

N° 392

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 2004

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la délégation du Sénat pour la planification (1) sur l'évaluation des politiques publiques en France,*

Par MM. Joël BOURDIN, Pierre ANDRÉ et Jean-Pierre PLANCADE

Sénateurs.

---

(1) Cette délégation est composée de : M. Joël Bourdin, *président* ; Mme Évelyne Didier, MM. Marcel Lesbros, Jean-Pierre Plancade, *vice-présidents* ; MM. Pierre André, Yvon Collin, *secrétaires* ; MM. Gérard Bailly, Yves Fréville, Joseph Kergueris, Philippe Leroy, Jean-Luc Miraux, Daniel Percheron, Roger Rinchet, Gérard Roujas, Bruno Sido.

## INTRODUCTION

Il existe aujourd'hui un large consensus pour reconnaître à l'évaluation des politiques ou des actions publiques le statut d'*ardente obligation* qui fut, un temps, celui du Plan.

Ce consensus est assurément très réconfortant pour tous ceux qui sont attachés à la promotion d'un modèle de décision publique plus rationnel et plus démocratique.

Malheureusement, un principe de précaution doit s'appliquer presque systématiquement face à tout consensus, et plus encore quand les voix s'accordent pour défendre un instrument de rationalité, de transparence et de responsabilité des actions publiques. Car, au fond, n'est-ce pas précisément parce que, par nature, il est rare que l'action publique réunisse tous ces attributs que l'on s'accorde pour affirmer l'intérêt de l'évaluation des politiques publiques ?

Il est, en effet, bien légitime de s'interroger sur les chances de succès de l'outil « évaluation des politiques publiques » et sur sa capacité à prévaloir sur les forces profondes qui font que, souvent, l'action publique n'est ni vraiment rationnelle, ni vraiment transparente.

On sait que, dans le passé, ces forces ont été assez puissantes pour tenir en échec les projets de réforme de l'Etat qui visaient à les renverser. Notre droit budgétaire, malgré plus de trente tentatives de réformes et l'abondance des travaux associés au mouvement de rationalisation des choix budgétaires, est longtemps resté satisfait de l'existence d'un budget de moyens découplés des perspectives et des performances des actions financées. Les efforts effectués pour acclimater l'évaluation des politiques publiques en tant que processus courant de la décision publique sont, quant à eux, souvent restés vains et ont connu l'échec.

Ce tableau franchement sombre s'est récemment éclairci avec l'adoption de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances. Elle comporte des obligations d'information renforcées, en particulier sur les objectifs et les résultats des programmes dans lesquels seront cristallisés les crédits budgétaires. C'est un pas très important et une source d'exigences nouvelles en termes de cohérence, de transparence et de responsabilité. Mais ce n'est qu'une étape. Le budget de l'Etat ne recouvre, et de loin, pas

l'ensemble des services publics. Il n'épuise pas non plus la totalité des actions publiques. Surtout, si les règles nouvelles introduisent de l'évaluation là où elle faisait défaut, elles ne garantissent nullement l'appropriation de l'évaluation par l'ensemble des acteurs concernés par la décision publique et sa mise en œuvre, condition *sine qua non* pour que l'évaluation des politiques publiques au sens plein du terme soit acclimatée dans notre pays.

D'autres étapes doivent donc être franchies aujourd'hui pour que l'évaluation des politiques publiques joue son rôle de producteur de rationalité, de réducteur d'opacité et de promoteur de démocratie et de responsabilité.

## PREMIÈRE PARTIE

### LES ENJEUX DU DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES

Qu'est-ce que l'évaluation des politiques publiques ? Cette question a fait couler beaucoup d'encre, ce qui témoigne de la relative nouveauté d'un concept qui ne fait pas partie des modes traditionnels de production de la décision publique ou d'organisation publique et administrative dans notre pays. Les réponses adressées au questionnaire élaboré pour préparer le présent rapport montrent d'ailleurs souvent la persistance d'une confusion sur le processus d'évaluation des politiques publiques.

Ainsi, si des progrès importants ont été réalisés pour identifier la singularité de la démarche d'évaluation des politiques publiques, leur diffusion auprès des acteurs principaux de ces politiques reste très inégale. Il est donc important de donner une définition suffisamment rigoureuse de l'évaluation des politiques publiques. Elle constitue un préalable nécessaire pour faire l'état des lieux et dresser un bilan des procédures y concourant.

Selon vos rapporteurs, la **caractéristique essentielle** de l'évaluation des politiques, ou des actions, publiques, l'un et l'autre termes sont quasiment équivalents, réside certes dans son objet, qui est de déboucher sur un jugement, une appréciation, mais aussi dans sa nature, qui est d'être une **démarche** à la fois ambitieuse et rigoureuse.

Il n'est pas contestable, aux yeux de vos rapporteurs, que l'évaluation doive déboucher sur un jugement et, en prolongement de ce jugement, le cas échéant, sur des recommandations<sup>1</sup>. Mais, il peut exister bien des sortes de jugements, de ceux qu'on dit « à l'emporte-pièce » à ceux qui résultent de protocoles rigoureux.

C'est évidemment de ces derniers que l'évaluation des politiques publiques doit se rapprocher. L'évaluation des politiques publiques doit ainsi être **porteuse d'une ambition forte : celle d'éclairer les politiques publiques au terme d'un processus de jugement rigoureux.**

Mais, porteuse d'une ambition forte, **l'évaluation des politiques publiques est aussi, en soi, une ambition forte.** Elle l'est parce qu'elle doit surmonter les obstacles nombreux, et divers dans leur nature, qui en limitent l'essor afin de s'affirmer pour ce qu'elle est, une **nécessité pour le renouvellement de la vitalité démocratique** et une **procédure décisive pour l'amélioration des missions collectives que se donne le pays.**

Dans ces temps, où les interrogations sur la capacité de notre pays à se réformer abondent, il est indispensable de se pencher sur les outils de notre intelligence collective et sur les processus que notre démocratie met en œuvre.

Au vu de l'histoire, l'évaluation n'a remporté, jusqu'à présent, que de modestes succès. Loin de la condamner, cette histoire, en France, et les défis qui se posent aujourd'hui à la décision publique, invitent à donner un vigoureux élan à la démarche d'évaluation des politiques publiques.

---

<sup>1</sup> *Ce point de vue largement partagé est écarté dans le rapport adopté par la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale « Evaluation et prospective : quelle organisation ? ». Dans sa proposition n° 1 relative à la création d'une « Instance nationale d'évaluation », ce rapport « définissant les compétences de cet organisme » indique qu'il serait chargé d'évaluer les politiques publiques, « et non de les juger ». Cette approche est difficilement compréhensible puisque l'évaluation est en soi la formation d'un jugement sur la valeur de ce qu'elle prend pour objet. Si l'évaluation ne saurait déboucher, sans être stérile, sur un jugement manichéen, ou semblable à ceux rendus par une juridiction pénale, il est contraire à la volonté de promouvoir l'évaluation d'en limiter a priori les résultats et de l'affadir en lui fixant pour seul objectif « d'établir des constats partagés ». Sur ce dernier point, il est au contraire recommandable que l'évaluation puisse aboutir au constat de divergences d'analyses. Le lui interdire revient à instrumentaliser l'évaluation, procédé qui va à l'encontre de la déontologie qui lui est nécessaire et, finalement, de son utilité.*

## CHAPITRE I

### L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES EST PORTEUSE D'UNE AMBITION FORTE

Il est assez naturel que l'évaluation des politiques publiques, en tant qu'ambition relativement récente, ait été l'objet de **tentatives successives de définition** de la part de ses concepteurs. Les nuances entre ces définitions apparaissent moins importantes que ce qui les réunit : elles sont **généralement polarisées sur l'objet poursuivi** par l'évaluation des politiques publiques.

Le présent rapport n'entend pas ajouter un nouvel *item* au lexique de l'évaluation en raffinant la définition de son objet, mais bien plutôt, afin de souligner ce que sont, aux yeux de ses auteurs, les propriétés essentielles de l'évaluation des politiques publiques, de retenir qu'**elle est, avant tout, une démarche.**

**En effet, pour les auteurs de ce rapport, l'évaluation des politiques publiques doit d'abord être appréhendée comme une démarche cognitive ambitieuse, ordonnée par des méthodes qui lui sont propres et qui dictent ses processus.**

#### I. UNE DÉMARCHE PORTEUSE D'UN PROJET AMBITIEUX

Au-delà de la variété des définitions de l'évaluation des politiques publiques, il est possible d'identifier une identité forte de l'évaluation ordonnée autour de l'idée de rationalisation de l'action et de la décision publiques. **L'évaluation poursuit un objectif cognitif élaboré au service de l'intelligence de la décision publique.**

**Aux yeux de vos rapporteurs, cette définition, axée sur l'objet de l'évaluation, appelle un complément, qui amène à insister sur la composante procédurale de l'évaluation.** Définir l'évaluation par son seul objet serait réducteur si l'on n'y ajoutait pas la considération des implications concrètes des objectifs poursuivis. **L'évaluation des politiques publiques doit être, en ce sens, comprise comme une démarche incarnant la poursuite de finalités politiques et sociales éminentes.**

## ***A. LES DIFFÉRENTES DÉFINITIONS DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES LUI CONFÈRENT UNE FORTE IDENTITÉ***

Le droit positif et la doctrine ont engendré des approches diverses. Mais, au-delà de celles-ci se dégage la forte identité de l'évaluation des politiques publiques dans ses objectifs de réunion de connaissances au service d'une meilleure décision publique.

### **1. Une diversité d'approches**

#### *a) L'évaluation dans la doctrine*

La littérature doctrinale sur l'évaluation des politiques publiques s'est considérablement développée. Il est impossible, et sans grand intérêt, de rendre compte de la totalité des définitions proposées.

Toutefois trois définitions d'origine doctrinale méritent d'être citées en raison des évolutions qu'elles traduisent et, pour les deux premières, de leur mention dans les travaux fondateurs de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques en France :

- La définition proposée dans un **rapport du Plan de 1985 (rapport Deleau)** pour laquelle « *évaluer une politique, c'est reconnaître et mesurer ses effets propres* ».

- La définition du **rapport Viveret de 1989**, où « *évaluer une politique, c'est former un jugement sur sa valeur* ».

- Celle de **Freeman et Rossi** enfin, selon laquelle, « *l'évaluation doit se préoccuper de l'utilité, de la mise en œuvre, de l'efficacité et de l'efficience des mesures qui ont pour but d'améliorer le sort des membres de la société* ».

On relève une évolution d'une définition assez neutre où l'évaluation serait un simple processus d'identification des effets d'une action publique vers des définitions assignant à l'évaluation un rôle plus complet et pleinement appréciatif.

#### *b) Le droit positif*

Notre **droit positif** a connu **deux définitions successives** de l'évaluation des politiques publiques.

Le **décret du 22 janvier 1990** en a donné la première définition « officielle » : « *Evaluer une politique, c'est 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 ».*

Le **décret du 18 novembre 1998**, créant le Conseil national de l'évaluation, lui a substitué une nouvelle définition selon laquelle « *l'évaluation d'une politique publique a pour objet d'apprécier l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre* ».

La redéfinition opérée par le décret de 1998 est assez modeste, mais témoigne d'une certaine maturation du concept.

(1) L'évaluation est plus qu'un simple suivi

Une **simplification** est apportée puisque le **décret assimile implicitement les effets attendus d'une politique à ses objectifs**. Cette assimilation paraît légitime si l'on considère que les objectifs visés sont les objectifs ultimes de la politique envisagée et si l'on dépasse donc la considération des seuls résultats intermédiaires d'une politique donnée. Cette nuance, qui peut sembler abstruse, est importante.

**L'analyse des politiques publiques conduit à distinguer plusieurs niveaux d'effets de la mise en œuvre d'une politique** : celui de la **réunion des ressources nécessaires** (par exemple, les crédits ou les personnels) ; celui **des réalisations** (par exemple, le nombre de dossiers examinés) ; celui **des résultats** (par exemple, le nombre des redressements fiscaux effectués) ; enfin, celui **des impacts** (par exemple, la réduction du nombre de cas de fraudes fiscales ou, inversement, l'accentuation de l'évasion fiscale).

**L'évaluation des politiques publiques a pour ambition particulière d'apprécier l'ensemble des maillons de la chaîne de l'action publique et d'appréhender jusqu'aux impacts finaux d'une politique**. C'est **sa spécificité** par rapport à **des travaux**, qu'on tend, à tort, à assimiler à elle, qui s'arrêtent en chemin, **ne décrivant le plus souvent que les moyens et les réalisations**, même si, dans le meilleur des cas, ils peuvent, très exceptionnellement, aller jusqu'au compte rendu des résultats.

Il est donc particulièrement nécessaire de rappeler que l'**ambition** de l'évaluation des politiques publiques **dépasse la seule description des ressources et des réalisations** d'une politique donnée. Une pareille approche relève d'un simple suivi de gestion, alors que l'évaluation des politiques publiques se donne pour objet d'apprécier le plus complètement possible la politique qui lui est soumise.



(2) L'évaluation se penche sur l'efficacité mais aussi sur l'efficience

**Seconde novation** bienvenue, le nouveau décret appelle à juste titre à « peser » les moyens d'une politique en fonction non seulement de leurs effets, mais aussi, le terme « comparant » y invite, en fonction de l'équilibre existant entre l'ampleur des moyens mobilisés et les résultats de la politique à laquelle ils contribuent. Alors que la définition de 1990 était axée sur une évaluation de la seule efficacité des moyens mis en oeuvre, celle de 1998 introduit la **préoccupation de juger l'efficience** des moyens consacrés aux politiques soumises à évaluation.

## 2. Un enrichissement des définitions et une identité forte

A considérer la doctrine et le droit positif, on peut relever que la pluralité des définitions de l'évaluation s'est accompagnée d'un **enrichissement progressif** autour de l'idée d'une **démarche cognitive et appréciative** élaborée. **Chacune des définitions de l'évaluation possède sa propre « identité ».** Mais, elles ont en commun d'assigner à l'évaluation des politiques publiques un objectif particulier qui lui confère une forte identité et se révèle très ambitieux.

*a) Une pluralité de définitions qui témoignent d'un enrichissement progressif de la notion d'évaluation*

**La première** définition de l'évaluation, mentionnée en 1990 dans notre droit positif, insiste sur la mesure de la capacité des moyens publics mis en oeuvre à atteindre les objectifs fixés. Dans cette optique, l'évaluation était avant tout un **jugement sur l'efficacité d'une action.**

**La deuxième** définition de droit positif (celle de 1998) offre à l'évaluation de traiter une question à la fois plus ouverte et plus complète, puisqu'il s'agit de **repérer les effets d'une politique publique sans restreindre l'investigation à l'efficacité immédiate de cette politique**, avec une **attention portée à l'efficience des moyens.**

On a déjà indiqué qu'en doctrine un cheminement est également intervenu vers une ambition plus large.

La définition du Plan en 1985 insistait sur l'**identification des effets propres de la politique soumise à évaluation.** La définition ainsi formulée semble assez technique et classique des évaluations consistant à exclure les effets d'aubaine.

La **définition** du rapport VIVERET a pour elle le mérite de la simplicité et de la généralité qu'elle « paie » par une relative imprécision. On

observe aussi qu'elle confère à l'évaluation un objet mixte, en insistant sur la formulation d'un jugement.

L'évaluation est placée dans une optique appréciative mais cette appréciation, technique, débouche nécessairement sur un jugement politique.

Enfin, **la dernière définition** de Freeman et Rossi représente une synthèse des précédentes définitions auxquelles elle ajoute une dimension nouvelle. En effet, en affirmant que **l'évaluation des politiques publiques répond à une préoccupation**, elle établit que **l'évaluation est un outil au service de finalités particulières**. Est ainsi consacrée une dimension nouvelle et importante de la démarche évaluative, abordée plus après dans le présent rapport, **sa contribution à l'organisation et au fonctionnement des sphères politique et administrative**.

**L'important reste que ces différentes définitions de l'évaluation des politiques publiques, au-delà des différences entre les approches proposées pour la décrire, comportent une certaine unité.**

*b) Une identité forte...*

L'évaluation comporte **toujours un jugement de valeur sur des politiques ou des actions publiques, mais un jugement élaboré à travers un processus cognitif rigoureux qui implique la mobilisation d'un appareil critique cohérent et le plus pertinent possible.**

Ces considérations établissent d'emblée que **l'évaluation** des politiques publiques ne saurait être considérée **ni** comme une **activité banale**, **ni** comme **une activité se prêtant à l'improvisation**.

**L'évaluation n'est pas une activité banale** en ce sens qu'elle prend pour objet des questions politiques par excellence. Son **champ** est celui des **politiques publiques**, ce qui veut tout dire. Ses **liens directs** avec l'intelligence des décisions publiques auraient dû en faire depuis longtemps une activité usuelle dans un régime politique démocratique comme le nôtre. Elle doit le devenir en tant qu'outil irremplaçable au service des différents acteurs des politiques publiques.

C'est aussi dire que l'évaluation des politiques publiques doit être **une activité organisée**. Il y a à cela trois raisons au moins :

- D'abord, en tant qu'instrument au service de décisions publiques plus pertinentes, l'évaluation est une procédure dont les différents acteurs et le cadre de leur intervention appellent une définition précise. L'évaluation des politiques publiques ne doit pas être vue comme indépendante des processus de définition et de conduite des politiques publiques. Elle doit, au contraire,

être soigneusement articulée avec celles-ci, ce qui suppose une forme aboutie de systématisation.

- Si toute évaluation n'est pas nécessairement ardue - certains projets d'évaluation peuvent être relativement simples -, la mesure des effets d'une politique donnée peut, pour de multiples raisons, se heurter à une réelle **complexité**, que toute activité d'évaluation suppose alors d'admettre et d'affronter comme telle en mobilisant les outils nécessaires.

- Comme toute **activité de jugement**, l'évaluation des politiques publiques ne saurait échapper à une **discussion préalable, concomitante ou postérieure**, sauf à être suspecte. Cette vérité d'ordre général s'impose d'autant plus lorsque le jugement à rendre porte sur des affaires complexes et qui ont une dimension politique.

**Ces deux caractéristiques appellent, on le verra, la définition d'une méthode et, plus encore, d'une déontologie. C'est donc une originalité fondamentale de l'évaluation des politiques publiques que d'être un processus formalisé soumis au respect de normes.**

*c) Une activité singulière à différencier de processus voisins*

**Démarche cognitive supposant le respect d'une déontologie particulière, l'évaluation doit être distinguée de processus voisins.**

(1) L'évaluation des politiques publiques n'est pas assimilable à un travail de recherche

**Les différences entre l'évaluation et la recherche, repérées dès l'origine par le Conseil scientifique de l'évaluation, ne font guère de doute.**

Il est bien vrai que *« l'évaluation se différencie de la recherche pure par sa prise en compte explicite et a priori de finalités normatives et instrumentales »*.

Cette appréciation, quelque peu « énigmatique », appelle certaines précisions.

Elle ne signifie pas que l'évaluation soit étrangère à toute posture de recherche. Celle-ci est, au contraire, souvent nécessaire. Mais elle met l'accent sur le fait que **les questions auxquelles l'évaluation tente de répondre sont distinctes de celles qui sont posées dans une activité de recherche**. Celle-ci se déroule toujours dans le contexte d'un corpus scientifique auquel elle s'efforce d'ajouter en partant d'un point de vue, totalement ouvert au regard des finalités, et restreint au domaine de recherche concerné. Par contraste,

**l'évaluation** est, quant à elle, **guidée par la précision des problèmes qui lui sont posés**, même s'ils peuvent impliquer des champs de connaissance variés.

La **distinction** entre activité de recherche et activité d'évaluation a des **conséquences pratiques**. Non seulement, la **composition des équipes** en charge de l'évaluation ne saurait être décalquée de celle de conseils scientifiques, mais encore, si la participation de chercheurs à ces équipes peut souvent être souhaitable, la qualité de leurs contributions ne saurait être appréciée à la même aune que celle utilisée pour sanctionner leurs travaux de recherche. Le maniement cohérent de connaissances acquises importe plus que la découverte. Une forme d'**acceptation** raisonnable des **questions évaluatives posées par le commanditaire** s'impose, alors qu'un projet de recherche peut légitimement entreprendre de reformuler un questionnement initial. Enfin, la finalité pratique de l'évaluation suppose le **respect de délais** qui peuvent être étrangers au « temps de la recherche ».

Ces différences entre projet de recherche et projet d'évaluation sont des **différences fortes** qu'il convient de **respecter sauf à risquer un dévoiement de l'évaluation** des politiques publiques qui peut prendre **deux formes** : celle d'**une évaluation tellement éthérée** qu'elle est **sans utilité** ; celle d'**une recherche usurpant le label évaluatif**, c'est-à-dire présentant comme robustes les résultats de travaux dont le statut « spéculatif » appellerait, pour validation, normalement une discussion scientifique.

(2) L'évaluation des politiques publiques doit être distinguée des travaux de contrôle et d'audit de gestion

**Il est encore vrai que l'évaluation se différencie des différentes formes de contrôle** que sont le **contrôle de conformité** ou encore le **contrôle de gestion**, ainsi que de l'audit **organisationnel** par le type de point de vue adopté pour apprécier l'action publique.

Le **contrôle** et l'**audit** se réfèrent à **des normes internes au système analysé** (règles comptables, juridiques, ou normes fonctionnelles), tandis que **l'évaluation** essaye d'**appréhender d'un point de vue principalement externe les effets et/ou la valeur de l'action considérée**.

Il existe cependant **des zones de recoupement**. C'est le cas lorsque les modalités de mise en œuvre d'une politique conditionnent ses effets ou encore lorsque la norme d'efficacité est prise en compte par le contrôle interne. C'est surtout le cas lorsque l'évaluation ne se contente pas de mesurer l'efficacité des moyens mais aussi leur efficacité, c'est-à-dire lorsqu'elle s'intéresse à la proportionnalité entre les moyens et les finalités de l'action publique.

De même que la distinction entre recherche et évaluation, les différences entre celle-ci et le contrôle ont **des conséquences pratiques**. La

participation de **personnels** compétents en matière de contrôle peut être utile à l'évaluation mais celle-ci appelle systématiquement d'autres compétences, et, plus encore, la participation d'une gamme beaucoup plus étendue d'intervenants. En outre, il faut **exclure que l'évaluation puisse avoir les mêmes suites directes qu'une mission de contrôle**, à la fois parce qu'elle doit pouvoir s'affranchir, dans ses approches et dans ses procédures, des formes que tout contrôle doit, au contraire, respecter, et parce qu'elle implique une collaboration confiante avec les acteurs de la politique qu'elle prend pour objet.

Ces observations ne signifient pas, en revanche, que l'évaluation doive s'abstenir par principe d'apprécier l'adéquation entre les modalités de gestion des politiques publiques et leurs finalités. C'est au contraire un de ses objectifs importants.

\*

\* \*

**Démarche singulière, les particularités de l'évaluation des politiques publiques impliquent une organisation conforme à certains principes.**

Avant de les exposer en détail, il faut insister sur une **seconde dimension** de l'évaluation des politiques publiques. A partir d'une **définition plus fonctionnelle**, on doit souligner **sa contribution à la satisfaction de plusieurs finalités politiques et sociales éminentes**.

### ***B. L'ÉVALUATION, UNE PROCÉDURE AU SERVICE DE FINALITÉS POLITIQUES ET SOCIALES ÉMINENTES***

**Pour vos rapporteurs**, il serait **trop réducteur de présenter l'évaluation des politiques publiques comme une simple opération à visée cognitive** supposée donner plus de base « savante » aux politiques publiques. Si cet objectif ne doit jamais être perdu de vue, **il ne doit pas occulter les fonctions importantes** que doit remplir l'évaluation et qui justifient qu'on lui consacre le présent rapport.

#### **1. Des finalités plurielles**

Il est justifié de commencer par rappeler les conclusions suivantes du « Petit guide de l'évaluation » élaborées par le Conseil scientifique de

l'évaluation au début des années 1990, auxquelles vos rapporteurs souscrivent pleinement :

*« ... l'expérience tendrait plutôt à montrer que les évaluations réussies remplissent une pluralité de fonctions. (Il est utile) ... de distinguer différentes finalités qui peuvent avoir plus ou moins d'importance selon les cas considérés :*

*a) **une finalité « déontologique »** : rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en oeuvre et sur les résultats qu'elle a obtenus. Cette dimension recouvre donc à la fois l'amélioration de l'« imputabilité » des systèmes d'action publique (notion correspondant au terme anglais *accountability*, au sens de capacité à rendre des comptes sur son action à une autorité de niveau supérieur ou à un public démocratique), la finalité informative et la finalité « démocratique » de l'évaluation.*

*b) **une finalité gestionnaire** : répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en oeuvre.*

*c) **une finalité décisionnelle** : préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique.*

*d) **une finalité d'apprentissage et de mobilisation** : contribuer à la formation et à la mobilisation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs.*

*En outre, sans que l'on puisse parler de finalité, l'un des rôles manifestes de l'évaluation est de favoriser les convergences de vue et la coopération entre des acteurs politiques ou administratifs autonomes engagés conjointement dans la conduite d'une action. »*

Les critères d'évaluation pris en compte par les instances d'évaluation témoignent, en tout cas, de la pluralité des points de vue de l'évaluation.

### Critères d'évaluation pris en compte par les instances

<b>Niveau Politique évaluée</b>	<b>Satisfaction</b>	<b>Moyens objectifs/moyens</b>	<b>Efficacité objectifs/réalisations</b>	<b>Efficienc e moyens/efficacité</b>	<b>Impact objectifs/effets</b>	<b>Pertinence</b>	<b>Cohérence</b>	<b>Mise en œuvre et usages</b>
1. Politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine				<b>X</b>				<b>X</b>
2. Programme «Nouveaux services-emplois jeunes» dans le champ de la jeunesse et des sports				<b>X</b>			<b>X</b>	
3. Mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>			<b>X</b>	
4. Politique de lutte contre le sida	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>		
5. Logement social dans les DOM	<b>X</b>							
6. Formation continue des agents de l'État	<b>X</b>	<b>X</b>	<b>X</b>				<b>X</b>	<b>X</b>

7. Politiques de développement rural			X	X		X	X	
8. Politique de contrôle-sanction en matière de sécurité routière	X		X					X
9. Fonds structurels et politiques régionales		X	X	X	X	X	X	X
10. Service public des déchets ménagers		X	X	X	X		X	X
11. Aides aux très petites entreprises		X	X			X		X
12. Recours à des opérateurs externes en matière de politiques d'emploi					X	X		X
13. Transport combiné rail/route		X		X				X
14. Etude de faisabilité d'une évaluation des politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins			X	X	X		X	

*Source : CNE – Rapport d'activité 2000 -2002*



## 2. Une démarche fondamentalement politique

Toute politique publique suppose une décision politique et toute évaluation d'une politique publique emprunte à cette réalité.

La place de l'évaluation des politiques publiques est un enjeu évidemment politique.

**Pour vos rapporteurs, l'évaluation des politiques publiques est un élément essentiel dans le choix des modalités de gouvernance, tant par son objet, que par sa dimension, essentiellement participative.**

Il faut **reconnaître pleinement cette composante essentielle de l'évaluation des politiques publiques et en tirer toutes les conséquences procédurales et organisationnelles**. L'évaluation doit être conformée de sorte qu'elle permette de **répondre aux différents aspects de la demande sociale** dont, dans un pays comme le nôtre, le contexte est **fondamentalement démocratique**.

Dans cette optique, **l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques est un enjeu essentiel**. Elle doit être cohérente avec les principes politiques qui sont les nôtres. Pour être efficace, cette institutionnalisation doit aussi être adaptée aux réalités de notre organisation politique et administrative : elle doit **tenir compte des caractéristiques des actions publiques** et, en particulier, des **conditions concrètes** dans lesquelles elles sont pilotées et mises en œuvre.

### *a) Pour une évaluation ouverte*

Pour mettre l'évaluation **au service du fondement démocratique** qui est celui de notre organisation politique, il faut attacher **la plus grande importance au problème de l'institutionnalisation** de l'évaluation et en choisir **les modalités conformes aux principes démocratiques**.

A cet effet, il faut promouvoir un système **d'évaluation ouvert**, tant **au stade de la formulation des saisines** qu'à celui du **pilotage de l'évaluation** et du **contrôle de ses suites**.

Dans un régime politique démocratique, il existe une sorte de demande naturelle d'évaluation, constituée des personnes et autorités intéressées par la décision publique. Cette demande doit pouvoir s'exprimer pleinement.

*b) Pour une évaluation puissante*

Pour **tenir compte des conditions** concrètes d'élaboration et **de mise en œuvre des politiques publiques**, il faut reconnaître qu'elles sont caractérisées par la **prééminence** d'un acteur, **l'exécutif** au sens large, qu'il s'agisse du Gouvernement ou des exécutifs locaux, et **par la fréquente complexité des systèmes et des problèmes** concernés. Les modalités d'organisation de l'évaluation des politiques publiques doivent être adaptées à ces caractéristiques.

Ainsi, **l'évaluation doit**, d'abord, pouvoir **produire davantage d'expertise** que ce que l'organisation administrative traditionnelle est susceptible d'apporter. A cet effet, elle doit mobiliser les acteurs en charge des politiques publiques, mais aussi les experts et les publics concernés par les actions publiques.

L'évaluation doit, aussi, **remédier à la situation concomitante** « **d'expertise sans contrôle** » et « **de contrôle sans expertise** » qui est, selon l'heureuse expression de MM. Quermonne et Rouban, l'une des caractéristiques majeures de notre système politico-administratif.

**L'organisation du dispositif** d'évaluation doit être **conçue de sorte que les réticences technocratiques puissent être surmontées**, ce qui suppose que **les conditions de l'animation de l'évaluation** le permettent et que **les préalables nécessaires à tout travail d'évaluation soient réunis**. Ces considérations, abstraites en apparence, ont des prolongements concrets :

- le dispositif d'évaluation des politiques publiques doit être proche des acteurs de ces politiques afin que ceux-ci intègrent pleinement l'existence d'un système d'évaluation des politiques publiques mises en œuvre par eux ;
- l'accès aux données de l'expertise revêt une importance particulière et appelle la mise en place des prérogatives nécessaires à la réunion des données administratives.

\*

\*       \*

**Pour vos rapporteurs, les deux composantes de l'évaluation des politiques publiques que sont sa contribution à la compréhension de l'action publique et son rôle de point d'ancrage à une démocratie plus participative sont inséparables et constituent le socle à partir duquel l'instauration d'une évaluation dotée enfin de l'élan nécessaire peut être entreprise.**

Le développement de l'évaluation des politiques publiques est ainsi lourd d'enjeux politiques. Il faut y insister et le présent rapport n'entend pas le dissimuler. Au contraire, ses analyses et ses propositions témoignent pleinement de cette donnée.

## II. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, UNE ENTREPRISE RIGOREUSE

Les objectifs de l'évaluation des politiques publiques supposent, pour être atteints, que soient réunies **un certain nombre de conditions**. Certaines d'entre elles dessinent **une véritable déontologie** de la conduite des évaluations ; **d'autres ont un caractère plus pratique** et visent à ce que les processus d'évaluation produisent leur plein effet.

### *A. L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES APPELLE LE RESPECT D'UNE VÉRITABLE DÉONTOLOGIE*

L'évaluation des politiques publiques est exposée au **risque permanent d'instrumentalisation** au service d'un message politique particulier. Cette dérive peut être voulue ou subie, selon qu'elle résulte d'instructions ou simplement de biais en lien avec des modalités d'organisation qui prédétermineraient les résultats de l'évaluation.

Pour éviter ces écueils, **une série de principes**, composant une sorte de déontologie, **doivent être posés afin que l'évaluation soit indépendante**. En plus des règles qu'appelle cet objectif, le **pluralisme** et la **transparence** ressortent comme des garanties essentielles dans cette perspective.

#### **1. Lignes directrices : appliquer à l'évaluation une véritable déontologie**

**Instrument d'intelligence des décisions publiques**, l'évaluation des politiques publiques, **entreprise singulière**, doit, pour atteindre ses objectifs, **respecter un corps de principes, une véritable déontologie**.

La littérature sur l'évaluation des politiques publiques est unanime à reconnaître cette exigence. La **conduite d'une évaluation suppose de dérouler un processus particulier et**, surtout, de **respecter un certain nombre de critères** qui sont autant de garanties que les finalités de l'évaluation – dans ses deux composantes, démocratique et cognitive – seront atteintes.

Trois **critères** sont usuellement mis en exergue : l'**indépendance**, le **pluralisme** et la **transparence**.

Ces critères, on le reconnaîtra, ne sont pas très différents de ceux qu'on exige d'un classique processus d'audit ou de contrôle.

Cependant, deux nuances sont à souligner. L'**évaluation réclame** plus systématiquement, **du fait de son objet, un réel pluralisme**, qu'il soit de **compétences** (on parlera alors souvent de **pluridisciplinarité**) ou de **points de vue** que, pour les mêmes raisons, les préoccupations d'audit ou de contrôle ignorent en général. Par ailleurs, **par sa dimension démocratique**, elle appelle, plus que le contrôle ou l'audit, un **haut niveau de participation des citoyens et de transparence**.

Ces critères conduisent, en général, à mettre en évidence **la nécessité d'organiser formellement la conduite des évaluations**. L'**évaluation des politiques publiques au sens du présent rapport appelle une institutionnalisation élaborée**.

A ce titre, il convient de définir les différents acteurs de l'évaluation, en partant des objectifs poursuivis par elle, et de préciser leur rôle et leurs prérogatives. Cette **nécessaire organisation** revêt un **aspect technique** : il s'agit alors de prévoir une procédure efficace, ce qui suppose d'agencer en ce sens les différentes étapes du processus d'évaluation. Mais elle a **surtout une dimension déontologique**. L'évaluation doit être respectueuse de principes, à défaut, ses finalités ne sauraient être pleinement garanties.

Jusqu'à présent, cet impératif n'a **pas trouvé de traduction concrète dans notre droit positif**, excepté, sur certains points, par voie de circulaires. **Vos rapporteurs estiment qu'il conviendrait de remédier à cette lacune** et de consacrer également les quelques principes nécessaires à une évaluation satisfaisante.

C'est à ces principes que sont consacrés les développements de la présente section.

Le respect des critères d'indépendance, de pluralisme et de transparence conduit, le plus souvent dans la littérature consacrée à l'évaluation, à **se focaliser sur le rôle des instances d'évaluation** et à recommander, en particulier, que la conduite des évaluations soit confiée à des *instances* respectant, dans leur organisation, les critères d'indépendance et de pluralisme, tandis que le souci d'assurer sa transparence et sa dimension participative s'accompagne de la consécration de quelques règles de fonctionnement de ces instances.

Il semble à vos rapporteurs que **cette attention est justifiée**, mais qu'**il est nécessaire de préciser également d'autres aspects de**

## **l'organisation de l'évaluation des politiques publiques afin de donner à ces critères leur pleine efficacité.**

Avant que d'exposer les recommandations découlant de cet objectif, il faut lever une hypothèque de principe. Il existe une tendance, dans la doctrine, à souhaiter que l'autonomie du processus d'évaluation des politiques publiques soit consacrée. Les grands principes ici abordés tendent à consolider celle-ci. Cependant, si, **pour vos rapporteurs, l'indépendance des évaluateurs doit être pleinement reconnue, il serait contre-productif d'en tirer des conclusions excessives.** Il apparaît, en particulier, que celles qui ont conduit, dans le passé, à confier l'animation de l'évaluation des politiques publiques à des acteurs sans liens directs avec les processus d'action et de décision publiques, constituent une traduction regrettable d'une préoccupation, quant à elle légitime, de garantir l'indépendance de l'évaluation. En bref, la reconnaissance de l'indépendance ne doit pas être pervertie en une complète autonomie. Si celle-ci doit être entière s'agissant des méthodes, elle doit céder le pas afin que le système d'évaluation soit à même de mieux répondre à la demande d'évaluation et, ainsi, échappe à la dérive de l'académisme.

### **2. Les acteurs de l'évaluation doivent être indépendants et pluralistes**

Cette exigence est souvent traduite, a-t-on remarqué, par l'importance accordée à la **constitution d'instances d'évaluation**. Il convient pour autant de **ne pas négliger les autres animateurs de l'évaluation** que sont les **commanditaires** et les **pilotes de l'évaluation**.

Pour vos rapporteurs, l'autonomie de l'évaluation des politiques publiques revêt **trois significations** : une « **autonomie-indépendance** », qui correspond à l'ambition de formuler un jugement objectif, ou, au moins, non suspect de complaisance ; une « **autonomie-spécificité** » **qui accole à chaque projet d'évaluation un objet ou un objectif propre** ; une « **autonomie-participation** », qui doit permettre à l'ensemble des intéressés de participer au processus. Ces trois composantes de l'évaluation militent pour la consécration d'une **évaluation pluraliste et indépendante**.

Cela **ne suppose pas seulement**, comme on y insiste trop exclusivement, **que chaque acteur de l'évaluation réunisse ces propriétés. Il faut aussi que la chaîne de l'évaluation soit organisée de sorte que le pluralisme et l'indépendance soient garantis.**

Cette dernière préoccupation implique de tourner le dos à des architectures de l'évaluation tombant dans le piège du technocratisme pour promouvoir une évaluation plus dynamique, car répondant mieux à la demande naturelle d'évaluation, tout en demeurant respectueuse de la nécessaire déontologie de l'évaluation.

a) *Le pluralisme, un impératif aux implications diverses*

La **constitution**, au coup par coup, d'**instances d'évaluation** est, en général, la première recommandation doctrinale tirée de la préoccupation d'assurer à l'évaluation une **dimension pluraliste**. Vos rapporteurs souhaitent y ajouter des recommandations issues de leurs propres réflexions : il faut, pour donner toute sa vitalité au dispositif d'évaluation, diversifier ses acteurs dans le sens d'une participation effective de la demande d'évaluation à son animation.

(1) Des instances d'évaluation au service du pluralisme

**La constitution d'instances d'évaluation répond à deux objectifs : éviter les pièges de l'auto-évaluation et refuser le point de vue univoque, la pensée unique, au profit d'une pluralité d'approches.**

Pour vos rapporteurs, l'organisation de l'évaluation des politiques publiques implique donc, en premier lieu, que **les fonctions des instances d'évaluation soient reconnues**. Il faut ainsi, d'abord **prévoir le principe de l'intervention de telles instances** dans le déroulement des évaluations.

Dans une conception du **pluralisme** où celui-ci a en particulier pour fonction d'assurer la **confrontation des opinions informées**, il paraît en outre **exclu d'imaginer qu'une instance d'évaluation constituée une fois pour toutes puisse permettre de satisfaire cet objectif**. Cette donnée plaide donc pour une autre recommandation : **la constitution, au coup par coup, des instances en charge de l'évaluation**, en fonction du projet d'évaluation lui-même.

C'est du reste ainsi qu'ont été, en pratique, constituées les instances réunies dans le cadre de la procédure d'évaluation interministérielle mise en place à partir de 1998.

**Au-delà d'une reconnaissance de ses fonctions, il faut, pour que l'instance d'évaluation constitue effectivement un organe autonome, que soient garantis, outre son indépendance, on y revient plus après, son pluralisme.**

**L'objectif de pluralisme suppose principalement que la composition de l'instance respecte quelques règles.** A cet égard, l'essentiel est que la composition de l'instance permette **une réelle confrontation des points de vue** des responsables directs de la mise en œuvre de la politique et des points de vue extérieurs (experts du domaine, acteurs sociaux concernés par la politique en tant que partenaires ou « bénéficiaires »...). Il faut, par conséquent, **établir des règles générales de composition** des instances **garantissant la diversité des origines de leurs membres et la représentation**

**pluridisciplinaire indispensable.** En l'état actuel de l'évaluation, ces exigences ne sont pas pleinement prises en compte.

Enfin, il faut **aussi reconnaître**, comme le repérait bien le « Petit guide de l'évaluation » du Conseil scientifique de l'évaluation dès le début des années 1990, que *l'instance d'évaluation doit être plus qu'un comité de pilotage*. En particulier, elle doit **bénéficier d'une large responsabilité** dans le cadre du mandat écrit du commanditaire. Elle doit conduire l'évaluation, c'est-à-dire mener à son terme le projet d'évaluation et suivre les différents travaux nécessaires. **C'est aussi à elle qu'il revient de répondre aux questions posées** par le mandat d'évaluation, **de formuler des conclusions générales et, le cas échéant, des propositions.**

(2) Un principe dont la portée doit être étendue

Dans l'organisation de l'évaluation, il est légitime de mettre en évidence le rôle des *instances d'évaluation*. Pourtant, vos rapporteurs entendent insister sur **l'idée que le pluralisme de l'évaluation conduit à porter l'attention sur d'autres éléments, aussi fondamentaux, qui, jusqu'à présent, ont été trop absents des modalités d'institutionnalisation de l'évaluation.**

**L'insuffisante portée donnée à l'impératif de pluralisme dans l'organisation actuelle de l'évaluation des politiques publiques** se traduit, en particulier, dans la distribution des rôles des acteurs en charge de l'évaluation. Cette distribution ne doit pas ignorer les demandeurs d'évaluation.

En l'état, à côté des *instances d'évaluation*, le **Conseil national de l'évaluation (CNE)** joue un rôle pivot. La composition du CNE, déterminée à partir de critères d'appartenance à des organismes donnés ou à des milieux professionnels, traduit une certaine foi dans l'efficacité d'aréopages réunissant ce qu'il est convenu d'appeler des « sages ». Ce parti pris présente de grands inconvénients, s'agissant d'une mission réclamant des compétences demandant, au coup par coup, une technicité adaptée. En outre, lorsque la fonction de l'organisme consiste à intervenir sur des sujets controversés et variés, une composition figée est un lourd handicap. Enfin, la composition d'un organe comme le CNE, marquée par le souci de modérer les discussions éventuelles suscitées par les travaux des instances et n'assurant pas de représentation suffisante des personnes directement intéressées à l'évaluation, n'est pas propice à une évaluation vivante.

**Vos rapporteurs sont favorables à une réforme en profondeur des conditions de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques.** Leurs propositions sont présentées en détail ultérieurement dans le rapport. Dès ce stade, ils soulignent la nécessité de construire une architecture de l'évaluation retenant l'intervention d'acteurs plus diversifiés

qu'aujourd'hui. En soi, cette architecture représenterait une organisation plus respectueuse du pluralisme.

Ils se démarquent ainsi **d'une conception**, parfois défendue, **selon laquelle un organisme unique composé de membres *ne varietur* pourrait se voir chargé une fois pour toutes**, et sur tous les sujets, **d'un rôle central dans l'animation de l'évaluation, non plus qu'à la tendance, souvent suivie, de « technocratiser » l'évaluation** en en confiant le pilotage exclusivement à des « sages ». Les **organes chargés de l'animation et du pilotage de l'évaluation** doivent à leurs yeux être **pluralistes**, ce qui implique non seulement qu'ils soient **composés en accord avec ce principe**, mais encore qu'ils soient réellement **pluriels**.

Dans cette dernière perspective, il convient de **dépasser les modalités actuelles d'organisation de l'évaluation** qui attribuent à un couple formé, d'un côté, d'un aréopage de sages, de l'autre, d'instances expertes, la responsabilité d'animer l'évaluation des politiques publiques.

S'il est indispensable qu'une autorité-gardienne de l'évaluation intervienne dans le dispositif, afin, notamment, de veiller à l'observation des bonnes pratiques, et que les travaux d'évaluation soient conduits par des organes « *ad hoc* », adaptés à chaque projet évaluatif, **la fonction d'animateur de l'évaluation doit être attribué à des organismes ménageant mieux l'implication des différents demandeurs d'évaluation**, dont le rôle doit être plus actif que celui qu'implique la seule dévolution d'un droit de saisine.

C'est pourquoi vos rapporteurs jugent **souhaitable d'intercaler dans le dispositif un échelon supplémentaire**. Celui-ci serait destiné à favoriser l'association effective de la « demande » d'évaluation aux processus de mise en œuvre de l'évaluation. Cet échelon prendrait concrètement la forme d'organismes eux-mêmes pluralistes. Composés en fonction des objectifs poursuivis par l'évaluation des politiques publiques, qui supposent la participation des différentes « personnes concernées » et qualifiées, ils réuniraient des membres divers par leur origine.

