Canada s'y est mis, même si ce dernier s'y est repris à plusieurs fois.

## Les évaluations ont-elles permis d'assainir les finances publiques ?

Prenons le cas de la Nouvelle-Zélande. En 1981, le pays avait un niveau de dette tel qu'il n'arrivait plus à se financer, comme la Grèce aujourd'hui. En toute fierté, le pays ne voulait pas aller voir le Fonds monétaire international, qui impose toujours ses conditions. C'est alors qu'un gouvernement différent de l'ancienne tendance sociale-démocrate a été élu

et s'est mis à transformer complètement l'administration publique néo-zélandaise. Il a refait une loi organique des finances pour permettre de catégoriser les dépenses de l'État en les mettant en relation avec les services fournis. Les ministères établissaient un contrat de services, basé sur des « livrables ciblés quantifiables ». Ce modèle a jeté les bases du *new public management*. C'est l'époque de Thatcher (au Royaume-Uni), Mulroney (au Canada) et de Reagan (aux États-Unis), avec cette idée : « Good government is less government »\*. Clinton et Gore ont renforcé cette tendance plus tard avec « What gets measured gets done »\*\*.

### La France s'est-elle inscrite dans cette idéologie libérale de l'évaluation ?

L'Amérique du Nord et le monde « anglo-saxon » ont une vision basée sur l'action de l'État comme un processus de production. On met de l'argent, on met en œuvre un programme qui livre des produits et services qui améliorent les choses, et on évalue périodiquement. Les Anglo-saxons disent davantage « évaluation de programme » ou « évaluation d'organisation ». En France, on parle d'« évaluation de politiques publiques » où celle-ci s'inscrit plutôt dans une vision de participation

démocratique et citoyenne, même s'il reste que le courant actuel est lié à une recherche d'une meilleure efficacité budgétaire.

### L'évaluation est-elle vectrice de la transformation de l'État ?

Beaucoup de gens disent « évaluez, évaluez ! » mais encore faut-il passer à l'action. Ce n'est pas parce que je me pèse que je perds du poids. Un des effets potentiellement pervers de l'évaluation, c'est qu'elle peut être la formule parfaite pour ne rien faire : le gouvernement annonce qu'il fait de l'évaluation. Non, il faut constamment guetter et gérer ce risque de tomber dans la mécanique, cette ritualisation qui peut être caractéristique de ce que l'on essaye justement de transformer, c'est-à-dire le comportement bureaucratique.

### Quel bilan faites-vous de la loi organique relative aux lois de finances (Lolf) en France ?

La Lolf a été une tentative qui n'a pas marché totalement. La rationalité politique et la rationalité administrative sont deux mondes différents et l'une des erreurs que font les gouvernements et nombre d'évaluateurs, c'est de les confondre. Que la classe politique ait prétendu « tout révolutionner avec la Lolf », c'est normal. Elle est là pour être expressive, pour nous

inspirer. Mais comment on y arrive, ça, c'est du ressort de l'administration. Cela nécessite une analyse des choix, car on n'a jamais l'argent pour tout faire. S'engage un aller-retour avec le politique pour pouvoir négocier. Généralement, les administrations le font. Dans le cas de la Lolf, l'idée était que tout ce que fait l'administration et que toutes les dépenses peuvent être organisées en un programme avec des résultats mesurables fixés à l'avance. Ce qui ne correspond pas à la réalité de comment se déroulent les choses dans notre univers ! Les dimensions sociales, qu'il est difficile d'appréhender *a priori* dans une loi de finances, étaient insuffisamment saisies.