**Le pluralisme doit également s'appliquer aux commanditaires de l'évaluation**. Dans le passé, cette préoccupation, sans être totalement absente, s'est incarnée dans des choix critiquables. On ne peut que considérer comme une anomalie la mise à l'écart du **Parlement**. **Vos rapporteurs n'imaginent pas que l'évaluation des politiques publiques puisse connaître une institutionnalisation réussie sans que celui-ci soit étroitement impliqué**. Ils estiment **d'ailleurs** qu'il est souhaitable **d'ouvrir plus largement l'évaluation et que les citoyens puissent, dans certaines conditions, y accéder**.

Enfin, même si les **fonctions de régulateur** de l'évaluation qu'ils proposent de confier à un organisme, créé sous la dénomination de « Haute



Autorité de l'Évaluation », peuvent s'accommoder d'une composition plus spécifique, cet organisme devra pouvoir réunir les compétences nécessaires au bon exercice de ses missions – c'est-à-dire des membres aux compétences diversifiées.

*b) Une nécessité, l'indépendance*

Dans l'architecture institutionnelle proposée par vos rapporteurs, il importe tout particulièrement de veiller à l'indépendance de deux acteurs : les *instances d'évaluation* et l'autorité-gardienne de l'évaluation. Pour ce qui est de l'échelon chargé de l'animation de l'évaluation, l'autorité-gardienne de l'évaluation, la question de l'indépendance est moins primordiale que celle de sa capacité à fonctionner régulièrement et selon un principe d'équilibre.

- (1) Pour une stricte indépendance des instances d'évaluation et de l'autorité-gardienne de l'évaluation

Les développements ci-après, centrés sur les instances d'évaluation, sont naturellement applicables à l'autorité-gardienne de l'évaluation.

Le pluralisme des origines des membres de l'**instance d'évaluation** serait, bien sûr, la première protection de **son indépendance**, mais, celle-ci suppose également que l'instance puisse **bénéficier d'un certain nombre de garanties** de principe. Elle doit **être à l'abri d'instructions** de quelque origine que ce soit.

**Cette protection doit bénéficier à chacun de ses membres.** Cette recommandation s'impose même si la composition des instances doit permettre une forme d'implication des institutions et des personnes intéressées aux politiques publiques. Il peut être difficile de concilier indépendance et implication. Cependant, il est souhaitable que les membres de l'instance, quelle que soit leur origine, ne se comportent pas en son sein comme les représentants d'un mandant quelconque, afin que l'instance puisse acquérir et développer une culture d'indépendance. On peut, à cet effet, prévoir que les membres de l'instance soient déliés de tout mandat de la part des autorités dont ils émanent et qu'un statut protecteur leur soit assuré.

Pour revenir à l'**instance elle-même**, **ses travaux doivent pouvoir rester confidentiels si elle le souhaite**, ce qui ne signifie pas qu'elle soit systématiquement fermée à l'extérieur. Au contraire, il est justifié d'organiser des rendez-vous réguliers entre le commanditaire et l'instance. Sauf exception, **cette confidentialité doit céder une fois les travaux achevés**, l'utilité et la déontologie de l'évaluation commandant qu'elle soit la plus transparente possible. Plus encore, **l'instance doit pouvoir compter sur la publication de ses travaux**. Celle-ci doit être garantie et échapper au bon vouloir du commanditaire.

Mais, **aux yeux de vos rapporteurs, l'indépendance de l'instance n'aurait pas toute sa signification si celle-ci devait ne pas être dotée des moyens nécessaires**, considération trop fréquemment mésestimée dans la littérature sur l'évaluation des politiques publiques. **Ces moyens peuvent être financiers**. Même si le coût de l'évaluation doit rester raisonnable, il est souhaitable que **l'instance dispose d'un budget délégué**. **En outre, la participation à une instance d'évaluation doit être un investissement à temps plein**, ce qui **justifie une rémunération** à due proportion et **une série de dispositions concrètes destinées à faciliter la mobilité vers l'instance et les retours à partir de l'instance**. **D'autres moyens** doivent être mentionnés. L'instance d'évaluation doit pouvoir **accéder à l'ensemble des données nécessaires à ses travaux**. Un droit d'accès aux documents administratifs et financiers publics et privés doit lui être reconnu ainsi, le cas échéant, qu'aux tiers, prestataires de services, agissant pour son compte. Ce droit doit pouvoir s'exercer pleinement, c'est-à-dire qu'il doit être compris aussi largement que la protection des secteurs traditionnellement secrets le permet et pouvoir être sanctionné par le recours à un juge. En ce domaine, il convient de s'inspirer des solutions apportées par la loi organique sur les lois de finances. L'importance des données statistiques pour l'évaluation conduit à porter une attention particulière aux conditions d'accès aux données pertinentes. Un **droit d'accès gratuit aux données disponibles** doit être reconnu à l'instance. Il faut **l'étendre aux travaux à façon**. De ce point de vue, le directeur général de l'INSEE doit être désigné comme « l'interlocuteur-garant » de l'instance.

(2) Pour une autonomie de l'échelon d'animation de l'évaluation

Dans le schéma proposé par vos rapporteurs, **l'échelon d'animation de l'évaluation** est destiné à **regrouper les différentes parties prenantes naturelles à l'évaluation** : les demandeurs d'évaluation, les experts, les acteurs des politiques publiques...

Dans les faits, il peut être difficile de concilier cette volonté et la consécration d'un principe de totale indépendance de cet échelon.

Pour autant, le bon fonctionnement de celui-ci suppose que l'exercice de ses attributions ne soit pas grippé par des confrontations incessantes engendrées par les conflits d'objectifs de ses membres, ce qui pourrait advenir s'ils devaient se comporter comme de simples représentants d'intérêts préexistants.

Il doit être entendu qu'aucune instruction ne puisse leur être donnée et, lorsque c'est nécessaire, il faut organiser un statut protecteur des personnes qui pourraient être exposées à des pressions. Il en va ainsi tout particulièrement pour les fonctionnaires appelés à participer aux organismes chargés de l'évaluation des politiques publiques, que ce soit à l'échelon d'animation ou à celui de la réalisation des évaluations.

### **3. Le respect de certaines règles de fonctionnement axées sur la transparence**

Il apparaît, à tous égards, essentiel que la **conduite des évaluations** soit totalement **transparente**.

La **transparence** doit d'abord s'appliquer à la composition et au fonctionnement de l'**instance d'évaluation**.

**Transparence de la composition**, car l'on ne peut accepter la posture selon laquelle la composition de l'instance est sans effet sur ses conclusions. Il importe de pouvoir identifier les auteurs de l'évaluation. Comme l'indique le « petit guide » du Conseil scientifique de l'évaluation : « *Quel que soit le dispositif choisi, celui-ci doit permettre d'imputer clairement l'évaluation à un auteur (collectif ou individuel), qui en assume la responsabilité...* ».

**Transparence du fonctionnement** afin que ne se produisent pas dans le déroulement des travaux de l'instance les phénomènes, courants dans la vie des organisations, de confiscation de l'information, mais aussi parce que les membres de l'instance doivent être en situation de responsabilité. On a vu que si, idéalement, les *instances d'évaluation* devaient être des lieux où, par la délibération, des conclusions raisonnables sont déduites des analyses effectuées, un risque permanent existe : celui de voir les instances constituer un lieu de médiation de différents intérêts qu'il conviendrait d'accommoder.

On ne peut exclure que les instances deviennent des lieux de négociation<sup>1</sup>.

Ainsi, **une exigence minimum d'exposé public des points de vue semble s'imposer**.

La **transparence** doit aussi caractériser **le rapport** de l'*instance d'évaluation*.

Les recommandations du Conseil scientifique de l'évaluation rappellent à juste titre cette exigence. Selon ces recommandations, tout rapport d'évaluation devrait comprendre les éléments suivants :

- « *des éléments d'information suffisants sur la politique évaluée, l'historique des mesures examinées, l'analyse des textes établissant ces mesures, l'exposé des objectifs du gouvernement, des éléments de cadrage statistique, etc.*

---

<sup>1</sup> *Même s'il ne concerne pas un organisme d'évaluation « canonique », ce reproche a été récemment formulé par le Secrétariat général du Gouvernement à propos du comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics (v. infra).*

- un **exposé méthodologique** rappelant les différentes étapes de l'évaluation depuis l'élaboration du projet initial jusqu'à la rédaction du rapport final... Les principaux choix méthodologiques effectués par l'instance et les évolutions successives du projet doivent être lisibles dans le rapport.

- un **bref compte rendu des études réalisées** : le rapport ... doit ... mettre en évidence l'apport propre de chacune de ces études dans les réponses apportées par l'instance au questionnaire évaluatif.

- **des développements informatifs** : le rapport d'évaluation comporte des parties descriptives, éventuellement extraites des études soumises à l'instance, qui, sans répondre directement au questionnaire évaluatif, constituent par elles-mêmes des informations utiles aux décideurs.

- **des raisonnements bien identifiés** : le cœur du rapport de l'instance d'évaluation est constitué par l'exposé des arguments et raisonnements conduisant aux conclusions. La rédaction doit en être claire, fût-ce au prix d'un certain didactisme ; le style allusif doit être évité ; les différentes questions abordées séquentiellement, dans un ordre logique. Lorsque l'argumentation s'appuie sur des résultats d'études précis, les renvois aux documents de base doivent être systématiques.

- **des recommandations dont le statut doit être clarifié** :

Les rapports d'évaluation comprennent généralement des recommandations ou des propositions de réforme de la politique évaluée. Le statut de ces prises de positions doit être précisé : s'inscrivent-elles directement dans le prolongement des réponses apportées au questionnaire évaluatif, ou ne font-elle que refléter l'opinion des membres de l'instance ? Faut-il les considérer comme des recommandations fermes techniquement nécessaires, comme des propositions de nature politique ou comme de simples orientations devant donner lieu à de nouvelles études ? Il n'est pas exclu que le rapport établisse une distinction entre les préconisations qui font l'unanimité de l'instance d'évaluation et celles pour lesquelles de fortes divergences se sont manifestées. Dans tous les cas, la nature du lien entre des diverses formes d'affirmations normatives et le contenu de l'évaluation doit apparaître clairement au lecteur, ce qui implique au minimum des références explicites aux raisonnements développés dans le corps du rapport ».

## **B. UNE ACTIVITÉ « PROFESSIONNELLE »**

Sans être systématiquement marquée par une extrême complexité, **l'évaluation des politiques publiques appelle**, tant pour la conduite de son processus que pour les travaux auxquels elle donne lieu, la **maîtrise d'un ensemble de techniques**.

## 1. Une activité exigeante en expertise

**L'une des spécificités de l'évaluation des politiques publiques est sa technicité. Un réel professionnalisme est requis aux différents stades de la démarche d'évaluation. Cette caractéristique emporte des conséquences qu'il faut prendre en compte pour assurer le succès de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques.**

L'abondante **littérature sur les « bonnes pratiques »** de l'évaluation témoigne, en soi, de **l'existence d'une expertise de l'évaluation, du point de vue tant de la gestion de la démarche que des travaux qu'elle implique**. Le développement et la diffusion des méthodes de l'évaluation ont d'ailleurs occupé une place reconnue, mais insuffisamment défendue (v. le chapitre 2) dans les différentes tentatives d'institutionnalisation de l'évaluation.

**Chacun des stades de l'évaluation** réclame en effet une **réelle maîtrise technique** et le **processus d'évaluation lui-même doit être correctement organisé**.

*a) L'organisation du dispositif d'évaluation ne doit pas être laissée au hasard*

Cette **organisation** suppose de **bien structurer les différentes étapes de l'évaluation** ainsi que les **relations entre les acteurs de chaque projet évaluatif**. La littérature consacrée à l'évaluation admet généralement qu'il n'existe pas de configuration unique. Cependant, il existe un cadre théorique des « bonnes pratiques ».

**Vos rapporteurs considèrent qu'il est souhaitable aujourd'hui de codifier les principes essentiels qui en découlent**. Cette codification ne s'appliquerait évidemment qu'aux seules évaluations réalisées dans le cadre du système institutionnel proposé dans le présent rapport. Les principes retenus pourraient en outre servir de référence aux évaluations informelles réalisées en dehors du système institutionnel ici proposé. Elle est nécessaire à leurs yeux en raison de l'importance des choix d'organisation et de leurs effets sur la nature même des évaluations.

Pour illustrer l'importance des choix à effectuer, on peut mentionner :

- le choix entre un **dispositif complet**, qui conduit à **distinguer le commanditaire, l'animateur de l'évaluation, l'instance d'évaluation, les prestataires de services** et, idéalement, une **autorité gardienne des méthodes**<sup>1</sup> et un dispositif **plus restreint**.

---

<sup>1</sup> *Le commanditaire est le demandeur de l'évaluation, en même temps que son destinataire ; le rôle de l'animateur de l'évaluation est a minima d'assurer le lien*

• le choix sur la définition des rôles des **différents intervenants**. Ceux-ci **doivent être organisés** et, de ce point de vue, **plusieurs choix sont à effectuer**. Parmi les principaux sont à mentionner le jeu de relations entre le commanditaire et l'instance d'évaluation et, en particulier, l'intervention, ou non, du commanditaire dans la composition de l'instance, ou encore les compétences pour déterminer la publicité des travaux d'évaluation ou les recommandations.

**Ces choix représentent des enjeux importants. Toute institutionnalisation** de l'évaluation des politiques publiques **doit traiter de ces questions en privilégiant des solutions** reposant sur les critères fondamentaux mentionnées plus haut.

*b) Chaque étape de l'évaluation appelle une forme d'expertise*

La maîtrise dans l'agencement du processus évaluatif suppose de définir **plusieurs étapes de l'évaluation** qui, **chacune, appelle une forme d'expertise**.

(1) La définition du projet évaluatif

Ainsi, par exemple, la **définition de l'évaluation**, premier stade du processus, implique de posséder l'art de préciser le « projet d'évaluation ». Une grande attention doit notamment être portée à la **formulation de la question évaluative** et la littérature sur les méthodes insiste sur les pièges à éviter à ce moment crucial.

(2) Le déroulement de l'évaluation

De même, le **déroulement de l'évaluation** suppose très souvent que l'instance soit en mesure de **maîtriser une palette assez large de techniques et de savoirs**, l'évaluation mobilisant souvent des connaissances et des approches relevant d'une variété de disciplines. Il importe aussi que l'instance d'évaluation soit à même d'animer l'évaluation sur le terrain, c'est-à-dire d'établir des relations étroites avec les différents acteurs de la politique évaluée.

Le **présent rapport n'est pas destiné à exposer** en détail les **méthodes** que l'évaluation des politiques publiques doit mobiliser. Quelques grands critères seulement concernant l'organisation et le fonctionnement de l'évaluation sont abordés dans la mesure où ils permettent d'identifier les choix pertinents d'institutionnalisation de l'évaluation.

---

*entre le commanditaire et l'instance ; l'instance d'évaluation procède à l'évaluation en recourant éventuellement à des prestataires extérieurs ; l'autorité gardienne des méthodes est chargée de l'audit de l'évaluation.*

Cependant, les développements qui précèdent ont semblé s'imposer à vos rapporteurs pour **mettre en évidence que l'évaluation** des politiques publiques, **étant une activité exigeante** en termes de méthode et d'expertise, **il faut tirer de cette caractéristique les conséquences** qu'elle impose.

## 2. Des implications fortes

Hormis la nécessité d'institutionnaliser soigneusement l'évaluation, sa technicité comporte plusieurs autres implications concrètes. Elle renforce la nécessité du pluralisme. Elle appelle à souhaiter le développement de capacités d'expertise qui, aujourd'hui, malgré quelques progrès, restent insuffisantes.

### *a) Des animateurs de l'évaluation nécessairement pluriels*

Une **première conséquence** de la technicité de l'évaluation des politiques publiques doit être tirée. **Chaque projet évaluatif pose une question particulière.** Les formes d'institutionnalisation de l'évaluation doivent en tenir compte. Il faut, en particulier, **privilégier une institutionnalisation souple plutôt qu'une institutionnalisation monolithique.**

Plusieurs ordres d'arguments développés dans d'autres sections du présent rapport viennent à l'appui de cette recommandation. La spécificité technique de chaque projet d'évaluation s'y ajoute.

Cette conclusion, qui est celle de la totalité des travaux théoriques sur l'évaluation consultés par vos rapporteurs, ainsi que celle des personnes interrogées par eux sur ce point, appelle à une **inversion de certains choix effectués jusqu'à présent** pour institutionnaliser l'évaluation des politiques publiques.

Certes, il faut confirmer la nécessité d'organiser, au coup par coup, des instances d'évaluation en charge des différentes évaluations mises en œuvre. Mais, **à l'attribution à une enceinte unique composée d'un aréopage de « sages »** de la charge d'**animer** l'évaluation, il faut, selon vos rapporteurs, **préférer une institutionnalisation en forme de « toile d'araignée »** rapprochant les vecteurs de l'évaluation des lieux d'exercice des politiques publiques.

Cette solution, qui offre plusieurs avantages, autorise en particulier un « formatage » plus fin de chaque enceinte en charge d'animer l'évaluation et, en particulier, une composition adaptée à chacun des grands domaines concernés.

*b) Des besoins en termes d'expertise*

Il faut, en outre, souligner à la fois **que le succès de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques réclame une formation adaptée et se trouve conditionnée à la capacité de trouver les ressources que chaque projet suppose.**

Il ne s'agit pas ici d'accréditer l'idée que l'évaluation des politiques publiques est une démarche technocratique. C'est tout l'inverse aux yeux de vos rapporteurs pour lesquels l'évaluation vaut avant tout par sa dimension politique. Cependant, **même au stade de la formalisation de la demande politique d'évaluation**, étape initiale du projet évaluatif, une **réelle maîtrise est nécessaire**. Cette nécessité, qui s'accroît à mesure qu'on parcourt la chaîne de l'évaluation, conduit à **deux recommandations pratiques** : le **développement d'une « expertise de l'évaluation »**, avec en conséquence la nécessité d'un effort de formation d'abord, et **la mise en place auprès des commanditaires de l'évaluation de moyens spécialisés ; la mobilisation, au service de l'évaluation des politiques publiques, des compétences nécessaires** aux autres étapes de l'évaluation.

Il serait **erroné de considérer**, sinon dans la conduite de la démarche, **que l'évaluation est une discipline intellectuelle pouvant revendiquer son autonomie**. Si l'évaluation peut se prévaloir de méthodes spécifiques, elle emprunte aussi à toutes les sciences sociales et cet éclectisme, qu'illustre la typologie des travaux réalisés par les instances d'évaluation, doit être reconnu.



### TYPES DE TRAVAUX MIS EN ŒUVRE PAR LES INSTANCES

	<b>Emplois jeunes J. et Sports</b>	<b>Ressource en eau</b>	<b>Emplois non marchands</b>	<b>Lutte contre le sida</b>	<b>Développement rural</b>	<b>Sécurité routière</b>	<b>Formation continue</b>
État de l'art et bibliographie		X		X	X	X	
Analyse des besoins				X	X		
Analyse coûts-avantages							
Modèles économétriques	X		X				
Analyse juridique		X				X	
Analyses financières ou budgétaires				X	X		
Analyses territorialisées		X		X	X	X	
Monographies et études de cas				X	X		X
Analyse sociologique des systèmes d'acteurs		X			X		
Analyse statistique/recensements				X	X		X
Enquêtes d'opinion/études auprès des bénéficiaires	X			X			X
Historique de la politique évaluée			X				
Analyse comparée		X	X	X		X	
Prospective		X					
Rapports d'inspection	IGAS	IGF		IGAS et IGF			X
Auditions	X	X	X	X	X	X	X

*Source : CNE – Rapport d'activité 2000-2002*

**Il reste que le développement de l'évaluation suppose**, d'une part, de **disposer d'unités maîtrisant les techniques propres à l'évaluation** et, d'autre part, de **diffuser la culture de l'évaluation** des politiques publiques auprès de l'ensemble des viviers de l'évaluation que sont les acteurs des politiques publiques, leurs « bénéficiaires » et les experts.

(1) Quelques progrès ont été réalisés

En ce qui concerne « l'expertise de l'évaluation », des progrès ont été réalisés. Comme on l'indiquera, un **certain nombre de commanditaires** naturels de l'évaluation **ont renforcé leurs capacités en ce domaine** et le développement des activités d'évaluation s'est accompagné d'**une formalisation des méthodes**, grâce à l'action successive du Conseil scientifique de l'évaluation et du Commissariat général du Plan.

De même, on peut relever **la constitution d'une capacité d'offre technique**. Un assez grand nombre de sociétés de conseil sont désormais présentes dans ce domaine. Une Société française de l'évaluation (SFE) a même été créée en juin 1999 avec pour vocation « de contribuer au développement de l'évaluation, de promouvoir son utilisation dans les organisations publiques et privées, de faire progresser les techniques et les méthodes et de favoriser le respect des règles éthiques et procédures ». La SFE se veut être un lieu de rencontre, de débat et de formation ouvert à l'ensemble des praticiens et des utilisateurs de l'évaluation des secteurs public et privé. Elle compte environ 300 adhérents dont une cinquantaine d'adhérents institutionnels. Les consultants privés représentent toutefois la part la plus importante de ses membres.

(2) La capacité technique d'évaluation reste trop limitée

Toutefois, il faut fortement **tempérer l'impression favorable associée aux développements qui précèdent**.

D'abord, comme on le verra dans la deuxième partie de ce rapport, **le renforcement des capacités des commanditaires n'a pas été général** et, lorsqu'il est intervenu, il n'a pas toujours été conduit avec la rigueur et le sérieux nécessaires.

Par ailleurs, **d'un point de vue quantitatif**, les **ressources disponibles** pour contribuer aux travaux d'évaluation des politiques publiques **restent sous-dimensionnées**. Une diffusion insuffisante de la culture de l'évaluation chez un certain nombre de prestataires « naturels » d'évaluation explique, pour beaucoup, cet état de fait. C'est vrai pour des organismes, comme les universités, pour lesquels les études et la recherche restent des activités privilégiées. Mais cette situation existe aussi, à un moindre titre, pour les trop rares « *Think tanks* » à la française. Elle se combine avec la modestie

des moyens de ces derniers, et, parfois, avec une position institutionnelle ambiguë pour limiter le développement de leurs activités d'évaluation.

### (3) Les voies de progrès

**Tout cela n'est pas irrémédiable.** Une demande d'évaluation restée jusqu'à présent insuffisamment structurée et développée ainsi que l'absence de réels moyens mis à son service constituent l'un des facteurs à prendre en compte. Le développement de la demande d'évaluation qui devrait résulter d'une institutionnalisation enfin réussie de celle-ci devrait susciter une offre qu'il faudra accompagner en rendant plus gratifiante la contribution à l'évaluation des politiques publiques. Mais, **des aménagements importants devront également intervenir pour favoriser la participation des ressources disponibles à l'effort d'évaluation.** Plusieurs mesures doivent être prises en ce sens :

- Vos rapporteurs souhaitent confier à une « **Haute Autorité de l'Evaluation** » la responsabilité de consolider et de diffuser la culture de l'évaluation. Elle devra être dotée des moyens correspondant à ces missions.

- La **formation à l'évaluation des politiques publiques** doit devenir une réalité, que ce soit dans les écoles d'administration où une formation minimum à l'évaluation doit être organisée, ou en tant que discipline du supérieur.

- **L'expertise nécessaire ainsi que les données indispensables à l'évaluation sont, globalement, monopolisées par le secteur public.** Il convient d'**organiser les conditions d'une meilleure diffusion** de ce qui doit être considéré comme un bien public.

- Les **moyens consacrés au développement de l'expertise indépendante doivent être mis à niveau.**

- Enfin, un **certain nombre de rattachements administratifs devraient être réexaminés.** Ils concernent des organismes tels que le CEPII, le Conseil d'analyse économique ou encore l'INSEE, pour lesquels l'insertion dans les hiérarchies ministérielles ne va pas de soi.

La **qualité de l'offre d'évaluation**, quant à elle, reste très inégale selon les témoignages recueillis par vos rapporteurs. Elle **ne se trouve que rarement contrôlée**, ce qui laisse **sans garantie de qualité** un grand nombre de travaux d'évaluation. Cette situation est particulièrement regrettable s'agissant d'une activité de haute technicité et **des solutions doivent être trouvées. Vos rapporteurs recommandent deux mesures.**

La **première recommandation** s'inspire des pratiques professionnelles en vigueur dans un assez grand nombre de métiers de

conseil<sup>1</sup>. Il faut instaurer une **procédure permettant de garantir et renforcer la déontologie des prestataires d'évaluation**, et en particulier de s'assurer de leur niveau de compétence technique. Cette procédure pourrait passer par la dévolution de cette compétence à la « **Haute Autorité de l'Évaluation** », précédemment évoquée pour assurer le rôle de « gardien de l'évaluation ». Celle-ci pourrait intervenir d'elle-même ou à la demande des commanditaires, en cas de défaillance manifeste des prestataires d'évaluation.

Mais **c'est plus globalement qu'il importe d'assurer « l'évaluation de l'évaluation »**. Cette préoccupation inspire la **seconde recommandation** de vos rapporteurs que certaines formules d'évaluation des politiques publiques mettent déjà en œuvre. Il conviendrait de **confier** à la « **Haute Autorité de l'évaluation** » la **tâche**, assurée par le Conseil National de l'Évaluation pour les travaux réalisés sous le régime de l'évaluation interministérielle des politiques publiques, ou encore confiée au Haut Conseil de l'Évaluation de l'école pour les évaluations réalisées dans ce champ, **d'apprécier la qualité des évaluations réalisées**.

**Idéalement**, cette appréciation **devrait s'appliquer à l'ensemble des évaluations**. **Cependant**, il faut **prendre en compte les difficultés pratiques et politiques** qu'engendrerait une mission aussi largement définie. A supposer que soit résolu le problème de l'identification des travaux d'évaluation, ce qui supposerait de mobiliser des pouvoirs d'investigation importants mais aussi d'être en mesure d'attribuer sans erreur la qualité d'« évaluations » aux travaux éventuellement concernés, la charge de travail de la « Haute Autorité » excéderait probablement le raisonnable. D'un point de vue plus politique, il paraît également peu envisageable de soumettre à cette obligation la totalité des évaluations effectuées, sans prendre en compte leur statut. Il est légitime qu'un certain nombre de travaux à caractère évaluatif soient réalisés sous le couvert de la confidentialité, qu'un domaine particulièrement sensible soit concerné ou qu'il soit question pour le commanditaire de disposer d'informations non destinées à une quelconque publicité. Ces considérations conduisent à **circonscrire le champ de « l'évaluation des évaluations »** dont vos rapporteurs souhaitent la mise en place. Ses contours en seraient les suivants : la « **Haute Autorité** » **évaluerait les évaluations rendues publiques et celles soumises à son appréciation par le commanditaire de l'évaluation** ; elle **pourrait**, en outre, **être saisie par le Gouvernement ou par le Parlement des évaluations** qui, **bien que non publiées, seraient mentionnées** dans le cadre des débats publics **comme fondant une décision ou une politique publique**.

---

<sup>1</sup> *Très récemment encore un Haut Conseil des commissaires aux comptes a été installé.*

### III. LE RESPECT DE QUELQUES RÈGLES PRATIQUES

L'organisation de l'évaluation des politiques publiques ne doit pas négliger **deux exigences pratiques primordiales** : l'impératif de qualité des travaux ; la nécessité de l'utilité.

#### A. UNE EXIGENCE DE QUALITÉ

**Les travaux d'évaluation doivent atteindre un haut niveau de qualité.**

**C'est dire d'abord que les travaux d'évaluation doivent respecter des normes.** De telles normes ont été définies par les milieux professionnels en charge de l'évaluation dans tous les pays où celle-ci s'est développée.

Ainsi, par exemple, le « *Joint Committee on standards for educational evaluation* » américain s'est attaché à définir un système de normes qui, adopté en 1981, comporte 30 critères.

#### LES NORMES ADOPTÉES PAR LE « « JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION » DES ÉTATS-UNIS

Les trente critères identifiés par le Comité peuvent être regroupés en quatre catégories :

**Les critères d'utilité** cherchent à garantir qu'une évaluation répondra aux besoins pratiques d'information des destinataires de l'évaluation. Ces critères incluent l'identification des destinataires, la crédibilité de l'évaluateur, la diversité et la sélectivité de l'information collectée, la capacité d'interprétation normative, la clarté du rapport, la diffusion du rapport, le fait que le rapport soit remis à temps et l'impact de l'évaluation.

**Les critères de faisabilité** cherchent à garantir qu'une évaluation sera réaliste, prudente, diplomatique, et « frugale » (*sic*). Ceci inclut des procédures pratiques, la viabilité politique, et un bon rapport coût/efficacité.

**Les critères déontologiques** cherchent à garantir qu'une évaluation sera conduite dans la légalité, dans le respect de l'éthique, et en prenant en considération le bien-être de ceux qui sont impliqués dans l'évaluation, aussi bien que de ceux qui sont affectés par ses résultats. Ceci inclut des obligations formelles, la gestion de conflits d'intérêt, une communication complète et franche des informations, le droit du public de savoir, le respect des droits de l'homme, les interactions humaines, un rapport rédigé de manière équilibrée, et le sens des responsabilités pour ce qui concerne l'affectation des deniers publics.

**Les critères d'exactitude** cherchent à garantir qu'une évaluation utilisera une information techniquement adéquate sur les caractéristiques de l'objet étudié, particulièrement lorsque ces caractéristiques déterminent sa valeur ou son mérite. Ceci inclut l'identification de l'objet, l'analyse du contexte, l'explicitation des objectifs et des procédures du programme, l'utilisation de sources d'information justifiables, des mesures valides, des mesures fiables, un contrôle systématique des données, une analyse de l'information quantitative, une analyse de l'information qualitative, des conclusions justifiées et un rapport objectif.

Le Conseil scientifique français de l'évaluation a également adopté une telle démarche, définissant cinq critères d'appréciation de la qualité d'une évaluation.

#### LES CRITÈRES DÉFINIS PAR LE CONSEIL SCIENTIFIQUE DE L'ÉVALUATION FRANÇAIS

**Utilité-pertinence** : c'est le fait que l'évaluation produise de l'information compréhensible et utile, non seulement pour les décideurs mais aussi pour les autres protagonistes de la politique publique. Pour cela, le rapport d'évaluation doit répondre de manière directe et compréhensible aux questions posées dans le projet. Le critère peut également inclure le respect des délais. Enfin, est également pris en compte l'intérêt de l'apport cognitif pour la société...

**Fiabilité** : l'évaluation doit être « digne de confiance » (*trustworthiness*). Cela renvoie à l'exactitude des informations collectées et à la valeur scientifique des imputations causales sur lesquelles se fonde le jugement évaluatif...

**Objectivité** : l'objectivité s'entend comme le fait que les conclusions de l'évaluation n'ont pas été influencées par les préférences personnelles ou les positions institutionnelles des responsables de l'évaluation (chargés d'étude ou membres de l'instance), ou du moins que ces préférences ont été suffisamment explicitées ou contrôlées pour que l'on puisse supposer qu'une autre évaluation répondant aux mêmes questions et utilisant les mêmes méthodes conduirait aux mêmes conclusions...

**Possibilité de généralisation** : il s'agit de savoir dans quelle mesure les conclusions portées sur les effets d'une action publique à partir d'observations faites sur un certain type de terrain pendant une période donnée peuvent être étendues à d'autres situations, à d'autres contextes, voire à des politiques différentes...

**Transparence** : outre l'exigence d'un exposé complet et rigoureux des méthodes mises en œuvre, ce critère inclut l'idée que l'évaluation doit expliciter son propre « mode d'emploi » et ses limites...

**En outre, on estime, en général, que le respect de ces critères de qualité réclame, idéalement, une validation par un tiers.**

C'est la raison pour laquelle vos rapporteurs recommandent qu'une **Haute Autorité de l'Évaluation** soit chargée notamment d'assurer l'évaluation de l'évaluation.

## ***B. UNE EXIGENCE D'UTILITÉ***

L'**utilité** de l'évaluation des politiques publiques doit **d'abord** être considérée comme une **condition même de son existence** et, ainsi, être prise en compte pour définir ses modalités d'institutionnalisation. Elle doit, **en outre**, être un **objectif permanent de l'évaluation** au quotidien, ce qui conduit à quelques recommandations pratiques.

### **1. Une exigence à multiples facettes**

**Comparés à l'ampleur considérable des interventions** publiques dont témoignent le niveau de la dépense publique en France, et le foisonnement des normes, **les moyens de pilotage de ces interventions apparaissent singulièrement sous-développés**. Il est par conséquent légitime qu'une mise à niveau intervienne, d'autant qu'une des retombées attendues d'un tel effort réside dans l'optimisation des actions publiques. Toutefois, **l'évaluation représente un coût** et doit, en tant que telle, **respecter un « principe d'économie »**. **En un mot, l'évaluation doit être utile.**

Cette **prescription n'a**, contrairement aux apparences, **rien de trivial**. C'est, du reste, **en grande partie parce qu'on l'a perdue de vue que l'évaluation** des politiques publiques **a, jusqu'à présent, plutôt échoué** que réussi dans notre pays. L'**utilité** de l'évaluation est si fondamentale que tous les **travaux de méthode** – voir ci-avant – **la citent comme le premier critère d'appréciation de sa qualité**. Mais, **il faut aller plus loin** et reconnaître que **l'utilité de l'évaluation est un enjeu qui s'impose au-delà du champ des conclusions formelles** auxquelles elle aboutit.

Le Conseil National de l'Évaluation a été ainsi particulièrement bien inspiré en choisissant pour titre de son dernier rapport *« Une évaluation à l'épreuve de son utilité sociale »*.

**L'utilité de l'évaluation** est, en effet, bien plus qu'un critère de qualité de ses produits ultimes.

Elle est **d'abord une condition même de son existence**.

Elle est **aussi une exigence à vérifier non seulement au stade final des travaux d'évaluation**, mais encore, idéalement, tout au long de leur déroulement.

## **2. Une exigence dont dépend l'existence même de l'évaluation**

**Pour que l'évaluation se développe, il faut qu'elle paraisse utile à ses commanditaires.** L'utilité de l'évaluation est ainsi une **condition même de son existence**.

**L'échec de l'institutionnalisation de l'évaluation** des politiques publiques vient très largement de ce que **cette observation** de bon sens **a été beaucoup trop négligée**. Les différents organismes à qui a été ouverte la faculté de mobiliser les procédures d'évaluation interministérielle successifs ne se sont que peu souciés d'utiliser cette liberté.

L'analyse des motivations des **saisines** effectuées dans ce cadre par les ministères montre que, sur les thèmes interministériels, **deux considérations ont prévalu : l'absence de capacités propres** à réaliser les évaluations, soit par manque de compétences, soit par crainte de ne pas pouvoir disposer des données nécessaires ; la **volonté d'un ministère d'infléchir la politique d'un autre ministère**. Ces deux motivations témoignent par *a contrario* du **peu d'intérêt porté, pour elles-mêmes, aux procédures d'évaluation interministérielle**. Au demeurant, la première s'est étiolée à mesure que les ministères se sont dotés de leurs propres moyens d'évaluation, et la seconde a pu engendrer des conflits entre le ministère demandeur et le ministère réticent qui se sont rarement soldés par le lancement de l'évaluation sollicitée.

On aurait pu attendre que **les autres titulaires du droit de saisine** manifestent plus d'intérêt. S'il est facilement explicable que ni le Conseil d'Etat, ni la Cour des comptes, qui tous deux prétendent à jouer leur propre rôle en matière d'évaluation des politiques publiques, n'aient rien fait pour favoriser l'émergence d'un pôle d'évaluation considéré comme pouvant les concurrencer, il est moins facile de comprendre l'abstention du Médiateur, du Conseil économique et social, des collectivités territoriales ou encore des associations d'élus locaux. Vos rapporteurs la constatent.

Ce constat ne doit pas rester sans conséquences : **pour que l'évaluation réussisse, il faut notamment qu'elle soit ouverte à ceux qui participent à la formation de la décision publique**.

**Elle doit ainsi être largement ouverte aux citoyens.** En ce sens, l'attribution du droit de saisine au Médiateur, au Conseil économique et social et aux associations d'élus locaux, prévue par le décret de 1998, est justifiable.



Vos rapporteurs souhaitent **l'extension de cette liste dans le sens de la promotion d'une « évaluation réellement citoyenne »**.

Mais, il faut surtout souligner **l'anomalie que constitue l'absence du Parlement parmi les autorités dotées de la capacité de saisir les organismes d'évaluation**, défaut principal des dispositifs mis en œuvre jusqu'à présent. En premier lieu, même si le champ de l'intervention législative n'est pas sans limites, le Parlement est un acteur majeur de la décision publique. En second lieu, comme institution essentielle de la démocratie représentative, le Parlement assure une fonction politique essentielle qui lui donne vocation à embrasser l'ensemble des politiques publiques.

Vos **rapporteurs** sont ainsi conduits à rappeler ce qui aurait dû être considéré comme une évidence dès le début : **toute institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques doit avant tout reposer sur le Parlement**.

Cette recommandation ne doit pas être interprétée comme la volonté de confier au Parlement le bénéfice exclusif de l'évaluation. Il est légitime que d'autres commanditaires aient accès à une évaluation formalisée : les ministères, mais aussi dans des limites délicates à préciser, ce qu'il est convenu d'appeler les « forces vives de la Nation » ou encore les « organes d'expression de la société civile ». Mais, il est essentiel que le Parlement dispose d'un accès garanti aux ressources d'évaluation des politiques publiques et, plus encore, qu'il en devienne un des acteurs principaux.

### **3. Un impératif qui doit s'appliquer aux travaux d'évaluation**

L'**utilité** doit être un **objectif permanent de l'évaluation**. Un grand nombre de conséquences doivent être tirées de cette considération.

#### *a) Pour une évaluation ouverte*

On peut en déduire d'abord un certain nombre de normes formelles, parmi lesquelles il faut insister sur la nécessité d'**aboutir à des conclusions, voire à des recommandations**, et de **trouver un point d'équilibre satisfaisant entre exhaustivité et lisibilité**.

Ces qualités formelles qui, il faut en convenir, peuvent représenter un véritable tour de force, ne doivent pas conduire à **partager l'idée que l'évaluation pourrait n'être destinée qu'à « établir des constats partagés »** et rassembler « des faits éclairants pour les décideurs politiques ». **Cette**

**dernière conception**, incarnée dans plusieurs initiatives récentes<sup>1</sup>, n'est pas conforme aux recommandations formulées habituellement. En tout cas, ce **n'est pas celle de vos rapporteurs** pour au moins deux raisons :

- **A leurs yeux, une évaluation complète doit s'efforcer d'adjoindre aux constats effectués des recommandations claires et précises.** Il paraît à la fois illusoire et contreproductif d'assigner aux évaluations la seule fonction d'établir des « constats partagés », et de leur interdire de juger les politiques publiques. Illusoire puisqu'une telle interdiction peut apparaître largement inopérante, l'indépendance des évaluateurs leur permettant de porter tant un jugement qu'il souhaite sur la politique évaluée ; contreproductif, cette approche semblant symptomatique d'une vision affadissante de l'évaluation.

- En effet, même si l'évaluation des politiques publiques **doit être un processus rigoureux et objectif**, il n'y a **aucune raison pour qu'elle débouche nécessairement sur des « constats partagés »**, et il y aurait une réelle déperdition d'intérêt à lui interdire de juger la politique en cause. C'est sans doute une vertu de l'évaluation des politiques publiques que de produire des constats partagés. Mais ce résultat est plus un objectif aléatoire qu'un mécanisme inhérent aux évaluations. Il faut se résoudre à ce que des évaluations puissent déboucher sur le constat... d'une absence de « constats partagés », ce qui peut déjà en soi constituer une étape utile.

**Vos rapporteurs privilégient** ainsi une **conception aux termes de laquelle l'utilité** d'un document final d'évaluation **implique qu'il comporte l'exploitation la plus complète possible des données pertinentes** dès lors que cette exploitation est entourée de la rigueur nécessaire.

*b) Pour une évaluation appropriable*

**L'objectif d'utilité implique encore que l'évaluation fasse l'objet d'une large appropriation.**

A cet égard, il est souhaitable que les commanditaires, mais également les acteurs de la politique évaluée et les publics intéressés puissent « apprendre » de l'évaluation.

(1) Préconisations institutionnelles

Sur ce point, **vos rapporteurs considèrent d'abord que le principe d'utilité de l'évaluation doit être pleinement pris en compte dans les modalités pratiques d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques**

---

<sup>1</sup> Voir, notamment : « *Évaluation et prospective : quelle organisation ?* » Rapport n° 876, AN. Mission d'évaluation et de contrôle. Juin 2003.

**publiques.** Une telle recommandation conduit à **s'opposer à l'idée de confier l'évaluation** des politiques publiques à **une autorité administrative indépendante composée de « sages »**, et libre de déterminer à son gré le programme d'évaluation des politiques publiques. Un tel schéma amplifierait certains des défauts de fonctionnement actuel de l'évaluation des politiques publiques telle qu'elle est institutionnalisée. Sans évoquer, à nouveau, ici les problèmes organiques posés par le positionnement central – donc éloigné des centres nerveux des politiques publiques – et la composition d'un tel organisme, il faut tirer les leçons de l'expérience.

**Celle-ci montre que les travaux d'évaluation, qu'il s'agisse de vraies évaluations de politiques publiques ou de rapports d'information sur tel aspect de la gestion publique, dès lors qu'ils sont réalisés en « free lance » par des organismes sans lien organisé avec le circuit de la décision publique, n'ont que peu de suites.**

**Le succès de l'évaluation est suspendu à sa capacité à rencontrer une demande : l'exemple des travaux de la Cour des Comptes et des services ministériels d'évaluation**

Le **rapport public de la Cour des comptes**, en dépit de sa remise solennelle au Président de la République et au Parlement et d'un réel écho médiatique, en constitue un exemple, parmi tant d'autres. La diversité des sujets abordés exerce sans doute un effet de dilution de l'intérêt porté à ce travail. Mais, il est certain que la conduite complètement autonome des travaux de la Cour, en même temps que l'absence d'articulation évidente entre ses conclusions et la décision publique, jouent également un grand rôle pour expliquer le relatif manque de prolongements donnés à ce travail.

On relèvera *a contrario* que **les rapports sur l'exécution des lois de finances et des lois de financement de la sécurité sociale**, de nature moins solennelle, rencontrent pourtant, sous cet angle, un plus grand succès. Celui-ci semble attribuable à l'utilité de documents dont la matière est étroitement en prise avec le processus de décision publique, à savoir l'examen des projets de loi afférents. De la même manière, lorsque la Cour est directement associée aux travaux parlementaires, comme ce fut d'abord le cas avec la MEC puis, désormais, dans le cadre des nouvelles dispositions organiques sur les lois de finances, sa contribution paraît recueillir une réelle attention. Tout l'effort du législateur organique a d'ailleurs consisté à mieux articuler les travaux de la Cour avec le processus de la décision politique en renforçant les liens existant entre le Parlement et la Cour des comptes.

**Ce qui vaut pour un « évaluateur » extérieur, comme l'est parfois la Cour des comptes, semble valoir également pour les organismes d'évaluation internes aux administrations publiques.** Leur intégration dans le processus de décision publique peut être faible malgré leur appartenance aux administrations chargées de la conception et de la mise en œuvre des actions publiques qu'ils évaluent. Ils peuvent pâtir en particulier d'une identité un peu floue et d'un positionnement marginal dans les ministères. Quand leurs missions ne sont pas solidement arrimées à un centre de décision, leur positionnement dual, puisqu'ils sont à la fois organiquement **dans** leur ministère et **fonctionnellement** un peu **extérieur** à lui, atténue leurs capacités à animer l'évaluation lorsqu'elle se déroule et à faire vivre ses suites une fois ses conclusions adoptées.

**Les modalités d'accès au système d'évaluation à mettre en place ainsi que le positionnement et la composition des différents acteurs de l'évaluation doivent être adaptés en conséquence.** Ils doivent permettre l'expression de la demande latente d'évaluation et associer étroitement les commanditaires au fonctionnement du système d'évaluation.

## (2) Préconisations fonctionnelles

**Par ailleurs,** il est souhaitable que **la conduite des évaluations soit, techniquement, l'occasion d'un apprentissage.**

C'est tout particulièrement vrai pour les organes contribuant à l'action publique. L'évaluation doit contribuer à influencer les modalités de l'action publique et représenter un apport en termes d'approfondissement de la connaissance de leurs pratiques par les organisations et leurs agents. C'est tout l'enjeu d'une évaluation réellement participative. Elle implique que l'évaluation ne soit pas « subie » par les responsables des politiques qui y sont soumises. Elle suppose aussi que l'évaluation ne soit pas seulement attendue comme n'importe quelle livraison par ses commanditaires, mais que ceux-ci puissent y participer pleinement. Ces exigences appellent le développement d'une culture de l'évaluation et justifient les propositions institutionnelles du présent rapport par lesquelles les demandeurs d'évaluation en sont aussi les animateurs.

Par ailleurs, l'utilité de l'évaluation conduit à **formuler des exigences précises portant sur l'intérêt des thèmes traités et la réalisation en temps utile des travaux.** Les modalités d'organisation recommandées dans le présent rapport semblent de bonnes garanties contre la répétition des défauts constatés dans le passé de ces deux points de vue. En reconnaissant à l'évaluation sa dimension politique, elles veulent déboucher sur la formulation de demandes d'évaluation d'intérêt public et sur l'insertion des travaux d'évaluation dans le calendrier de la décision politique.

**Enfin**, si l'utilité de l'évaluation suppose que les **travaux** réalisés soient pleinement **accessibles**, elle implique aussi qu'un **suivi des évaluations** soit mis en œuvre.

Sur le premier plan, les **obligations de publication** conformes au principe de transparence ainsi que le **recensement des travaux** disponibles par **la Haute Autorité de l'Évaluation** doivent contribuer à créer une situation satisfaisante.

Quant au **suivi de l'évaluation**, il convient de l'**organiser**. **Vos rapporteurs souhaitent** que les **Commissions de l'évaluation** qu'ils proposent d'instaurer manifestent un intérêt naturel pour les suites données à leurs recommandations.

Par ailleurs, ils proposent de confier à la **Haute Autorité de l'Évaluation la charge technique de présenter régulièrement l'état des suites** réservées aux recommandations desdites Commissions.

## CHAPITRE II

### L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, UN PROJET QUI APPELLE UNE FORTE VOLONTÉ POLITIQUE

L'insuccès global des tentatives faites pour promouvoir l'évaluation des politiques publiques, et, en particulier, les processus institutionnalisés d'évaluation est sans aucun doute le produit de formules insuffisamment efficaces. Mais, il est aussi la conséquence d'un contexte défavorable à l'évaluation, qui n'est sans doute pas étranger à ces choix. Pourtant, il semble à vos rapporteurs que le contexte offre plus que jamais des chances à l'évaluation des politiques publiques car il en renforce considérablement la nécessité.

#### I. UN « MODÈLE FRANÇAIS » D'ORGANISATION PUBLIQUE PLUTÔT DÉFAVORABLE À L'ÉVALUATION

Dans ses grands traits, le modèle français d'organisation publique, à l'inverse d'autres modèles, n'offre pas un terrain propice à l'évaluation des politiques publiques.

##### *A. LES GRANDS TRAITES DU MODÈLE FRANÇAIS D'ORGANISATION PUBLIQUE CONSTITUENT UN OBSTACLE À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES*

**Le modèle français d'organisation publique n'offre qu'une faible place à l'évaluation des actions publiques.**

#### **1. Les pouvoirs publics constitutionnels**

**Du point de vue politique**, l'existence de contre-pouvoirs ne peut être contestée mais leur organisation, le cadre d'expression qui leur est ménagé, est peu développée.

Tel est le produit d'un mélange composé d'un parlementarisme rationalisé, d'un fait majoritaire dominant et de l'absence de cadre d'expression concurrent de la volonté générale.

**Institutionnellement**, le **parlementarisme rationalisé** a produit les effets favorables attendus de lui, mais aussi un **effacement relatif du Parlement** qui **déséquilibre** l'organisation des **pouvoirs publics au profit de l'exécutif**, c'est-à-dire du gouvernement et des administrations dont il dispose. **Politiquement**, le « **fait majoritaire** » favorise une certaine clarté des responsabilités politiques mais aussi, **en l'absence d'un véritable statut de l'opposition**, l'alternance de périodes de politiques caractérisées par la rareté des occasions de discussions organisées, avec, pour conséquence, un débat politique nourri en oppositions de principes et où les confrontations sur les aspects concrets des politiques publiques sont peu courantes.

Dans ce contexte institutionnel et politique, le système apparaît largement **privé des dispositifs de « checks and balances »** qui **institutionnalisent** les débats politiques dans les pays anglo-saxons et, par ailleurs, favorisent, sans doute, une approche pragmatique des choix politiques. La tradition d'un défaut de cadre approprié à l'expression directe de la société civile amplifie cette lacune.

Le développement sensiblement plus avancé de l'institutionnalisation des démarches évaluatives dans ces pays semble pouvoir être, au moins, partiellement attribué à une organisation politique et institutionnelle, qui organise mieux la critique des décisions publiques.

## **2. L'organisation administrative**

**La sphère administrative** reflète cette situation et participe elle-même, de façon autonome, à la construction d'un système politico-administratif défavorable à l'évaluation des politiques publiques.

Il existe à cela plusieurs raisons. La plus fondamentale est que **l'autonomie de l'administration est traditionnellement déniée**, en dépit des éléments qui l'attestent et des avantages qu'il y aurait à en reconnaître la réalité.

L'administration est transparente, la loi et le ministre sont tout. De cela il résulte que l'accent est mis sur la responsabilité politique avec, pour corollaire, une administration quasiment exemptée de rendre compte aux citoyens.

Le champ de la responsabilité administrative se trouve réduit à peu de choses et, dans ce système, la responsabilité administrative auprès des

citoyens n'est, traditionnellement, appréhendée que par un processus juridictionnel.

Encore faut-il distinguer. Lorsque sont en cause les résultats effectifs de l'action de l'administration, seuls des dysfonctionnements quasi-pathologiques sont condamnés par les juridictions. Si l'administration peut être critiquée, et c'est heureux, lorsqu'elle manque au principe de légalité, elle ne peut qu'exceptionnellement l'être lorsqu'elle est inefficace.

Supposé sans autonomie, l'échelon administratif n'a que **peu d'obligation de rendre compte**.

**L'organisation en forme de pyramide descendante**, qui est une autre grande caractéristique de la sphère administrative, conforte la présomption de l'absence d'autonomie administrative. Les services administratifs, presque toujours dépourvus de la personnalité morale, sont reliés entre eux par des relations hiérarchiques continues coiffées par une dépendance hiérarchique suprême et qui couvre l'ensemble, celle existant entre le ministre et ses services. S'ajoute à ce cadre un développement traditionnellement limité de la déconcentration.

En bref, dans ce modèle, l'administration est censée être une simple exécutante, soit de directives ministérielles, soit des régimes légaux. Cette présomption s'applique, il faut le relever, tant aux services administratifs réputés de simple exécution, qu'aux services administratifs de conception.

Pour les uns comme pour les autres, la soumission aux décisions du ministre ou aux lois suffit à établir leur défaut d'autonomie, et, par là, justifie une forme d'exemption de responsabilité. Dans une telle construction, le service administratif local questionné sur son action tend à renvoyer à l'échelon administratif hiérarchiquement supérieur jusqu'à ce qu'enfin le degré administratif situé au sommet de la pyramide s'abrite derrière la décision du ministre ou l'autorité de la loi.

**L'assimilation des fonctions accomplies par l'administration à un rôle de stricte exécution est une fiction, qui exerce un effet paralysant sur l'évaluation des actions publiques.**

**La réputation d'absence d'autonomie de l'administration repose sur une fiction.** Il n'est pas nécessaire d'être un spécialiste des sciences politiques ou de la sociologie administrative pour observer que le développement de la technocratie a été parallèle à l'extension de son champ d'autonomie. L'évocation de services et de fonctionnaires de conception en constitue en elle-même une traduction de bon sens, et l'élargissement du champ ouvert au règlement par la Constitution en est autant une manifestation qu'un facteur d'explication. Au demeurant, l'exécution d'une politique publique n'est jamais si mécanique que ses conditions ne puissent être



discutées. En bref, sans qu'on puisse évoquer à son sujet une véritable fiction, **c'est plutôt la suprématie totale du ministre et de la loi qui apparaît souvent irréaliste**. Fondée en principe, elle ne résiste fréquemment pas à l'observation.

Sa force juridique est cependant telle que **cette conception justifie que l'administration adopte une posture défavorable devant toute démarche d'évaluation** s'adressant directement à elle. Dans ces conditions, **toute démarche d'évaluation devient nécessairement politique** pour au moins deux raisons : **d'une part, il faut exercer un pouvoir politique pour engager l'administration à contribuer à l'évaluation** ou simplement à s'y soumettre ; **d'autre part, la responsabilité de l'action publique étant réputée incomber exclusivement au ministre, son évaluation la met directement en cause**. Elle devient par là même lourde d'enjeux qui ne sont pas nécessairement les siens, si lourde d'enjeux que son institutionnalisation est refusée et sa pratique excessivement dramatisée.

\*

\* \*

#### **On peut certainement apporter des nuances à ces appréciations.**

Le Parlement n'est pas sans moyens et le déséquilibre des pouvoirs publics au profit de l'exécutif n'aboutit pas à une situation de toute puissance, non plus qu'à une exemption complète d'évaluation de son action. La démocratie parlementaire offre à l'opposition quelques moyens d'expression. Des formes nouvelles d'administration sont apparues fondées sur la renonciation à la fiction d'une absence d'autonomie et favorisant une certaine transparence. L'administration n'est pas toujours incontrôlée et, elle est, de plus en plus, amenée à rendre compte de son action, non seulement aux ministres, mais aussi aux citoyens.

Cependant, ces nuances ne permettent pas de renverser **le diagnostic d'un modèle français d'organisation publique, qui se prête peu à l'évaluation de ses actions**.

#### ***B. D'AUTRES MODÈLES SONT PLUS FAVORABLES À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES***

D'autres modèles d'organisation publique existent et l'exemple d'autres pays développés montre que ces modèles sont plus favorables à l'évaluation des politiques publiques. Notre pays a lui-même entrepris un certain nombre de démarches de modernisation, qui devraient avoir pour prolongement logique le développement de l'évaluation.

## 1. Certains contextes politiques et institutionnels sont plus favorables à l'évaluation

Deux schémas d'organisation politique favorisent l'institutionnalisation des processus d'évaluation des politiques publiques :

- ceux dans lesquels la **séparation des pouvoirs et une certaine égalité** entre eux **poussent à des compromis** ;

- ceux dans lesquels la **tradition parlementaire est restée vivace** en dépit d'un contexte institutionnel ou politique pouvant fonder une forme de suprématie de l'exécutif.

Le premier type est évidemment celui des Etats-Unis, le second, celui du Royaume-Uni. Ces deux systèmes partagent une même attention à l'existence d'un certain **équilibre entre « pouvoirs et contre-pouvoirs »** (« checks and balances »).

Cette préoccupation se traduit notamment par la **vivacité du Parlement en tant qu'institution**. Il dispose de pouvoirs constitutionnels importants et, en tout cas, d'une autorité incontestée. **Ses moyens suivent**. L'importance de ceux dont dispose le Congrès américain a été largement analysée dans le rapport de votre Délégation cité plus après. Au Royaume-Uni, si les moyens propres du Parlement sont nettement moins développés, celui-ci dispose, par conventions, d'un accès fourni à nombre de ressources extérieures. De façon emblématique, il faut citer l'étroitesse des relations entre le Parlement et le National Audit Office (NAO) qui contraste singulièrement avec les rapports restés longtemps beaucoup plus espacés entre le Parlement et la Cour des comptes, homologue du NAO.

Parallèlement, les deux régimes sont marqués par **l'existence de garanties des droits de la minorité**. Le statut de l'opposition britannique est assez largement connu. Les droits de la minorité aux Etats-Unis ont été, quant à eux, abordés dans le rapport consacré par votre Délégation à l'information économique dans le pays<sup>1</sup>.

Au demeurant, **la très grande fragmentation des centres de pouvoir au Congrès**, ainsi que le poids que représente chacun de ses membres constituent un **antidote puissant contre l'inertie et une incitation permanente à l'exercice effectif de leurs prérogatives** par les membres du Congrès. **Le régime des partis joue d'ailleurs dans ce sens**. En effet, au-delà d'un bipartisme apparent, la vie partisane aux Etats-Unis est marquée par l'existence de clivages mouvants qui pénètrent à l'intérieur de chaque

---

<sup>1</sup> « De la démocratie budgétaire en Amérique. L'information économique aux Etats-Unis : quels enseignements pour la France ? ». **Joël Bourdin**, Délégation du Sénat pour la planification. Rapport n° 326 du 15 mai 2001.

formation politique et atténuent les effets d'une stricte discipline majoritaire sur l'exercice des mandats au Congrès.

Enfin, les conditions d'organisation du travail parlementaire et des relations entre le Gouvernement et le Parlement sont souvent plus propices qu'en France à un climat favorable à l'évaluation, où il apparaît normal que l'exécutif rende compte de ses actions. L'existence de « **secrétaires parlementaires** » au sein des ministères témoigne dans plusieurs pays d'une systématisation des relations entre exécutif et Parlement. Tel est le cas en Allemagne mais aussi au Royaume-Uni. Dans tous les cas, ces secrétaires parlementaires ont un rang politique élevé qui contraste avec le statut plus modeste des « assistants » parlementaires des ministres en France. Cette organisation institutionnelle constitue l'assise d'une relation fonctionnelle permanente et dense.

Il est utile d'avoir à l'esprit cette dernière particularité d'organisation lorsqu'on entend redessiner les rapports entre l'exécutif et les autres pouvoirs constitués ou plus informels. En effet, **le suivi des politiques publiques conduites par l'exécutif se trouve mieux assuré dans un contexte de proximité entre les pouvoirs**. Ce constat ne peut qu'être étendu au domaine de l'évaluation des politiques publiques. **Sachant que les conditions de son institutionnalisation sont déterminantes** pour son développement, on en conclura logiquement que **des solutions garantissant la proximité de ses enceintes avec les acteurs directs des politiques publiques sont préférables** à des organisations où les centres d'évaluation sont éloignés des centres de pouvoir. Cette analyse fonde la recommandation de vos rapporteurs de procéder à une institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques se démarquant des schémas privilégiés jusqu'alors, où l'évaluation est confiée à un organisme central, handicapé par son éloignement des lieux d'exercice de l'action publique, **au profit d'une organisation de l'évaluation en « toile d'araignée »**.

Si **notre pays ne bénéficie pas d'un contexte institutionnel aussi favorable, plusieurs évolutions** sont intervenues qui sont allées **dans le sens d'une meilleure acclimatation de l'idée d'évaluation des politiques publiques**.

**Politiquement**, la réalité des **alternances politiques**, voire les **périodes de cohabitation**, ont dédramatisé les relations entre opposition et majorité et conduit à des conciliations, certes faiblement organisées, mais qui ont été globalement propices au **développement d'une culture de contre-pouvoirs**.

Dans ce contexte, le **Parlement** a pu trouver une **sorte de « second souffle »**, écho positif à l'existence d'une dyarchie exécutive moins unie. Une forme de crise de la démocratie représentative l'a sans doute incité à mieux exercer ses missions. Les **tentatives** se sont **multipliées** pour

**institutionnaliser davantage le contrôle parlementaire et ont trouvé dans l'évaluation un champ nouveau d'application.** Parallèlement aux processus conduits par l'exécutif dans ce domaine, le Parlement a souhaité développer sa fonction d'évaluation. La création des deux offices parlementaires d'évaluation des politiques et des lois, l'institutionnalisation de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) à l'Assemblée nationale, et du comité d'évaluation des politiques publiques au Sénat, la multiplication des dispositions législatives prévoyant qu'un rapport d'évaluation des lois concernées soit transmis au Parlement, et la loi organique sur les lois de finances d'août 2001, d'origine parlementaire et qui confère un rang constitutionnel à la notion d'évaluation sont autant de témoignages d'une attention renouvelée du Parlement à l'évaluation.

## **2. Certaines modalités d'organisation administrative appellent naturellement une considération du rôle de l'évaluation**

Des réformes importantes de l'organisation administrative sont intervenues dans nombre de pays développés qui ont conduit à installer l'évaluation au cœur du dispositif d'administration publique. En France, les évolutions ont été moins nettes, mais certaines formules nouvelles de pilotage de l'action publique sont apparues qui comportent une dimension favorable au développement de l'évaluation.

### *a) A l'étranger*

Comme l'a très judicieusement relevé notre collègue Gérard Braun dans son excellent rapport sur « La réforme de l'État à l'étranger »<sup>1</sup>, « *une claire distinction des niveaux de responsabilité politique et administrative est très souvent une étape essentielle de la modernisation de la sphère publique et de la réforme de l'État* ».

Au terme d'un tel processus, **deux données essentielles** se trouvent réunies : les **administrations**, fréquemment réorganisées sous forme d'agences, disposent **d'une large autonomie**. **Cette autonomie est organisée** dans le cadre d'un accord négocié avec le ministère de tutelle et, le plus souvent, avec le ministère des finances.

Ces deux caractéristiques, qui vont à rebours des propriétés de l'organisation administrative française qui, on l'a vu, peuvent expliquer le sous-développement de l'évaluation des politiques publiques dans notre pays, exercent une influence, à l'inverse, positive sur l'évaluation.

---

<sup>1</sup> « La réforme de l'État à l'étranger », **Gérard Braun**, Commission des finances. Rapport n° 348 du 31 mai 2001.

Le cas du **Royaume-Uni** est particulièrement illustratif. Le programme *Next Steps* y a entraîné une large réorganisation de l'administration publique, suivant un principe de séparation des fonctions de définition et de gestion des politiques publiques, combinant accroissement de l'autonomie de gestion, responsabilisation accrue des dirigeants et engagements précis et vérifiables sur des résultats.

Les **Etats-Unis** connaissent aussi une organisation administrative faisant une large place à l'autonomie et à la responsabilité des centres en charge de l'exécution des politiques publiques. Au demeurant, ce pays dispose d'une tradition de fonctions administratives électives qui est évidemment propice à un suivi, du moins périodique, des actions publiques.

Aux **Pays-Bas**, des agences ont été créées à la suite d'un rapport gouvernemental de 1991, afin d'améliorer les performances des ministères et d'accroître l'efficacité des services publics dans, principalement, cinq secteurs : l'économie, les finances, l'environnement, la santé publique, et l'éducation et la culture. Ce pays illustre bien le lien entre l'évaluation et les modalités d'organisation administrative. Même si, en l'occurrence, le terme ne désigne pas strictement l'évaluation des politiques publiques, il est intéressant de noter, comme l'a indiqué à vos rapporteurs M. Henri Guillaume, premier signataire du Rapport de l'inspection générale des finances consacré à une étude comparative internationale des systèmes de gestion de la performance, que **parmi les 12 conditions posées pour devenir une agence** administrative aux Pays-Bas, **figure celle d'avoir été évaluée au cours des 3 années** précédant la transformation du service en agence.

Vos rapporteurs veulent souligner l'essentiel pour ce rapport, qui est bien que **ces modes d'organisation administrative, en conférant aux administrations publiques une large autonomie, appellent un renforcement des processus d'évaluation, qu'ils favorisent aussi.**

#### *b) Les réformes intérieures*

Notre **pays** est très nettement **en retrait**, comme on l'a indiqué. **Toutefois, certaines réformes** ont été entreprises pour **mieux responsabiliser** les **services administratifs**, et chacune d'entre elles comporte un **volet intéressant directement l'évaluation**. Notre collègue **Gérard Braun** évoque, dans son rapport, le mouvement dit de « renouveau du service public » lancé, c'est significatif, en même temps que l'essor de la réflexion sur l'évaluation des politiques publiques.

**« Le renouveau du service public : une tentative française pour accroître l'autonomie de gestion de l'administration »**

*Le « renouveau du service public », initié en France par la circulaire du Premier ministre de l'époque, M. Michel Rocard, du 23 février 1989, relevait de cette démarche. Ce programme visait **quatre objectifs** : le **développement des responsabilités** ; la **rénovation des relations de travail** ; l'**évaluation des politiques publiques** ; l'**accueil et le service des usagers**.*

*La méthode adoptée devait être expérimentale et participative, et reposait sur un instrument essentiel, les **centres de responsabilité**. Ces derniers prenaient la forme de **contrats définissant les engagements réciproques** en termes d'objectifs à atteindre et autorisaient des assouplissements en matière de gestion : un budget global était établi, en contrepartie duquel un contrôle de gestion et une évaluation étaient mis en place.*

*Toutefois, l'individualisation des rémunérations était exclue puisque les économies budgétaires éventuellement réalisées bénéficiaient au centre de responsabilité qui pouvait les redistribuer pour améliorer les conditions de travail ou les avantages du personnel. On parlait du « retour collectif de la modernisation ».*

*Surtout, cette tentative a échoué en raison de la rigidité des procédures budgétaires et comptables. Une nouvelle fois la réforme de l'Etat achoppait sur le cadre financier du fonctionnement de l'Etat. »*

Malgré l'échec de cette tentative, des efforts semblables se sont à nouveau manifestés quelques années plus tard sous forme de « **contrats d'objectif et de gestion** » passés entre le ministre et certaines directions d'administration centrale, la première d'entre elles à conclure un tel contrat étant la direction générale des impôts. Ces processus ont trouvé un relais au niveau des services territoriaux des ministères avec le développement de la déconcentration des moyens, qui s'est accompagnée d'une identification plus systématique des responsabilités et de l'essor de techniques de pilotage inspirées par la préoccupation de favoriser l'évaluation des performances.

Le ministère de l'économie et des finances a joué en ce domaine un rôle pionnier et la direction générale des impôts tout particulièrement, avec la procédure dite du « directeur entrant », sorte de contrat, vérifiable, entre le directeur général des impôts et les directions des services fiscaux.

Plus généralement, le **mouvement de déconcentration**, qu'elle soit verticale ou horizontale, n'a pas faibli et s'est traduit par un besoin de renouvellement de l'animation administrative, en développant le contrôle *a posteriori* et des procédures formalisées d'évaluation.

Dans le cadre de la **décentralisation**, la conclusion de **contrats de plan Etat-régions** avait montré le chemin d'une modernisation des relations entre acteurs de l'administration et la place que pouvait y occuper la démarche évaluative.

A l'**avenir**, la **mise en œuvre complète de la LOLF** devrait produire des effets semblables. Elle est en effet inspirée à la fois par la volonté de promouvoir une administration orientée vers les performances et par le souci de confier plus de marges de manœuvre aux administrations avec un développement, en contrepartie, des procédures de validation *a posteriori*, tant au sein de l'exécutif que de la part des contrôleurs externes et notamment du Parlement. Dans ce cadre, l'image d'un « Parlement-conseil d'administration », évaluant à ce titre les performances d'un exécutif à qui il consent, sous réserve, les moyens de mettre en œuvre les politiques publiques, pour être un peu « forcée », ne manque pas de fondement.

\*

\* \*

Tous ces réaménagements sont susceptibles d'améliorer la transparence de l'action publique. Mais, à eux seuls, ils ne suffisent pas et ils n'apporteraient que peu de progrès pour le pilotage des politiques publiques s'ils n'étaient accompagnés par une institutionnalisation enfin réussie de l'évaluation des politiques publiques.

## **II. LA FAIBLE « STRUCTURATION » DES POLITIQUES PUBLIQUES**

Reflet d'un modèle politico-administratif caractérisé par une relative inorganisation des contre-pouvoirs et par une certaine polarisation sur l'action au détriment de la performance, **les politiques publiques manquent fréquemment de structuration**. Il faut entendre par là que **leurs objectifs sont trop souvent peu repérables, et leurs impacts difficilement appréciables**.

### ***A. L'IMPRÉCISION DES OBJECTIFS DES POLITIQUES PUBLIQUES***

**L'évaluation des politiques publiques bute fréquemment sur le manque de précision des objectifs assignés à ces politiques.**

L'absence d'objectifs bien définis est d'ailleurs, en même temps qu'un frein à la démarche d'évaluation, un constat fréquent des travaux d'évaluation.

En constitue un témoignage particulier l'extrait suivant du rapport que la Cour des comptes a consacré à la politique de la ville en février 2001<sup>1</sup>.

*« L'extension des sites concernés et la multiplication des thématiques abordées ne sont pas contrebalancées par la définition d'objectifs nationaux opérationnels et stables. Selon les époques et les initiatives déployées, plusieurs axes stratégiques ont été retenus : améliorer les conditions de vie dans les quartiers difficiles, permettre à leurs habitants, par une amélioration de leur situation personnelle, de les quitter, résorber les quartiers « ghettos », etc.*

*Ces hésitations donnent à la politique de la ville des contours flous qui nuisent à sa lisibilité et favorisent l'éparpillement des actions qu'elle encourage alors que la concentration des moyens sur des territoires précis était le but qui lui était assigné à l'origine. De même, les hésitations entre un zonage précis, motivé par une volonté de discrimination positive, et l'extension de la démarche à l'ensemble des agglomérations risquent de lui faire perdre sa spécificité et de la transformer en un simple volet de la politique d'aménagement du territoire.*

*L'objectif de réduction progressive des écarts constatés avec les autres villes ou quartiers et de « retour au droit commun », qui justifie la mise en place d'une politique territorialisée spécifique, devrait être prédominant dans les différents dispositifs. Cela suppose que la détermination des territoires prioritaires repose sur des critères précis et que les mesures qui les concernent aient des objectifs concrets et soient limitées dans le temps. »*

Cette situation est, malheureusement, très fréquente. L'énoncé des **objectifs** des politiques publiques dans les lois ou règlements **se contente souvent**, quand de tels objectifs sont mentionnés, **de déclarations d'intentions très vagues**<sup>2</sup>. Elle se prolonge, au niveau budgétaire, par l'absence dans les documents produits à l'appui des demandes d'autorisation de crédits (les « bleus ») d'indications précises sur les objectifs des financements sollicités.

---

<sup>1</sup> La politique de la ville. Rapport au Président de la République. Cour des comptes. Février 2002.

<sup>2</sup> En ce domaine, la palme revient sans doute à la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne, dont l'article 1 dispose notamment :

*« 1. La politique de la montagne a pour finalité de permettre aux populations locales et à leurs élus d'acquérir les moyens et la maîtrise de leur développement en vue d'établir, dans le respect de l'identité culturelle montagnarde, la parité des revenus et des conditions de vie entre la montagne et les autres régions... ».*



Quelques progrès ont été réalisés ces dernières années, mais **il est significatif qu'on doive attendre de la mise en œuvre de la loi organique sur les lois de finances (LOLF) d'août 2001 la confection d'une loi de finances par objectifs**, en plus des lois de finances de moyens que nous connaissons traditionnellement (v. *infra*).

## ***B. LES LACUNES DE L'INFORMATION SUR LES POLITIQUES PUBLIQUES***

L'évaluation des politiques publiques, qui comporte toujours une appréciation sur l'efficacité des actions publiques, ne peut se passer de données permettant, à défaut d'en disposer, de construire des indicateurs de moyens et de résultats significatifs.

**Or, en même temps que manque trop souvent aux politiques publiques une définition suffisamment précise des objectifs poursuivis, une absence fréquente d'indicateurs de moyens et de résultats reste à déplorer.** Quand ceux-ci sont présentés, les commentaires qui les accompagnent ne permettent, en général, pas d'apprécier leur portée.

Cette situation est attestée, en creux, par l'invitation lancée, à chaque ministère, par le comité interministériel à la réforme de l'État, lors de sa réunion du 12 octobre 2000, de définir et d'utiliser des indicateurs annuels d'activité et de résultats.

Significative aussi, la tendance de plus en plus accusée, mais que pourrait freiner une jurisprudence étonnante du Conseil Constitutionnel, à intégrer dans les textes de loi des dispositions réclamant la remise au Parlement d'un rapport<sup>1</sup>.

Elle est fréquemment dénoncée par les observateurs assidus de l'action publique que sont ses contrôleurs externes, qu'il s'agisse des rapporteurs spéciaux des commissions des finances du Parlement ou de la Cour des comptes.

On peut, sur ce point, citer le **rapport consacré par le Comité d'enquête sur le coût et le rendement** des services publics en 1999 **aux rapports d'activité des ministères** :

*« Une autre insuffisance, sur laquelle le rapport met particulièrement l'accent, touche les indicateurs quantitatifs... rares, les indicateurs de résultats mesurent des activités mais généralement pas l'impact de celles-ci :*

---

<sup>1</sup> *Décision du Conseil Constitutionnel n° 2002-460 DC du 22 août 2002 censurant l'article 5 de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI) qui posait le principe d'une évaluation régulière de la LOPSI par une instance extérieure aux services concernés.*

*ils sont inadaptés à la mesure d'efficacité et de performance, notamment en l'absence d'objectifs quantifiés, et sont souvent insuffisamment fiables sur le plan méthodologique. Enfin, l'enquête a relevé l'absence quasi-générale d'indicateurs d'efficience et de qualité. »*

Cette **situation peut être le résultat d'un défaut de suivi systématique** des politiques publiques mises en œuvre.

Le peu d'attention portée aux questions concrètes de gestion et d'accompagnement des politiques publiques connaît d'abondants exemples, qu'il s'agisse de l'empilement des lois, de la multiplication des dispositifs ou encore du foisonnement des régimes dérogatoires... Cette situation débouche sur des difficultés majeures d'administration des politiques publiques dont les problèmes de suivi ne sont qu'un volet. On peut relever ici que **l'un des apports de l'évaluation des politiques publiques peut précisément consister à prévenir ou corriger de tels effets** (*voir supra*).

Lorsque l'appareil de suivi existe, il peut encore être particulièrement difficile à mettre en œuvre et ses résultats ne sont pas toujours directement utilisables pour l'évaluation. Pour illustrer les problèmes de suivi, on peut mentionner la réponse élaborée pour le présent rapport par la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère des affaires sociales.

**Un exemple de lourdeur des travaux statistiques à la charge d'un service d'études et d'évaluation, la Direction de l'animation, de la recherche, des études et des statistiques du ministère des Affaires sociales (DARES)**

Le faible nombre d'évaluations de politiques publiques réalisées, en tout ou partie, par la DARES, semble s'expliquer largement par la lourdeur des travaux de suivi des politiques publiques dont le ministère assure la conduite.

Cette **situation** prévaut alors que le **suivi statistique** est, pour l'essentiel, **adossé au système de gestion**, la DARES réalisant **peu d'enquêtes spécifiques**.

**Elles portent, d'abord, sur la mise en œuvre des dispositifs, avec comme exemples :** la mise en œuvre de TRACE (auprès des services locaux de l'emploi et des opérateurs) ; la mise en œuvre du contrat de qualification adulte (auprès des employeurs) ; la mise en œuvre locale du programme nouveaux services-emplois jeunes ; les modalités de passage à 35 heures.

**Mais elles concernent, aussi, les bénéficiaires en dispositif ou sortis de dispositif, avec comme exemples :** le devenir des jeunes sortis du programme nouveaux services-emplois jeunes ; le devenir des personnes passées en CEC.

**Trois types de production sont issus des données de gestion recueillies par la DARES:**

➤ un **simple comptage** des entrées mensuelles dans les dispositifs qui permet d'élaborer « le tableau de bord mensuel des politiques d'emploi » ;

➤ l'**analyse annuelle** (ou infra annuelle) du **contenu des conventions** (documents CERFA) : caractéristiques sociodémographiques du demandeur d'emploi ; caractéristiques du bénéficiaire ; caractéristiques du dispositif qui débouchent sur les publications suivantes : « Premières synthèses », publications annuelles sur chacun des principaux dispositifs ; « Bilan annuel des politiques d'emploi » ;

➤ des analyses transversales analysant la situation de certains publics-cibles par rapport aux politiques d'emploi (entrée par public et non plus par dispositif).

**Ce dispositif de suivi, très descriptif, est particulièrement lourd à animer et se trouve, en outre, souvent perturbé, du fait notamment de la multiplication des « gestionnaires » des dispositifs de politique d'emploi et des modifications réglementaires sur les dispositifs, qui sont fréquentes et réalisées dans des délais rapides.**

**Par ailleurs, le nombre de dispositifs suivis est pléthorique.**

Ainsi, pour les seuls dispositifs de politiques d'emploi suivis par la DARES, non compris les travaux portant exclusivement sur la formation professionnelle ou les relations de travail, au 1<sup>er</sup> juin 2002, il convient de relever :

•	SIFE collectifs
•	SIFE individuels
•	SAE
•	Stages FNE cadres
•	Nouveaux services-emploi jeunes
•	TRACE
•	Bourses d'accès à l'emploi
•	Contrats de qualification
•	Contrats d'adaptation
•	Contrats d'apprentissage
•	Contrats d'orientation
•	Contrats de qualification adultes
•	Contrats initiative emploi
•	Emplois familiaux
•	ACCRE
•	EDEN
•	Chèques conseil
•	Exonérations zonées : ZFU, ZRU, ZRR, ZFU
•	CES
•	CEC
•	Entreprises d'insertion
•	Associations intermédiaires
•	Entreprises d'intérim d'insertion
•	Activités d'utilité sociale
•	Adultes relais

**Enfin, les exigences sur la fourniture de données s'accroissent également :**

• **en termes de rapidité de fourniture des informations statistiques** pour donner aux services déconcentrés les moyens d'un réel pilotage et fournir à l'administration centrale les données de suivi de l'action des services déconcentrés ;

• **en termes de précision**, la territorialisation de la politique de l'emploi (élaboration et suivi de plans d'actions locaux) nécessitant la

fourniture de données et d'analyses à un niveau géographique fin.

Si la lourdeur des travaux de suivi absorbe une part importante des ressources que la DARES pourrait employer à des travaux d'évaluation de politiques publiques, force est pourtant de reconnaître que l'analyse de données à laquelle la DARES se livre comporte souvent une dimension évaluative qui, pour être incomplète, présente en soi de l'intérêt au regard de l'analyse des politiques d'emploi.

**Mais, même lorsque ce suivi est correctement assuré, comme c'est, semble-t-il, heureusement de plus en plus le cas, les données réunies doivent pouvoir être utiles à l'évaluation.**

Or, deux considérations montrent que cette situation se présente trop rarement.

### **1. Si l'évaluation engendre souvent des besoins « ad hoc »...**

La première d'entre elles n'implique pas une critique particulière à l'encontre de notre système de production d'informations sur les politiques publiques.

L'évaluation de ces politiques rend fréquemment nécessaire la réalisation de travaux de compilation de données *ad hoc*. Il est assez naturel que l'appareil d'information sur les politiques publiques ne « les présente pas sur étagère ». La statistique sur les programmes publics est plutôt orientée vers le suivi de gestion. La définition *in abstracto* des données nécessaires à l'évaluation est une tâche quasiment impossible tant que les questions évaluatives ne sont pas posées.

On remarquera cependant que l'orientation des travaux statistiques témoigne de l'insuffisant développement de l'évaluation. Celle-ci, n'étant pas entrée dans les mœurs, ne constitue pas en tant que telle, un élément de la demande statistique. On pourra, ainsi, décerner une mention favorable à la préoccupation, régulièrement exprimée depuis quelque temps, « *d'une prise en compte des besoins de l'évaluation dans le processus de définition du programme statistique annuel* ».

## 2. ... elle semble trop fréquemment freinée par une diffusion inégale des données et méthodes...

La **seconde considération** est **moins indulgente**. Elle consiste, une fois de plus, à **déplorer les défauts d'accessibilité aux données**, et à « l'ingénierie informationnelle », dont pâtissent les publics intéressés.

Notre commission des finances a consacré un rapport aux lacunes de **l'information statistique relative aux administrations publiques**, dans lequel elle soulignait le besoin d'amélioration des statistiques et de l'accès aux données<sup>1</sup>.

*a) L'accessibilité des données relatives aux politiques publiques doit être garantie*

Ces besoins **existent tout autant** en ce qui concerne les **données relatives aux politiques publiques**. Notre collègue, Aymeri de Montesquiou s'en est à juste titre préoccupé lorsqu'il a souhaité étudier les perspectives de l'évaluation de la loi d'orientation et de programmation pour la sécurité intérieure (LOPSI)<sup>2</sup>.

Les **conditions de la production statistique, et, surtout, l'accessibilité aux données** pertinentes posent, en ce domaine, **des problèmes non résolus**.

Il est d'ailleurs remarquable que **ces problèmes existent** non seulement pour les publics extérieurs à l'administration, mais **encore pour les administrations elles-mêmes**. Plusieurs des personnalités rencontrées par vos rapporteurs ont indiqué, sur ce point, que si **l'un des motifs des demandes d'évaluation** présentées par les ministères semble avoir été de **combler un déficit de données sur un sujet, l'évaluation pouvait parfois buter sur les réticences des administrations à transmettre les informations nécessaires**. Par ailleurs, il est assez piquant de relever que le groupe de travail, constitué au sein du Conseil National de l'Information statistique (CNIS) pour présenter un rapport sur la « *clarté et l'accessibilité des données du système statistique public* », semble souffrir d'une certaine inertie des services statistiques ministériels pour achever ses travaux. Telle est du moins la conclusion qu'inspire la lecture de la partie du rapport général d'activité du CNIS pour 2002 consacrée à ce sujet.

---

<sup>1</sup> « *Les lacunes de l'information statistique relative aux administrations publiques* », Rapport n° 203 - 30 janvier 2001, **Joël Bourdin**, Commission des finances, Sénat.

<sup>2</sup> « *Organisation et systèmes d'information de la police et de la gendarmerie nationale* ». Rapport n° 25 - 15 octobre 2003. **A. de Montesquiou**, Commission des finances, Sénat.

*« M. Bompard rappelle que l'assemblée plénière du CNIS a souhaité voir se poursuivre les travaux de ce groupe de travail. [...] Il déplore également le manque d'implication des services statistiques ministériels dans les travaux du groupe. [...]*

*M. Delarue est sensible aux difficultés rencontrées par le groupe de travail. Il souhaite que les services statistiques ministériels soient sollicités par la Direction de la coordination statistique et des relations internationales de l'INSEE afin de participer activement à la suite des travaux du groupe ».*

L'ensemble de ces témoignages est significatif d'un malaise que la position d'un des membres du groupe de travail susmentionné, représentant de l'INSEE, visant à exclure du champ de ses travaux **« l'évaluation des politiques publiques, malgré la demande des chargés d'études au sein du groupe »**, accentue encore.

*b) Les outils et méthodes doivent être mieux partagés*

Ces problèmes d'accès aux données, et de clarté, ne sont **pas les seuls en cause**. Il faut **aussi mentionner les questions posées par la diffusion des outils et méthodes d'expertise**. Ceux-ci sont forgés grâce aux talents des agents publics concernés, mais aussi grâce aux crédits publics dont leurs services sont dotés. On évoque ici les outils de calcul économétrique – les modèles, les maquettes – ou encore d'autres instruments de mesure des impacts, comme, par exemple, les enquêtes, les travaux sur échantillon, etc., qui constituent autant de **facteurs d'expertise dont la production est largement monopolisée par les administrations publiques et dont la diffusion généralement inorganisée, est des plus faibles**.

### **3. ... ce qui justifie des mesures visant à lever ces obstacles**

Ces **deux obstacles majeurs** pour l'expertise et l'évaluation indépendantes **doivent être surmontés**. Les **détenteurs publics des données et des savoir-faire** nécessaires **doivent être mis en situation** d'intégrer à leurs missions traditionnelles une véritable vocation de **prestataires de service public**. Il paraît illusoire d'attendre que ce changement de culture puisse être spontané.

*a) Pour une loi sur l'information économique et sociale*

Vos **rapporteurs estiment donc nécessaire qu'une loi intervienne** pour **préciser et rénover les conditions d'accès aux données et celles de transmission des savoir-faire**.

Une concertation devrait être lancée, au plus haut niveau, afin de repérer les différents problèmes et de trouver les solutions conformes aux objectifs de transparence et de transferts de technologie au service d'une optimisation des « ingénieries informationnelles » développées dans le secteur public.

Cette **concertation ne devrait pas s'interdire d'aborder** les **questions institutionnelles** que peuvent poser les ambiguïtés du statut de certaines grandes administrations. L'une de ces ambiguïtés réside assurément dans la **coexistence**, pour l'**Institut national de la statistique** (INSEE) mais aussi pour les **autres services publics statistiques**, d'une **déontologie**, qui en promeut l'**indépendance**, et d'un **rattachement hiérarchique**, qui en établit la **soumission, au moins formelle, aux différents ministres concernés**. Il reste à démontrer que la contribution du CNIS, dont le secrétariat est tenu par des représentants de l'INSEE, suffit à créer un équilibre satisfaisant entre des données si contradictoires.

Vos rapporteurs sont conduits à estimer que le rattachement de l'INSEE au ministère de l'économie et des finances présente plus d'inconvénients, en particulier au regard de sa capacité à satisfaire la demande sociale, que d'avantages. Conférer plus d'autonomie à l'INSEE représenterait un moyen de lever les premiers. Dans une telle perspective, il faudrait s'assurer que le rôle de coordinateur de la statistique publique joué par l'INSEE puisse être préservé. Cela pourrait être garanti par l'adoption d'une réglementation adaptée portant sur les relations entre l'INSEE et les autres services statistiques. Une telle réglementation n'est pas hors de portée ; d'ores et déjà, l'INSEE bénéficie des obligations statistiques imposées aux agents privés et rien ne permet d'imaginer qu'il soit impossible de les transposer à la charge des administrations publiques.

*b) Accompagner l'institutionnalisation de l'évaluation d'une série de dispositions confortant l'accès aux données et outils nécessaires*

Confiants dans les progrès qu'une loi soigneusement élaborée devrait engendrer, **vos rapporteurs souhaitent néanmoins, dans le cadre du présent rapport, recommander que l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques soit accompagnée d'un volet relatif à l'accès aux données et aux techniques nécessaires** aux travaux d'évaluation.

### **III. LES « CHANCES » DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

Au cours des développements qui précèdent, certaines évolutions intervenues au cours de ces dernières années ont conduit à nuancer le constat



d'un contexte peu favorable à l'évaluation des politiques publiques. De fait, celle-ci semble pouvoir aujourd'hui rencontrer un « terrain » plus propice à son développement.

### *A. LA DÉSACRALISATION DE L'ACTION PUBLIQUE*

Dans un contexte de globalisation et de crises économiques et sociales, l'intervention publique fait l'objet de remises en cause. Si certaines de leurs formes n'ont pas de prolongements particuliers en termes d'évaluation, d'autres confèrent à celle-ci une dimension essentielle au regard des impératifs d'amélioration de la « gestion publique ».

#### **1. L'action publique est soumise à des exigences qui se renforcent...**

La réputation d'infaillibilité de l'Etat, sans avoir jamais été totale, même dans un pays de tradition interventionniste comme le nôtre, n'y a longtemps été contestée qu'au nom d'idéologies porteuses d'une remise en cause globale et radicale du rôle de l'Etat.

Ces critiques, dont l'actualité semble aujourd'hui atténuée, n'ont pas de prolongements particuliers dans le domaine qui nous intéresse. En effet, elles débouchent, soit sur le retrait de l'Etat, soit sur la consécration de son primat. Dans le premier cas, les politiques publiques, et, partant, leur évaluation sont réduites à un champ extrêmement étroit. Dans le second cas, l'évaluation apparaît incongrue face à des décisions publiques, expression d'un Etat infaillible.

En revanche, **d'autres approches critiques du rôle de l'Etat** se sont développées qui appellent, **explicitement ou non, une institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. Deux familles** de critiques peuvent être identifiées : **la « critique-gestionnaire », la « critique-sociologique ».**

La « **critique-gestionnaire** » porte sur l'**efficacité** et l'**efficience** des politiques publiques. Elle se déploie dans un contexte marqué par les échecs rencontrés parfois par les politiques publiques conduites par un « Etat-providence » en mal d'adaptation au contexte nouveau issu de la globalisation. Elle tend, sinon à assimiler l'Etat à n'importe quel agent, du moins à souligner la communauté des contraintes qui l'entourent avec celles qui s'imposent aux personnes privées. **Pour elle, « l'exception étatique » est plus ou moins révolue** et doit céder la place à un « Etat-performant ». Cette approche appelle une vérification systématique de l'efficacité et de l'efficience des actions publiques, dont l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques peut être un des moyens.