### Comment tendre vers une évaluation plus pertinente ?

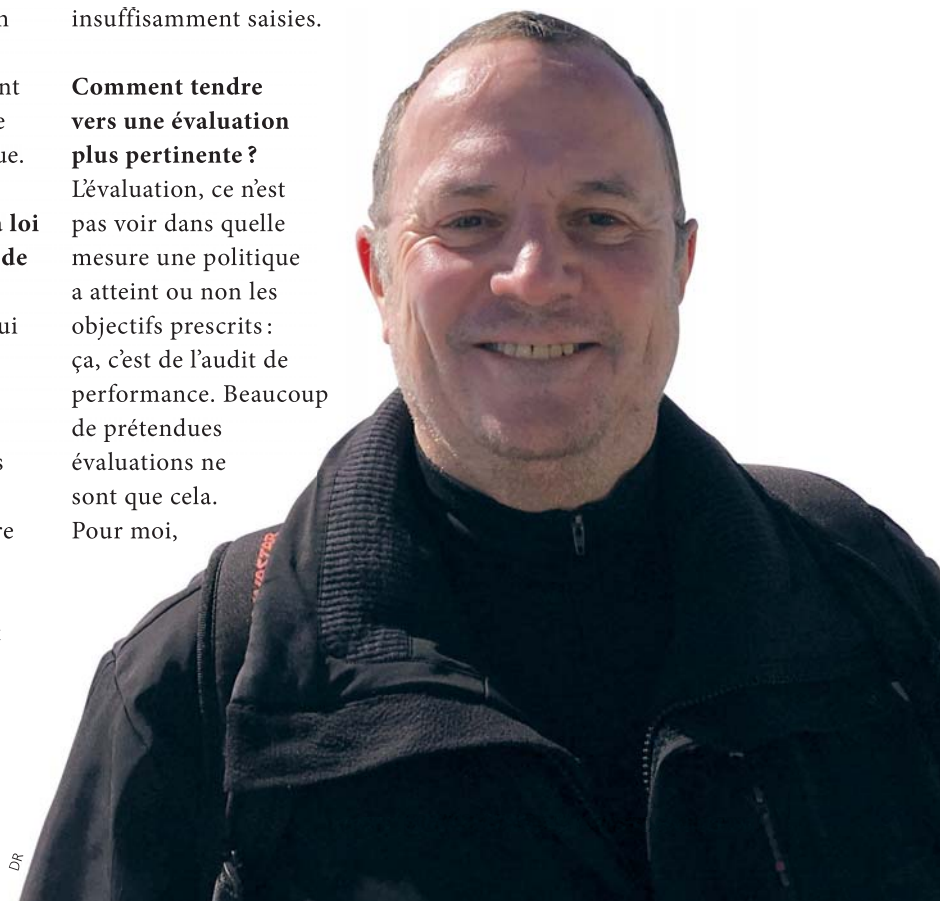
L'évaluation, ce n'est pas voir dans quelle mesure une politique a atteint ou non les objectifs prescrits : ça, c'est de l'audit de performance. Beaucoup de prétendues évaluations ne sont que cela. Pour moi,

l'évaluation est une fonction démocratique qui a comme justification primordiale la valorisation de l'intérêt public dans une optique de justice sociale. Les évaluations doivent être « développementales » et participatives, s'intégrer dans le tissu de la gestion publique, du débat politique, tant au niveau des politiques élysées que des plates-formes citoyennes de débat, pour reconnaître la voix de ceux que notre société marginalise, les sans-voix qui ne sont pas représentés dans les débats usuels.

*Propos recueillis par S. L. N.*

\* « Un bon gouvernement, c'est moins de gouvernement. »

\*\* « Ce qui peut être mesuré peut être réalisé. »



# Les résultats de la « méthode EPP »

Lancées à partir de décembre 2012, les évaluations de politiques publiques (EPP) ont été réalisées par vagues successives. Du logement au médicament, en passant par la police de l'environnement, 75 évaluations ont été élaborées sur tous les thèmes de l'action publique.

**67** EPP

achevées sur 75 lancées. Selon les données publiées au printemps dernier par le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), 67 des 75 évaluations de politiques publiques lancées depuis trois ans avaient alors été achevées. Et 48 d'entre elles ont connu « des suites ». La présentation de ces chiffres avait été l'occasion pour le secrétaire d'État à la Réforme de l'État, Jean-Vincent Placé, de saluer « une méthode benchmarkée » qui fonctionne, « ce qui n'était pas évident car telle n'était pas la tradition française ». Et d'observer : « L'intérêt des évaluations de politiques publiques est de savoir ce qui va et ce qui ne va pas et donc de stopper ce qui ne marche pas. »

**7** milliards d'euros

Les évaluations de politiques publiques lancées depuis 2012 ont permis de réaliser 7 milliards d'euros d'économies, affirme le SGMAP, relevant des éléments budgétaires du Parlement. Les impacts s'observent « dans un délai plus ou moins long », souligne l'institution, qui tient à relever des effets de transformation « en profondeur » de l'action publique dont les effets chiffrés sont difficilement mesurables.

**16** recherches

sur les affaires sociales et la santé. Le domaine de l'action publique le plus évalué est celui des affaires sociales et de la santé, avec 16 EPP, telles que celles sur le pilotage de l'allocation réservée aux adultes handicapés, la politique de soutien à la vie étudiante ou la médecine scolaire. Sur le podium : les politiques de logement, développement durable et énergie et l'éducation nationale. Viennent ensuite des évaluations relatives aux politiques portées par le ministère de l'Intérieur, puis par Bercy.

**7** mois

La durée de réalisation d'une évaluation de politiques publiques est de sept mois. Mais le SGMAP entend prolonger son action : « Nous nous engagerons au second semestre 2016 dans une démarche de suivi des impacts des EPP menées depuis fin 2012 », précise-t-il.

**Et aussi...** Les collectivités territoriales sont concernées par une évaluation de politiques publiques sur 2... Neuf EPP traitent spécifiquement des politiques relatives à l'outre-mer... 51 rapports ont été publiés sur les évaluations... S. H.