La « **critique sociologique** » revêt une dimension ouvertement politique. Elle se décline en deux modes de contestation qui, quoique contradictoires, semblent l'un et l'autre pouvoir fonder le développement des processus d'évaluation des politiques publiques. La « **technostructure** » est une **première cible** de cette contestation, la « **classe politique** », une **seconde**. Dans l'un et l'autre cas, il s'agit de prétendre que le pouvoir est exercé par une caste au nom de ses intérêts propres et non de l'intérêt général, ou en vertu d'une culture séparée de celle des citoyens ordinaires.

## **2. ... et exercent une pression pour une meilleure évaluation des actions publiques**

Ces critiques engendrent **des recommandations, qui ne sont pas entièrement convergentes, et auxquelles ne sont pas directement associées de préconisations en matière d'évaluation des politiques publiques.** Toutefois, un **déroulement plus achevé de leurs prémisses conduit à dépasser les nuances de leurs conclusions intermédiaires et à montrer qu'*in fine*, l'évaluation institutionnalisée des politiques publiques constitue une solution à cette catégorie de critiques.**

Dans un premier temps, on peut constater que **les recommandations directement issues de ces deux approches diffèrent et qu'elles ne comportent pas de volet concernant immédiatement l'évaluation des politiques publiques.**

La **critique de la « technostructure »** débouche sur l'**appel à une reconquête du pouvoir par le politique** qui serait affaire de volonté ; la **critique de la « classe politique »** fonde l'**encadrement des décisions publiques par des règles**. Si dans ce second cas, le stade initial de détermination des règles peut légitimer l'intervention d'une forme d'évaluation, le développement de l'évaluation des politiques publiques n'apparaît pas, au premier coup d'œil, particulièrement stratégique dans ces deux approches. La première insiste sur le primat du « politique », la seconde débouche sur des modalités de gouvernement empreintes d'automaticité.

Pourtant, **une réflexion plus achevée conduit à dépasser ce premier constat et à reconnaître que ces deux critiques peuvent conduire à préconiser comme solution une institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques.**

*a) L'évaluation comme « issue » de la critique de la technostructure*

**Le dénouement de la critique de la place excessive prise par l'administration ne saurait être trouvé dans la seule préconisation d'une reconquête du pouvoir par le « politique ». Malgré ses vertus mobilisatrices,**

un simple mot d'ordre ne suffirait pas à effacer les facteurs qui peuvent concourir aujourd'hui à un processus de dépossession des élus de l'exercice effectif de leurs pouvoirs.

Quels sont ces facteurs ? La **complexification des problèmes** joue, mais elle n'explique pas à elle seule le phénomène. Elle ne devient vraiment décisive que combinée avec un système d'**organisation de la prise de décision consacrant le retrait des responsables politiques**. Deux voies **sûres pour parvenir à ce retrait** sont la **démobilisation des élus** et la **dissimulation d'éléments de la décision**, destinée à convaincre que la seule solution existante est celle préconisée par celui qui la propose.

Certains ne manqueront pas de prétendre qu'une telle situation relève d'une analyse purement spéculative et qu'elle ne saurait exister que dans des régimes politiques extrêmes, appartenant au passé ou du moins à ces contrées aussi lointaines qu'exotiques. On se gardera bien d'apprécier cette objection ainsi que la réalité ou la fréquence des cas où le décideur politique, qu'il appartienne au Gouvernement ou au Parlement, se trouve victime de l'unicité des points de vue portés, sciemment ou non, à sa délibération. Ce qui apparaît, en revanche, difficilement contestable, c'est qu'**il existe peu de garanties dans le processus de décision publique contre une telle situation**. En effet, il existe un **quasi-monopole de l'expertise** exercé par les administrations de l'exécutif et, ce, **en dépit du développement important pris par les cabinets ministériels**.

Ce **monopole**, qui est en soi un **obstacle considérable au plein exercice de ses prérogatives par le Parlement**, peut **également** poser un **problème aux gouvernements** si ses titulaires en font un usage abusif, c'est-à-dire s'ils l'utilisent pour conformer les décisions des ministres à leurs propres objectifs. S'il est impossible à un observateur extérieur de juger si de telles hypothèses se vérifient, en raison de leur confidentialité qui s'attache traditionnellement aux éléments préparant les décisions publiques, il est possible de relever plusieurs observations qui établissent, d'une part, qu'il existe peu de garde-fous contre leur survenance et, d'autre part, que des tentatives de maîtrise du processus de décision publique par le politique sont régulièrement intervenues et apparaissent comme autant d'expressions de besoins non satisfaits.

**Du premier point de vue**, importent surtout la **concentration des moyens d'expertise dans les administrations** et le **très grand déséquilibre entre les différentes sources d'influence de la décision publique**. A cet égard, **les cabinets ministériels sont censés exercer une fonction de conseil à mi-chemin entre conseil technique et conseil politique**. Force est de constater que, du fait de leur composition - leurs membres sont majoritairement issus des administrations dont « disposent » les ministres, et ils ont souvent vocation à retrouver ces administrations, une fois leur temps de cabinet révolu -, ils « **penchent** » **fortement du côté de services** dont ils

tendent d'autant plus à partager les diagnostics que ceux-ci « anticipent » fréquemment sur la demande politique perçue. Au demeurant, les cabinets n'ont guère le choix compte tenu, d'une part de l'**absence quasi-systématique de recours organisé à une expertise pluraliste** informée et de la profusion des dossiers à traiter qui les prive largement des moyens d'une appréciation approfondie.

Le **second point** de vue conduit à observer **une certaine tendance à organiser les conditions d'une meilleure maîtrise par le politique du processus de décision publique**, en s'efforçant de **desserrer la contrainte associée à l'unicité des sources** d'inspiration de la décision. On n'évoquera pas ici les contacts informels qui sont consubstantiels à l'exercice de fonctions publiques, mais dont la contribution à la décision publique est peu mesurable. En revanche, on peut relever **certaines modalités d'institutionnalisation du pluralisme** dans le processus de décision publique. Un assez grand nombre d'organes ont ainsi vu le jour qui, composés de personnalités extérieures aux seules administrations, ont, à côté d'autres fonctions, celle de constituer des instances d'expertise ou de conseil pluralistes. Ce mouvement procède de l'ambition d'instaurer une gouvernance consultative.

Une liste exhaustive de ces organismes reste à établir, mais il est possible d'en deviner le très grand nombre à partir de l'énumération mentionnée en annexe des instances placées sous l'autorité du Premier ministre qui exercent ces fonctions. **Deux organes placés auprès du Premier ministre appellent une mention particulière :**

- le **Commissariat général du Plan**, dont une des vocations traditionnelles était, jusqu'à présent, d'organiser une approche concertée (avec les experts indépendants, mais aussi avec les partenaires sociaux) de questions stratégiques, dans une perspective de détermination des choix publics ;

- le **Conseil d'Analyse économique (CAE)** qui, présidé par le Premier ministre, a, selon les termes de son texte institutif<sup>1</sup>, « *pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du Gouvernement en matière économique* », et « *pour la réalisation de ses missions, ... peut faire appel à la collaboration des services de l'administration compétents en matière économique et peut également passer commande de travaux ou études à des organismes extérieurs à l'administration* ». Le CAE est ainsi censé se trouver en mesure de constituer une enceinte pluraliste de préparation des choix publics et une alternative aux conseils de politique économique formulés par le canal privilégié, sinon exclusif, des directions du ministère de l'économie et des finances (l'INSEE et, surtout, la direction de la prévision et, désormais, de l'analyse économique).

---

<sup>1</sup> Décret du 22 juillet 1997.

Cette **tendance à la diversification des sources** de la décision publique **se retrouve également auprès de la plupart des ministères** avec une **série d'organes exerçant une mission consultative** dans différents domaines concernés par les choix publics.

Ces **organismes**, dont ce n'est pas toujours la fonction première, et dont, par ailleurs, la contribution à la décision publique et à l'évaluation des politiques publiques est envisagée ultérieurement dans le présent rapport, **sont ici évoqués comme autant de témoignages d'une orientation visant à organiser une plus grande pluralité d'approches**, afin de restaurer la capacité de choix du décideur politique en portant à sa connaissance des réflexions pluralistes.

\*

\* \*

**On trouve ainsi vérifiée**, du moins dans les intentions exprimées, **l'analyse selon laquelle l'évaluation des politiques publiques représente une réponse à l'inquiétude, et aux griefs, portés par la critique de la « technostructure ».**

Pour que la contribution de l'évaluation soit complète, **il reste à mettre en place une institutionnalisation réellement démocratique et pleinement efficace de l'évaluation.**

*b) L'évaluation comme réponse à la critique de la « classe politique »*

**Quant au dénouement de la critique de la « classe politique », il serait extrêmement choquant d'admettre qu'il puisse se trouver dans l'encadrement des décisions publiques par le développement très poussé d'un « constitutionnalisme » qui viendrait réduire la possibilité même de prendre des décisions**, ou de conduire des politiques publiques, comme le recommandent les théoriciens de l'école de Chicago. Il est vrai que leurs recommandations portent principalement sur le domaine économique. Mais, cette nuance n'est, à son tour, que très relative compte tenu de la tendance à la colonisation de l'ensemble du champ politique par l'approche économique.

Il serait **exagéré de prétendre que les préconisations issues de cette critique ont déjà trouvé de nombreux prolongements pratiques. Mais, il serait naïf de croire qu'il ne s'agit que de constructions théoriques isolées**, sans traductions effectives. Il faut d'abord admettre que **cette critique, et ses conclusions, est enracinée dans une tradition de pensée ancienne**, elle ne fait que **réactualiser le thème du « despote inactif » des physiocrates**, et, en même temps, qu'elle **correspond à une contestation populaire**, certains

diraient « populiste », des conditions de tout gouvernement. Il faut **surtout observer que cette critique a trouvé certains prolongements très concrets, dont le plus célèbre** est, sans conteste, le « **Pacte de stabilité et de croissance** », supposé régler les problèmes des interdépendances budgétaires entre les Etats ayant adopté l'euro, mais représentant un encadrement mal conçu des politiques budgétaires, réalisé au moyen de règles qui, à l'expérience, se sont révélées trop rigides pour être respectées.

L'épisode de la crise du Pacte de stabilité et de croissance est riche d'enseignements. Techniquement, le recours à des règles pour conduire des politiques publiques apparaît comme une solution déraisonnable... sauf à ce qu'une évaluation permanente de l'adéquation entre ces règles et les situations observables soit mise en place. Politiquement surtout, un régime démocratique repose sur une légitimité par l'élection, ou l'expression directe des citoyens, principe qui interdit un recours absolu à l'adoption d'un « constitutionnalisme » excessif. L'édition de règles supérieures s'imposant dans des champs d'intervention naturelle des gouvernements représente un tel abus puisqu'elle revient à figer des décisions qui n'appellent pas, du fait de leur nature, une consécration constitutionnelle.

\*

\* \*

**Aux yeux de vos rapporteurs**, le développement de l'**évaluation des politiques publiques** a pour objet fondamental de consolider la place de **débats démocratiques informés** qui représentent la meilleure garantie contre les dérives que visent, en fait, les critiques ici évoquées.

## ***B. LA LOI ORGANIQUE SUR LES LOIS DE FINANCES DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001***

Le vote de la nouvelle **loi organique sur les lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001** traduit une **volonté forte d'inscrire l'action publique dans une perspective de performances et de mieux asseoir le contrôle et l'évaluation des politiques publiques exercés par le Parlement**.

La nouvelle loi organique sur les lois de finances (LOLF) manifeste **d'abord** une réaction du Parlement (cette loi organique est d'origine parlementaire) visant à **donner une véritable signification à l'examen du budget**, en lui permettant de se prononcer sur les crédits demandés en fonction des objectifs des politiques qu'ils sont censés soutenir et des résultats obtenus. Il s'agit de sortir de la logique favorisée par l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, qui régissait jusqu'alors le fonctionnement budgétaire de l'Etat, d'un vote à l'aveugle des moyens attribués aux ministres, pour entrer

dans une **logique de financement de politiques publiques clairement identifiées par leurs objectifs, leur coût, et leurs résultats.**

Ainsi, **le contenu informatif des différents projets de loi de finances devrait être considérablement amélioré, ce qui devrait favoriser l'évaluation des politiques publiques.**

**Toutefois**, outre qu'il convient que le Parlement exerce une particulière vigilance pour que son œuvre ne soit pas affadie à l'excès par des pratiques ministérielles qui pourraient en contourner l'esprit, il ne faut pas attendre de la LOLF, en elle-même, plus qu'elle ne peut donner en matière d'évaluation des politiques publiques. En particulier, pour que son application soit entière, **il faut que le Parlement se dote des moyens d'évaluer lui-même les résultats des politiques publiques.**

### **1. La LOLF devrait constituer un progrès important pour l'évaluation des politiques publiques**

#### *a) La reconnaissance explicite de l'évaluation par la LOLF*

La LOLF **mentionne explicitement l'évaluation**, qui se trouve ainsi promue au niveau constitutionnel, qui est celui des lois organiques. Elle cite plusieurs fois, dans le chapitre relatif au contrôle, la mission d'évaluation. L'évaluation dont s'agit ne recouvre pas strictement l'évaluation des politiques publiques. Ce n'est pas l'objet d'une loi organique sur les lois de finances que de traiter de celle-ci. Toutefois, deux données doivent être mises en évidence car elles établissent fermement la volonté du législateur organique de promouvoir l'évaluation en tant que telle.

En **premier lieu, le domaine de l'évaluation** mentionnée dans la LOLF **est singulièrement étendu**. Il s'agit de « toute question relative aux finances publiques ». La notion englobante de finances publiques va très au-delà de la notion classique, et qui vient immédiatement à l'esprit, des deniers publics, c'est-à-dire des crédits inscrits en loi de finances. Les finances publiques mentionnées dans la LOLF recouvrent l'intégralité des ressources et des dépenses publiques. De plus, l'évaluation se voit reconnaître explicitement la faculté de prendre pour objet « toute question » relative aux finances publiques. Il s'agit de bien plus que la seule évaluation de l'usage des deniers publics, objet désormais classique des évaluations réalisées dans le domaine des finances publiques. **En indiquant que toute question relative aux finances publiques peut donner lieu à évaluation, la LOLF entend donner à l'évaluation le champ le plus large**, et, en particulier, ouvrir à l'évaluation la totalité du domaine de la politique des finances publiques, qu'il s'agisse de la politique budgétaire ou des politiques fiscales.

En **second lieu**, la mention de l'évaluation dans la LOLF vaut **reconnaissance par le législateur organique de la fonction d'évaluation en tant que telle**. L'évaluation est placée au même rang que le contrôle. Or, si celui-ci occupe une place traditionnellement reconnue dans les missions du Parlement, et la loi organique le consacre, il n'en allait jusqu'à présent pas de même de l'évaluation. Sa mention explicite dans la LOLF, à côté du contrôle, n'est pas le fruit du hasard. Elle correspond à la **volonté de promouvoir l'évaluation et de dépasser la fonction classique de contrôle**, dont le référentiel plus étroit que celui de l'évaluation et le champ plus réduit (comment contrôler la politique fiscale, par exemple ?) restreignent la portée.

*b) La promotion d'un système d'information plus complet*

La LOLF doit être comprise notamment comme traduisant la volonté d'améliorer profondément le système d'information sur les actions publiques financées à partir des lois de finances.

**Aux lois de finances, recensions des moyens alloués aux ministères, doivent se substituer des lois de finances regroupant une information complète et pertinente sur les politiques publiques** dont le financement est retracé dans le budget de l'Etat.

La LOLF met d'abord en place **un système permettant d'identifier les différentes politiques publiques** auxquelles le budget de l'Etat est appelé à contribuer.

Au terme de l'article 7 de la LOLF, les crédits sont désormais regroupés par mission et spécialisés par programme. Les missions comprennent un ensemble de programmes concourant à une politique publique définie et les programmes regroupent les crédits destinés à mettre en œuvre une action à laquelle sont associés des objectifs précis et les résultats attendus et « **faisant l'objet d'une évaluation** ».

On vérifie à nouveau que l'évaluation est à l'honneur dans la LOLF mais aussi que le **concept de politique publique y est pleinement consacré**.

En deuxième lieu, la LOLF organise **un système d'information précis sur le coût pour l'Etat des politiques publiques**.

La nomenclature budgétaire est organisée de sorte qu'un repérage du montant des crédits engagés au soutien des différentes politiques publiques soit désormais possible. Les crédits budgétaires ne représentant pas toujours la totalité des coûts d'une action publique, la LOLF comporte une seconde exigence, **la mise en œuvre par l'Etat d'une comptabilité analytique** permettant de restituer les coûts des différentes actions engagées dans le cadre des programmes.



Enfin, la LOLF comporte **des obligations d'information sur le sens et les résultats des différentes politiques publiques** financées par le budget de l'Etat. Les performances de l'action publique doivent désormais être soigneusement présentées, ce qui suppose un réel développement de la capacité d'évaluation de ces performances.

**La nouvelle loi organique relative aux lois de finances exige, en particulier, qu'à chaque programme soient associés des indicateurs permettant d'apprécier les résultats recherchés et les résultats obtenus.**

**Les articles de la loi organique relative aux lois de finances mentionnant les résultats**

**Article 1<sup>er</sup>**

Dans les conditions et sous les réserves prévues par la présente loi organique, les lois de finances déterminent, pour un exercice, la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'État, ainsi que l'équilibre budgétaire et financier qui en résulte. **Elles tiennent compte d'un équilibre économique défini, ainsi que des objectifs et des résultats des programmes qu'elles déterminent...**

**Article 48**

En vue de l'examen et du vote du projet de loi de finances de l'année suivante par le Parlement, le Gouvernement présente, au cours du dernier trimestre de la session ordinaire, un rapport sur l'évolution de l'économie nationale et sur les orientations des finances publiques comportant :

....

**4° La liste des missions, des programmes et des indicateurs de projet de loi de finances de l'année suivante....**

**Article 51**

Sont joints au projet de loi de finances de l'année :

....

**5° Des annexes explicatives développant conformément aux dispositions de l'article 5, pour l'année en cours et l'année considérée, par programme ou par dotation, le montant des crédits présentés par titre et présentant, dans les mêmes conditions, une estimation des crédits susceptibles d'être ouverts par**

voie de fonds de concours. **Ces annexes sont accompagnées du projet annuel de performances de chaque programme précisant :**

a) **La présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié ;**

...

#### **Article 54**

Sont joints au projet de loi de règlement :

....

4° **Les rapports annuels de performances, faisant connaître, par programme,** en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement :

a) **Les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés...**

La nouvelle loi organique mentionne les performances dès son article 1<sup>er</sup>, plaçant ainsi la gestion budgétaire sous le sceau de la performance. L'article 48, l'article 51 et l'article 54 évoquent chacun les **indicateurs de performances** qui sont ainsi **concernés à l'occasion de chacune des phases de la procédure budgétaire** : au moment du **débat d'orientation budgétaire** sous la forme d'une liste devant permettre que les choix d'indicateurs soient discutés (article 48) ; au moment du **projet de loi de finances de l'année** où le choix des indicateurs associés à chaque programme doit être justifié (article 51) ; au moment du **projet de loi de règlement** où les rapports annuels de performance doivent comporter une information sur les résultats obtenus mis en perspective avec les résultats recherchés et les résultats atteints les années précédentes (article 54).

Les dispositions de la nouvelle loi organique devraient donc se traduire par **des progrès vers une information plus complète sur les actions publiques**. Pour autant, leur aptitude à engendrer des références pertinentes pour les travaux d'évaluation des politiques publiques ne doit pas être surestimée.

## **2. Le Parlement doit rester vigilant et il ne faut pas attendre de la LOLF seule que soit pleinement institutionnalisée l'évaluation des politiques publiques**

La LOLF résulte d'une initiative parlementaire, mais, paradoxe inévitable compte tenu de la répartition des responsabilités entre pouvoirs publics, il appartient au gouvernement de l'appliquer. Le Parlement doit donc rester vigilant pour que les dispositions et l'esprit de la LOLF ne soient pas contournés.

Par ailleurs, le champ de la LOLF et celui de l'évaluation des politiques publiques n'étant pas entièrement superposables, la LOLF ne permettra pas de faire l'économie d'une véritable institutionnalisation de l'évaluation, d'autant que les « publics » de l'évaluation des politiques publiques sont, par nature, plus diversifiés que ceux de la LOLF.

### *a) Le Parlement doit rester vigilant*

Le Parlement doit veiller à ce que **l'esprit de la LOLF ne soit pas contourné**.

Les inquiétudes à écarter sont parfaitement identifiées dans un récent rapport de notre commission des finances<sup>1</sup> consacré à la mise en œuvre de la loi organique. On peut en identifier deux catégories : celles qu'engendre la **perspective d'initiatives gouvernementales inadaptées** ; celles qu'engendre la **perspective d'une insuffisance d'efficacité des contre-pouvoirs consacrés par la LOLF**.

#### (1) Le problème de la nomenclature budgétaire

**La logique très forte de la LOLF** consiste à **ordonner le budget autour de l'identification des politiques publiques qu'il finance et des actions mises en œuvre** pour en atteindre les objectifs. Elle **pourrait s'évaporer** si la définition pratique des missions et des programmes devait déboucher sur une nomenclature budgétaire ne se conformant pas à la volonté exprimée par le législateur organique.

Tel serait en particulier le cas si une logique institutionnelle devait prévaloir sur une approche fonctionnelle, assimilant mission à ministère et programme à direction administrative. De la même manière, il serait stérilisant de multiplier les « missions mono-programme », ce à quoi la tentation de bénéficier à plein des mécanismes de « fongibilité asymétrique » des crédits introduits par la LOLF pourrait inciter les ministères.

---

<sup>1</sup> *Rapport du Sénat n° 388 du 9 juillet 2003 : « Mise en œuvre de la LOLF : un outil au service de la réforme de l'Etat », Jean Arthuis, Commission des finances.*

Tout en reconnaissant les difficultés que peuvent susciter les situations de polyvalence des services<sup>1</sup>, il convient d'**insister pour que les regroupements de moyens coïncident le plus possible avec une structure pertinente résultant de l'identification des politiques publiques et des actions destinées à en atteindre les objectifs.**

(2) La question de l'information sur les missions et programmes

**L'information sur les missions et les programmes représente un deuxième grand défi.** Les principes qui inspirent la LOLF sont ceux d'une **définition claire des objectifs des politiques publiques et de leurs résultats ainsi que des coûts de ces politiques publiques.**

Le ministre délégué au budget, Alain LAMBERT, a précisément recensé les problèmes posés par la définition des objectifs et des résultats des politiques publiques à l'occasion de l'ouverture du **Comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)** le 1<sup>er</sup> octobre 2002.

*« Au stade des audits initiaux, les critères de qualité porteront sur la cohérence du périmètre des programmes sur les objectifs qui leur sont assignés, sur les indicateurs associés, sur les systèmes d'information qui produisent ces indicateurs, sur les actions retenues au service des objectifs, sur le système de pilotage des réseaux, et encore, sur le système de contrôle de gestion permettant la maîtrise des moyens et des coûts.*

*« Au stade des audits de réalisation, dans la mesure où les appréciations sur les résultats obtenus constitueront un élément central des discussions budgétaires, les critères de qualité seront centrés sur la fiabilité des résultats chiffrés ainsi que sur la garantie d'objectivité et d'exhaustivité des commentaires relatifs aux écarts constatés entre les objectifs et les réalisations ».*

Il faut tout particulièrement **se féliciter de l'accent mis par le ministre sur les critères de fiabilité et de garantie d'objectivité et d'exhaustivité des commentaires relatifs aux écarts constatés entre les objectifs et les réalisations.**

**Ces critères sont si essentiels** qu'on osera **compléter les propos** du ministre en souhaitant qu'ils **s'appliquent à l'ensemble du processus**, c'est-à-dire qu'ils **concernent aussi**, en amont, **la définition des objectifs et des indicateurs.**

---

<sup>1</sup> *En ce cas, la définition de programmes correspondant strictement à la définition de la LOLF se heurte à la pluralité des finalités assignées aux services. Le développement de la comptabilité analytique doit cependant permettre de retrouver la logique d'identification des politiques publiques et des coûts associés.*

L'ambition de la LOLF sur ces points doit être pleinement mesurée ; elle est très grande.

Par ailleurs, **la définition d'indicateurs** cohérents avec des objectifs d'une politique publique **est lourde d'enjeux**. Le choix d'un indicateur revient en effet à formater le cadre de l'action publique (l'indicateur devient un objectif à atteindre) et de son pilotage (l'indicateur devient le critère de jugement de la qualité de l'action publique).

Il **serait** très optimiste, et vraisemblablement **contre-performant, d'imaginer qu'une opération si complexe et stratégique puisse être parachevée du premier coup, sans confrontation** avec l'ensemble des parties prenantes, le Parlement bien sûr, mais aussi les administrés, les experts et les agents en charge des politiques.

**La construction d'indicateurs de résultats est une opération complexe et à forts enjeux politiques**

**La loi organique n'offre pas en soi de garantie de pertinence des indications fournies par les administrations publiques sur leurs performances.**

La construction d'indicateurs de résultats est une entreprise complexe et porteuse d'enjeux politiques tels qu'une grande vigilance doit s'exercer sur leur définition.

**La complexité de l'opération tient aux questions de méthode qu'elle pose, mais aussi aux problèmes de gestion qu'il faut résoudre.** Il n'entre pas dans les objectifs du présent rapport de détailler l'ensemble des questions de méthode que pose chacune des étapes d'une démarche d'évaluation des politiques publiques.

A titre d'illustration, on peut cependant évoquer le problème très classique de l'identification de la causalité, qui consiste à identifier les effets propres d'une action publique, en excluant les facteurs extérieurs d'efficacité (ce que les spécialistes appellent les « effets de contexte ») pour bâtir des indicateurs de résultats.

Un exemple récent de cette difficulté peut être trouvé dans les débats contradictoires organisés par votre délégation à la planification sur les effets de la réduction obligatoire du temps de travail.

Lors d'une réunion tenue le 29 janvier 2002, la délégation du Sénat pour la planification a procédé à l'examen du rapport du Commissariat général au plan sur l'évaluation des effets de la réduction du temps de travail. A cette occasion, plusieurs problèmes classiques de construction d'indicateurs de résultats tenant à l'identification des effets propres d'une action publique ont été mentionnés.

Ainsi, **M. Henri Rouilleault, président de la commission chargée d'évaluer la mesure de réduction du temps de travail**, a d'abord relevé le problème posé par la mesure des **effets d'aubaine** :

*« Il a alors présenté les dernières estimations disponibles sur les créations d'emplois, soit à fin 2001, 325 000 emplois supplémentaires. Il a expliqué l'écart entre ce chiffre et celui présenté par le Gouvernement, plus élevé, car fondé sur les déclarations des entreprises qui, ex-post, doit être corrigé des effets d'aubaine évalués à 15 % des emplois déclarés par les entreprises. »<sup>1</sup>.*

**M. Pierre Cahuc, professeur d'économie à l'université de Paris I**, a, quant à lui, souligné le **problème de la mesure des effets de contexte** :

*« Il a d'abord estimé que la méthode statistique employée pour mesurer les créations d'emplois résultant de la RTT était discutable puisque comportant des biais de sélection et ne permettant pas de distinguer, parmi les causes des créations d'emplois alléguées, ce qui pouvait revenir à la réduction du temps de travail de ce qui pouvait être attribué aux primes consenties aux entreprises »<sup>1</sup>.*

**Devant ces multiples difficultés, seule compte ici l'observation que la complexité de la démarche, qui ne doit pas décourager l'entreprise, appelle une discussion organisée et pluraliste sur les méthodes.**

**La contribution du CIAP sera certainement précieuse.** Mais, il serait **illusoire de considérer que ses travaux suffiront à garantir un règlement adapté des problèmes. Les conclusions du CIAP devront être soumises à débat.** Ses travaux sont placés sous une contrainte forte de temps et de moyens, qui suscite à juste titre l'inquiétude de notre commission des finances. En outre, quelle que soit la grande qualité de ses membres, la nature et la composition du CIAP, qui réunit des membres de corps d'inspection et de contrôle ministériels, placent, sans conteste, cet organisme dans l'orbite du seul exécutif. A cet égard, **le CIAP ne réunit malheureusement pas les conditions standards d'un organe d'audit**, transparent, et indépendant. Il reste à souhaiter que par un exposé rigoureux des méthodes de production des informations exigées par la LOLF, il puisse nourrir efficacement le débat le plus large, sans lequel la mise à niveau des moyens de notre intelligence collective serait incomplète.

Quant à **l'identification des coûts des politiques publiques**, le **législateur organique** ne pouvait faire autrement que de **traiter du seul objet proposé à son intervention, le budget de l'Etat** et, plus précisément, s'agissant des autorisations de dépenses, les crédits budgétaires. Le champ de la loi organique, ainsi que des problèmes techniques de prise en compte

---

<sup>1</sup> Extrait du bulletin de la réunion.

législative de certains chefs de dépenses, ont inévitablement réduit le champ des coûts de l'action publique concerné dans la LOLF. **Les charges assumées par des agents autres que l'Etat** (particuliers, entreprises, collectivités locales, ...) **sont hors du champ de la LOLF ainsi que certains coûts supportés par l'Etat comme les dépenses fiscales.** Or, il apparaît nécessaire pour apprécier toutes les incidences financières du degré d'engagement de l'Etat dans une politique publique donnée d'en saisir l'ensemble des éléments. **Il faut donc souhaiter que l'information sur le niveau et la distribution des coûts des politiques publiques soit la plus précise et exhaustive possible,** ce qui impliquera un **dépassement du seul recensement des crédits budgétaires.**

(3) Pour un plein exercice des missions de contrôle et d'évaluation

Une **seconde série de préoccupations** est liée à **l'efficacité de l'exercice des contrôles et évaluations externes que la LOLF consacre et renforce du fait des nombreux obstacles qu'il faut surmonter.**

Le renforcement du contrôle externe rencontre traditionnellement **des obstacles juridiques** dans notre pays.

Un bref retour historique relatif au processus d'adoption de ladite loi organique permettra d'illustrer les difficultés rencontrées de ce point de vue pour améliorer le contrôle externe dans notre pays.

**La décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001 du Conseil constitutionnel, illustration des difficultés à consacrer une culture du contrôle et de l'évaluation**

A l'occasion de l'examen de la conformité constitutionnelle de la nouvelle loi organique, le Conseil constitutionnel semble avoir particulièrement exercé ses prérogatives sur les articles tendant à renforcer le contrôle parlementaire. **Sa décision traduit les difficultés juridiques qui existent, dans le cadre constitutionnel actuel, pour asseoir pleinement le contrôle externe du Parlement sur les politiques publiques.**

*1. La priorité accordée à la « continuité nationale »*

Dans **un premier ensemble de cas**, sa décision tend à **atténuer la portée de plusieurs dispositions relatives à l'information** du Parlement : les articles 39, 41, 46, 48, 49, 52, 53, 55 et 56, qui prévoient les conditions dans lesquelles les membres du Parlement sont informés de l'exécution des lois de finances, de la gestion des finances publiques et des prévisions de ressources

et de charges de l'Etat. Le Conseil ne censure pas ces articles mais en atténue considérablement la portée en estimant que « *ces procédures ne sauraient faire obstacle à la mise en discussion d'un projet de loi de finances ; que la conformité de la loi de finances à la Constitution serait alors appréciée au regard tant des exigences de la continuité de la vie nationale que de l'impératif de sincérité qui s'attache à l'examen des lois de finances pendant toute la durée de celui-ci* ». La mention des « *exigences de la continuité de la vie nationale* » ne laisse guère de doutes, malgré sa précision des plus incertaine, sur le sens d'une éventuelle décision du Conseil constitutionnel sur des manquements au devoir d'informer en temps opportun le Parlement, c'est-à-dire dans des conditions le mettant à même d'exercer réellement ses compétences.

Si un choix différent aurait pu être fait, sanctionnant cette forme de désinvolture à l'égard des principes démocratiques que représente la présentation au Parlement d'un projet de loi de finances non-motivé ou motivé avec retard, **il faut prendre acte de préférences du Conseil constitutionnel pour une solution expédiente**. Il est, en revanche, **regrettable que** dans le « *commentaire au cahier* », **les dispositions en cause soient présentées comme comportant « des obligations sans doute bien venues du point de vue du contrôle parlementaire (mais qui) n'en seraient pas moins susceptibles, par l'irréalisme de certaines de leurs exigences (du moins dans certaines circonstances), de paralyser les services administratifs... »**. **Il apparaît, bien au contraire, que les dispositions en cause comportent des obligations d'information, somme toute, normales**, compte tenu de l'importance considérable du vote d'une loi de finances. Il n'est pas acceptable, et il est même **inquiétant, de les voir qualifiées « d'irréalistes »**. Le processus de réallocation des ressources et de contrainte fiscale que recouvrent les lois de finances, qui portent sur environ 1/5<sup>e</sup> de la production nationale annuelle, ne doivent laisser place à aucune forme de désinvolture.

*2. Une conception rigoureuse de la séparation des pouvoirs aux prolongements déconcertants*

Dans **deux autres cas**, le Conseil constitutionnel **invoque la séparation des pouvoirs pour limiter le renforcement des prérogatives de contrôle et d'évaluation du Parlement**.

Il s'agit d'abord de l'**article 59 sur l'entrave à ces prérogatives** qui dispose : « *Lorsque, dans le cadre d'une mission de contrôle et d'évaluation, la communication des renseignements demandés en application de l'article 57 ne peut être obtenue au terme d'un délai raisonnable, apprécié au regard de la difficulté de les réunir, les présidents des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances peuvent demander à la juridiction compétente, statuant en référé, de faire cesser cette entrave sous astreinte* ».



Le **Conseil** estime que des pouvoirs d'une telle portée appellent une réserve d'interprétation conforme à la conception française de la séparation des pouvoirs. Il considère que **les dispositions précitées ne peuvent être comprises que comme permettant au juge administratif, et à lui seul, d'ordonner en référé à une personne morale investie de prérogatives de puissance publique** la communication des documents ou renseignements susmentionnés. Il juge encore que cet ordre ne doit être assorti que d'une astreinte, **à l'exception de toute autre mesure, notamment d'exécution d'office.**

Sans qu'il soit besoin d'approfondir la réflexion sur les contours exacts de la « conception française de la séparation des pouvoirs », il est possible de **s'étonner de la défiance manifestée par le Conseil à l'égard du pouvoir judiciaire.** Etant rappelé que la réserve du Conseil ne saurait s'appliquer que dans le cas où une personne morale dotée de prérogatives de puissance publique est en cause (d'autres personnes peuvent être concernées par cet article), il est à remarquer que **le Conseil**, en réservant la procédure de cessation d'entrave au juge administratif, **semble estimer que la séparation des pouvoirs ne s'applique pas de la même manière aux tribunaux de l'ordre judiciaire et à la juridiction administrative**, ou plus précisément que celle-ci étant plus protectrice de l'administration, il convient de la désigner comme compétente quelle que soit la qualification donnée au fait d'entrave justifiant la saisine du juge.

L'autre disposition en cause concerne le **premier alinéa de l'article 58 sur les relations entre le Parlement et la Cour des comptes.** Celui-ci disposait : *« Avant d'arrêter son programme de contrôles, la Cour des comptes en transmet le projet aux présidents et rapporteurs généraux des commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances. Ceux-ci disposent de quinze jours pour formuler leurs avis ainsi que les demandes d'enquête mentionnées au 2° ».*

Le Conseil rappelle qu'il résulte des dispositions de l'article 64 de la Constitution en ce qui concerne l'autorité judiciaire et des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République en ce qui concerne, depuis la loi du 24 mai 1872, la juridiction administrative, que **sont garantis l'indépendance des juridictions et le caractère spécifique de leurs fonctions, sur lesquelles ne peuvent empiéter ni le Parlement ni le Gouvernement.**

Il indique qu'**en vertu du code des juridictions financières, la Cour des comptes est une juridiction administrative** et que la Constitution garantit donc son indépendance par rapport au pouvoir législatif comme au pouvoir exécutif. **Concédant que, si certaines de ses missions** (les missions visées par l'article), notamment de vérification des comptes et de la gestion, **ne revêtent pas un caractère juridictionnel, il remarque qu'elles peuvent révéler des irrégularités appelant la mise en œuvre d'une procédure**

**juridictionnelle.** Par suite, le Conseil estime que **l'obligation faite à la Cour des comptes** par le premier alinéa de l'article 58 de la loi organique **est de nature à porter atteinte à son indépendance** et que cette disposition est contraire à la Constitution.

Il faut, à ce sujet, rappeler que **les objectifs poursuivis par le législateur organique consistaient à permettre d'établir un dialogue formalisé entre le Parlement et la Cour des Comptes** relativement au programme de contrôles de la Cour en amont de son adoption par elle **afin de remédier aux difficultés pratiques rencontrées par la Cour pour prendre en considération les demandes de contrôle du Parlement, dont la légitimité est peu contestable au vu de l'article 47 de la Constitution.** Le Parlement ne se voyait doté d'aucune **prérogative d'approbation, et encore moins de détermination**, d'un programme de contrôles, qui, comme le concède le Conseil Constitutionnel, n'entrent pas dans le domaine des compétences juridictionnelles de la Cour. Il faut rappeler que, **dans quelques démocraties à la vitalité peu contestable, le Parlement exerce une faculté de détermination d'une partie du programme de contrôle de l'institution externe de contrôle financier.** S'il est exact que la Cour a la particularité de « juger les comptes » et qu'en outre ses contrôles peuvent appeler la mise en œuvre d'une procédure juridictionnelle., c'est également le cas des contrôles exercés par le Parlement sans pour autant que celui-ci se voit accoler une double identité, législative et juridictionnelle.

Le choix du Conseil constitutionnel est souverain, mais **l'argumentaire** produit pour démontrer que le premier alinéa de l'article 58 attentait à l'indépendance de la Cour, **non seulement n'emporte pas la conviction** compte tenu de la substance des dispositions en cause, **mais encore aboutit à fragiliser très sensiblement, sur le plan juridique, l'activité de contrôle de la Cour, ce qui est regrettable.**

Une jurisprudence tend en effet à se développer (voir en particulier la décision du 7 mars 2000 de la Cour d'Appel de Paris sur la COB) qui, appliquant les stipulations de la Convention européenne des droits de l'Homme consacrant le droit à un jugement équitable et le principe du contradictoire (article 6 de la Convention), fait une application stricte du critère d'impartialité du tribunal et du principe de la séparation des fonctions d'instruction et de jugement. **En insistant, comme il le fait, sur la coexistence étroite des missions non-juridictionnelles et juridictionnelles de la Cour des comptes**, dans un contexte où, écho à l'organisation collégiale de la Cour, son unicité est constamment revendiquée par elle, le Conseil constitutionnel consacre des principes d'organisation qui peuvent fragiliser l'activité juridictionnelle de la Cour.

**Dans le cas de la COB, un tel problème a conduit à une restructuration complète des procédures de sanction ainsi qu'à une réorganisation des services.**

La question de la contribution de la Cour des comptes à l'essor de l'évaluation des politiques publiques est abordée plus avant dans le présent rapport. Selon vos rapporteurs, **une reconfiguration de la Cour passant par une spécialisation fonctionnelle et organique serait utile**. Sa justification dépasse à l'évidence les seules considérations juridiques évoquées ici. Mais, celles-ci ne sont pas négligeables.

**La décision du Conseil constitutionnel, par sa motivation, complique, en tout cas, incontestablement la recherche des solutions, qui apparaissent d'autant plus nécessaires après elle, destinées à préserver l'intégrité des fonctions juridictionnelles de la Cour sans sacrifier l'apport précieux au contrôle et à l'évaluation des politiques publiques qu'elle devrait développer**, au vu de l'utilité très grande de ce qu'elle réalise déjà et des performances atteintes par ses homologues à l'étranger.

Cet épisode important étant rappelé, il faut considérer que notre commission des finances a très justement appelé l'attention du Sénat sur **deux aspects importants de la mise en œuvre des dispositions de la LOLF relatives au contrôle et à l'évaluation**, le premier d'ordre juridique, encore, le second de nature très pratique.

Elle s'est d'abord inquiétée des conditions dans lesquelles le gouvernement applique **l'article 57 de la loi organique relatif à la communication des informations jugées nécessaires au contrôle et à l'évaluation**. Celui-ci dispose, notamment que « *Tous les renseignements et documents d'ordre financier qu'ils [le président, le rapporteur général, ainsi que, dans leurs domaines d'attributions, les rapporteurs spéciaux des commissions chargées des finances] demandent, y compris tout rapport établi par les organismes et services chargés du contrôle de l'administration, réserve faite des sujets à caractère secret concernant la défense nationale et la sécurité intérieure ou extérieure de l'Etat et du respect du secret de l'instruction et du secret médical, doivent leur être fournis* ».

La commission observe que des limites ont pu être posées à la transmission des documents préparatoires à une décision gouvernementale. « *... il est arrivé qu'elle se voie refuser la transmission de certains rapports réalisés par des services d'inspection, en raison de leur caractère préparatoire à une prise de décision gouvernementale* ». Elle rappelle, à juste titre, qu'un refus de transmission pour ce motif n'est pas prévu par la LOLF.

Conciliante, elle dit « *comprendre que le gouvernement ne souhaite pas voir « divulguées sur la place publique » des informations qui seraient de nature à remettre en cause l'indépendance de sa prise de décision* ».

Vos rapporteurs **partagent pleinement cette attitude raisonnable. Mais, il ne faudrait pas lui donner des prolongements qui pourraient aller jusqu'à paralyser toute forme d'évaluation *ex ante* des décisions publiques.**

Il est souhaitable que la prise de décision publique ne soit pas paralysée par un harcèlement quotidien. L'initiative gouvernementale doit être protégée contre une intrusion permanente et contre la publicité donnée à des travaux exploratoires, qui peuvent être purement spéculatifs. **Toutefois, cette protection doit céder devant la nécessaire transparence des données essentielles fondant les décisions publiques, une fois celles-ci arrêtées.** On ne peut donc contester le bien-fondé de la revendication de notre commission des finances que **soit strictement observé un droit d'accès à l'intégralité des documents préparatoires une fois la décision prise.** Celui-ci est indispensable à tout exercice d'évaluation extérieure des décisions publiques. C'est d'ailleurs cette finalité qui fonde la disposition de la LOLF en question. Plus largement, il faut relever que l'une des modalités de la promotion de l'évaluation des politiques publiques doit précisément consister en une meilleure explicitation et justification des décisions publiques, démarches entreprises dans ce sens dans des pays voisins et esquissées sans réel succès en France même (v. *infra*).

Une **seconde préoccupation** de notre commission des finances concerne la **question des moyens d'expertise et de contrôle du Parlement.**

**Vos rapporteurs la partagent pleinement.** Il est bien vrai que le Parlement français souffre en la matière de la comparaison avec certains pays étrangers et qu'**en renforçant les prérogatives du Parlement en matière de finances publiques, la LOLF crée une demande d'expertise supplémentaire par rapport à la situation actuelle.** Ce surcroît de demande appelle la mise en place de moyens supplémentaires pour y répondre. Il est également incontestable que **la question des moyens d'expertise du Parlement relève de la volonté du Parlement lui-même** et, de plus, il convient d'**insister sur le fait que la volonté politique constitue le fondement indispensable d'un accroissement du contrôle effectif du Parlement sur l'exécutif.**

On revient ultérieurement sur **cette question**, dans la mesure où elle concerne un champ plus vaste que celui de la mise en œuvre de la LOLF et **intéresse plus largement les capacités du Parlement à participer au développement souhaitable de l'évaluation des politiques publiques.**

Mais, d'ores et déjà, il faut **souligner l'importance des conséquences à tirer en matière de contrôle externe** (le contrôle interne doit lui-même être significativement adapté) **de la consécration d'une gestion budgétaire orientée vers la performance.** **Juridiquement, ces conséquences ont été formellement intégrées dans notre droit positif** qui, très justement, mentionne désormais « l'évaluation » à côté du « contrôle » dans les missions du Parlement. **Il reste néanmoins à dégager les moyens et les méthodes** qu'appellera la vérification des mesures de performances et des rapports sur les performances. De telles informations doivent pouvoir être vérifiées par des auditeurs afin qu'en soient commentées l'exactitude ou les présentations et les

interprétations qui en sont faites. **Il est souhaitable que l'on assiste à l'apparition de normes** sur la compilation et l'analyse des informations relatives aux performances. Mais, comme le remarque l'OCDE dans les travaux réalisés par son Comité de gestion publique, « *il est peu probable que ces normes fassent autorité autant que celles régissant la communication des résultats financiers* ».

Cette observation renvoie à deux difficultés différentes : celles de méthode, rencontrées pour couvrir par des règles générales, l'ensemble des questions de mesure de la performance de la palette diversifiée des politiques publiques ; les problèmes posés par les suites à réserver au constat d'un écart entre objectifs et résultats.

Ces deux problèmes singuliers conduisent à souligner l'importance d'une **implication continue du Parlement**, qui doit se mettre en situation d'**élaborer de façon permanente le référentiel** de ses évaluations, de **confronter l'action publique** à celui-ci, et de veiller aux suites, nécessairement plus complexes que celles d'un simple contrôle financier, de ses missions d'évaluation.

*b) Le champ budgétaire et le champ des politiques publiques ne se recouvrent pas nécessairement*

**Il faut souligner à nouveau que le champ traité par la loi organique ne recouvre pas nécessairement le champ des politiques publiques.**

Ce peut être d'abord le cas parce que la loi organique ne concerne que l'État alors que beaucoup de politiques publiques mobilisent plusieurs niveaux d'administration publique. Ce peut être aussi le cas parce que l'obligation posée par la loi organique est inscrite dans le cadre des programmes qui, par construction législative, sont spécialisés par ministère et, par nécessité, présenteront des données très agrégées, tandis que les politiques publiques sont fréquemment interministérielles et réclament, pour être correctement évaluées, la réunion de données d'un niveau suffisamment fin. Enfin, un certain nombre de politiques publiques passent par l'édiction de normes sans prolongements budgétaires.

*c) Les « publics » de la LOLF et de l'évaluation des politiques publiques sont différents*

La LOLF, comme cadre des lois de finances, concerne essentiellement les relations entre l'exécutif, dont les conditions de l'initiative budgétaire, qui lui appartient, sont précisées, et le Parlement, qui est le bénéficiaire direct de l'entreprise de clarification de l'information budgétaire qu'incarne la LOLF.

Si chaque citoyen dispose, en théorie, d'un accès à tout projet de loi de finances et si, ainsi, la LOLF pourrait améliorer l'information de tous, les conditions d'un examen des projets de loi de finances susceptibles de déboucher sur un jugement évaluatif supposent, après comme avant l'application de la LOLF, la mobilisation d'un ensemble de procédures (questions, auditions, contrôle, etc.) dont l'utilisation par les citoyens reste quasi-utopique, en dépit des textes juridiques de valeur éminente (la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen), qui la fondent.

**Malgré l'ouverture du Parlement à son environnement, qui reste toutefois assez peu formalisée, on ne peut ainsi attendre de la mise en œuvre de la LOLF de progrès systématiques et garantis dans la prise en compte de la pluralité des points de vue et dans l'affirmation d'une démocratie participative, qui sont deux objectifs politiques essentiels de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques.**

### *C. DÉCENTRALISATION ET DÉCONCENTRATION, DES « MOTEURS » AMBIGUS*

**L'accentuation de la décentralisation et l'amplification de la déconcentration de l'action de l'Etat ont représenté deux tendances qui, jusqu'à présent, ont été plutôt favorables au développement de l'évaluation des politiques publiques.**

**L'une et l'autre ont engendré des processus de formalisation des relations entre l'échelon central et les autres niveaux d'administration des politiques publiques qui ont contribué à promouvoir des formes d'évaluation.**

Dans le cadre de la décentralisation, il s'est agi pour l'essentiel d'organiser le partenariat qui, même en cas de transfert de blocs de compétences, reste présent la plupart du temps, ne serait-ce que parce que des cofinancements sont en œuvre. Dans le cadre de la déconcentration, la relation hiérarchique se modifie, passant d'un « dirigisme au quotidien » à un pilotage global, ce qui a ouvert la voie à un raffinement des comptes rendus par les échelons locaux. Cette logique s'est incarnée de bien des façons. Pour ce qui est de la décentralisation, il faut bien sûr évoquer les procédures relatives aux contrats de plan Etat-Régions (CPER), sur lesquelles on revient plus avant dans ce rapport, ou bien encore celles relatives à la politique de la ville. En ce qui concerne les liens positifs entre déconcentration de l'action de l'Etat et développement de l'évaluation, les expériences se sont multipliées, comme en témoignent les analyses par ministère figurant en annexe du présent rapport.

**Pour autant, il serait excessif d'associer mécaniquement décentralisation et déconcentration à une dynamisation de l'évaluation des politiques publiques. Et il serait vain d'attendre des réformes de**

**l'administration publique**, que représente l'approfondissement de la décentralisation et de la déconcentration, **des bénéfices automatiques en termes d'évaluation des politiques publiques. Il convient même de prévenir les effets potentiellement négatifs qu'elles pourraient exercer sur elle.**

## **1. L'évaluation territoriale et la décentralisation**

**S'agissant de la décentralisation**, l'examen du projet de loi sur les responsabilités locales a suscité des débats consacrés précisément à l'évaluation. Il convient d'y revenir pour illustrer la complexité des rapports entre décentralisation et évaluation, d'autant que, suite à l'examen de ce texte par le Sénat, le cadre proposé pour organiser l'évaluation des politiques locales a été supprimé, laissant sans organisation la nécessaire évaluation des politiques en question.

Il faut souscrire à l'idée que **l'évaluation constitue une des conditions d'une décentralisation achevée<sup>1</sup>.**

**Il faut aussi prendre en compte les difficultés de sa mise en œuvre.** Des clarifications permettent de mieux cerner les problèmes et de proposer des solutions adaptées.

A cet effet, il convient de **distinguer plusieurs niveaux d'évaluation correspondant à autant de niveaux de politiques publiques.** En effet, les conditions de l'évaluation ne peuvent que différer selon chacun de ces niveaux.

### *a) Les politiques publiques nationales et la « territorialisation » de l'évaluation*

Il existe, d'abord, des **politiques publiques nationales à dimension territoriale.** Il convient d'en favoriser l'évaluation comme pour toute politique publique nationale. **L'évaluation de ces politiques peut être traitée dans le cadre du système général d'évaluation.**

**Vos rapporteurs**, sur ce sujet, ne peuvent exprimer qu'**une recommandation particulière : la nécessaire prise en compte de la dimension territoriale des politiques publiques nationales** dans la pratique

---

<sup>1</sup> On doit à ce propos rappeler le discours du Premier ministre, en clôture des Assises des libertés locales :

*« L'Etat sera ainsi plus fort sur ses missions nationales. Trois d'entre elles sont essentielles pour la réussite de la décentralisation : l'action législative évidemment, la péréquation et l'évaluation. [...] Il nous faut une évaluation performante et pertinente, parce que c'est la contrepartie de l'exercice des responsabilités ».*

des évaluations. Cela suppose que les travaux d'évaluation s'attachent à **préciser les résultats et impacts territoriaux** des politiques nationales et qu'**un soin particulier** soit apporté à la **représentation, dans les instances d'évaluation, des acteurs locaux de ces politiques.**

*b) L'évaluation des politiques publiques locales appelle des solutions elles-mêmes locales*

Il existe, en outre, des **politiques publiques locales** conduites par les différents niveaux de collectivités territoriales, avec des compétences exclusives ou partagées. Les motifs qui justifient la recommandation centrale du présent rapport, le développement de l'évaluation des politiques publiques, s'appliquent également à ces politiques.

Celles-ci sont, déjà, théoriquement, astreintes à des obligations d'évaluation lorsqu'elles mettent en jeu des cofinancements. Tel est le cas en matière de **programmes structurels européens**, qui représentent un point d'ancrage de l'évaluation au niveau régional, avec une évaluation *ex ante* et *ex post* et désormais aussi à mi-parcours. Tel est aussi le cas des actions financées dans le cadre des **contrats de plan Etat-région** avec, pour la présente génération 2000-2006, une obligation d'évaluer. Enfin, il faut citer les **évaluations de la politique de la ville.**

La **coexistence de ces trois obligations** peut **poser des problèmes**, mais elle **n'empêche pas de constater l'absence d'un dispositif général institutionnalisé d'évaluation des politiques publiques locales.** En la matière, des exemples de développement de processus évaluatifs existent mais ils sont laissés à l'initiative des collectivités elles-mêmes. Les évaluations peuvent se dérouler, toujours sans incitation externe, au sein d'un Conseil régional, d'un Conseil général, d'un Conseil de communauté urbaine ou d'agglomération.

**Doit-on se contenter de cette situation ? Le projet de loi sur les responsabilités locales** a apporté à cette question une **réponse négative.** Son **exposé des motifs** paraît **difficilement contestable.**

Il indique « *qu'une plus large décentralisation doit s'accompagner d'une bonne connaissance et d'une évaluation des politiques publiques locales dans le double souci de favoriser une utilisation optimale des deniers publics et d'améliorer le service rendu à la population* ».

Cependant, **le dispositif proposé**, que la Haute Assemblée a rejeté, **ne semble pas des plus satisfaisants.**

**Avant** d'exposer les motifs de cette appréciation, il convient de **rappeler que la portée du principe constitutionnel de libre administration des collectivités locales n'empêche pas, juridiquement, que la loi**



**intervienne pour préciser ses conditions d'exercice.** Rien ne s'oppose donc de ce point de vue à ce que la loi organise les conditions de l'évaluation des politiques publiques locales. Le **choix** à effectuer **est donc un choix politique entre l'intervention du législateur** aux fins de régler cette question **et le renvoi à l'initiative des collectivités locales** des voies et moyens d'assurer la mise en place d'une procédure d'évaluation des politiques qu'elles conduisent.

Le dispositif du projet de loi sur les responsabilités locales relève du premier de ces choix et, plus encore, d'une intervention détaillée du législateur. Celle-ci le conduirait à créer une **institution nationale**, prévue à l'article 93, le **Conseil national des politiques publiques locales**, composé de représentants des collectivités territoriales, de parlementaires, de représentants du Gouvernement et de personnalités qualifiées, chargées, semble-t-il, de procéder à l'évaluation des politiques publiques conduites à l'échelon local par l'Etat et les collectivités territoriales pour lesquelles l'article 92 du projet de loi, également supprimé par le Sénat, établit une **obligation d'évaluation**.

Vos rapporteurs estiment en première lecture que **ce dispositif appelle des améliorations significatives.**

Il **convient d'abord d'éviter une confusion.** Si l'évaluation des **impacts territoriaux des politiques publiques conduites par l'Etat** doit être développée, il n'est **pas souhaitable de traiter cette question dans le texte sur la décentralisation des compétences.** Dans un tel texte, **c'est la question de l'évaluation des politiques publiques correspondant aux compétences décentralisées qui doit être abordée.** Il faut répéter que l'évaluation des effets territoriaux des politiques publiques nationales doit être développée et qu'elle doit l'être dans le cadre d'un dispositif d'évaluation enfin efficace, que le présent rapport s'attache à définir. Il faut d'ailleurs insister sur les **conséquences fâcheuses du mélange des genres dont témoigne le projet de loi.**

Ces **conséquences** sont au nombre de **deux.** En **premier lieu**, la combinaison de l'article 92 et de l'article 93 paraît instaurer une **modalité nouvelle et particulière d'évaluation des « politiques publiques conduites par l'Etat à l'échelon local ».** Etant observé que le champ couvert par de telles politiques publiques est, en dépit d'une faible déterminabilité, susceptible de concerner un très grand nombre d'actions publiques, **il faut s'interroger sur la conciliation de ce nouveau dispositif avec l'ensemble des dispositifs applicables à l'évaluation des politiques publiques nationales.** C'est, surtout, la **perspective ouverte par le texte d'une évaluation des politiques confiée aux collectivités locales par un organisme tel que le Conseil national des politiques publiques locales qu'il faut, en second lieu, apprécier.** Aux yeux de vos rapporteurs, **une telle configuration, qui reproduirait les inconvénients d'une institutionnalisation monolithique et centralisée de l'évaluation, discernables dans les expériences d'institutionnalisation des politiques publiques nationales tentées jusqu'à présent en**

**les amplifiant considérablement** compte tenu de la diversité par nature de politiques décentralisées, n'a pas de justification. On voit mal la pertinence d'un dispositif au terme duquel la politique d'aide sociale de tel département, la politique de développement économique de telle région ou encore la politique du logement de telle commune ou agglomération seraient évaluées dans le cadre d'un Conseil national de l'évaluation des politiques locales publiques.

**Vos rapporteurs considèrent que, si les besoins d'évaluation des politiques locales doivent être satisfaits**, ni les travaux des chambres régionales des comptes, ni ceux de la Cour des comptes ne pouvant être considérés comme suffisants de ce point de vue, **c'est à l'échelon local qu'il convient de situer des organes et des procédures d'évaluation** dont la proximité doit être vue comme une condition de leur contribution efficace à une évaluation participative.

Cette recommandation étant formulée, il reste à souligner les **difficultés concrètes** que pose l'évaluation des politiques publiques décentralisées. **L'évaluation des politiques publiques étant un élément d'accompagnement indispensable de toute politique publique**, la **multiplication des centres de responsabilité** des politiques publiques **pose évidemment le problème de la multiplication des unités d'évaluation**. **L'appareil institutionnel qu'appelle la conduite satisfaisante de toute politique publique a un coût que la décentralisation peut tendre à démultiplier**, sans même évoquer ici les problèmes considérables posés par l'évaluation de compétences croisées.

**Il est d'autant plus remarquable d'observer que**, d'ores et déjà, **un grand nombre de collectivités locales ont pris le train de l'évaluation en montrant beaucoup moins de réticences que l'Etat**. C'est ce contexte qui conduit à faire confiance aux collectivités.

Vos rapporteurs préconisent que la loi ayant posé le principe d'une évaluation régulière des politiques publiques locales correspondant aux compétences transférées, **chaque échelon local dispose de la liberté d'organiser la mise en service de cette évaluation**. Cette **solution**, conforme au principe d'autonomie des collectivités locales, **n'est pas une manière déguisée de se débarrasser du problème**. **Il convient**, à ce propos, d'une part, **de prévoir que les évaluations en cause seront soumises aux règles générales**, que vos rapporteurs appellent de leurs vœux, édictées pour garantir la sincérité et l'efficacité des démarches d'évaluation, mais aussi, d'autre part, **de rappeler que les dispositions de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002** relative à la **démocratie de proximité** autorisent la création de **missions d'information et d'évaluation** au sein des assemblées délibérantes des communes de 50.000 habitants et plus, ainsi que dans les conseils généraux et régionaux. Ces missions sont chargées de recueillir des éléments d'information sur une question d'intérêt local ou de procéder à l'évaluation

d'un service public local. **Il devrait être prévu** qu'elles puissent **également piloter l'évaluation de politiques publiques locales**. On souligne qu'elles peuvent être formées à la demande du sixième des conseillers municipaux ou du cinquième des conseillers généraux ou régionaux et qu'ainsi elles sont **accessibles aux oppositions locales**.

Elles semblent à vos rapporteurs constituer un **meilleur vecteur de l'évaluation des politiques publiques locales**, à condition d'être dotées des moyens correspondants et d'être encadrées dans leur fonctionnement et leur organisation par quelques règles, **qu'un Conseil national**, nécessairement **éloigné des réalités de terrain**.

On doit ajouter qu'il est souhaitable que ces missions puissent bénéficier d'un soutien logistique et méthodologique. Le premier devra faire l'objet, en tant que de besoin, d'une aide de l'Etat compte tenu de la concentration de l'expertise dans ses services ; le second devrait être fourni par la **Haute Autorité de l'Evaluation** dont vos rapporteurs recommandent la création.

**Pour conclure** sur ce point, il paraît utile de souligner que la **démocratie de proximité peut impliquer un accès des administrés à l'évaluation**, que ce soit sous l'angle de la saisine des missions ou de leur composition. Il devrait être permis aux collectivités de prendre en ce domaine des initiatives favorisant cette ouverture.

*c) La « politique des territoires » devrait être évaluée dans le cadre du système national d'évaluation en s'inspirant étroitement des propositions de M. le Président du Sénat*

Il existe, enfin, une **politique publique nationale particulière** qui est la **politique du ou des territoires**, dont la **politique de décentralisation** constitue l'une des déclinaisons, à côté d'autres comme, par exemple, la **politique d'aménagement du territoire**.

Ces politiques ont, naturellement, **pour le Sénat**, une **très grande importance**, que **M. le Président du Sénat** a souhaité illustrer en proposant que soit créé un **Observatoire parlementaire chargé de suivre la décentralisation**. Cette **initiative** est **d'autant plus heureuse** que **cet Observatoire** pourrait, et devrait, contribuer à **faire progresser l'évaluation d'une politique** qui, **plus encore que les autres, du fait** des possibilités **d'expérimentation** que doit ménager le processus décentralisateur, **appelle cet indispensable complément**.

Dans le cœur du présent rapport vos rapporteurs recommandent la création de **Commissions de l'évaluation** destinées à donner à l'évaluation des politiques publiques l'élan qu'elle attend. A l'évidence, l'**Observatoire** dont il s'agit **pourrait constituer l'une de ces Commissions**. Il perdrait sa

qualification exclusive de « parlementaire », mais la composition de ces Commissions et leur logistique devant préserver la représentation et les moyens d'information et d'analyse du Parlement, l'**Observatoire resterait étroitement lié au Parlement**. Il pourrait être d'ailleurs entendu que la présidence de cette Commission revienne de droit aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat ou à leur représentant, par alternance.

## 2. Evaluation et déconcentration

Tout comme la décentralisation, la déconcentration se traduit par une **diversification des niveaux de responsabilité** des actions publiques. Cependant, **plus que la décentralisation**, elle **laisse subsister** un « centre » dont, en théorie, les **fonctions de pilotage** de la politique déconcentrée demeurent.

« En théorie », car si la déconcentration obéit fréquemment à l'objectif d'améliorer la conduite des politiques publiques, non seulement dans leur mise en œuvre « au quotidien », mais aussi dans leur maîtrise par les administrations centrales, ce dernier aspect n'est que rarement complètement développé et peut même être totalement perdu de vue.

En pratique, il faut sans doute distinguer entre les différentes sortes de déconcentration que représentent la création de structures autonomes ou l'augmentation des attributions et des moyens des services ministériels. Les problèmes posés par les premières sont cependant suffisamment significatives des difficultés posées à l'évaluation par la déconcentration pour qu'on leur consacre une attention et des développements particuliers, qui paraissent pouvoir s'appliquer à l'autre forme de déconcentration précédemment mentionnée.

### *a) Un défaut de pilotage et d'évaluation*

S'agissant des **structures administratives autonomes**, leur développement a été recherché dans un certain nombre de pays afin de remédier à des problèmes d'administration divers, dont celui de l'absence d'identification des responsabilités dans la mise en œuvre des actions publiques. Ce processus est remarquablement bien décrit dans le rapport que notre collègue Gérard Braun a consacré à la réforme de l'Etat à l'étranger<sup>1</sup>. Le recours à des structures autonomes s'est également développé dans notre pays. Il reste que **les mesures d'accompagnement permettant de maîtriser l'activité de ces organes sont trop fréquemment déficientes**. Le Sénat a consacré plusieurs travaux importants dans le domaine particulier que

---

<sup>1</sup> « La réforme de l'Etat à l'étranger », Rapport n° 348. 31 mai 2001, **Gérard Braun**. Commission des finances, Sénat.

représentent les relations entre l'Etat et ses entreprises publiques<sup>1</sup>. Il s'est aussi intéressé à l'action d'un certain nombre de structures autonomes telles que l'ADEME<sup>2</sup> (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie), la MILDT<sup>3</sup> (Mission de lutte contre la drogue et la toxicomanie), la CADES<sup>4</sup> (Caisse d'amortissement de la dette sociale), les universités<sup>5</sup>... **L'ensemble de ces travaux soulignent, non seulement un défaut global de fonctionnement du contrôle sur ces organismes, mais encore les insuffisances de leur pilotage stratégique et, parallèlement, de l'évaluation de leur contribution aux politiques publiques.**

Ces conclusions sont confirmées par un récent rapport consacré par le Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'Aménagement du territoire, aux établissements publics nationaux<sup>6</sup>. Il estime que *« si l'aptitude à l'innovation organisationnelle des établissements est établie, ainsi que la capacité de piloter l'allocation des moyens aux fins, il n'existe pas à ce jour de systèmes de pilotage stratégique formalisés et pleinement efficaces, compte tenu de la carence de culture stratégique dans les administrations centrales »*.

L'évaluation de l'action des établissements publics ressort comme **particulièrement négligée**. La **définition des standards de qualité** des rapports d'activité est jugée **implicitement insuffisante** et la situation des Etats-Unis est citée comme un modèle encore éloigné : *« Aux Etats-Unis, les rapports d'activité des agences gouvernementales sont présentés au Congrès et doivent respecter un cahier des charges qualité qui en garantit la fiabilité. Ils sont examinés préalablement par un bureau d'assurance qualité. Ces standards dépendent du rôle joué par les rapports d'activité : compte rendu au Parlement, information des parties prenantes, contribution au débat public »*.

La distribution des responsabilités de direction des établissements n'est pas claire et **l'implication des différents acteurs dans la fonction d'évaluation en ressort confuse**.

---

<sup>1</sup> Voir, en particulier : « Les ambiguïtés de l'Etat actionnaire ». Rapport n° 591, 6 juillet 1994. **Jean Arthuis, Claude Belot, Philippe Marini**. Commission des finances, Sénat, ou encore, « La Poste ; le temps de la dernière chance ». Rapport n° 344, 11 juin 2003. **Gérard Larcher**. Commission des Affaires économiques, Sénat.

<sup>2</sup> « ADEME : La grande illusion ». Rapport n° 236, 28 mars 2001. **Philippe Adnot**, Commission des finances, Sénat.

<sup>3</sup> « Que fait la MILDT de son argent ? » Rapport n° 28, 16 octobre 2001. **Roland du Luart**. Commission des finances, Sénat.

<sup>4</sup> « Situation de la caisse d'amortissement de la dette sociale », Rapport n° 248, 9 avril 2003. **Alain Vasselle**. Commission des Affaires sociales, Sénat.

<sup>5</sup> « Sur la situation des universités », Rapport n° 160, 21 janvier 2004. **Jacques Valade**. Commission des Affaires culturelles, Sénat.

<sup>6</sup> « Les établissements publics nationaux : un chantier pilote pour la réforme de l'Etat ». 2001. Sous la direction de Claude Rochet. Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du Territoire.

**Le Parlement est, selon le rapport, le grand absent du dispositif.**

*« La Constitution limite l'intervention du législateur à la définition des « catégories d'établissements publics ». Il n'intervient donc que dans moins de 60 % des cas de création des EPN étudiés. **L'intervention du législateur répond à sa volonté de définir une politique publique et d'inscrire clairement l'action administrative de l'EPN dans le champ d'une politique publique dont il permet et assure la lisibilité et l'efficacité** ».*

Toutefois, **cette logique n'est que rarement menée à son terme.**

*« Dans le cas de l'ADEME, le législateur n'a pas prévu de dispositif spécifique lui permettant de prendre connaissance des activités de l'agence. Dès lors, on tombe dans le dispositif de droit commun : le budget de l'agence est voté en même temps que le budget des ministères de tutelle et ne fait pas l'objet d'un débat spécifique. »*

Ce qui vaut pour l'ADEME, vaut également pour la quasi-totalité des organes ici abordés.

Dans le droit commun des EPN, l'absence du Parlement se traduit aussi par le fait que **les structures d'évaluation de la performance comprennent des parlementaires dans seulement 3 % des cas.**

Les EPN n'entretiennent aucune relation avec le Parlement dans 60 % des cas.

Le **conseil d'administration** est, théoriquement, une pièce importante de l'évaluation puisqu'il valide le rapport d'activité et est l'instance de bouclage entre l'évaluation des actions passées et l'actualisation des objectifs stratégiques pour l'avenir, mais ses attributions dans ce domaine sont imprécises et peu effectives.

Le **système de pilotage stratégique** par les tutelles, qui doit permettre d'utiliser les mesures résultant de l'évaluation pour corriger les écarts d'avec les objectifs visés, **est trop peu formalisé.**

*« Selon l'enquête réalisé par la DIRE<sup>1</sup>, on constate, selon les établissements, un dispositif de suivi assez étoffé.*

*Les établissements déclarent posséder des systèmes qui permettent de rendre compte de leur activité dans 87 % des cas, **de l'efficacité de la politique mise en œuvre dans 55 % des cas.** Les critères d'évaluation des performances relèvent de l'amélioration des services rendus dans 67 % des cas, de l'impact sur l'activité des usagers dans 72 % des cas, de l'équilibre financier/la qualité de gestion dans 58 % des cas.*

---

<sup>1</sup> Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat.

*Les **modèles de compte rendu** sont : le rapport d'activité pour 90 % des établissements, le compte rendu au conseil d'administration pour 95 % des établissements, l'intervention du corps d'inspection du ministère de tutelle dans 70 % des cas et **l'intervention d'instances externes d'évaluation dans 60 % des cas** ».*

Cependant, d'importantes réserves sont formulées par le rapport :

*« Des indicateurs de suivi mais... ce sont rarement des indicateurs d'impact, plutôt d'activité, voire de moyens, et on voit parfois des clauses prévoyant des évaluations plus complexes, mais ce n'est pas systématique.*

*La nature des indicateurs de résultats : les mesures d'impact des activités poursuivies sont extrêmement rares. Beaucoup d'établissements raisonnent encore en termes de moyens consommés ou de processus mis en œuvre. Les indicateurs d'activité sont au demeurant rarement assortis de critères de qualité ou d'efficience (coûts unitaires, productivité).*

*L'articulation entre résultats et cibles de performances : les cibles de performances visées n'étant pas explicitées dans les rapports, il est impossible d'apprécier pleinement les résultats présentés. A fortiori, les rapports ne proposent pas d'analyse des éventuels écarts entre cibles et réalisations, ni de mesures correctrices en conséquence. »*

Cette **situation** est évidemment **préoccupante**. Elle conduit d'abord à **s'interroger sur la capacité des établissements à concevoir une stratégie d'action** et à rendre compte de leur activité. Il s'agit évidemment d'une interrogation puisque l'autonomie doit s'accompagner d'une responsabilisation. A cette situation, le maintien d'une tutelle efficace pourrait apporter une sorte de compensation. Mais, les constats réalisés conduisent également à **mettre en cause les conditions dans lesquelles s'exercent des tutelles**, dont, au demeurant, la fréquente multiplicité ne favorise pas la cohérence. Il semble qu'au mieux celles-ci exercent un contrôle formel, lorsque l'autonomisation des organismes le permet. **Enfin**, les problèmes d'évaluation de l'action de ces organismes représentent un **véritable défi** pour **l'évaluation des politiques publiques** puisqu'aussi bien ils en constituent de plus en plus des acteurs.

*b) Pour une institutionnalisation de l'évaluation des structures déconcentrées*

**L'évaluation des politiques publiques n'est pas réductible, en général, à l'évaluation de tel ou tel service ou organisme.**

Cependant, les conditions de fonctionnement des structures déconcentrées, ainsi que leur « objet social » qui consiste souvent à remplir des missions identifiables à des politiques publiques, justifient qu'une

attention particulière soit consacrée à l'aménagement de l'évaluation de leur action.

**La réponse apportée à ces problèmes a parfois consisté à instaurer des organismes externes censés assurer une évaluation, défailante au niveau des organismes en cause et de leur tutelle. Vos rapporteurs sont favorables au développement de l'évaluation pluraliste et indépendante des politiques publiques et la constitution d'une évaluation externe peut contribuer à la développer. Mais, les conditions dans lesquelles on a généralement procédé pour promouvoir l'évaluation des organismes autonomes en charge de certains volets de différentes politiques publiques n'ont guère contribué à faire progresser l'évaluation au sens du présent rapport.**

**Avant d'étayer cette observation, il faut, pour dissiper une confusion, apporter une précision. On fait parfois référence à la création d'établissements publics nationaux (EPN), dans le domaine de l'action publique à caractère scientifique et technique, telles que l'ADEME, l'Agence nationale pour la gestion des déchets radioactifs (ANDRA) ou l'Agence française de sécurité sanitaire et des aliments (AFSSA) pour prétendre que ces EPN représentent, en soi, une modalité d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques intervenant dans ces domaines. Cette présentation repose sur une confusion entre le rôle de ces EPN, qui est d'évaluer, ou encore de préciser le contexte scientifique et technique d'une politique publique, et non pas d'évaluer les politiques publiques elles-mêmes.**

Dissiper cette confusion ne revient pas à minimiser l'intérêt d'une formule qui présente de nombreuses justifications, mais appelle à **distinguer le stade de l'éclairage des décisions publiques où interviennent ces EPN et celui de l'évaluation des politiques publiques. Au demeurant, les conditions des évaluations auxquelles ils procèdent ne réunissent pas, le plus souvent, les conditions d'une évaluation indépendante, pluraliste, participative et transparente, ne serait-ce qu'en raison de la composition de leurs conseils d'administration.**

Il faut donc se féliciter de l'initiative prise par les parlementaires à l'origine de la création de l'ANDRA d'instaurer une Commission nationale d'évaluation relative aux recherches sur la gestion des déchets radioactifs.

Si la composition de la Commission et les modalités d'exercice de ses fonctions pourraient être améliorées, cette initiative, qui reste trop singulière, a le mérite de clarifier quelque peu les fonctions de chacun.

De la même façon, on doit souligner l'intérêt des dispositions confiant à l'**Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques** l'évaluation de plusieurs lois, comme la loi du 1<sup>er</sup> juillet 1998 relative au renforcement de la veille sanitaire et du contrôle de la sécurité sanitaire des produits destinés à l'homme.



**Ces modalités d'évaluation restent trop isolées et les entités censées contribuer à l'évaluation de l'action des organismes autonomes ne présentent trop souvent que peu de garanties au regard de l'évaluation**

L'une des raisons pour lesquelles les **organismes** d'évaluation externe **peinent à apporter des progrès significatifs en matière d'évaluation** vient d'une **composition insuffisamment pluraliste**. Les organismes dont s'agit sont fréquemment composés d'experts ou de représentants des administrations de tutelle. Ils ne sont pas assez ouverts à la totalité des parties prenantes aux politiques publiques concernées.

Mais d'**autres critiques** doivent être formulées sur leurs **modalités de fonctionnement**. La définition des autorités aptes à les saisir est trop limitée ; lorsque la saisine est prévue, elle est généralement circonscrite en général aux administrations de l'exécutif. **Leurs moyens** sont souvent **très réduits**. Ainsi, si les ordonnances de 1996 ont installé auprès des Caisses de sécurité sociale un conseil de surveillance à composition parlementaire chargé de rendre compte au Parlement de l'exécution des conventions de gestion entre l'Etat et les Caisses, les moyens de cette mission manquent en fait.

Enfin, la **conception de leur mission** les conduit **trop fréquemment à auditer les établissements** sur lesquels s'exerce leur compétence **plutôt qu'à mesurer leur contribution aux politiques publiques** dont ils ont la charge. On se reportera sur ce point aux observations du Haut Conseil d'Evaluation de l'école consacrées au Conseil national de l'évaluation (des universités).

Pour conclure, **vos rapporteurs** souhaitent souligner **l'importance des enjeux liés à une meilleure connaissance et évaluation** des actions **des organismes autonomes** en charge des politiques publiques. Cette observation vaut évidemment aussi pour les services intégrés aux administrations centrales ou locales bénéficiant du processus de déconcentration. Plusieurs mesures devraient être prises :

- les **missions**, les **objectifs** et les **moyens** de ces organismes **doivent être précisément définis ainsi que leurs obligations de compte rendu** ;

- dans cette perspective, afin, pour reprendre les termes du rapport susmentionné, d'assurer la « **crédibilisation du rapport d'activité** » pour qu'il donne des informations fiables et pertinentes, des **normes de qualité devraient être définies** et leur **application vérifiée** par des **organes de contrôle interne et externe** ;

- sans en faire une recommandation générale, il **devrait être créé**, soit régulièrement, soit à titre permanent, des **instances d'évaluation conformes aux « canons » de l'évaluation**, afin d'évaluer la contribution des organismes les plus importants ;

- les **organismes externes constitués pour évaluer ces entités seraient remplacés par ces instances ou, pour ceux qui subsisteraient, devraient être mis à niveau**, tant dans leur composition que dans les modalités de leur fonctionnement, **pour mieux répondre à la déontologie de l'évaluation** ;

- enfin, il est **hautement souhaitable** que les **tutelles puissent être professionnalisées** et qu'elles soient en mesure de mieux maîtriser les **compétences d'évaluation**.

## **DEUXIÈME PARTIE**

### **L'ÉVALUATION EN PANNE**

L'objectif de rationalisation des actions publiques a connu, malgré l'échec du processus de rationalisation des choix budgétaires (RCB), des prolongements non négligeables dans l'organisation politique et administrative du pays.

Des moyens consacrés à l'évaluation des politiques publiques ont été développés au sein de l'exécutif. Par ailleurs, deux tentatives d'institutionnalisation d'une évaluation des politiques publiques correspondant au « modèle » de l'évaluation se sont succédé. Enfin, la capacité d'évaluation des organes extérieurs à l'exécutif a progressé.

Il reste que l'évaluation des politiques publiques n'occupe encore qu'une place mineure dans notre vie publique.

## CHAPITRE I

### L'APPORT LIMITÉ DU DÉVELOPPEMENT DES MOYENS MINISTÉRIELS D'ÉVALUATION

Le **développement des ressources d'évaluation** au sein de l'exécutif n'a que faiblement contribué à faire progresser l'évaluation des politiques publiques.

Que le besoin d'évaluation des politiques publiques ait conduit l'exécutif à se doter de moyens pour y répondre, à travers la création de services dédiés à cette tâche, n'a rien que de normal et, si dans un certain nombre de cas, des doublons doivent être déplorés, la critique d'un excès de services censés apprécier les politiques publiques ne peut, sans contresens, être formulée.

L'essentiel est bien qu'à l'examen, ces initiatives semblent avoir débouché, sinon sur un échec, car des progrès ont été accomplis, du moins sur **l'absence persistante, à ce jour, d'une réelle acclimatation de l'évaluation des politiques publiques** dans les modes de fonctionnement de l'exécutif.

Par ailleurs, infirmité fondamentale, **l'apport des travaux** ainsi réalisés **est, par nature, beaucoup trop limité** par rapport à l'objectif du présent rapport, d'instaurer une évaluation des politiques publiques au plein sens du terme.

#### I. LE DÉVELOPPEMENT MAL MAÎTRISÉ DES RESSOURCES MINISTÉRIELLES D'ÉVALUATION...

Les ministères sont désormais presque tous dotés de services à vocation évaluative. Avec l'enrichissement des missions des services d'inspection, ce processus témoigne d'une imprégnation de la fonction d'évaluation au sein de l'exécutif.

Mais, malgré l'attribution de missions d'évaluation à des services administratifs existants et la création de nouvelles structures dédiées, cette imprégnation est très loin d'être achevée. Une intégration réussie des processus d'évaluation des politiques publiques dans les ministères reste, sauf exception, à construire.

## **A. L'APPORT AMBIGU DES SERVICES D'INSPECTION À L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES**

La prise en compte de la mission d'évaluation des politiques publiques par les inspections ministérielles représente l'une des manifestations de l'intérêt nouveau porté à l'évaluation dans la sphère de l'exécutif. Cependant, outre qu'il existe un écart important entre l'expression des intentions et les réalisations observables, l'évaluation des politiques publiques trouve, avec les inspections ministérielles, un cadre administratif qui n'en favorise pas l'efficacité.

### **1. Les inspections ministérielles en marche vers l'évaluation ?**

En quasi-totalité, les administrations publiques sont coiffées par des **inspections ministérielles<sup>1</sup>** dont les **fonctions se sont diversifiées dans le sens d'un dépassement de leurs missions initiales de contrôle vers des missions intégrant une composante d'évaluation.**

Les inspections ministérielles font, toutes, état **d'une diversification de leurs missions** comportant, au-delà de leurs missions traditionnelles de contrôle, la **prise en compte d'une mission d'évaluation.** Celle-ci est ainsi présentée comme une composante à part entière de leur activité.

Ainsi en va-t-il pour l'**Inspection générale des finances (IGF)** qui, pour présenter ses missions, indique :

*« L'activité du Service se traduit par la réalisation de **missions de vérification, d'enquête ou d'évaluation**, qui donnent lieu à l'établissement de rapports adressés aux Ministres et à leurs services, afin qu'ils puissent tirer les conclusions opérationnelles des investigations réalisées... »*

*L'inspection générale des finances contribue également à des **évaluations de politiques publiques.** C'est à la suite d'une étude comparée de plusieurs systèmes étrangers de recouvrement de l'impôt que le ministre a engagé une réflexion approfondie sur l'organisation de cette fonction dans nos administrations financières. L'inspection générale des finances intervient dans une variété de domaines : les modes de régulation du secteur de l'électricité, ..., le développement agricole. »*

Il en va de même pour l'**Inspection générale de l'administration (IGA)**, qui présente les activités d'évaluation, comme une composante à part entière de ses missions :

---

<sup>1</sup> Trois « inspections ministérielles » ont une vocation généraliste : l'IGA, l'IGAS et l'IGF.

*« Ses missions couvrent un champ d'activité très vaste. Outre les missions et attributions qui lui sont dévolues par la loi, le corps de l'inspection générale de l'administration exerce une mission générale de contrôle, d'audit, d'étude et de conseil des services centraux et déconcentrés du ministère de l'intérieur, ainsi que des établissements, institutions et organismes qui en relèvent, d'évaluation des politiques publiques, de formation et de coopération internationale. »*

Enfin, l'**Inspection générale des affaires sociales (IGAS)** est dans le même cas. Elle indique :

*« L'IGAS est aussi conduite à évaluer l'efficacité des politiques publiques. Qu'il s'agisse par exemple de la loi de lutte contre les exclusions, de la mise en place de la couverture maladie universelle, l'inspection générale conduit des travaux d'évaluation de la mise en œuvre de dispositifs publics et apprécie le rapport entre les moyens humains et financiers, les objectifs poursuivis et leur impact réel. »*

On ne peut que prendre acte de ces différentes présentations et y voir autant de témoignages d'un **glissement des missions de contrôle vers les pratiques d'évaluation**, qui caractérise également l'activité des contrôleurs externes des administrations publiques, telles les juridictions financières.

Ce processus peut apparaître naturel à deux titres :

- **par sa spontanéité, d'abord**, puisque le plus souvent **il intervient sans qu'aucun texte ne vienne l'organiser ;**
- **par sa logique aussi, puisqu'il représente un prolongement apparemment cohérent de l'activité des corps d'inspection.**

Leur investissement du champ de l'évaluation s'appuie, en effet, moins sur des compétences définies juridiquement que sur des données concrètes qui la favorisent. Ce sont celles d'abord qui découlent des attributions des corps d'inspection en matière de contrôle. Elles leur permettent d'exercer sur les services une forme de tutelle, certes incomplète mais d'autant plus efficace qu'elle est transversale et permet de prétendre à une connaissance complète des problèmes. Ce sont celles aussi tirées de la position de « grands corps de l'État » des services d'inspection qui, au gré de l'essaimage de leurs membres dans les fonctions politiques et administratives de premier plan, leur confère influence et réputation.

Si la **position administrative** des inspections peut favoriser leur entrée dans le champ de l'évaluation des politiques publiques, les **moyens des inspections jouent aussi dans ce sens. Tout d'abord**, même si leurs programmes de travail sont dépendants de demandes ministérielles, **les inspections ont une assez grande latitude de définition de leurs travaux**, qui les incline à privilégier les travaux de réflexion souvent plus valorisants

que ceux de contrôle. Elles suivent d'ailleurs en cela une tendance des ministres à les saisir de telles questions. Par ailleurs, même si, comme on le verra, les effectifs des inspections et leur gestion peuvent leur poser de sérieux problèmes, les **corps d'inspection** n'en sont pas moins **dotés de moyens en personnels importants**. L'**IGA** compte ainsi 48 inspecteurs mais **73 effectifs réels** dans le corps ; l'**IGAS** comporte un effectif théorique de **140 personnes** dont environ 110 inspecteurs ; l'**IGF** bénéficie de **107 emplois budgétaires**, etc.

## **2. Des corps d'inspection peu faits pour assurer des missions d'évaluation**

Les ressources administratives consacrées aux inspections, si elles contribuent utilement au renforcement de l'expertise publique, ne peuvent pas être considérées, en l'état, comme offrant un apport satisfaisant au processus d'évaluation des politiques publiques.

Les ambiguïtés des évaluations réalisées en interne par les services de l'exécutif touchent également les travaux des inspections, en dépit d'une réputation d'autonomie plus affirmée.

Des particularités propres aux inspections s'ajoutent à ces difficultés.

Caractéristique majeure des corps d'inspection, les conditions particulières de gestion de leurs effectifs méritent d'être cités comme un obstacle déterminant rencontré dans leurs activités d'évaluation.

Sur ce point, la **qualité du recrutement** a pu être en cause en raison des facilités offertes par le « tour extérieur ». Les situations varient selon les inspections et les grades, l'encadrement des conditions de nomination étant plus ou moins rigoureux. Ce **problème**, qui peut être parfois clairement perçu (les nominations au « tour extérieur » à l'IGA sont désormais conditionnées à l'intervention d'un comité de sélection, présidé par un magistrat de la Cour des comptes qui propose trois choix au ministre), **reste toutefois circonscrit**, étant donné la proportion limitée des emplois en cause.

**Les caractéristiques « démographiques » des corps d'inspection présentent une difficulté nettement plus préoccupante.**

La **première d'entre elles**, qui ne témoigne pas d'un attachement particulier à l'exercice des fonctions offertes par des corps auxquels nul n'est pourtant contraint d'appartenir, est l'instabilité. **Le taux de rotation des effectifs** atteint couramment 25 % par an, avec des conséquences particulièrement **fâcheuses pour des missions comme l'évaluation des politiques publiques qui réclament une bonne formation et une constance**

**dans l'effort** de conduite de travaux dont la durée est, par nature, rarement courte.

**Seconde caractéristique**, une **pyramide des âges** qui prend souvent la **forme de sablier** avec, en service opérationnel, un grand nombre d'inspecteurs généraux et d'inspecteurs adjoints, mais des inspecteurs détachés dans d'autres fonctions. Cette **structure par âges** des corps d'inspection, reflet de l'attrait des fonctions offertes en dehors d'eux, est un **réel handicap**, d'autant que les apports extérieurs sont concentrés sur le grade d'inspecteur général, au détriment des mobilités vers le grade d'inspecteur. Les inspecteurs généraux ont sans doute un « vécu » administratif important mais peuvent avoir quelques réticences à acquérir les techniques et méthodes nécessaires à l'évaluation. Les inspecteurs-adjoints sont nécessairement en phase de formation.

Si la respiration des corps d'inspection est parfois jugée positive et si, à l'inverse, les temps d'ancienneté importants sont considérés comme susceptibles de produire des effets de sclérose, il n'empêche que les caractéristiques de la démographie des inspections **posent le problème** de la **professionnalisation de fonctions** qui, comme l'évaluation, demandent une réelle formation, et, avant même cela, de pouvoir les doter des moyens nécessaires.

Hormis les problèmes de personnel, une question plus fondamentale doit être abordée, celle de **l'adéquation entre les corps d'inspection et les missions d'évaluation**. Si, pour ces corps, la dérivation de leurs missions de contrôle vers des fonctions d'évaluation peut sembler naturelle et souhaitable, il n'est pas sûr que la conciliation de ces deux activités soit aussi... naturelle.

Du point de vue des acteurs des politiques publiques, l'**atmosphère de confiance**, indispensable à une démarche d'évaluation qui appelle leur coopération, **peut être difficile à instaurer** par des inspecteurs, considérés, avant tout, comme des contrôleurs.

**Plus encore**, il faut souligner que, **si les missions de contrôle des inspections ont été organisées, leur activité, dans le domaine de l'évaluation, n'a pas été accompagnée de la définition correspondante des moyens juridiques ou d'expertise** nécessaires.

Avec cette dernière observation, on touche à un problème rencontré plus généralement par les processus d'acculturation de l'évaluation dans la sphère de l'exécutif, rencontré également dans les services des ministères chargés de l'évaluation.



## ***B. LES SERVICES MINISTÉRIELS D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES***

La considération nouvelle portée à l'évaluation s'est diffusée dans les structures ministérielles avec le développement d'organes *ad hoc*. Ce développement a été globalement peu maîtrisé et la fonction d'évaluation reste à organiser correctement au sein des ministères.

### **1. Le développement des services ministériels dédiés à l'évaluation**

La prise de conscience des besoins d'évaluation a provoqué la création dans les ministères de différentes structures.

Ce processus a débuté dans les années 80.

Le Centre de prospective et d'évaluation du ministère de la recherche et de la technologie a joué un rôle précurseur. Puis, ont suivi le « Plan urbain » du ministère de l'équipement ainsi que le Centre scientifique et technique du bâtiment (CSTB), la direction de la prospective et de l'évaluation au ministère de l'éducation nationale, etc.

Ces structures subsistent aujourd'hui, sous d'autres dénominations parfois, et, dans les années 90, de nombreuses autres administrations ministérielles à objet évaluatif sont apparues, ce dont témoignent les réponses apportées par les ministères au questionnaire de vos rapporteurs (voir annexe n° 2).

**Contrairement à certaines approches, il n'est pas dans l'esprit du présent rapport de reprocher aux ministères d'avoir mis en place des moyens censés contribuer à une meilleure évaluation des politiques publiques. Au contraire, il apparaît plus que souhaitable que des ressources soient dégagées à cet effet.**

**Le vrai problème est ailleurs.** Il réside dans le constat **que le développement de ces moyens n'a pas apporté de progrès significatifs** en matière d'évaluation des politiques publiques.

C'est naturellement vrai pour l'évaluation au sens du présent rapport, c'est-à-dire pour l'évaluation conçue comme une démarche permanente de définition plus rationnelle et démocratique des décisions publiques, que la multiplication des services ministériels n'a, et ne pouvait pas, significativement faire progresser.

Mais c'est aussi vrai pour l'évaluation conçue comme un simple outil de gestion publique.

## 2. Un développement mal maîtrisé

L'**intégration des préoccupations d'évaluation** dans les ministères est restée **extrêmement décentralisée et improvisée**. On peut y voir le témoignage de la faible efficacité et du caractère fréquemment velléitaire des tentatives d'organisation du développement de l'évaluation dans les départements ministériels.

La situation apparaît aujourd'hui fortement contrastée mais, **dans l'ensemble, la fonction d'évaluation des politiques publiques reste mal intégrée au sein des ministères**.

Quand il en va autrement, les quelques exemples des ministères où l'évaluation est relativement développée, montrent encore que les travaux d'évaluation ne réunissent alors que rarement les propriétés essentielles sans lesquelles l'apport des travaux d'évaluation au pilotage des politiques publiques est, à la fois, indéterminable et, de toute façon, limité.

On peut partir du constat factuel que **nombre des organismes présumés contribuer à l'évaluation des politiques publiques font, en réalité, tout autre chose**. Les réponses au questionnaire adressé aux ministres pour le présent rapport témoignent **presque systématiquement d'une approche insuffisamment rigoureuse de l'évaluation des politiques publiques**. Sont rangées sous cette bannière, fréquemment des missions de contrôle, dans le meilleur des cas des missions de recherche et d'études, voire, dans la pire des situations, de simples opérations de suivi de gestion. Lorsque les spécificités de l'évaluation des politiques publiques sont bien identifiées, comme par exemple le fait la DARES, on reconnaît que cette fonction est très minoritaire dans le plan de charge de la direction.

**Cette situation peut être le symptôme d'une maladie infantile, voire la traduction du défaut d'une volonté réelle de développer l'évaluation des politiques publiques**, au-delà des intentions affichées.

Le **diagnostic d'une maladie infantile peut être étayé par la relative nouveauté** de la prise en compte de **la fonction d'évaluation** par les structures administratives. Mais il faut également admettre que **la prise en compte de l'évaluation est, le plus souvent, entrée dans les ministères avec un haut degré d'improvisation**, dont les effets persistent.

*a) Une fonction développée dans l'improvisation*

(1) Un manque de coordination

(a) L'affichage d'une volonté

La question de **la diffusion de l'évaluation** dans les services administratifs **a pourtant été abordée dès les débuts** du processus d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques. L'objectif affirmé de développer l'évaluation s'est accompagné de **quelques efforts pour sensibiliser les ministères à cette nouvelle dimension du fonctionnement administratif.**

Les textes instituant les systèmes d'évaluation interministérielle successifs ont spécifiquement traité la question **de la diffusion des méthodes de l'évaluation.**

**Le thème de l'évaluation a été inscrit à l'ordre du jour de plusieurs comités interministériels à la réforme de l'Etat (CIRE), et la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat, désormais, délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'Etat<sup>1</sup>, a en charge de favoriser le développement de l'évaluation des politiques publiques.**

Cependant, on ne peut que constater que **ces mécanismes et initiatives n'ont pas permis une diffusion efficace et uniforme de la culture de l'évaluation.** Si la **préoccupation d'assurer la diffusion de la culture de l'évaluation** des politiques publiques au sein des ministères a incontestablement existé, elle **ne s'est pas accompagnée d'une programmation cohérente.**

**La dévolution de cette mission au niveau national, qui a été évolutive, a aussi systématiquement manqué de clarté.**

Dans une première phase, celle ouverte en 1990, trois organismes, le Commissariat général du Plan, le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), et le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE), se voient confier cette mission. Le CIME est chargé de développer et de coordonner les actions gouvernementales en matière d'évaluation. L'intervention du CSE prend pour champ la diffusion des méthodes, celle du CGP étant destinée à assurer l'animation du développement de l'évaluation.

---

<sup>1</sup> *La délégation est un service du ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire issu du décret n° 2003-141 du 21 février 2003.*

Dans la seconde phase, ouverte en 1998, dont le terme semble aujourd'hui quasiment consommé avec le retrait annoncé du CGP du champ de l'évaluation, un duopole est constitué avec, à nouveau le CGP, mais aussi les services du ministère de la fonction publique.

(b) L'absence de décisions concrètes

On doit, d'abord, remarquer qu'**aucun des comités interministériels appelés à traiter de la prise en compte de la fonction d'évaluation dans les ministères n'a réellement débouché sur des décisions précises dans ce domaine.** Pour le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), désormais disparu, sa compétence était restée floue au plan juridique. Mais les **Comités interministériels à la réforme de l'Etat (CIRE)**, qui ont vocation à prendre toute décision nécessaire dans ce domaine, **s'en sont, eux aussi, tenus à de vagues déclarations**, et, en toute hypothèse, **n'ont jamais défini de lignes directrices de développement des ressources d'évaluation par les ministères.**

Ce manque de volontarisme a desservi l'action des autres structures dont la **capacité réelle à remplir cette tâche de diffusion de l'évaluation dans les ministères** pouvait, *a priori*, sembler incertaine.

Cette question pouvait déjà être posée s'agissant de structure interministérielle par excellence qu'est le CGP. Elle est encore plus pertinente s'agissant des services du ministère à la réforme de l'Etat. La délégation nouvellement créée au sein du ministère de la fonction publique à cet effet n'exerce aucune suprématie effective sur les autres ministères à cette structure. En effet, il faut **distinguer, sur ce point, la situation du CGP, dont le rattachement au Premier ministre est *a priori* propice à une action interministérielle**, et **celle des services relevant d'un ministère** qui, pour être doté de prérogatives interministérielles, occupent une position administrative qui ne favorise pas particulièrement son influence sur les autres ministères.

En toute hypothèse, **la pluralité de chefs de file en charge de l'animation de l'évaluation des politiques publiques n'est pas une organisation rationnelle et efficace et appelle en soi une réforme.** Mais, il faut souligner combien **peu satisfaisant est le choix d'attribuer cette mission à un ministère plutôt qu'à une entité réellement interministérielle.**

**Vos rapporteurs considèrent peu opportune que la décision du Commissariat général du Plan de se retirer de l'évaluation des politiques publiques n'ait pas été précédée par la désignation d'une entité interministérielle susceptible d'assurer la mission d'animation qui était l'une des compétences attribuées au Commissariat général du Plan dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques.**

**Encore faut-il que le CGP soit en situation de s'atteler à une telle mission, définisse une stratégie pertinente de diffusion de la culture de l'évaluation et soit mis à même de la mettre en œuvre. Aucune de ces conditions n'a, jusqu'à présent, été réunie.** Les seuls moyens propres du CGP n'y pouvaient suffire. La seule stratégie qui lui était offerte était une stratégie d'influence. Mais, dans sa conception concrète, le CGP, qui a incontestablement souffert ces dernières années d'une certaine perte d'influence, semble avoir péché par **une ambition excessive**, que ne justifiaient pas ses moyens, mais que peuvent excuser ses trop vastes responsabilités. **Entre la diffusion de la culture d'évaluation en région, dans le cadre de la procédure des contrats de plan Etat-Régions, l'animation de la recherche scientifique sur l'évaluation des politiques publiques et la communication avec les ministères,** le CGP a certes démultiplié les interventions, mais au détriment d'un choix plus ciblé qui aurait, peut-être, été plus efficace.

Cette approche critique n'est toutefois que du second ordre. L'essentiel est bien que **la mission de diffusion de l'évaluation attribuée au CGP n'a jamais été soutenue par les moyens sans lesquels elle était vouée à n'être, au mieux, qu'un demi-succès.**

(2) Un manque de formation

Le pilotage de l'évaluation des politiques publiques réclame une réelle expertise.

Or, la **formation** dispensée dans les écoles d'administration, qui **ignore cette discipline**, ne donne au mieux que quelques rudiments à la plupart des personnels administratifs. Un développement satisfaisant de l'évaluation interne des politiques publiques nécessitera **un effort de formation, initiale et continue**, sans lequel la fonction d'évaluation ne saurait être correctement exercée.

*b) Un panorama fortement contrasté, où prédominent toutefois des choix d'organisation peu favorables à l'essor des activités d'évaluation*

L'autonomie des ministères et leurs capacités respectives à promouvoir l'évaluation des politiques publiques débouchent sur des choix d'organisation très disparates.

La **grande diversité des conditions dans lesquelles la fonction d'évaluation est prise en compte** par les ministères semble ainsi **significative de la variabilité de l'intérêt porté à l'évaluation** des politiques publiques, voire **de son acceptation.**

La diffusion limitée et très variable de la culture de l'évaluation trouve un écho particulièrement significatif dans **la position administrative souvent ambiguë** des services des ministères en charge de l'évaluation.

Le **positionnement administratif des structures en charge de l'évaluation est, dans les faits, très variable**, que ce soit **du point de vue hiérarchique ou du point de vue fonctionnel**.

**Dans certains cas**, ceux correspondant aux **ministères dotés d'une direction des études**, comme celui de l'Education nationale ou des Affaires sociales, **l'évaluation entre explicitement dans les missions de cette direction**. Elle est alors une **composante de la mission générale de recherches et d'études**. Elle **peut être confiée à une structure de haut niveau** telle une **sous-direction**. Cette **occurrence** est toutefois **assez rare** et, généralement, c'est un **bureau** qui se voit attribuer la responsabilité de l'évaluation. Cette dernière configuration a des conséquences peu favorables sur l'ampleur des moyens administratifs mobilisés, mais l'insertion du bureau dans une structure vouée à des fonctions d'études et de recherches permet de compenser, au moins partiellement, l'éventuelle relative pauvreté de ses moyens propres.

**Dans la plupart des cas, la fonction d'évaluation est assurée par un organe administratif rattaché à une structure directionnelle non spécialisée.**

Dans le meilleur des cas, la fonction d'évaluation est alors assurée par un bureau (jamais à une sous-direction), mais celui-ci n'est que rarement entièrement spécialisé. **Le plus souvent, l'évaluation n'est pas dotée de moyens propres et est considérée comme une mission, parmi d'autres, des services**. Dans ces configurations, la fonction d'évaluation est assurée par une **structure qui, non seulement, n'atteint pas la masse critique qui lui permettrait de représenter un ancrage administratif satisfaisant de la fonction d'évaluation**, mais encore évolue dans un cadre administratif impropre à favoriser l'exercice de la fonction.

C'est évident lorsque l'évaluation est confiée à un chargé de mission isolé. Mais, c'est aussi le cas lorsqu'elle est assurée par un bureau. **Face à des missions polyvalentes, dont certaines, le plus souvent de gestion, constituent des contraintes prioritaires, l'évaluation est alors une fonction de second rang à laquelle on s'attache quand les circonstances le permettent**. De plus, l'intégration de ces bureaux dans des structures administratives opérationnelles ou de gestion a, en soi, des conséquences peu favorables sur l'exercice de leur mission d'évaluation. La proximité pourrait être un atout en permettant un bon accès aux problématiques et aux données pertinentes. Mais, l'intégration dans des structures chargées de la conception, de l'exécution ou de la programmation financière des politiques tend à priver de la distance nécessaire l'exercice de la fonction d'évaluation. Comment

remettre en cause plus que marginalement des politiques ou des actions dont la conception et l'exécution relèvent du ressort de l'organisme même auquel on appartient ?

**C'est dire que, dans la réalité, l'essor des moyens réellement consacrés à l'évaluation des politiques publiques en interne a été nettement moins important que le laisse imaginer la seule considération de la multiplication des services administratifs censés y contribuer.**

### ***C. DES STRUCTURES D'ÉVALUATION À LA PÉRIPHÉRIE DES MINISTÈRES***

Organe interministériel à vocation généraliste, le **Commissariat général du Plan** mérite, par sa position singulière, d'être mentionné dans la catégorie des structures placées à la périphérie des ministères et contribuant à l'évaluation des politiques publiques. Cette mission, qui avait pris une certaine ampleur, est aujourd'hui remise en cause par la nouvelle orientation donnée au Commissariat général du Plan.

En outre, un **nombre toujours plus grand d'organismes sectoriels interviennent dans le domaine de l'évaluation**. Leur multiplication témoigne d'une préoccupation de diversification des structures administratives afin que les processus d'évaluation gagnent en efficacité. Il reste à démontrer que cet objectif est pleinement atteint.

#### **1. Un organisme transversal, le Commissariat général du Plan**

Le Commissariat général du Plan s'est vu confier un rôle spécifique dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques dont la mission déjà citée d'animation ne constitue qu'un des volets.

Cette attribution de compétences peut être jugée conforme à une certaine logique compte tenu de la position administrative du CGP et, évidemment, de ses missions historiques.

*a) L'évaluation des politiques publiques, fonction naturelle d'un organe interministériel-pilote de l'action publique*

Le CGP a toujours été considéré, quelles que soient ses modalités de rattachement administratif, comme ayant une **vocation interministérielle et généraliste**, ce qui en fait un organisme unique. Le rattachement du CGP auprès du Premier ministre, solution généralement adoptée qui n'a connu que quelques éclipses, lui confère en outre une autorité nécessaire à l'exercice de ses missions et à la mobilisation des énergies. Le décret institutif du 3 janvier 1946 est net : il donne au Plan la vocation à intervenir dans tous les

secteurs. Il prévoit dans son article 3 que le commissaire général au Plan est le « *délégué permanent du chef du gouvernement auprès des départements ministériels pour tout ce qui concerne l'établissement du plan* ». L'article 4 du même texte précise que « *tous les ministres et toutes les administrations publiques doivent l'aider dans sa tâche* ».

Quant à ses **missions historiques**, l'élaboration d'une planification à la française, elles peuvent être considérées comme **très étroitement dépendantes d'une capacité d'expertise des politiques publiques**.

Administration de mission horizontale, en charge dans un premier temps de concevoir les différents plans pluriannuels, puis de « défricher l'avenir », et de donner substance à la notion d'« Etat-stratège », le CGP semblait naturellement **voué, non seulement à anticiper les évolutions possibles ou probables**, ce qui relève d'une fonction de prospective, **mais encore à programmer les décisions publiques pertinentes** au regard de ses propres anticipations.

Cette dernière tâche paraît impliquer **un travail systématique d'évaluation des politiques publiques**.

Enfin, **la dimension concertative du CGP ne peut être ici négligée**. Lieu de rencontres **entre administrations publiques**, le CGP a également été conçu comme un lieu de **concertation des points de vue**, qu'il s'agisse de ceux des **experts**, et le Plan a longtemps constitué un point d'ancrage pour l'expression des analyses des organismes indépendants (universités, « think tanks » à la française, personnalités qualifiées...), ou de ceux des **partenaires sociaux**.

#### *b) Les « Commissions de modernisation », retour sur expérience*

Il faut rappeler que le décret du 3 janvier 1946 avait institué des « **Commissions de modernisation** » associées dès le départ à la préparation du plan. **Ces commissions méritent quelques développements étant donné leur intérêt pour la conception d'une institutionnalisation participative de l'évaluation des politiques publiques**.

Leur nombre et la nature de leur mission ont connu des évolutions mais la constitution de ces commissions a répondu au **souci d'associer les partenaires sociaux à la préparation du Plan. Leur structure était tripartite**. Elles rassemblaient des représentants de l'administration, nommés en raison de leurs fonctions ou de leur compétence personnelle (experts), des représentants des organisations professionnelles et des représentants des organisations syndicales.



Constituées initialement en tant que de besoin pour la préparation du plan, celles créées pour la préparation du IV<sup>e</sup> Plan (1962-1965) ont été **rendues permanentes** afin de suivre également son exécution.

Après une tendance à la multiplication de commissions verticales, constituées par secteur, dont le nombre n'a cessé de croître jusqu'en 1971, passant de 10 à 32 commissions, un effort de rationalisation est intervenu.

**Sept commissions « horizontales »**, couvrant plusieurs secteurs (économie générale et financement ; emploi ; prestations sociales ; recherche ; information économique ; aménagement du territoire ; DOM-TOM), ont **d'abord été créées, puis le nombre total des commissions a été sensiblement réduit en janvier 1975, passant de 27 à 13, pour se stabiliser ensuite à 14 commissions.**

#### NOMBRE DE COMMISSIONS DE MODERNISATION

1er Plan	10
2 <sup>ème</sup> Plan	20
3 <sup>ème</sup> Plan	24
4 <sup>ème</sup> Plan	27
5 <sup>ème</sup> Plan	32
6 <sup>ème</sup> Plan	27 (dont 7 commissions horizontales)
7 <sup>ème</sup> Plan	13 (dont 4 commissions de redéploiement)
8 <sup>ème</sup> Plan	7 commissions verticales (1) et 7 comités horizontaux (2)

(1) développement ; énergie et matières premières ; industrie ; agriculture ; emploi et relations de travail ; habitat et cadre de vie ; protection sociale et de la famille.

(2) financement ; aménagement du territoire ; économie internationale et échanges extérieurs ; recherche ; DOM-TOM ; emplois-revenus ; transports.

Source : Législation financière, budget de l'Etat et politique budgétaire. Ministère de l'économie, des finances et de la privatisation. CFPP. Novembre 1987.

**Les commissions de modernisation ont rencontré des difficultés de fonctionnement**, qui ont culminé avec le refus des organisations syndicales d'y siéger à partir de 1971.

Pour vos rapporteurs, **l'analyse de ces difficultés est, en soi, instructive**. La **contestation** s'est focalisée sur les points suivants :

- **L'ambiguïté du rôle des Commissions présentées comme des organes de concertation mais glissant vers une fonction consultative** a été une première source de conflits. Cet état de fait, qui est probablement assez étroitement lié à un état historique de l'opinion, marqué par une certaine confusion des rôles des institutions politiques et des « corps intermédiaires » rejaillissant sur la précision des contours à donner à l'expression des opinions appelle en tout cas à **clarifier soigneusement les fonctions et les compétences d'enceintes de cette sorte**.

- La **marginalisation de certains membres au profit des administrations**, et de leur propre dialogue, a suscité une réelle frustration, situation qui invite à définir des garde fous pour en éviter l'occurrence. A cet égard, **un calibrage adapté des moyens propres nécessaires à ce type d'instance s'impose**.

**Vos rapporteurs estiment** insistent sur l'intérêt que représentent les « Commissions de modernisation », qui offrent **une formule dont, à leurs yeux, l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques pourrait grandement bénéficier**. Les difficultés qu'elles ont rencontrées, qui sont surmontables sont, elles-mêmes, pleines d'enseignement quant aux écueils que peut rencontrer le fonctionnement de telles structures, et qu'il faut prévenir.

### *c) Le Plan et l'évaluation, quel avenir ?*

La planification à la française a considérablement évolué. Aujourd'hui, les plans pluriannuels ont cédé la place à une autre conception du « Plan », Mais, malgré ces changements, **la fonction d'évaluation des politiques publiques semble réellement consubstantielle aux missions du Plan**.

**En dehors même de ses missions spécifiques dans le domaine de l'évaluation**, qu'il s'agisse de celles que les décrets successifs institutionnalisant l'évaluation des politiques publiques lui ont attribuées ou des missions qu'il exerce dans le cadre du dispositif des contrats de Plan Etat-Régions (*cf. infra*), **la mission de « Prospective de l'Etat-stratège », qui a été attribuée au CGP par le Premier ministre semble supposer, plus que jamais, que soit mis au cœur du Plan le couple « prospective-évaluation »**.

A cet égard, les propos du nouveau Commissaire au Plan sont parfaitement justifiés : « *Au moment où le Commissariat général du Plan abandonne l'évaluation des politiques publiques pour se consacrer à la prospective de l'Etat stratège, ce rapport d'évaluation commandé en 2001*

*montre toute la nécessité d'articuler cette perspective avec une évaluation de qualité ».*

En bref, une sorte de consensus semble exister pour reconnaître que le CGP, pour lequel l'évaluation avait, en quelque sorte, pris le relais des opérations de planification, en permettant d'ajouter à des démarches prospectives, parfois abstraites, une activité comportant une dimension concrète, car étroitement liée à la décision publique, n'a pas de raison de ne pas continuer à faire de l'évaluation une de ses préoccupations essentielles.

Au demeurant, une part importante des moyens du CGP est destinée à exercer cette mission.

**La quantification des moyens disponibles au CGP pour l'évaluation**, conçue comme une mission propre, est certes incommode. Aux moyens du Commissariat lui-même, il faut ajouter ceux des organismes rattachés (CNE, CERC, CEPII), et, vraisemblablement, la présence d'effectifs rémunérés à partir d'autres budgets. Entre la dizaine d'agents dédiés à l'évaluation, évoquée, avec parfois des plus, parfois des moins, par les interlocuteurs de vos rapporteurs, et les quelque deux cents emplois budgétaires du « bleu », se trouve la vérité des moyens en effectifs disponibles pour l'évaluation des politiques publiques. L'imprécision n'est pas l'essentiel. **Le constat qui compte est que le CGP dispose d'un assez grand nombre de personnes susceptibles de contribuer à l'évaluation des politiques publiques.** De ce dernier point de vue, les 141 emplois budgétaires du CGP lui-même font un contraste saisissant avec les 4 emplois alloués au Conseil national de l'évaluation (CNE), dont le CGP est censé assurer le secrétariat (*v. infra*).

Si, par tradition, le Parlement ne se prononce pas sur le détail des choix d'organisation administrative de la sphère de l'exécutif, on ne peut considérer que l'**option** qui, apparemment, a été **prise d'abandonner les missions d'évaluation des politiques publiques exercées par le CGP** puisse échapper à tout commentaire.

Elle conduit, en particulier, à **s'interroger sur la dévolution de cette fonction au sein de l'exécutif**. Si, comme on l'a vu, de nombreux services administratifs participent à l'évaluation des politiques publiques relevant des différentes sections ministérielles, **les attributions du CGP**, comme organe interministériel, et comme secrétariat du pôle spécifique d'évaluation des politiques publiques, **sont originales**. Elles n'ont d'ailleurs **pas été formellement rapportées** et, en tout cas, **aucun organisme de substitution équivalent n'a été mis en place. Le désengagement du CGP crée donc un vide.**

Les **formes d'institutionnalisation** de l'évaluation préconisées dans le **présent rapport** devraient se traduire par la **création de services**

**administratifs rattachés aux commissions indépendantes dont la création est proposée** (Haute Autorité de l'Évaluation ; Commissions de l'évaluation) et qui deviendraient des acteurs centraux de l'évaluation des politiques publiques.

Dans cette perspective, la question posée par le retrait du CGP du champ de l'évaluation des politiques publiques **devient, il est vrai, quelque peu secondaire. C'est une question d'organisation interne à l'exécutif.**

Cependant, outre qu'il appelle des ajustements budgétaires, le Parlement devant être en mesure de redéfinir les crédits du Plan en fonction du changement de périmètre des missions du CGP, ce choix laisse sans pilote efficace l'exercice de la fonction d'évaluation des politiques publiques au sein de l'exécutif. De plus, il est de nature à affecter la portée des missions de prospective que le Commissariat général du Plan entend continuer d'exercer.

Ainsi, il n'est pas optimal que le Premier ministre, comme chef du gouvernement, soit privé de ressources utiles d'expertise des politiques publiques, d'autant que sa position éminente permet à lui seul, et au Chef de l'État, dans nos institutions, d'accéder à une position interministérielle, fréquemment nécessaire dans l'action mais aussi dans son analyse. Parmi les autres ministres, seul le ministre de l'économie et des finances, en raison de ses attributions, semble en mesure de prendre le relais. Mais, outre que ses compétences dictent un point de vue jugé souvent étroitement comptable, ledit ministre ne dispose d'aucune prééminence, les conflits pouvant exister entre lui et ses collègues étant précisément arbitrés par le Premier ministre. La multiplicité des décisions à prendre en ce domaine suppose un éclairage propre, sauf à accepter de s'en remettre aux seuls arguments contradictoires produits par les ministres.

**Au demeurant, le développement d'une mission de prospective est étroitement dépendant de la faculté d'entreprendre efficacement une évaluation des politiques publiques.**

Le diagnostic de vos rapporteurs est partagé, ainsi que le montre l'extrait suivant du rapport rendu en 1991 par le Conseil scientifique de l'évaluation.

## « L'ÉVALUATION DANS LE CADRE DE LA GESTION PUBLIQUE »

*Le développement de l'évaluation des politiques publiques au sens défini par le décret du 22 janvier 1990 ne doit pas se faire au détriment de pratiques évaluatives plus étroitement liées à l'activité quotidienne des services. En outre, l'évaluation ne peut être dissociée d'un effort global en vue d'une gestion plus efficace des services publics.*

### ***Evaluation, prospective et analyse stratégique***

*- La dimension prospective est souvent présente dans l'évaluation, dans la mesure où elle s'inscrit dans la perspective de décisions futures. Toute évaluation débouchant sur des préconisations d'actions devrait comporter un minimum d'interrogations sur les modifications probables du contexte de l'action publique. Mais la réflexion prospective, ainsi que la prévision quantitative, est également nécessaire en amont de l'évaluation, pour identifier les questions importantes à moyen terme, au-delà des préoccupations conjoncturelles du service ou du gouvernement ;*

*- L'analyse stratégique, que l'on peut définir comme une réflexion organisée sur les objectifs et les contraintes de l'action, s'articule naturellement à l'évaluation, en aval ou en amont. »*

*Source : « L'évaluation de l'expertise à la responsabilité ». Rapport annuel sur l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques. Décembre 2001.*

## **2. Une multitude d'organismes sectoriels**

**Un grand nombre d'organismes sectoriels** ont vocation à réaliser des travaux pouvant comprendre un volet consacré à l'évaluation des politiques publiques. On peut relever **une tendance à la multiplication de tels organismes**.

**Cependant, rares sont ceux dont la vocation unique est clairement de contribuer à l'évaluation des politiques publiques.**

### *a) Un foisonnement de structures...*

Le présent rapport ne peut présenter en détail les activités de toutes les enceintes concernées. D'ailleurs, il n'a pas la prétention d'en avoir réalisé un recensement exhaustif, tâche qui mériterait pourtant d'être entreprise. Sur ce point on trouvera, en annexe, une liste établie par le Conseil national de l'évaluation (CNE) des acteurs de l'évaluation. Il est préférable de se reporter à cette liste plutôt qu'au recensement des différentes instances placées auprès

des ministres dont les missions comportent une dimension d'expertise, tel qu'un jaune budgétaire l'entreprend. Ce dernier document, qui a fait l'objet d'une analyse critique de la part de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée Nationale<sup>1</sup>, comprend de nombreuses entités ayant des responsabilités en matière d'études de problèmes variés. Elles représentent en ce sens des organes susceptibles de contribuer à la prise de décision publique. Mais, comme le relève très justement le rapport mentionné, « ... *nombre des commissions et instances répertoriées ne rentrent nullement dans le champ des investigations de la Mission* » ; en bref, la plupart d'entre elles n'ont pas de mission formelle ou réelle d'évaluation.

Le recensement réalisé par le CNE n'est pas davantage parfaitement éclairant. Il semble loin d'être complet et la typologie qu'il comporte est contestable. Des omissions importantes doivent être signalées comme, par exemple, l'Institut de recherche économique et sociale (IRES), le Haut Conseil de l'Évaluation de l'École ou encore le Conseil de la Concurrence. En outre, il peut sembler quelque peu hasardeux de qualifier l'INSEE ou l'IGAS d'institutions indépendantes, quand l'IGF est, plus justement, classée dans les ressources ministérielles.

*b) ... à l'apport évaluatif incertain*

Malgré leurs imperfections, les listes annexées au présent rapport permettent d'identifier **quelques enseignements significatifs**.

**Le premier d'entre eux est que, même si tous ces organismes n'exercent pas également une mission d'évaluation, il existe, à la périphérie des ministères, des ressources non négligeables à même de contribuer à l'évaluation des politiques publiques, que ce soit en initiant des évaluations ou en les réalisant.** Dès lors, la question essentielle est de savoir si ces instances contribuent efficacement à l'évaluation et, dans le cas contraire, à quelles conditions cet objectif pourrait être atteint. La multiplicité des organismes en cause interdit de porter un jugement au cas par cas. Une appréciation, nécessairement globale, conduit à mettre en évidence un **réel défaut de visibilité d'un ensemble constitué par sédimentation et regroupant des organes aux missions hétérogènes.**

Un **second enseignement** vient prolonger ce scepticisme. L'augmentation constante du nombre de tels organismes, ainsi que de l'importance stratégique des domaines concernés, semblent traduire **l'existence d'un besoin de diversifier les formules administratives, en dépassant les cadres traditionnels. Ainsi, c'est dans les faits qu'est reconnue fondée l'observation du présent rapport des limites des ressources administratives classiques pour réaliser des évaluations**

---

<sup>1</sup> « *Évaluation et prospective : quelle organisation ?* » - Rapport n° 876, juin 2003. Assemblée Nationale, Mission d'évaluation et de contrôle.

**satisfaisantes.** Ce constat, relativement encourageant, paraît témoigner d'une prise de conscience de l'intérêt de processus de prise de décision publique plus ouverts. Cependant, comme l'illustre la variabilité de la composition des organismes en question, les objectifs recherchés restent divers. Ils sont fréquemment assez éloignés de la préoccupation de fonder les politiques publiques sur une démarche systématique d'évaluation. **Souvent, il s'agit d'externaliser, au moins partiellement, une fonction administrative classique** en recourant à un organisme dont la composition paraît plus adaptée que celle des services des ministères. Il peut s'agir aussi de **mobiliser une expertise** dont ne disposent pas nécessairement les ministères, comme pour le Conseil d'analyse économique. Ce n'est que plus rarement qu'il s'agit d'**instaurer un lieu de débats pluralistes sur des sujets controversés**, comme c'est le cas avec le Comité d'orientation des retraites (COR).

## **II. ... N'A QUE FAIBLEMENT CONTRIBUÉ À FAIRE PROGRESSER L'ÉVALUATION**

Il est évident que **les conditions mêmes** dans lesquelles **l'évaluation** des politiques publiques est réalisée **par les services de l'exécutif comportent trop d'entorses aux principes** d'une évaluation pluraliste et transparente pour qu'on puisse décerner aux travaux réalisés en leur sein le label que seuls méritent réellement les travaux effectués dans le cadre d'une institutionnalisation réussie de l'évaluation des politiques publiques.

Leur **apport en termes de « satisfaction de la demande sociale »** d'évaluation est, par nature, **mineur** et ce constat pose le **problème de l'optimisation des ressources d'expertise que le Parlement concède chaque année à l'exécutif dans le cadre des lois de finances.**

En plus de cette problématique centrale, il faut **s'interroger sur les effets réels du développement de l'évaluation au sein des ministères**, telle qu'elle se pratique.

### **1. Une illustration des difficultés rencontrées par l'évaluation interne : l'évaluation au ministère de l'Éducation Nationale**

Les **écueils** sur lesquels bute l'évaluation interne sont particulièrement bien **illustrés par les travaux nombreux**, et bien documentés, **sur les évaluations réalisées dans le domaine de l'enseignement** (v. annexe n° ...). Les travaux réalisés par le Haut Conseil de l'Évaluation de l'École établissent des constats d'un très grand intérêt analytique et dessinent, en creux, un certain nombre de recommandations utiles pour améliorer l'évaluation des politiques publiques.

**Vos rapporteurs souhaitent à ce propos mettre en évidence l'apport particulièrement important du Haut Conseil de l'Évaluation de l'école dans le domaine des politiques de l'Éducation Nationale. « L'évaluation des évaluations » à laquelle il procède est, à leurs yeux, une composante nécessaire à une institutionnalisation satisfaisante de l'évaluation des politiques publiques. Le Haut Conseil de l'Évaluation de l'école représente, ainsi, dans le champ qui est le sien, une sorte de préfiguration de la Haute Autorité de l'Évaluation qu'ils proposent de créer (v. *infra*).**

Evoquant la question de **l'évaluation des enseignements à l'université**, le **Haut Conseil de l'Évaluation de l'école**, dans son avis de mars 2002, constate<sup>1</sup> :

*« L'évaluation des enseignements à l'université est rare. Lorsqu'elle existe, elle n'est pas soutenue. Une telle évaluation est pourtant prévue par un arrêté de 1997 ... [et] des réalisations intéressantes ont pu être mises en place, mais elles restent très souvent informelles, partielles et confidentielles. Elles ne sont pas connues, ou très peu, y compris dans l'université où elles se déroulent. Il n'en existe aucun recensement, ni diffusion, ni évaluation et il est possible qu'elles aient connu un reflux ces dernières années, à la fois parce qu'elles n'ont pas été suivies d'effets visibles, et parce qu'elles n'ont fait l'objet d'aucune impulsion politique ou administrative. L'instruction ministérielle prévue par l'arrêté de 1997 n'a jamais été prise et l'existence d'une procédure d'évaluation des enseignements ne joue aucun rôle dans les relations entre les universités et le ministère. La responsabilité de celui-ci, en particulier de son administration centrale, dans cette situation est donc grande ».*

**Ces observations identifient remarquablement plusieurs des obstacles que rencontre l'évaluation** et dont l'analyse est riche d'enseignements.

**Avant de les exposer, il faut, tout d'abord, souligner que, même lorsqu'elle est prévue par une disposition réglementaire, l'évaluation n'est pas systématiquement appliquée.** Cette situation concerne des textes d'un niveau politique élevé puisque, bien que prévues par deux circulaires du Premier ministre de novembre 1995 et de janvier 1998, les évaluations devant accompagner les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat ont été loin d'être systématiques et, surtout, ont rarement atteint les objectifs affichés.

---

<sup>1</sup> *Les passages en gras sont soulignés par vos rapporteurs.*



On rappelle que la circulaire du Premier Ministre du 26 janvier 1998 prévoit que les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat sont accompagnés d'une étude d'impact analysant *a priori* leurs effets administratifs, juridiques, sociaux, économiques et budgétaires, l'objectif recherché étant d'évaluer toutes les conséquences des mesures envisagées sur la base d'une analyse exhaustive de la situation de droit ou de fait qu'elles visent à modifier. Mais, comme le constatent des observateurs directement concernés par les études d'impact, « *leur contenu reste encore décevant* »<sup>1</sup>.

**Ce constat liminaire illustre clairement l'existence de plusieurs obstacles à l'évaluation, qu'il faut surmonter pour asseoir efficacement l'évaluation des politiques publiques.**

*a) L'évaluation contestée*

Le Haut Conseil de l'Évaluation de l'école relève, en premier lieu, la forte **contestation théorique de la faisabilité même de l'évaluation**. Cette constatation se fonde sur les difficultés qu'il y a à cerner les objectifs, les résultats et les liens de causalité en œuvre dans ce système.

Elle met en évidence que la **définition des objectifs du système scolaire** consiste souvent à lui assigner des objectifs très larges qui constituent plus des affirmations de valeurs fondamentales ou des ensembles complexes d'objectifs que des cibles précisément définies. Les **objectifs quantitatifs** sont **rares**, sinon inexistantes, celui de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, qui fixe que quatre élèves sur cinq doivent parvenir au niveau du baccalauréat, apparaissant plus comme l'exception que comme la règle.

Elle relève les difficultés **d'appréhender les résultats de l'enseignement scolaire**, d'autant qu'ils ne dépendent pas seulement des acteurs de ce système : **la mesure des résultats est problématique** – la seule mesure du nombre des diplômes observés ne peut rendre compte du savoir qui a été validé à un moment donné – ; **l'identification des responsabilités en cause** dans le système scolaire serait tout aussi **malaisée** puisque ce système est intimement imbriqué dans un contexte socio-économique avec lequel il interagit en permanence.

Cette contestation théorique semble relayée par les **réticences des personnels devant l'évaluation**. Le rapport indique ainsi que « *dans tous les cas où l'on a besoin d'informations précises, soit pour des promotions de corps soit pour des personnels en difficulté soit pour des postes à exigences particulières, les évaluations effectuées ne suffisent pas* ». Il remarque que les

---

<sup>1</sup> Extrait de l'exposé des motifs de la proposition de loi constitutionnelle du 2 octobre 2002 du groupe socialiste de l'Assemblée nationale, tendant à modifier l'article 34 de la Constitution.

travaux menés par l'inspection générale de l'éducation nationale, afin de remédier à cette situation, paraissent abandonnés tandis que **les personnels de direction ne sont plus évalués depuis 1993**.

Ces réticences sont toutes surmontables. Elles ne suffiraient pas en soi à freiner l'évaluation des politiques publiques si ne s'y ajoutaient **d'autres obstacles**.

#### *b) Une faible impulsion politique*

Le rapport du Haut Conseil de l'Évaluation de l'école évoque explicitement **un défaut d'impulsion politique**. Il serait probablement exagéré de prétendre que l'évaluation des politiques publiques n'a aucune place dans le discours politique. Les circulaires qu'on vient d'évoquer et, plus encore, le récent message au Parlement du Président de la République, dans lequel celui-ci exprimait le vœu que le « *Parlement se dote désormais réellement des moyens d'évaluer l'action publique* » témoignent de sa présence.

Mais, force est d'observer que ces manifestations de volonté n'ont guère de suites, à commencer dans la pratique de l'exécutif lui-même. Ainsi, la thématique de l'évaluation, qui devrait être au centre de la réforme de l'État, apparaît avancer aussi lentement que celle-ci. De façon très illustrative, elle n'est mentionnée que comme quatrième et dernière compétence de la nouvelle délégation à la modernisation de la gestion publique et des structures de l'État<sup>1</sup>.

#### *c) Des modalités d'évaluation critiquables*

Les **modalités de l'évaluation** peuvent jouer contre son efficacité.

##### (1) Un problème d'ancrage administratif

L'ancrage administratif de l'évaluation dans l'éducation nationale constitue une première source d'interrogations. Sur ce point, on rappelle que le ministère a confié à une **direction d'administration centrale la direction de la programmation et du développement (DPD)**, qui a succédé avec des missions identiques, sur ce champ, à la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), une **compétence centrale en matière d'évaluation**. Même s'il existe une sous-direction consacrée spécifiquement à l'évaluation, l'ensemble de la direction, à l'exception de la sous-direction des constructions, y contribue, ce qui représente un effectif de près de **220 personnes**, soit, il faut en convenir, un ensemble de moyens important.

---

<sup>1</sup> Créée par le décret n° 2003-141 du 21 février 2003 portant création de services interministériels pour la réforme de l'État.

La DPD admet que son existence confère à l'évaluation du système éducatif en France un **caractère relativement original** par rapport aux pays voisins. En effet, dans nombre de pays, les travaux d'évaluation sont commandés à des équipes universitaires ou réalisés par des agences.

**Elle estime que la présence au sein d'une administration centrale d'une telle structure présente des avantages et remarque que d'autres départements ministériels s'en sont d'ailleurs inspirés :**

*« - elle contribue à la pertinence des travaux réalisés au regard des décisions à prendre, notamment au niveau national, en facilitant la « commande » de ces travaux par les décideurs ;*

*- elle assure une réponse aussi rapide que possible à la plupart de ces « commandes » ;*

*- elle rend aisée une collaboration étroite avec les autres instances qui, au sein du ministère, assurent des missions d'évaluation et/ou de contrôle ;*

*- elle constitue une « passerelle » avec les milieux de la recherche et permet d'établir, en fonction des décisions à éclairer, des synthèses des résultats et des données disponibles ;*

*- elle garantit la nécessaire cohérence méthodologique et scientifique des travaux d'études et d'évaluation conduits dans les académies, travaux dont la DPD s'efforce d'animer le développement<sup>1</sup> ;*

*- elle permet une diffusion effective auprès de l'ensemble des enseignants et des responsables déconcentrés de l'éducation nationale des outils d'évaluation et de pilotage élaborés pour eux ;*

*- elle facilite la réalisation d'actions de formation et d'animation au sein du système éducatif, en collaboration étroite avec les instances responsables du pilotage de la politique éducative et de la formation ;*

*- elle bénéficie d'un lien de proximité avec le système d'informations et de gestion du ministère, ce qui facilite la réalisation d'études et de travaux qui requièrent un accès aisé à toutes les ressources de celui-ci ».*

**Vos rapporteurs ne sont pas pleinement convaincus par ce plaidoyer.**

---

<sup>1</sup> La DPD est certes une structure centrale, mais elle anime le réseau des services statistiques académiques qu'elle incite et aide depuis quelques années à développer les travaux touchant à l'évaluation et aux études en liaison avec une déconcentration de plus en plus marquée du ministère de l'éducation nationale.

De fait, une telle structure peut s'appuyer sur les services statistiques et de gestion du ministère dont les recueils d'informations et les outils de gestion sont conçus en tenant compte des besoins des travaux d'évaluation.

**Pour autant, il est essentiel de peser soigneusement les avantages invoqués dont beaucoup, sinon tous, ne peuvent être considérés comme tels qu'au prix d'une vision quelque peu décourageante du fonctionnement administratif, qui partirait du constat que l'administration ne saurait travailler que pour... l'administration.**

**A l'inverse, les avantages d'une évaluation extérieure doivent être gardés à l'esprit, ainsi que les inconvénients de confier la tâche d'évaluer un organisme à l'une de ses composantes.**

#### (2) Des méthodes peu robustes

**La question des méthodes de l'évaluation** est également importante. Elles appellent, d'abord, la définition d'un **référentiel précis** qui **fait souvent défaut**. Sur ce point, le rapport souligne les lacunes que présente la gestion des processus d'évaluation. Par exemple, il relève que :

*« l'appréciation de la qualité du travail des enseignants est peu formalisée : les inspections sont rares et se limitent encore souvent à l'observation d'un cours. Les notations par les chefs d'établissement portent sur des attitudes plus que sur des compétences. En outre, il n'existe pas de véritable référent avec des conséquences en termes de diversité des pratiques des évaluations, de fiabilité des évaluations, d'équité et donc d'acceptation du système évaluatif ».*

La qualité des méthodes d'évaluation suppose aussi le **choix d'outils pertinents**. A cet égard, le **rapport regrette que la DPD procède largement par questionnaires**, recueillant ainsi sur les pratiques pédagogiques **des déclarations plutôt que des observations** et qu'elle ne porte pas véritablement de jugement évaluatif, se contentant trop souvent de restitutions purement descriptives.

#### *d) Des travaux sans suites ?*

Enfin, l'**utilité des évaluations** est **mise en cause**. Le rapport remarque que les rapports, les notes, les articles fournissent une information très riche, ce qui correspond à l'objectif de rendre compte, mais que le **système donne l'impression que les destinataires ne sont pas réellement identifiés** : *« dans beaucoup de cas, on peut penser qu'il s'agit de responsables du système, mais les rapports les atteignent à un moment où les décisions correspondantes ne sont pas nécessairement à l'ordre du jour ».*

L'Inspection générale de l'administration de l'Éducation nationale et de la Recherche (IGAENR), examinant les **suites** données à ses rapports, parle, quant à elle, de « **manque de visibilité des résultats** ». Et elle constate qu'entre 1995 et 1999, **près de la moitié de ses rapports sont restés sans suite et seulement 20 % ont reçu une exploitation largement positive**. Encore, parmi eux, seule une minorité concerne-t-elle l'ensemble du système éducatif et non une académie ou un établissement particulier. Ces rapports ont alors une **caractéristique commune** : il s'agit de « **l'accompagnement d'une politique ministérielle** : l'IGAENR était invitée à **participer à la construction d'un dispositif en temps réel, en apportant les éléments d'information nécessaires à l'autorité responsable** ».

Ces constats s'étendent aux autres évaluateurs. Souvent, les rapports ne servent qu'à nourrir d'autres rapports. « **On se trouve rarement dans un processus de pilotage régulé où des évaluations précèdent les décisions, qui sont suivies de nouvelles évaluations conduisant à des décisions correctrices** ». Une des explications avancées réside dans la large indépendance de la plupart des organes d'évaluation par rapport aux décideurs, non seulement pour l'évaluation elle-même, mais aussi dans le choix des sujets.

**Enfin, pour les inspections générales et pour la DPD, la publication des rapports est soumise à l'accord du ministre, ce qui constitue une dépendance n'allant pas dans le sens de la transparence du compte-rendu.**

**Le « rapport Pair » en déduit que les destinataires les plus importants ne sont pas les responsables du système.**

*e) Une évaluation sans lisibilité ?*

Pour conclure, le rapport met en évidence **une conclusion très significative. La multiplication des organes et des travaux d'évaluation – qui ne va pas sans redondances – n'empêche pas que le système éducatif dans son ensemble n'est pas évalué.**

« **Les travaux concernant le système éducatif dans sa globalité sont rares**. Les rapports annuels des inspections générales constituent une mine d'informations, mais pas une évaluation d'ensemble. Celui de l'IGEN<sup>1</sup> est une juxtaposition de travaux sectoriels, celui de l'IGAENR a davantage un caractère de synthèse, mais seulement sur les points examinés au cours de l'année. Pour l'enseignement supérieur, le CNE<sup>2</sup> adresse chaque année un rapport au Président de la République ; c'est, pour l'essentiel, un rapport d'activité du Comité.

---

<sup>1</sup> *Inspection générale de l'Éducation nationale.*

<sup>2</sup> *Comité national de l'Éducation.*

**Le seul document portant sur l'ensemble du système est « l'état de l'école », publié chaque année par la DPD.** Mais, avec ce document, il s'agit d'un ensemble d'indicateurs commentés, au nombre de trente, sur les coûts, les activités, les résultats, plus que d'une évaluation proprement dite, même si les évolutions temporelles qu'il indique en font un excellent outil de compte-rendu.

Conclusion éclairante, *« il existe beaucoup d'évaluations concernant les aspects particuliers de la politique éducative mais elles ne dessinent pas une évaluation globale ; "l'état de l'école" donne des indicateurs pertinents et les place dans une évolution temporelle, mais ne les relie pas à la politique éducative »* ; il y aurait place pour un rapport périodique d'évaluation de la politique éducative française examinant les conséquences des arbitrages effectués sur la réalisation d'objectifs déterminés ».

## **2. Un apport limité**

On a déjà mentionné, dans le présent rapport, les difficultés d'ancrage de la fonction d'évaluation dans les services ministériels, qu'il s'agisse ou non des services d'inspection. Elles empêchent de **souscrire pleinement à la présentation de leurs missions affichée par les services et de reconnaître qu'ils apportent une contribution efficace à l'évaluation des politiques publiques sur elles-mêmes.**

Mais les difficultés d'organisation administrative de la fonction d'évaluation ne sont qu'un des aspects des problèmes que rencontre le développement de l'évaluation au sein de l'exécutif tel qu'il se déroule.

### *a) L'impossible quantification des travaux d'évaluation ministérielle*

La **confidentialité** de leurs **travaux** ne **favorise pas l'analyse de l'activité effective des services** en termes d'évaluation.

Les entretiens effectués pour élaborer le présent rapport permettent toutefois d'apporter quelques précisions. Ils témoignent d'un **important écart** entre la **présentation des missions** de **certains services** et leur **activité effective dans le champ de l'évaluation.**

S'agissant des **inspections**, les explications viennent surtout de ce que les missions traditionnelles d'inspection ainsi que la multiplication des demandes urgentes exercent un effet d'éviction. De façon illustrative, il a pu être regretté que l'IGAS soit trop un « pompier du social et pas assez un apporteur de réflexions ».

S'agissant des **services ministériels**, l'absence d'une culture d'évaluation bien ancrée, les problèmes d'encombrement suscités par

l'exercice d'autres missions, mais aussi un certain nombre de considérations liées à la « culture administrative »<sup>1</sup> sont à la source d'un **développement de l'évaluation beaucoup moins achevé** que ce que la seule considération des textes d'attribution de compétences et des comptes rendus de missions laisserait supposer. Les réponses au questionnaire de vos rapporteurs concernant la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES) du ministère de l'Emploi, qui représente pourtant un service particulièrement expert en politiques du travail, illustrent les difficultés liées à un cumul de charges excessif. Le panorama des interventions de la DARES dans le champ de l'évaluation tel qu'il figure dans l'encadré ci-dessous contraste avec celui de ses autres activités énumérées pages 66 et suivantes du présent rapport.

### **Un exemple d'absorption des moyens d'un service d'études et d'évaluation par les contraintes du suivi statistique : la DARES**

On a précédemment mentionné la lourdeur des travaux statistiques mis à la charge de la DARES. Ils exercent incontestablement un effet d'éviction sur les autres missions de cette direction.

Les travaux d'évaluation de la DARES sont présentés succinctement dans un programme de travail annuel, qui fait l'objet d'une publication régulière et très accessible.

Les différents travaux qu'elle mentionne sont repérés en fonction de leur nature et il existe un rubricage propre aux activités d'évaluation des politiques publiques. Le cas échéant, les activités d'évaluation des politiques publiques sont distinguées de ce qui relève de la simple évaluation et les activités mixtes, à vocation évaluative mais aussi de suivi ou d'études, sont mentionnées comme telles.

La liste des activités entrant dans le champ de l'évaluation dans le programme 2002 comporte les projets ci-après :

- évaluation de l'externalisation de la mise en œuvre des politiques d'emploi (nature de l'opération : évaluation de politiques publiques) ;
- évaluation du contrat de progrès de l'AFPA (nature de l'opération : évaluation) ;
- évaluation du contrat de plan Etat/Région Ile-de-France (nature de l'opération : évaluation) ;

---

<sup>1</sup> *A titre d'illustration, il a ainsi pu être observé que la neutralité du système statistique interdit de juger l'efficacité ou la pertinence des politiques publiques à tel service statistique ministériel.*

- suivi des contrats de plan Etat-Régions (nature de l'opération : suivi/évaluation) ;

- évaluation de la formation professionnelle en région (nature de l'opération : évaluation).

Le **nombre des activités d'évaluation** apparaît ainsi comme **plutôt modeste** au regard de l'ensemble des travaux de la DARES. L'**essentiel de ceux-ci** ont, de fait, **une dimension statistique**, marquée d'ailleurs principalement par un souci de suivi des dispositifs. **En outre**, les **études ou recherches précèdent** en nombre, **de beaucoup**, les **projets d'évaluation** et, parmi ceux-ci, un seul projet relève, selon la DARES, de l'évaluation des politiques publiques.

En outre, les réponses adressées au questionnaire envoyé par vos rapporteurs aux différents ministères témoignent d'**imprécisions quant à la nature des travaux effectués, de nombreuses opérations de simple suivi statistique étant qualifiées d'évaluation par exemple**. Ces confusions présentent en soi un certain intérêt. Elles apportent d'abord la démonstration d'une **diffusion encore modeste et très inégale de la culture d'évaluation**.

Elles traduisent ensuite **l'un des biais** que favorise **l'attribution de missions d'évaluation à des services internes lorsque celles-ci ne sont pas suffisamment précisées**, à savoir la **tendance naturelle** des administrations centrales, à qui ces missions sont presque systématiquement confiées, **d'en promouvoir une conception tournée vers le contrôle de gestion**, qui plus est, le contrôle des services déconcentrés. Ce biais a lui-même pour conséquence **d'exempter les administrations centrales de l'évaluation** alors même que c'est à leur niveau que les politiques publiques sont conçues. **L'évaluation des politiques publiques en ressort largement vidée de son sens**.

**Il serait en conséquence erroné d'assimiler le développement de structures administratives consacrées à l'évaluation et le développement réel de celle-ci.**

*b) Un contexte peu propice à l'apport évaluatif des travaux réalisés en interne*

La **confidentialité des travaux** apparaît déjà en soi comme **une réponse** à la question de **l'estimation de l'apport évaluatif des travaux réalisés en interne**, d'autant qu'elle **s'inscrit dans un contexte plus global qui place les services ministériels et les services d'inspection sous la dépendance hiérarchique du ministre**.

Il serait évidemment excessif de dénier, de ce seul fait, tout apport évaluatif aux travaux des inspections ou des services. Théoriquement, une



bonne évaluation peut être considérée comme dépendant avant tout de la compétence de son auteur et de sa capacité d'indépendance. De ces derniers points de vue, à défaut de garanties formelles, on ne saurait négliger la tradition d'indépendance des inspections, tradition qui n'existe pas pour les services ministériels, qui s'appuie sur une déontologie, essentielle à leur mission de contrôle.

Malgré tout, par plusieurs aspects, **on doit estimer que les conditions dans lesquelles sont réalisés les travaux d'évaluation internes font obstacle à une complète reconnaissance de leur contribution à l'évaluation des politiques publiques.**

(1) Les défauts inhérents aux travaux d'autoévaluation

**Pour se résumer, on peut relever que les travaux des services en cause sont des travaux d'autoévaluation.**

Tout d'abord, **leurs interventions**, en tant qu'évaluateurs, **relèvent du jugement de politiques ou d'actions publiques** qui sont **celles d'un ministère dont ils relèvent**, y compris lorsqu'elles portent sur l'action d'organismes sous simple tutelle ou sont conduites dans le cadre, qui reste assez rare, d'évaluations interministérielles.

Il peut ainsi être délicat d'aborder certains sujets ou de présenter des conclusions dont on pressent qu'elles ne sont pas conformes aux orientations politiques du ministre ou qu'elles peuvent remettre en cause l'action d'une direction du même ministère. Sans que ces considérations constituent systématiquement un obstacle et, il faut le mentionner même si, paradoxalement, la confidentialité peut être un facteur favorisant le développement d'une approche évaluative.

Toutefois, elle a un revers : même si certains rapports, en particulier ceux des inspections, sont élaborés en suivant une **procédure** de discussion nettement formalisée, celle-ci, à la connaissance de vos rapporteurs, reste **purement interne**. Ainsi, sauf exception, quand les rapports sont publiés, ces évaluations **ne font pas intervenir d'œil extérieur**.

Incidemment, on peut relever que **cette situation est assez curieuse puisque, si les missions d'évaluation des inspections sont dérivées de leurs missions de contrôle, le principe du contradictoire, appliqué à ces dernières missions, n'a pas déteint sur les évaluations où il pourrait se révéler pourtant utile et légitime.**

En bref, **les évaluations** ainsi réalisées le sont **au terme d'un processus fermé** qui offre peu de garanties d'une suffisante exhaustivité des approches sur une question donnée et sur la prise en compte de la diversité des points de vue.

(2) Des défauts renforcés par l'identité culturelle forte des services ministériels

Cette situation est d'autant moins satisfaisante que l'**identité culturelle des corps administratifs français est forte**, les filières de recrutement étant peu diversifiées et l'ouverture sur l'extérieur demeurant exceptionnelle. On peut ajouter, pour les inspections, qu'elles sont particulièrement **marquées par leurs fonctions originelles de contrôle** et une certaine propension à la rationalisation abstraite, que certains nomment de façon peu obligeante et très exagérée de « technocratisme ».

Il n'est pas dans l'intention de vos rapporteurs de souscrire à ce qui constitue une approche excessivement critique des grands corps d'inspection de l'Etat. Il faut, d'ailleurs, relever la préoccupation de diversifier les recrutements qui se traduit par exemple pour l'IGAS et l'IGA par une réelle pluralité dans l'origine des effectifs, avec une part des inspecteurs directement issus de l'ENA qui n'est que de l'ordre de la moitié. Il reste que leur identité s'appuie sur une culture qui ne favorise pas toujours la diversité des analyses, non plus que la prise en compte prioritaire, ni des finalités ultimes de l'action publique, ni de ses conditions concrètes.

L'**absence de regard extérieur sur les rapports d'évaluation réalisés en interne** ne permet pas de contrebalancer les biais qui peuvent les frapper, non plus que les inconvénients résultant de leur caractère d'autoévaluation. C'est d'autant plus vrai que, non discutés lors de leur élaboration, ils le sont rarement après adoption du fait d'une absence de publication, qui demeure trop souvent la règle.

**Cette situation peut être assez contre-productive pour l'exécutif lui-même.** Il est souvent dangereux, comme cela a pu être observé à l'occasion de la réforme avortée des administrations fiscales, de s'appuyer sur des évaluations auto-produites.

## LA RÉFORME DES ADMINISTRATIONS FISCALES

Le dénouement, au début 2000, de la réforme des administrations fiscales est pleinement illustrative des pièges de l'autoévaluation. En un raccourci saisissant, M. Thierry Bert en rend compte en ces termes<sup>1</sup> :

*« Le 6 janvier 2000 était rendu public un rapport élaboré par Paul Champsaur, directeur général de l'INSEE, et par moi-même, qui dessinait les grandes lignes de ce que pouvait être à notre avis une administration fiscale modernisée, simplifiée et davantage tournée qu'elle ne l'est vers le service du public. Dès le 26 janvier, le ministre de l'Economie et des Finances annonçait un plan de réforme reprenant certaines de ces propositions, en écartant d'autres, comme la retenue à la source de l'impôt sur le revenu, et proposant une négociation avec les organisations syndicales pour mettre au point les modalités des restructurations envisagées. Le 20 mars, le projet de réforme était retiré. Quelques jours plus tard, le ministre démissionnait... ».*

Cet épilogue brutal mit un terme à un processus dont les différentes étapes méritent d'être citées :

- **deux hauts fonctionnaires**<sup>2</sup> analysent la meilleure manière de procéder à la fusion des ministères des Finances et de l'Industrie et, dans la présentation des résultats de ces travaux, **en présence de tous les ministres et de tous les directeurs**, émettent le souhait de voir le nouveau ministère recourir de manière plus fréquente à la comparaison internationale des systèmes de gestion, des procédures et des résultats ;

- une **mission** d'analyse comparative des administrations fiscales est **confiée à l'inspection générale des finances** qui rend des conclusions critiquant l'organisation du système français.

- A partir de ce diagnostic, la « mission 2003 » est créée avec la nomination de **deux rapporteurs, le chef de l'Inspection générale des finances et le directeur général de l'INSEE** et un comité de pilotage présidé par les ministres, les directions concernées, qu'elles soient transversales (direction du personnel, direction de la communication) ou directement concernées par les problèmes traités (Direction générale des impôts, Direction générale de la comptabilité publique, Direction générale des douanes et des droits indirects) étaient requises de participer activement aux travaux, leurs directeurs participant naturellement au comité de pilotage.

---

<sup>1</sup> In « Notre Etat », Roger Fauroux et Bernard Spitz.

<sup>2</sup> Les passages en gras soulignent les propos de l'auteur qui sont largement repris dans l'encadré.

Cette description est directement tirée de l'ouvrage précité. Celui-ci précise, en outre, le déroulement des travaux de la mission 2003.

Il indique que la mission développa son action dans trois directions.

*« Des groupes techniques, composés de techniciens des administrations centrales et de responsables de terrain, analysaient à Paris les aspects procéduraux, organisationnels et informatiques des sujets traités. Les aspects informatiques furent étudiés avec l'appui de la société Gemini-Consulting, qui élaborait avec les responsables administratifs le diagnostic de l'existant et les propositions qu devaient permettre de parvenir aux objectifs. »*

*Parallèlement, la mission lançait trois études sur les opinions et les propositions des usagers du service public fiscal : l'une auprès des entreprises, deux autres auprès des particuliers. »*

Cette présentation est complétée comme suit :

*« Enfin, l'opinion des agents eux-mêmes fut sollicitée. La mission prit l'initiative d'une lettre mensuelle d'information et de discussion, nommée « Dialogues » ; elle se dota d'une adresse postale et d'une adresse Intranet, auxquelles les agents de tous grades envoyèrent environ 1 300 contributions, dont certaines extrêmement détaillées. Les problèmes soulevés par la commande ministérielle et les solutions envisageables furent évoqués d'abord devant l'ensemble des cadres lors de réunions locales tenues par la mission en juin et juillet 1999, puis repris par des « ateliers locaux de propositions » qui mobilisèrent environ 7 000 agents des trois directions, par groupe de quinze, au cours des mois de septembre et d'octobre. Le ministre lui-même assumait à la même époque huit débats directs d'une journée en province. Le tout fut repris, débattu et synthétisé lors de 10 conventions interrégionales qui permirent jusqu'à la fin du mois de novembre de confronter les opinions. Les syndicats furent reçus systématiquement à la fin de chaque réunion tenue au niveau local... ».*

Il est intéressant d'observer que le compte-rendu du processus de réforme insiste sur le haut degré de préparation qui l'a entourée avec des travaux techniques rigoureux et approfondis, mais aussi une consultation des agents, des usagers et des syndicats. Dans ces conditions, l'échec de la réforme emprunterait au mauvais-vouloir de certains traduisant une allergie profonde à la remise en cause du périmètre des missions.

Vos rapporteurs ne peuvent entièrement souscrire à cette présentation. Ils se souviennent, comme parlementaires, n'avoir eu connaissance du projet de réforme qu'aux tous derniers instants. Surtout, le processus qu est retracé leur paraît très en marge d'un processus organisé d'évaluation d'une action publique. Même s'il en réunit plusieurs des ingrédients, d'autres font défaut et ceux qui sont mentionnés témoignent d'un maniement qui n'a pas été

conforme à ce qu'il aurait été dans le contexte d'un processus d'évaluation bien conduit. Le découpage tranché entre la phase de diagnostic et les étapes suivantes, l'absence à tous les niveaux d'une réelle confrontation entre les différentes parties prenantes, et entre celles-ci et des experts extérieurs, le manque de transparence d'un processus insuffisamment intégré sont à relever.

Les travaux d'expertise réalisés par les services du ministère ont atteint un degré élevé de qualité. Il reste que le diagnostic, globalement exact, aurait mérité d'être affiné, comme l'a montré un excellent rapport de notre commission des finances<sup>1</sup>. Une observation finale sur ce sujet mérite d'être mentionnée : comme le montre l'épisode ici évoqué, l'évaluation des politiques publiques, dès lors qu'elle est réalisée dans un contexte respectueux des règles de déontologie souhaitables, permet d'éviter les échecs qui concluent souvent les processus de « pseudo-évaluation », quand bien même les travaux techniques qui les accompagnent sont d'une qualité satisfaisante. En ce sens, l'évaluation est un instrument indispensable de la réforme de l'Etat.

**Le caractère fermé des entreprises d'évaluation réalisées par les seuls services ôte, en tout cas, à ces évaluations, la dimension pluraliste et la visibilité qui sont les composantes fondamentales des démarches d'évaluation, et une condition essentielle de leur contribution à la réforme de l'Etat.**

*c) La confidentialité des travaux réalisés en interne limite leur contribution à l'évaluation des politiques publiques*

La confidentialité des évaluations pose, à l'évidence, un **problème fondamental** : celui de la **contribution de l'évaluation** réalisée sous ce pavillon à **l'utilité sociale**.

(1) Des travaux « fermés »

Bien qu'inégale, en fonction des cultures propres à chacun des **services** ou **corps d'inspection**, des traditions établies ainsi que des intérêts du moment, elle **conduit à réserver la publication** de leurs travaux **à la décision politique du ministre**.

Pour les **services d'inspection**, il faut sans doute distinguer entre les situations de confidentialité systématique confinant au secret et celles où la tradition de publication est de mise. Mais, même dans ce dernier cas, les ministres disposent d'une priorité dans l'information. On peut, dès lors, légitimement se demander si la publication ne donne pas lieu à l'exercice d'un

---

<sup>1</sup> « Les missions fiscales de la direction générale des impôts ». Rapport n° 205 du 2 février 2000. Sénat, Commission des Finances. M. Bernard Angels.

contrôle visant à expurger les travaux de leurs conclusions politiquement sensibles.

D'après les sites respectifs de l'IGAS et de l'IGF, seuls 36 rapports de la première et 6 rapports de la seconde ont été mis en ligne sur Internet.

Quant aux **évaluations** réalisées par les **services ministériels**, il est impossible de quantifier le ratio des travaux publiés rapportés aux travaux réalisés, nul recensement de ces derniers n'étant disponible.

Ces données témoignent d'une **conception fermée** des travaux réalisés par les services ministériels et **limitent évidemment leur contribution à l'utilité sociale**.

Certaines des personnes auditionnées ont mentionné l'accessibilité des études dont s'agit à travers le mécanisme de garantie d'accès aux documents administratifs assuré par la commission du même nom (CADA). Mais, en réalité, rien ne permet d'affirmer que l'ensemble des travaux puisse être effectivement consultable par cette voie, ne serait-ce que parce qu'aucune publicité systématique de leur existence n'est organisée.

Il faut souligner en particulier que, ni le programme de travail ni les rapports des inspections ne sont publics, sauf, pour ces derniers, décision contraire du ministre<sup>1</sup>.

Cette situation correspond à une **conception selon laquelle les productions des services ministériels appartiennent aux ministres concernés**. En dehors de ceux-ci, elle ne peut vraiment satisfaire personne. Le Parlement, en particulier, qui ne s'accorde pas les mêmes moyens d'expertise, mais qui vote les crédits permettant au Gouvernement d'en disposer, peut considérer à bon droit que son « autodiscipline budgétaire » est mal récompensée par l'**exercice d'un monopole de l'expertise aussi restrictif** que celui auquel il tente, moyennant des efforts aussi lassants qu'opiniâtres, d'apporter quelque inflexion.

---

<sup>1</sup> La LOLF prévoit cependant que certaines autorités désignées par elle ont accès aux rapports des inspections, qui, théoriquement, devraient en tant que documents administratifs être accessibles auprès de la Commission d'accès aux documents administratifs, la CADA.

(2) Une illustration, l'évaluation de la norme fiscale

**Un point de vue sur le monopole de l'évaluation par l'exécutif :  
le dernier rapport du Conseil des impôts<sup>1</sup>.**

*« L'évaluation de la norme fiscale est absente de la pratique française.*

*Si l'on excepte le Conseil des impôts, dont les moyens ne lui permettent guère de produire plus d'un rapport par an, les dispositifs d'évaluation de la norme fiscale sont rares dans notre pays.*

*L'évaluation des mesures fiscales ressortit en pratique essentiellement à la direction de la prévision, la direction de la législation fiscale étant plutôt chargée de la technique fiscale et du chiffrage budgétaire. L'INSEE n'intervient dans le domaine fiscal que de manière incidente, souvent dans une problématique d'étude large mais ponctuelle, ou dans une problématique économique très transversale. Mais la direction de la prévision ayant pour mission de conseiller le ministre, - ce qui exige, à l'évidence, une confidentialité réelle -, ses travaux ne sont rendus publics que s'ils lui ont en réalité été demandés par une instance extérieure, à l'instar du conseil d'orientation pour les retraites (COR) ou du conseil d'analyse économique (CAE).*

*Les évaluations publiques des normes fiscales, du point de vue de leur efficacité, doivent en réalité être aujourd'hui effectuées par les institutions qui souhaitent en disposer, avec leurs moyens propres. De ce fait, elles ne sont guère fréquentes. Le Parlement a supprimé, pour des raisons d'inadaptation de la procédure, l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques. La mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale (MEC) n'a pour sa part abordé les questions fiscales que sous l'angle du recouvrement de l'impôt. Les études parlementaires ayant un caractère d'évaluation sont rares<sup>2</sup>. »*

**Vos rapporteurs ont souhaité citer le point de vue du Conseil des impôts sur l'évaluation de la norme fiscale pour l'intérêt du constat qu'il établit. Il peut être étendu à un champ plus vaste composé des organismes**

<sup>1</sup> Les passages soulignés en gras le sont par vos rapporteurs.

<sup>2</sup> Mais pas totalement inexistantes. Cf. Rapport d'information du rapporteur général de la Commission des finances de l'Assemblée nationale sur la défiscalisation des investissements outre-mer, n° 1060, du 9 juillet 1998.

**administratifs ayant une vocation analogue. Cependant, il faut aussi exposer les raisons pour lesquelles ils n'en partagent pas les conclusions et sont conduits à proposer d'autres solutions que celles exprimées par le Conseil.**

(3) Quelles solutions ?

**Le quasi monopole de l'expertise** exercé par l'**exécutif** entraîne des **déséquilibres qu'il faut corriger**. Pour vos rapporteurs, ce rééquilibrage devrait, idéalement, se fonder sur un retour à une conception des missions des administrations publiques moins réductrice que celle qui a cours aujourd'hui, après une dérive regrettable.

En prenant, une à une, les observations du Conseil des Impôts, qui, même si elles ne portent que sur un secteur particulier, paraissent généralisables, on est conduit à se démarquer de celles-ci sur plusieurs points :

**- le rôle de la direction de la prévision, qui est mentionnée, ne peut être, sans approximations, qualifié de « conseil du ministre ». Le décret n° 2003-773 du 20 août 2003, qui fixe ses attributions<sup>1</sup>, ne mentionne pas cette compétence.** Son article 2 liste les missions de la direction :

*« La direction de la prévision et de l'analyse économique produit des analyses et des évaluations, et formule des recommandations dans les domaines de la politique économique suivants : politiques macroéconomiques, finances publiques, politiques sociales, politiques sectorielles.*

*Elle élabore des prévisions de la situation économique, française et internationale, et établit les prévisions macroéconomiques et financières associées à la préparation des lois de finances, des lois de financement de la sécurité sociale et des engagements européens de la France. A ce titre, elle établit les budgets économiques de la nation.*

*Elle assure le secrétariat de la commission économique de la nation, de la conférence économique annuelle et de l'observatoire économique de l'achat public.*

*Elle contribue au développement et à la diffusion des techniques de prévision et d'analyse économique.*

*Elle assure ses missions en liaison avec les autres organismes d'étude, d'analyse économique et de prospective. »*

**Le décret ne mentionne nullement que la direction exerce ses missions au profit du seul ministre.** Notre organisation politique et

---

<sup>1</sup> En même temps qu'il procède à un changement d'intitulé, la direction devenant direction de la prévision et de l'analyse économique, et d'organigramme.



administrative place sans doute les services ministériels sous la dépendance hiérarchique du ministre. Mais, elle comporte, en outre, deux caractéristiques qu'il faut rappeler : **les services administratifs exercent des missions d'intérêt général**, qui semblent **interdire de systématiser une conception selon laquelle ces missions seraient exercées au bénéfice exclusif d'un ministre ; celui-ci dispose, par tradition, de cabinets qui ont précisément cette fonction.**

- Si, **en consacrant cette conception critiquable** selon laquelle une administration pourrait jouer un rôle exclusif de conseil du ministre, **on justifie la confidentialité des travaux** réalisés en son sein, **il faut admettre qu'une autre conception**, plus conforme à la loi, **doit déboucher sur d'autres conclusions** où la confidentialité des travaux des directions ministérielles ne saurait être générale.

On peut certes admettre que les travaux réalisés en réponse à une demande du ministre, qu'elle soit explicite ou anticipée, soient confidentiels. **On ne peut, en revanche, se résoudre à une situation où tous les produits d'une administration seraient présumés, par principe,** correspondre à une telle demande et, dès lors, **rester confidentiels. Il faut malheureusement admettre que,** même si elle n'est pas conforme au droit, ni à l'intérêt général, **c'est cette dernière conception qui prévaut,** comme l'observation du Conseil des impôts en témoigne. Elle l'emporte en pratique sur des analyses et recommandations plus nuancées où l'expertise serait mieux partagée.

- **Il convient donc de sortir de ce qui constitue une impasse.** Sur ce point, **le Conseil des impôts préconise une solution qui suscite le scepticisme de vos rapporteurs.**

Avant que d'en exposer les raisons, **il faut, au contraire, pleinement souscrire à l'idée selon laquelle « les évaluations des normes fiscales, ..., doivent en réalité être aujourd'hui effectuées par les institutions qui souhaitent en disposer, ... ».** Le Parlement en semble bien convaincu qui, malgré de nombreux obstacles, **s'efforce de mener cette tâche à bien.** De fait, le Conseil des impôts ne représente pas le seul dispositif d'évaluation de la norme fiscale en France, même si la qualité de ses travaux est, sans doute, irréprochable. Il est d'ailleurs **regrettable que le Parlement ne puisse saisir le Conseil des impôts, d'autant que sa contribution à l'évaluation de la norme fiscale ne satisfait pas entièrement son excellente préconisation que l'évaluation des normes fiscales soit effectuée par les institutions qui souhaitent en disposer.**

**Pour améliorer la situation, le Conseil préconise que lesdites institutions, en particulier les deux assemblées parlementaires, se dotent de moyens propres. Vos rapporteurs s'interrogent sur les implications d'une telle recommandation.**

S'il s'agit de constituer auprès du Parlement des services capables d'évaluer la politique fiscale et, plus largement, les politiques économiques dans les mêmes conditions que ceux « monopolisés » par le gouvernement, **il faudrait *a minima* dupliquer la direction de la prévision et de l'analyse économique.**

**Cette entreprise**, qui supposerait le recrutement par le Parlement - voire, du fait de leur autonomie, par chacune des assemblées - de quelque deux cents agents (soit l'effectif de la direction de la prévision) **aurait un coût certain pour des avantages plus indéterminables** puisqu'aussi bien l'évaluation des politiques concernant les prélèvements obligatoires, et, plus encore, l'évaluation en propre des politiques économiques suppose de pouvoir accéder à la totalité des données nécessaires, qui resteraient produites par l'administration de l'exécutif.

Dans la concurrence qui pourrait s'instaurer entre les services d'expertise du gouvernement et ceux des assemblées, on devine ce que cette situation pourrait avoir comme prolongements. Une pareille mesure appliquée à d'autres politiques aurait des coûts considérables.

**Surtout, il convient de souligner que notre système politique diffère profondément du système américain** qui semble être **le seul à connaître une situation telle que celle préconisée** par le Conseil des impôts. La **séparation stricte** des pouvoirs connue aux **Etats-Unis** ne correspond pas à **notre tradition**, qui est celle **d'une séparation souple des pouvoirs**. Celle-ci conduit à privilégier d'autres arrangements que ceux évoqués par le Conseil des impôts. Elle constitue, d'ailleurs, en soi, une objection à la conception d'une administration centrale à la seule disposition du ministre.

Ces considérations doivent guider les choix à effectuer. **L'autre branche de l'alternative consiste, aux yeux de vos rapporteurs, à réunir les conditions d'un meilleur accès à l'expertise existante.** Il convient de sortir de la confusion de plus en plus grande entre les rôles administratifs et politiques des différentes composantes des ministères.

Cet objectif doit être tenu comme particulièrement essentiel s'agissant de services administratifs dont la vocation n'est pas d'être directement opérationnels, mais consiste à produire de la connaissance et de l'expertise. Si celui-ci devait s'avérer hors d'atteinte dans le cadre institutionnel actuel, il faudrait entreprendre les modifications nécessaires.

Dans un premier temps, **une concertation devrait être lancée entre le Parlement et le gouvernement** pour envisager les modalités d'un meilleur accès aux moyens de l'évaluation dont celui-ci dispose. Des « chartes de service public » pourraient être élaborées précisant les conditions d'accès aux ressources nécessaires à la diffusion de l'expertise des services de l'exécutif. Les conditions d'accès aux données seraient précisées, de même que celles

concernant les transferts de savoir-faire<sup>1</sup> développés par les administrations à partir des ressources publiques qui leur ont été allouées. Les conventions nécessaires, telle que celle conclue au tournant des années 80 entre le Premier ministre et le Président du Sénat, prévoyant la mise à disposition du Sénat des outils de calcul économique développés au sein de la direction de la prévision et de l'INSEE avec le concours financier du Sénat, pourraient être conclues.

**A défaut de succès, il faudrait entreprendre les ajustements nécessaires. On peut à ce sujet imaginer de redistribuer les fonds publics dans un sens permettant de favoriser l'essor de l'expertise indépendante ou (et) de délier, pour partie, les services concernés de la relation hiérarchique dans laquelle ils se trouvent.**

**Ces dernières entreprises permettraient de mettre à niveau les moyens indépendants de l'expertise et de l'évaluation des politiques publiques. Elles permettraient de remédier à une faiblesse importante de l'offre d'évaluation, la modestie des centres d'expertise et d'évaluation indépendants. Cette réorganisation aurait pour premier grand avantage de favoriser l'accès à l'expertise de l'ensemble des acteurs de la décision publique. Cette réforme serait par ailleurs peu coûteuse. Même si elle ne supprimerait pas les besoins des institutions en moyens autonomes, elle entraînerait des surcoûts nettement plus faibles que ceux associés à la préconisation du Conseil des impôts. Un réaménagement plus général des moyens d'expertise pourrait, en outre, être l'occasion de quelques simplifications. L'existence de nombreux centres ministériels d'expertise peut engendrer des redondances dans les travaux réalisés du fait de l'absence de maîtrise des problèmes de coordination interministérielle que pose l'éparpillement des acteurs.**

---

<sup>1</sup> *Ces savoir-faire peuvent consister en des méthodes très variées de traitement de l'information.*

## **CHAPITRE II**

### **DES CENTRES DÉVALUATION INDÉPENDANTS SOUS-DIMENSIONNÉS**

La prise en compte de l'évaluation des politiques publiques a incontestablement débordé le seul cadre de l'exécutif. Des institutions extérieures à cette sphère s'y sont intéressées. En outre, une capacité d'évaluation non-institutionnelle a commencé à apparaître.

Cependant, c'est au constat d'un sous-développement persistant des pôles extérieurs d'évaluation que l'analyse aboutit.

Il convient de remédier à cette situation en clarifiant le rôle d'évaluation des institutions de contrôle comme la Cour des comptes et en favorisant le développement d'une offre d'évaluation indépendante.

#### **I. QUELS RÔLES POUR LES INSTITUTIONS INDÉPENDANTES DE CONTRÔLE ?**

Même si toute politique publique ne se traduit pas systématiquement par l'engagement de moyens financiers, il est rare que la mobilisation de tels moyens ne soit pas rattachable à une politique publique qu'elle vient alors soutenir.

Ainsi, l'exercice d'un contrôle financier peut, en théorie, donner lieu à une appréciation portant sur les politiques publiques en cause.

Dans tous les pays développés, il existe des organismes indépendants de contrôle comptable et financier, et une tendance commune peut être relevée à un enrichissement de leurs missions. À côté des compétences de contrôle de ces organismes, ceux-ci exercent, de plus en plus, des fonctions d'audit. Toutefois, la nature desdites fonctions, ainsi que le contexte dans lequel elles sont exercées demeurent très contrastées.

La Cour des Comptes, tout en suivant le mouvement général évoqué ci-avant et malgré la consécration de son rôle dans le dispositif d'évaluation

des politiques publiques, semble ne pas être aussi « armée » que certains de ses homologues étrangers pour cette fonction.

Quant au comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics, organisme original aux missions étendues, son existence même est aujourd'hui remise en cause. L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques proposée par vos rapporteurs, si elle devait être suivie des décisions pratiques qu'ils souhaitent voir mises en œuvre, apporterait des justifications supplémentaires aux interrogations sur le devenir du comité.

### **A. LA COUR DES COMPTES**

En théorie, par son rôle d'assistance du Parlement et du gouvernement dans le **contrôle de l'exécution des lois de finances** et la mission qui est la sienne de s'assurer « *du bon emploi* » des fonds publics, la Cour des Comptes paraît **naturellement désignée pour jouer un rôle important dans l'évaluation des politiques publiques**, dès lors qu'elles mobilisent des crédits publics.

Au demeurant, **les expériences étrangères montrent que l'enrichissement des missions des « organes supérieurs de contrôle financier » est souvent allé dans le sens d'une participation de ceux-ci à une fonction d'appréciation de l'utilisation des deniers publics** dépassant le strict cadre du contrôle financier. Toutefois, un certain nombre d'obstacles semblent limiter l'action de la Cour en ce domaine.

#### **1. De certaines expériences étrangères**

Plusieurs organismes de contrôle financier extérieurs ont, à l'étranger, connu une évolution de leurs fonctions vers l'adjonction à des compétences traditionnelles de contrôle d'une mission d'appréciation de l'utilisation des moyens financiers publics.

Il est intéressant de relever que celle-ci ne s'est pas bornée à la réalisation de travaux d'audit financier, mais a débouché sur des pratiques d'évaluation de l'efficacité de l'intervention financière publique, et même des politiques publiques concernées.

##### *a) Le Royaume-Uni*

L'organisation du contrôle financier externe au Royaume-Uni, qui résulte à la fois de dispositions législatives et de la coutume, fait ressortir la personne du « *Comptroller and Auditor General* ». Mais, derrière cette

incarnation personnelle, se profile une organisation puissante, le *National Audit Office* (NAO).

Il est souvent présenté comme l'homologue britannique de notre Cour des comptes. Ce rapprochement est justifié par leur nature commune d'institution supérieure de contrôle financier. Il représente toutefois un raccourci excessivement simplificateur. Le NAO se distingue en effet très nettement de la Cour des comptes, qu'on considère son statut, ses moyens, ses compétences ou sa culture d'organisation.

### BREVS RAPPELS HISTORIQUES

Le NAO existe sous sa forme actuelle depuis 1983, mais le contrôle des comptes publics au Royaume-Uni est une tradition historique et remonte, au moins, à 1314. Longtemps, il s'est agi d'un contrôle à caractère assez interne et sans liens particuliers avec le Parlement.

C'est sous l'impulsion de William Gladstone que dans les années 1860 est entreprise une profonde réforme du système comptable public incluant, en particulier, la définition d'un statut du « *Comptroller and Auditor General* » et de ses compétences. Parmi celles-ci, outre le contrôle des comptes des ministres, est explicitement mentionné le devoir de faire rapport au Parlement et, plus précisément à la « *Public Accounts Committee* »<sup>1</sup> de la Chambre des Communes, créée en 1861 à l'initiative du même Gladstone.

Dès les années 1960, une réflexion se développe, relative à la nécessité de moderniser le système de contrôle et d'audit afin de lui donner davantage d'autonomie et d'étendre ses objectifs à l'examen des performances publiques (la « *value for money* »).

Ces préoccupations aboutissent à l'adoption du « *National Audit Act* » en 1983. Celui-ci confère au **Contrôleur et Auditeur général** la qualité de **mandataire de la Chambre des Communes**, et ouvre ses compétences à **l'appréciation des performances des départements ministériels**. Il crée également formellement le NAO comme service de soutien aux activités du Contrôleur et Auditeur général.

<sup>1</sup> Aussi dénommée la « *Committee of Public Accounts* ».

(1) Le « *Comptroller and Auditor General* », chef du NAO et mandataire de la Chambre des Communes

Le NAO est placé sous la direction du « *Comptroller and Auditor General* », le Contrôleur et Auditeur général (C&AG), qui est un « *Officer of the House of Commons* », autrement dit un mandataire de la Chambre des Communes.

Sa nomination par la Reine intervient certes sur proposition du Premier ministre. Mais cette proposition doit recueillir l'agrément du président de la « *Public Account Committee* » (PAC), qui est la commission en charge du contrôle budgétaire transversal de la Chambre des Communes. Ce mode de désignation garantit, par tradition, les prérogatives du Parlement dans le choix du Contrôleur et Auditeur général.

Celui-ci n'est pas inamovible, au contraire des magistrats français de la Cour des comptes. Mais, dans les faits, sa stabilité est assurée et, juridiquement, il ne peut être démis de ses fonctions que par un vote commun aux deux chambres du Parlement. L'actuel Contrôleur et Auditeur général est d'ailleurs en poste depuis 17 ans, période au cours de laquelle la Cour des comptes a connu 4 premiers présidents.

## (2) Le National audit office

Dans sa propre organisation, le NAO, à l'inverse de la Cour des comptes, ne doit rien à l'organisation des juridictions. Il relève du modèle général des entreprises d'audit ou de conseil.

Les rapports réalisés par le NAO sont formellement adoptés par le C&AG. Ils ne sont pas réputés adoptés par une institution collégiale, contrairement à la situation française. En pratique, les auditeurs, rédacteurs des rapports, sont d'un accès facile et sont censés expliquer au public leurs conclusions.

Le NAO compte un nombre variable de personnels, qui tourne autour de 750 unités, soit une puissance de feu très supérieure à celle de la Cour des Comptes. La variabilité des effectifs vient de ce que le NAO recourt fréquemment à des personnels temporaires, en particulier pour réaliser les études correspondant à l'audit des organismes, les rapports dits « *value for money* ». Les personnels en charge du contrôle des comptes sont, quant à eux, plus stables.

Les recrutements sont naturellement très diversifiés. Même si un solide noyau de comptables occupe une part importante des emplois, de nombreux économistes, juristes ou sociologues sont usuellement employés.

Une caractéristique importante doit être relevée : l'ampleur des recrutements annuels. Une centaine de personnes est recrutée chaque année, ce qui contraste avec le malthusianisme du recrutement de la Cour des comptes, mais témoigne aussi d'une importante rotation des effectifs.

Celle-ci, qui peut poser des problèmes de qualification, est favorisée par le fait que les personnels du NAO ne relèvent pas de la fonction publique.

(3) Les principaux traits de l'activité du NAO

(a) Un fort ancrage parlementaire

Par tradition, le NAO entretient des liens étroits avec le Parlement

C'est une caractéristique essentielle du contrôle exercé au Royaume-Uni par l'institution supérieure de contrôle financier que l'étroitesse des liens entre cette institution et le Parlement.

Ils ne sont, en aucun cas, des liens de subordination, et l'ensemble C&AG-NAO peut être considéré comme totalement indépendant, mais ils manifestent une familiarité entre le Parlement et l'institution supérieure de contrôle qui n'a pas encore d'équivalent en France, malgré les progrès apportés par le LOLF (v. *infra*).

**Les liens étroits qui unissent le C&AG et le NAO avec le Parlement sont d'abord de nature organique.** Ils s'incarnent, en premier lieu, dans le mode de désignation du C&AG et dans les conditions posées à son éviction – v. *supra*. Mais, outre que le Parlement dispose de la réalité du pouvoir de nomination du C&AG, il faut également considérer, en second lieu, qu'il contrôle les moyens financiers du NAO, à tout le moins l'essentiel de ses moyens financiers. C'est en effet un organisme composé de membres du Parlement, la *Public Accounts Commission*, qu'il ne faut pas confondre avec la *Committee of Public Accounts*, qui fixe le budget du NAO. Cette commission, qui comprend neuf membres de la Chambre des Communes, dont aucun ne doit être ministre, a par ailleurs le pouvoir de nommer le directeur financier du NAO, qui, en pratique, est le C&AG, et de désigner l'auditeur externe chargé du contrôle de cet organisme. De façon plus anecdotique mais très significative, on peut relever que les rapports du NAO sont publiés en tant que documents de la Chambre des Communes.

**A ces relations organiques, viennent s'ajouter des relations fonctionnelles extrêmement fortes.** Même si les contrôles exercés par le NAO n'excluent pas le dialogue avec l'exécutif, ils sont statutairement et coutumièrement destinés à l'information du Parlement. Il est toutefois juste de préciser que l'interlocuteur privilégié du NAO est la PAC et que les autres commissions de la Chambre des Communes, y compris les *Select Committees*, en charge des différents ministères, n'ont que très exceptionnellement accès au soutien du NAO. Mais, outre que des évolutions sont en cours sur ce point, dans le sens d'une plus large contribution du NAO aux travaux des *Select Committees*, le rôle et le statut de la PAC assurent aux travaux du NAO un très fort retentissement au sein du Parlement.

Dans les faits, les relations fonctionnelles entre le NAO et le Parlement se manifestent d'abord par une consultation systématique de la PAC



sur le programme du NAO, solution qui tranche singulièrement avec la situation observée en France.

Surtout, le processus des contrôles du NAO intègre, naturellement, une étape parlementaire :

- c'est le cas pour les contrôles comptables, puisqu'il est de tradition que l'*Accounting Officer*, c'est-à-dire le directeur financier, d'un organisme dont les comptes ne seraient pas jugés corrects, vienne s'en expliquer devant la PAC ;

- c'est le cas aussi pour les audits de performances, qui, généralement, sont soumis à l'examen formel de la PAC.

(b) Des missions diversifiées

A l'inverse de la Cour des Comptes françaises, **le NAO n'exerce aucune compétence juridictionnelle. Cette situation a, sans doute, été propice à une diversification de ses modes de contrôle.**

Au contrôle comptable traditionnel, le NAO a, en effet, joint une activité d'audit, qui s'est considérablement développée, sans toutefois pouvoir être systématiquement identifiée avec une activité d'évaluation des politiques publiques.

**Le NAO exerce, historiquement, les missions de commissaire aux comptes des ministères.** La sanction de ces contrôles est, comme on l'a vu, essentiellement assurée à travers l'obligation pour le directeur financier du ministère de s'expliquer devant la PAC de la Chambre des Communes.

La réforme de l'administration britannique a vu se multiplier les organismes extérieurs aux ministères. Le contrôle de ces « *Non-departmental public bodies* » a posé le problème de la désignation de l'auditeur en charge de leur contrôle. Ces organismes avaient en effet recours à des commissaires aux comptes de droit commun. A la suite du rapport parlementaire de **Lord Sharman of Redlynch**, le NAO a été désigné comme responsable du contrôle de ces entités, mais une exigence de qualité des contrôles a été formulée, ce qui, incidemment, laisse à penser qu'une certaine mise à niveau était nécessaire.

**Le NAO exerce, en plus de ces missions de contrôle, une fonction d'audit des performances.** Celle-ci donne lieu à l'élaboration de rapports, dits de « *value for money* », qui évaluent l'efficacité et l'efficience des programmes et actions publics des ministères.

Les rapports « *value for money* », au nombre d'une soixantaine par année, sont adressés à la PAC et aux ministères qui sont tenus d'y répondre. Le NAO estime que leur rendement est élevé. Le coût de ces rapports, dont

chacun prend en moyenne une durée de 9 mois, serait de l'ordre de 55 millions de Libres par an pour des économies atteignant 455 millions.

Ce dernier témoignage, difficile à valider, montre que l'approche de ces rapports est principalement orientée vers la recherche d'économies budgétaires. Cet objectif n'est pas, faut-il le rappeler, le seul objectif de l'évaluation des politiques publiques. Les économies budgétaires peuvent être un résultat de l'évaluation, mais parmi d'autres résultats possibles. La démarche suivie par le NAO apparaît ainsi nettement plus restrictive que les démarches de l'évaluation des politiques publiques. Elle est conforme à la culture des organismes d'audit financier, mais cette culture et la mission de ces organismes ne sauraient être considérées comme recouvrant l'ensemble du champ de l'évaluation des politiques publiques. **Il n'en reste pas moins que l'évaluation des politiques publiques requiert souvent une capacité d'audit financier développée.**

De ce point de vue, **les pratiques suivies par le NAO**, et celles qu'il envisage de mettre en œuvre pour optimiser ses opérations de contrôle de performances, **présentent un réel intérêt**. Singularité britannique, **les rapports élaborés par le NAO dans ce domaine font l'objet d'une évaluation systématique**. A cet effet, une convention a été conclue avec la *London School of Economics*, qui note chacun des rapports du NAO.

Cette procédure témoigne d'une **volonté de professionnalisme**, les audits du NAO étant, conformément aux bonnes pratiques, supervisés par un organisme indépendant.

Le rapport parlementaire susmentionné accorde de fait une certaine confiance au NAO et en tire les conséquences en recommandant une extension de ses compétences.

Le **Royaume-Uni** s'est engagé dans un **effort d'amélioration de l'information sur les actions publiques**, au terme duquel celles-ci sont tenues de développer des **indicateurs de performance**.

Cette obligation, analogue à celle posée par notre LOLF, pose le problème de la pertinence des indicateurs. Le rapport du **Lord Sharman of Redlynch** estime que le **renforcement de l'audit des performances suppose que les systèmes d'indicateurs développés par les administrations publiques fassent l'objet d'une validation par un organisme extérieur**. Dans cette perspective, il recommande que cette compétence soit confiée au C&AG, qui doit, à cet effet, avoir accès à l'expertise statistique de l'*Office of National Statistics*.

**Cet ensemble de recommandations a été repris à son compte par le Gouvernement anglais**, mais sous une forme un peu différente. **Le NAO**

**est désormais chargé de valider les systèmes d'information des indicateurs de performance des ministères.**

Cette option contraste avec le choix fait en France de ne pas organiser la validation desdits indicateurs.

Là ne s'arrête pas la **dynamique qu'entend donner le rapport de Lord Sharman of Redlynch au NAO.**

**L'objectif d'optimisation des travaux d'audit du NAO** qu'il retient comporte **deux volets complémentaires** qui n'ont pas encore été totalement traduits dans les faits :

- Il s'agit d'abord de **maximiser l'apport des contrôles**. A cette fin, il est recommandé (1) que les auditeurs soient associés aux travaux d'évaluation réalisés par le gouvernement et qu'en particulier ils soient sollicités avant la prise de décisions importantes. Le NAO est (2) encouragé à assurer la plus grande publicité à ses travaux et (3) à établir des liens avec les *Select Committees* autres que la PAC.

- **La maîtrise du coût des contrôles est le second volet de cette optimisation**. Dans ce sens, il est souhaité que (1) le NAO soit mis en concurrence par le C&AG avec d'autres organismes et (2) que les corps de contrôle coordonnent leurs activités, et notamment qu'une coordination existe entre les contrôleurs extérieurs et les contrôles internes.

En conclusion, **s'il ne faut pas idéaliser l'activité du NAO dans le champ de l'évaluation des politiques publiques, il faut souligner le souci d'adapter l'organisme de contrôle financier à des fonctions d'évaluation**. Celles-ci relèvent souvent d'une démarche plus resserrée dans ses objectifs, principalement financiers, que ce que les évaluations des politiques publiques entendent réaliser. Toutefois, les travaux de « *value for money* » entrepris par le NAO peuvent contribuer, en tant que tels, à nourrir l'évaluation. Surtout, ils s'appuient souvent sur des méthodes proches de celles de l'évaluation et aboutissent à des conclusions analogues à celles qu'implique le traitement de questions évaluatives. Il faut d'ailleurs **mettre l'accent sur ces méthodes**. Le NAO est composé d'**effectifs aux compétences très diversifiées**, ce qui favorise l'évaluation qui appelle une réelle diversité de points de vue. En outre, les **travaux qu'il entreprend sont eux-mêmes adaptés à des démarches d'évaluation avec un recours à la gamme complète des outils de l'évaluation**. **Le souci de mise à niveau des méthodes du NAO doit également être relevé.**

Enfin, il convient de **souligner la lisibilité des missions accomplies par le NAO en ce domaine**. Les rapports « *value for money* » relèvent d'une **production régulière** du NAO. Ces rapports sont, en outre, **réalisés dans d'excellentes conditions d'articulation avec la demande extérieure** : la

PAC de la Chambre des Communes en est souvent à l'initiative ; elle en relaie par ailleurs les conclusions, ce qui contribue à donner des suites effectives aux travaux du NAO.

#### *b) Les Etats-Unis*

Le *General Accounting Office* américain offre sans doute l'exemple le plus achevé de l'évolution des fonctions des organes de contrôle financier vers une participation effective à l'évaluation des politiques publiques.

Le GAO, soit « *l'office général de comptabilité* » est souvent présenté comme l'homologue de notre Cour des Comptes.

A l'origine, le GAO, créé en réaction à la désorganisation des finances publiques américaines consécutive à la première guerre mondiale en 1921 par le **Budget and Accounting Act**, fut conçu comme chargé du **contrôle comptable** des dépenses publiques :

- le GAO exerçait le rôle, aujourd'hui confié en France aux contrôleurs financiers, consistant à vérifier *ex ante* la régularité des opérations d'engagement de dépenses publiques, et traitait le contentieux relatif aux paiements publics ;

- il auditaient les comptes des caissiers publics et leur donnait quitus ;

- l'essentiel de l'activité du GAO consistait à vérifier *ex post* la conformité juridique de chacun des *vouchers* relatifs aux dépenses engagées par les ordonnateurs, et à en autoriser le paiement. Les services du GAO remplissaient ainsi la mission aujourd'hui confiée en France aux comptables du trésor public.

Le GAO fut rapidement submergé par cette multiplicité de missions. Après un premier triplement des effectifs, qui atteignirent 5.000 employés en 1940, contre 1.700 en 1921, l'augmentation des documents à traiter se traduisit par un nouveau triplement des agents du GAO (à hauteur de 14.000 employés en 1945).

**A la fin de la seconde guerre mondiale**, il fut reconnu que **le GAO ne pouvait plus exercer sa mission de comptable public**. Une réforme d'ensemble de la comptabilité et des finances publiques intervint avec l'*Accounting and Auditing Act* de 1950.

La comptabilité publique fut déconcentrée et transférée aux départements **ministériels et aux agences fédérales**, et la mission du GAO fut **recentrée sur la définition des normes comptables**, d'une part, sur **l'audit de la comptabilité et de la gestion des départements ministériels et des agences fédérales**, d'autre part.

**Longtemps cantonné à l'audit des comptes publics**, le GAO devait évoluer à partir du **milieu des années 60** pour adopter les méthodes analytiques alors en vogue au sein de la direction du Budget (notamment le *planning, programing, budgeting system* - PPBS - c'est à dire l'équivalent de ce que sera la rationalisation des choix budgétaires - RCB - dans les années 1970 en France), et **se convertir à l'analyse des politiques publiques** considérée comme une extension logique de ses missions d'audit.

En 1967, une proposition de loi confia ainsi au GAO, à **titre expérimental, l'évaluation** des programmes de lutte contre la pauvreté engagés par l'administration Johnson.

Le relatif succès de cette initiative devait déboucher avec le *Legislative Reorganization Act* de 1970, et surtout le *Congressional Budget and Impoundment Act* de 1974 sur **l'attribution expresse au GAO d'une mission complémentaire d'appréciation de l'efficacité des politiques et des administrations fédérales.**

Au cours des années 1970, le GAO s'investit ainsi de manière croissante dans l'évaluation *ex post* des politiques publiques, et produisit des rapports aussi divers que l'évaluation de la programmation du nombre de lits dans les hôpitaux militaires par le ministère de la Défense, ou l'appréciation du rapport coût-efficacité des équipements de sécurité des automobiles.

Inversement, le GAO « mit en sourdine » ses activités d'audit financier dans la mesure où les agences fédérales se dotèrent de plus en plus de capacités d'audit et de contrôle internes.

A la suite de la vague de défiance envers l'exécutif induite par la conduite de la guerre du Vietnam et par l'affaire du *Watergate*, le Congrès se tourna également vers le GAO pour disposer d'une **expertise technique indépendante** de l'exécutif.

La transformation des tâches confiées au GAO se traduit par une **diversification de son recrutement** : au lieu d'experts comptables, le GAO se mit à embaucher massivement des économistes, des actuaires, des ingénieurs et des informaticiens. Parallèlement, ses effectifs réaugmentèrent pour dépasser **5.000 employés.**

## **2. La Cour des comptes et l'évaluation des politiques publiques**

La Cour des comptes a connu des évolutions proches de celles observées au Royaume-Uni et aux Etats-Unis chez les organes supérieurs de contrôle financier. D'ailleurs, son rôle dans les différentes tentatives d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques a été consacré. Cependant, à l'image de la discrétion avec laquelle la Cour a tenu ce dernier

rôle, elle semble s'être moins nettement engagée que ses homologues étrangers dans les activités d'évaluation. Les obstacles à une pleine contribution de la Cour à l'évaluation des politiques publiques doivent être levés.

*a) Une activité d'évaluation qui pose problème*

Dans un colloque organisé par le Conseil économique et social en décembre 1993, le rapporteur général du rapport public de la Cour des comptes, alors M. François Logerot, aujourd'hui Premier-président, présentant le rôle de la Cour en matière d'évaluation, avait eu l'occasion de mentionner outre les atouts de la Cour, les freins à son implication dans une fonction qui n'est pas traditionnelle :

**« 1. La Cour des comptes dispose d'atouts nombreux, mais rencontre certaines limites :**

**- des atouts nombreux :**

✧ *la Cour est une juridiction autonome mais en liaison constante avec les pouvoirs publics.*

✧ *la Cour répond aux exigences de l'évaluation : autonomie dans la programmation et la conduite des enquêtes, objectivité assurée par la pratique de la contradiction, le professionnalisme et la diversité d'origine des magistrats.*

✧ *le domaine des compétences s'étend au-delà de l'Etat : établissements et entreprises publics, organismes de sécurité sociale, organismes de droit privé qui reçoivent des concours publics.*

**- des limites :**

✧ *la compétence de la Cour n'est pas universelle : elle ne s'étend pas aux enjeux politiques, aux sujets trop techniques – même si la Cour peut recruter des experts pour ses études – ce qui reste encore assez rare.*

- *la Cour des comptes ne peut pas appréhender de la même manière les acteurs qu'elle contrôle et les acteurs purement privés, lorsqu'ils participent pourtant à la même politique.*

- *la Cour n'a pas une liberté d'expression totale sur l'opportunité politique des actions publiques, elle est donc entravée dans son rôle de proposition.*

**2. Les activités de contrôle et d'évaluation sont parfois difficiles à articuler :**

- « on peut toujours contrôler, alors qu'on ne peut pas toujours évaluer ».

- la Cour ne peut pas entrer en contact avec les bénéficiaires de l'action politique, ce qui peut être une gêne pour l'évaluation.

- il faut d'emblée discerner si les études de la Cour se situent dans le cadre de l'évaluation ou du contrôle.

- dans les observations, il faut séparer les observations traditionnelles de l'appréciation évaluative.

**3. Des adaptations d'organisation et de méthode sont nécessaires :**

✧ les thèmes d'évaluation doivent être sélectionnés de manière rigoureuse, afin de ne pas abandonner les contrôles obligatoires.

✧ les demandes extérieures doivent s'articuler avec le programme de la Cour.

✧ la Cour doit cerner le créneau dans lequel son évaluation sera utile, et essayer d'arriver « à point ».

✧ il faut gérer les mouvements de magistrats concernés par une enquête qui peut durer plusieurs années.

✧ la Cour, comme l'ensemble des acteurs publics, dispose de peu de moyens pour suivre l'application de ses observations. »

Cette intervention semble remarquablement faire le tour de la question.

*b) Un développement progressif*

Toutefois, depuis, comme on l'a déjà indiqué, **la vocation « naturelle » de la Cour des comptes à contribuer à l'évaluation des politiques publiques s'est trouvée consacrée par son association étroite aux dispositifs nationaux d'évaluation.** Si, selon les données recueillies par vos rapporteurs, son application à animer ces dispositifs a pu être inégale, la **Cour des comptes** a, par ailleurs, de plus en plus, **développé une approche évaluative** au cours de ces dernières années **dans le cadre de ses propres activités.**

Cette évaluation a pu s'appuyer sur plusieurs des chefs de compétence de la Cour :

- l'article L. 111-2 du code des juridictions financières qui décalque l'article 47 de la Constitution et prévoit que la Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances ;

- l'article L. 111-3 du code des juridictions financières qui précise que la Cour des comptes ... s'assure du bon emploi des crédits, fonds et valeurs gérés par les services de l'Etat et, sous réserve des dispositions de l'article L. 131-3 ci-après, par les autres personnes morales de droit public ;

- les différentes dispositions relatives aux rapports prescrits à la Cour.

La **LOLF devrait** encore **amener la Cour à pousser plus loin** une tendance qui l'a, d'ores et déjà, conduite à consacrer à l'évaluation une attention grandissante, dont l'expression, symbolique sur le plan de la sémantique, fut son association aux travaux de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de l'Assemblée Nationale.

Aux éléments, importants, mais épars, contenus dans les rapports publics (le Rapport public, le rapport sur les lois de finances, le rapport sur les lois de financement de la sécurité sociale) sont, en effet, venus s'adjoindre, de plus en plus nombreux, des « rapports publics particuliers » à la tonalité souvent nettement évaluative :

### **Les rapports publics particuliers de la Cour des comptes 1991-2003**

- La gestion des services publics d'eau et d'assainissement (2003)
- La déconcentration des administrations et la réforme de l'Etat (2003)
- La Poste (2003)
- La protection judiciaire de la jeunesse (2003)
- La vie avec un handicap (2003)
- Les pensions des fonctionnaires civils de l'Etat (2003)
- La gestion du système éducatif (2003)
- Le contrôle de la navigation aérienne (2002)
- La politique de la ville (2002)
- La préservation de la ressource en eau face aux pollutions d'origine agricole : le cas de la Bretagne (2002)
- La gestion du risque accidents du travail et maladies professionnelles (2002)
- Les communautés urbaines (2001)



- Les industries d'armement de l'Etat (2001)
- La fonction publique de l'Etat Second rapport (2001)
- La fin des activités minières en France (2000)
- L'intervention de l'Etat dans la crise du secteur financier (2000)
- L'effort de solidarité nationale à l'égard des anciens combattants (2000)
- La fonction publique de l'Etat (2000)
- La politique portuaire française (1999)
- La politique autoroutière française (1999)
- Le dispositif de lutte contre la toxicomanie (1998)
- La valorisation de la recherche dans les établissements publics à caractère scientifique et technologique (1997)
- La gestion budgétaire et la programmation au ministère de la défense (1997)
- Les musées nationaux et les collections nationales d'oeuvres d'art (1997)
- La gestion des services publics locaux d'eau et d'assainissement (1997)
- Les interventions des collectivités territoriales en faveur des entreprises (1996)
- La décentralisation en matière d'aide sociale (1995)
- Le groupe Crédit lyonnais, exercices 1987 à 1993 (1995)
- La décentralisation et l'enseignement du second degré (1995)
- Les interventions publiques dans le domaine du thermalisme (1995)
- Les organismes d'habitations à loyer modéré (1994)
- Les instituts universitaires de technologie (1994)
- Les aides au logement dans le budget de l'Etat : 1980-1993 (1994)
- Les politiques sociales en faveur des personnes handicapées adultes (1993)
- La politique routière et autoroutière : évaluation de la gestion du réseau national (1992)
- La gestion de la trésorerie et de la dette des collectivités territoriales (1991)

Quant à elle, **la LOLF produit déjà des effets de diversification** et quelques rapports baptisés « d'information des travaux parlementaires » peuvent être recensés :

- Services déconcentrés du ministère de la culture et de la communication
- Agence française de sécurité sanitaire des produits de santé (AFSSAPS)

- Centre national de la fonction publique territoriale
- Actions de développement et de reconversion industriels menées par le secrétariat à l'industrie
- Réseau de la Banque de France.

Des **avancées importantes** sont intervenues, qu'il convient de **consolider à partir d'une réflexion sur le rôle que pourrait tenir la Cour des comptes** dans le système d'évaluation des politiques publiques et sur les conditions à réunir à cet effet.

*c) Pour une reconnaissance de la fonction d'évaluation de la Cour des comptes*

Sur le premier point, **vos rapporteurs estiment que la Cour des comptes doit être pleinement impliquée dans l'évaluation des politiques publiques, tant comme acteur que comme contributeur à l'évaluation.**

Si l'absence de mention du Parlement dans la liste des commanditaires de l'évaluation représente une anomalie particulièrement choquante, la dévolution d'un droit de saisine à la Cour, pour être moins justifiée, peut être cependant utile à un organisme appelé à développer une capacité d'évaluation afin de répondre à la demande. En outre, la présence des membres de la Cour dans les organes en charge de l'évaluation est, à tous égards, recommandable.

**Acteur de l'évaluation, la Cour des comptes doit aussi être un contributeur à l'évaluation.** Par ses fonctions traditionnelles enrichies par les missions que lui confie la LOLF en matière de contrôle des performances, la Cour des comptes est appelée à maîtriser et à développer des savoir-faire qui, sans épuiser le champ des problèmes traités par l'évaluation des politiques publiques, sont des instruments utiles à l'évaluation.

**La question essentielle est d'entreprendre les adaptations qu'appelle le développement de ces fonctions.** Les exemples étrangers exposés plus haut montrent que le succès, en ce domaine, dépend de la **définition d'orientations claires** et d'une **réelle souplesse de fonctionnement.**

Sur le premier point, on peut **regretter que le processus de sédimentation des missions de la Cour ne se soit pas accompagné par un effort parallèle de clarification de ses fonctions.** Ceci a des conséquences fâcheuses sur la lisibilité des apports de la Cour des comptes et sur son accessibilité. Un effort de clarification doit être accompli.

Cette **clarification réalisée**, des **évolutions dans l'organisation de la Cour devraient sans doute intervenir, en respectant la logique de chaque fonction.**

**La Cour exerce plusieurs fonctions qui justifient chacune un type d'organisation particulier.** La fonction juridictionnelle de la Cour appelle certaines garanties et certaines modalités de fonctionnement dont, à l'évidence, la reproduction n'est pas indispensable pour les autres missions de la Cour : la mission de contrôle ; la mission d'appréciation des actions publiques. Une séparation claire des organes juridictionnels de la Cour peut paraître recommandable, compte tenu des confusions de toutes sortes qui risquent d'accompagner l'exercice, en parallèle, d'activités de jugement, d'audit et d'appréciation des politiques publiques. De la même manière, malgré une certaine continuité entre ces missions, il faut distinguer le contrôle de l'évaluation des politiques publiques.

Il est aisé d'envisager les évolutions à entreprendre pour asseoir la contribution de la Cour à l'évaluation des politiques publiques. Il convient pour cela de partir du diagnostic mentionné plus haut et des exemples étrangers.

Une fois la compétence d'évaluation attribuée à elle, **la Cour doit être en mesure de l'exercer avec souplesse et professionnalisme.** En particulier, elle doit pouvoir répondre aux sollicitations qui lui sont adressées, dans toute la mesure de ses moyens. L'indépendance de la Cour est aussi nécessaire dans ses missions d'évaluation que dans ses missions juridictionnelles ou de contrôle. Toutefois, **la définition du programme d'évaluation de la Cour ne doit pas être considérée comme un enjeu indépassable d'indépendance.** En outre, **la « réactivité » de la Cour doit être favorisée par un allègement des contraintes formelles** pesant sur ceux de ses membres qui participeraient aux activités d'évaluation. Ceux-ci doivent bénéficier d'une capacité propre d'expression et être, ainsi, déliés de la contrainte de collégialité, dans une mesure à déterminer. Bien entendu, une liberté totale d'expression sur l'opportunité et l'efficacité des politiques publiques doit être offerte aux évaluateurs de la Cour.

D'un point de vue organisationnel, la **fonction d'évaluation** devrait **donner naissance à un département spécialisé de la Cour.** Celui-ci devra **adopter des méthodes de travail adaptées à l'évaluation. Il ne s'agit pas de faire de la Cour des comptes un centre d'évaluation des politiques publiques en soi**, mais seulement de favoriser la contribution de la Cour à l'évaluation des politiques publiques, en partant des compétences qu'elle exerce traditionnellement. Cependant, même dans ce cadre, il peut être nécessaire pour qu'elle contribue efficacement à l'évaluation que la Cour entreprenne certaines diversifications. Il peut s'agir de disposer d'un personnel aux compétences appropriées (économistes, sociologues, ...) ou d'externaliser certaines études. En outre, l'apport de la Cour à l'évaluation des politiques

publiques implique que ses contributions soient transparentes et discutées. Tout comme n'importe quel évaluateur participant au système d'évaluation tel que vos rapporteurs le préconisent, la Cour devra accepter la supervision de ses travaux.

## ***B. LE COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LE COÛT ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS***

### **1. Un organisme original**

Le Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics est le successeur du Comité central d'Enquête sur le coût et le rendement des services publics créé, au lendemain de la guerre, par le décret du 9 août 1946.

Son organisation et ses compétences sont fixées par le **Code des juridictions financières, dans sa partie réglementaire**. Le Comité n'est, en effet, nullement une juridiction.

Présenté comme un service du Premier ministre, auprès duquel il est placé, c'est, semble-t-il, un peu abusivement puisque rien ne le fait dépendre hiérarchiquement de celui-ci. Tout juste le Premier ministre dispose-t-il à son endroit d'une latitude de saisine, de celle de nommer ses membres, mais son pouvoir de nomination est encadré, et de désigner, parmi ceux-ci, le secrétaire général du Comité.

En réalité, le **Comité apparaît comme un organisme original à la personnalité juridique incertaine. Il est doté de prérogatives théoriques considérables**. De ce dernier point de vue, son décret d'organisation lui confie « *les droits d'investigation les plus larges tant sur pièces que sur place* ».

**Dans les faits, le Comité est étroitement lié à la Cour des comptes.** Il est présidé par le premier président de cette juridiction et son secrétaire général est, en pratique, issu de cet organisme. De façon très significative, le site internet de la Cour le présente comme un organisme associé.

Le fait est assez étonnant s'agissant d'un organisme réputé placé auprès du Premier ministre et dont la composition, telle qu'elle est réglementairement organisée, le dote d'une série de personnalités paraissant *a priori* peu susceptibles d'être, d'une manière ou d'une autre, « associées » à la Cour (v. *infra*).

Les contours incertains de l'identité du Comité n'ont pas empêché de lui attribuer une mission importante, et les pouvoirs corrélatifs.

## 2. Des missions étendues

La **mission** du Comité peut se décliner en trois parties.

La première consiste à **rechercher et proposer des mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement** d'un très grand nombre d'**organismes** :

- les services des ministères, mais aussi
- ceux des collectivités locales et,
- plus généralement, de tout organisme chargé d'assurer un service public,
- sans compter les sociétés ou organismes dans lesquels l'Etat possède une participation financière supérieure à 20 % du capital social
- et même, tout organisme ayant bénéficié de subventions, d'avances ou de garanties du Trésor.

On ne peut que **constater l'ampleur considérable** du champ concerné par cette première mission.

La **deuxième mission** du Comité, pour s'appliquer à un domaine plus réduit, n'en est pas moins, elle-même, de grande ampleur. Le Comité est en effet chargé de **procéder à des enquêtes périodiques sur les attributions, la structure et les conditions de fonctionnement des départements ministériels**.

Enfin, une **troisième mission** peut être exercée par le Comité à la condition, pour celle-ci, qu'il soit saisi en ce sens par le Premier ministre et les ministres intéressés. Il peut se voir confier **l'étude de toutes mesures de rationalisation ou de projets de réforme**, dans le cadre de sa compétence, restriction qui, compte tenu de l'ampleur de ce cadre, n'en est pas réellement une.

L'**éminence des compétences** du Comité trouve son pendant dans la **qualité de ses membres**, ce qui devrait conférer au Comité une grande autorité.

## 3. Une composition pluraliste

Ordinairement, le Comité d'enquête est composé comme suit :

- le premier président de la Cour des comptes, président ;

- deux membres de la commission des finances de l'Assemblée nationale, désignés par celle-ci ;
- deux membres de la commission des finances du Sénat, désignés par celle-ci ;
- un président de conseil régional ;
- un président de conseil général ;
- un maire ;
- un membre du Conseil d'Etat ;
- un membre de la Cour des comptes ;
- le secrétaire général du Gouvernement ;
- le commissaire au Plan ;
- le directeur du budget ;
- le directeur général de l'administration et de la fonction publique ;
- un membre de l'inspection générale des finances ;
- un membre de l'inspection générale des affaires sociales ;
- un membre de l'inspection générale de l'administration ;
- un membre du contrôle général des armées ;
- un préfet ;
- un directeur départemental des services déconcentrés de l'Etat ;
- un représentant de chacune des organisations syndicales de fonctionnaires les plus représentatives, choisi sur une liste de trois noms proposés par chaque organisation ;
- une personnalité qualifiée à raison de ses responsabilités et de son expérience dans le domaine de la gestion des entreprises.

En outre, lorsqu'il est procédé à la division du Comité en sections chargées de l'étude de problèmes déterminés, à ces sections peuvent être adjointes, par arrêté du Premier ministre, des personnalités qualifiées par leur compétence spéciale dans les questions traitées.

Enfin, sur sa demande, le Médiateur peut se faire représenter.

**La composition du Comité offre ainsi quelques caractéristiques notables : le très haut rang de ses membres, l'importance de leurs fonctions et, à l'évidence, une certaine diversité des origines.** Le comité voit se côtoyer des élus, des magistrats, des hauts fonctionnaires, soit à responsabilités de gestion, soit à responsabilités de contrôle et des représentants syndicaux.

**Cette grande mixité est *a priori* gage de diversité de points de vue, mais, il faut l'observer, de points de vue conflictuels, ce qui n'est pas indifférent sur le fonctionnement concret de l'organisme et sa capacité à remplir ses missions théoriques (v. *infra*).**

#### **4. Des moyens matériels d'action souples mais modestes**

Pour remplir effectivement ses missions, le Comité a la faculté de se voir mettre à disposition des **personnels** qu'il peut choisir à son gré en puisant où bon lui semble : des membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes, de l'inspection générale des finances, du corps préfectoral, des corps de contrôle et des administrations centrales des différents ministères, des membres de l'université ou des magistrats de l'ordre judiciaire, des fonctionnaires ou magistrats retraités, des personnes appartenant aux cadres supérieurs des entreprises publiques, mais aussi toutes personnes qualifiées par leur compétence.

**Il est intéressant d'observer que les personnels ainsi mis à disposition exercent leur pouvoir au nom et par délégation du Comité, en vertu de lettres de mission contresignées par le ou les ministres intéressés et qu'elles possèdent les droits d'investigation les plus larges tant sur pièces que sur place.**

**Cette dernière disposition, qui, doit-on le souligner, est comprise dans un texte de rang réglementaire, constitue *a priori* un levier utile, qui permet à un comité composé de membres ne disposant à l'évidence pas du temps nécessaire à un exercice à temps complet de leurs missions d'évaluation de les mettre en œuvre par délégation.**

Selon les termes de cette disposition, toute personne, dès lors qu'elle est désignée par le Comité, se voit doter des droits d'investigation les plus larges sur les organismes, très nombreux, qui entrent dans le champ de compétence du Comité.

Les **moyens financiers** du Comité, assurés par le budget des services généraux du Premier ministre, sont fort **modestes**.

Hors crédits pour frais de déplacement, d'un montant approximatif de 40.000 francs, les crédits inscrits servent à rémunérer les effectifs titulaires et à payer les vacations, notamment des personnalités chargés d'exécuter les travaux du Comité.

Le budget de fonctionnement, soit les crédits identifiés dans le budget des services du Premier ministre au sens de l'article 21 du chapitre 34-98 au titre des vacations, a évolué comme suit :

**BUDGET VACATIONS DU COMITÉ D'ENQUÊTE  
SUR LE CONTRAT DE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS  
(1990-2002)**

1990	413 363 F
1994	438 294 F
1995	435 625 F
1996	440 824 F
1997	440 824 F
1998	440 824 F
1999	440 824 F
2000	440 824 F
2001	440 000 F
2002	62 899,55 €

Il se caractérise donc par une certaine stabilité mais aussi par sa grande modicité, d'autant que la **consommation des crédits** n'est fréquemment que **très partielle**.

Quant aux effectifs, le moins qu'on puisse en dire est qu'ils sont loin d'être pléthoriques comme en témoignent les données ci-après.

**EFFECTIFS DU COMITÉ D'ENQUÊTE SUR LE COÛT  
ET LE RENDEMENT DES SERVICES PUBLICS**

	<b>Titulaires</b>	<b>Agents mis à disposition</b>	<b>Total</b>
au 1.1.1995	2	2	4
au 1.1.1996			
au 1.1.1998			
au 1.1.1999	2	3	5
au 1.1.2000	3	2 <sup>(1)</sup>	5
au 1.1.2001	3	2 <sup>(1)</sup>	5
au 1.1.2002	3 <sup>(2)</sup>	2 <sup>(1)</sup>	5

(1) Magistrats de la Cour des comptes, à mi-temps.

(2) Effectif budgétaire.



## 5. Un organisme remis en cause

**L'audit des organismes rattachés au Premier ministre**, réalisé au mois de juin 2003 par le **Secrétariat général du Gouvernement (SGG)**, **préconise la suppression du Comité.**

Cette proposition paraît motivée par plusieurs considérations.

En premier lieu, le rapport du SGG fait valoir les **ambiguïtés d'un organisme** qui est à la fois **destiné à conduire des enquêtes** et se trouve, par sa composition, **réunir les caractéristiques d'une instance de concertation**, rôle qui tend désormais à primer et à évincer les missions d'audit du Comité. Cette dernière appréciation est implicite dans les conclusions suivantes du rapport relatives :

- les unes, aux sujets d'étude choisis par le Comité : *« Le comité s'est progressivement éloigné de sa mission initiale en choisissant de consacrer la plupart de ses travaux à des questions relevant de la gestion des ressources humaines dans la fonction publique. »* ;

- les autres, aux modalités effectives de saisine du Comité : *« Ces sujets lui sont, depuis plusieurs années, fréquemment proposés par le directeur général de l'administration et de la fonction publique, soucieux de consulter les partenaires sociaux dans une enceinte préservée. Le comité n'a, à la différence de la Cour des comptes, aucun pouvoir de contrôle<sup>1</sup>, mais un rôle de proposition qui lui vaut généralement un bon accueil dans les services publics soumis à son examen. »*

**Cette approche critique paraît pouvoir se recommander de plusieurs considérations.**

Le bilan d'activité du Comité témoigne d'**un écart important** entre l'**ambition des missions théoriques** qui sont les siennes et les **travaux effectivement entrepris**. Le rapport du SGG mentionne les thèmes abordés par le Comité depuis deux ans : les conditions de tenue du dossier du fonctionnaire (avril 2001) ; les indicateurs de résultats des administrations (juin 2001) ; la notation et l'évaluation des agents dans l'administration (juillet 2001) ; les méthodes d'évaluation de la satisfaction des usagers (janvier 2002) ; rapport d'ensemble (2002). Sont sur le point d'être adoptés les rapports suivants : l'aide à la mobilité des agents de l'Etat dans l'intérêt du service ; l'analyse des besoins en personnels au regard de la répartition géographique et fonctionnelle des emplois au niveau local ; la modulation des régimes indemnitaires.

---

<sup>1</sup> Ce n'est pas exact, comme on l'a vu.

Aucun des sujets traités par le Comité ne peut être qualifié d'indifférent. Bien au contraire, les **différents rapports** mentionnés auxquels on doit ajouter le rapport sur « les rapports d'activité du ministère » **abordent des questions cruciales pour la réforme de l'Etat.**

Néanmoins, **deux caractéristiques des travaux** recensés doivent être mises en évidence :

- **ils ne correspondent que très indirectement à la mission originelle** du Comité de recherche de diminution du coût et d'amélioration du rendement des services publics ;

- **ils sont marqués par la préoccupation d'éviter les sujets les plus conflictuels** : certaines questions difficiles, comme celle du statut de la fonction publique sont systématiquement négligées ; les rapports du Comité évitent généralement de porter directement le regard sur une organisation administrative clairement identifiable.

En conclusion, l'appréciation selon laquelle le Comité n'exercerait pas sa mission d'enquête et y aurait substitué la mise en œuvre d'une fonction de concertation appelle quelques nuances, en particulier sur la réalité et l'efficacité de la concertation réalisée au sein du Comité, et quelques compléments, le Comité exerçant une intéressante fonction de développement de la science administrative, mais traduit une certaine réalité, ce qui appelle incontestablement une clarification.

Le glissement des activités du Comité est attribué dans le rapport du SGG à sa composition et à son positionnement.

De fait, **la composition du Comité apparaît pluraliste** puisque s'y retrouvent des élus, des représentants syndicaux, des magistrats et des fonctionnaires aux rangs et aux fonctions très divers. **Cette composition plurielle est entièrement conforme aux préconisations relatives à la constitution des organes d'évaluation des politiques publiques. Elle peut également être justifiée s'agissant d'organismes de contrôle ou d'enquêtes** comme le Comité, même si, dans ce cas, la préoccupation pluraliste peut être satisfaite par d'autres formes de discussion des rapports de contrôle et d'enquête qui peuvent être plus efficaces et éviter certains des blocages que rencontre nécessairement dans son activité de contrôle un organisme hétérogène. En toute hypothèse, **le pluralisme, pour être théoriquement recommandable, ne peut être concrètement efficace que s'il est reconnu comme tel et organisé.**

**Tel ne semble pas être le cas dans le cadre du Comité.** Comme on l'a indiqué, la préoccupation d'éviter l'expression des conflits semble l'emporter et **la recherche du consensus** domine, ce qui détourne le Comité de toutes les questions sensibles. En outre, l'organisation du fonctionnement

du Comité est lacunaire : les conditions d'élaboration et d'adoption des rapports sont peu formalisées : les moyens administratifs, qui pourraient canaliser son activité, sont insuffisamment développés.

Conséquence de cela, **le Comité ne joue pas le rôle qui est théoriquement le sien** et n'est pas davantage l'organe d'enquêtes participatives soumises à la confrontation qu'il aurait pu devenir.

**Son positionnement peut être à bon droit jugé problématique.** Organisme à l'identité un peu floue et doté de très faibles moyens, il est **conurrencé par d'autres organismes en position plus favorables**. En particulier, le développement de l'activité d'audit de **la Cour des comptes**, malgré ses ambiguïtés, est assis sur des moyens nettement plus importants. De la même manière, **les corps d'inspection** disposent d'atouts autrement plus développés que le Comité.

Aux yeux de vos rapporteurs, **le maintien en l'état du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics n'est pas souhaitable**. Cette appréciation ne résulte pas d'une volonté d'économiser le coût budgétaire du Comité, qui est fort modeste. Elle est fondée sur une **préoccupation de clarification des rôles des organismes de contrôle et d'évaluation**. **Il n'est pas souhaitable de laisser perdurer des situations d'écart durable entre les missions théoriques d'un organisme et son activité effective**, d'autant moins quand les missions délaissées sont justifiées, car importantes. **Plusieurs options sont envisageables**. La première d'entre elles est de **retrouver la vocation première du Comité**. La conduite d'une activité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics dans un cadre pluraliste n'est pas en soi un choix condamnable et peut incarner, au contraire, une forme de contrôle participatif et transparent. Le développement d'une telle activité au sein de la Cour des comptes pose une série de problèmes et n'offre pas, en l'état, de garanties au plan de la pluralité des points de vue, non plus qu'un degré suffisant de transparence.

## **II. RELANCER LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES INDÉPENDANTES D'ÉVALUATION**

L'évaluation des politiques publiques suppose fréquemment la mobilisation d'une expertise pluridisciplinaire. En outre, l'offre d'évaluation doit être indépendante.

**L'existence d'une offre d'évaluation apte à répondre à ces exigences est, par conséquent, un enjeu stratégique pour l'évaluation des politiques publiques.**

Or, en dépit des mesures prises pour les développer, les **organismes indépendants** susceptibles de contribuer à l'évaluation des politiques publiques **manquent** encore, en ce domaine, **d'une capacité satisfaisante**. Deux situations doivent être distinguées : celle de l'offre totalement privée, celle de l'offre publique indépendante.

Pour la première, il existe, en France, mais aussi à l'étranger, une multitude d'organismes susceptibles de contribuer à l'évaluation. S'agissant des organismes de conseil à but lucratif<sup>1</sup>, cette offre potentielle n'ayant jamais été réellement mobilisée du fait de l'absence d'une demande d'évaluation systématiquement organisée, il serait excessif de lui appliquer les appréciations plutôt négatives, portées généralement dans les quelques rares exemples contraires, sur la qualité des contributions de l'offre privée. Au demeurant, le secteur privé n'est pas la source exclusive où doit pouvoir puiser la demande d'évaluation.

**Si l'offre privée doit être mieux prise en compte** dans la stratégie indispensable de développement d'une offre d'évaluation adaptée, vos rapporteurs estiment aussi que **l'offre du pôle public indépendant appelle une mise à niveau**.

Le constat dressé en 1979 d'une disproportion des moyens entre les organismes indépendants et les administrations en matière de prévision économique par le rapport Lenoir/Baudoin Prot aurait mérité d'être élargie à l'ensemble du champ de l'expertise des politiques publiques et reste, malheureusement, vingt-cinq ans plus tard, largement d'actualité.

Le rapport soulignait la « *disproportion des moyens* » entre d'un côté, l'ensemble des organismes privés de prévision économique (deux cents personnes au total), de l'autre, le « *tripôle administratif* » constitué par la direction de la prévision, la direction des synthèses de l'INSEE et les services économiques du Commissariat général du plan, et estimait que cette disproportion des moyens était « *aggravée par la proximité [de l'administration] des sources statistiques* ». Cet « *oligopole administratif* » n'est aujourd'hui qu'atténué.

Notre délégation a eu l'occasion d'indiquer dans un précédent rapport consacré à l'information économique aux Etats-Unis que les ambitions alors énoncées étaient restées inachevées. Un pôle public indépendant d'expertise est apparu. Mais, il reste peu développé, subit des contraintes qui peuvent l'entraver, et son domaine est trop limité.

---

<sup>1</sup> Une offre privée associative s'est, en outre, développée.

## A. UN PANORAMA PLUS RICHE...

L'une des recommandations essentielles du rapport Lenoir-Prot invitait à créer des instituts d'analyse économique indépendants.

### **Les propositions visant à développer le pluralisme de l'expertise économique**

Concrètement, le rapport formulait plusieurs **suggestions** plus ou moins alternatives visant au total à favoriser la création de **trois instituts de conjoncture indépendants** (un institut universitaire, un institut d'obédience syndicale et un institut d'obédience patronale) :

- créer un ou deux organismes nouveaux financés par des subventions et des contrats publics, statutairement indépendants, et bénéficiant de transferts d'expertise de la part de l'administration ;
- renforcer les moyens des organismes existants (alors, REXECO et le COE) ;
- créer un institut « *abrité derrière le Conseil économique et social* ».

Par ailleurs, **le rapport préconisait de doter les assemblées parlementaires de services d'études économétriques et de mettre les modèles macro-économétriques de l'INSEE et de la direction de la prévision à la disposition du public, ainsi que de développer des rencontres informelles entre experts de différents milieux.**

A la suite du rapport Lenoir-Baudouin Prot, deux nouveaux instituts indépendants ont été créés : l'Institut de recherche économiques et sociales (IRES) et l'Observatoire français des conjonctures économiques (OFCE). Ces organismes sont venus compléter une offre sur laquelle le rapport susmentionné comporte des informations auxquelles on renvoie ici.

Dans le cadre du présent rapport, on se limitera à présenter quelques caractéristiques essentielles de l'offre disponible, à travers une présentation sommaire de quelques organismes.

### **1. L'IRES**

**L'institut de recherches économiques et sociales (IRES) a été créé en 1982 avec pour mission de répondre aux besoins exprimés par les**

**organisations sociales** représentatives dans le domaine de la recherche économique et sociale.

L'IRES est statutairement une **association** régie par la loi de 1901, dont le conseil d'administration comprend les représentants des six organisations syndicales représentatives (la CFDT, la CFTC la CFE-CGC, la CGT, l'UNSA-Education et FO), neuf personnalités scientifiques désignées par ces organisations syndicales et quatre représentants du Premier ministre.

L'IRES emploie environ **35 personnes**, dont vingt-cinq chercheurs et disposait en loi de finances d'une dotation sur crédits budgétaires de **3,1 millions d'euros**.

Cette dotation est complétée par des ressources issues de conventions de recherche avec des organismes extérieurs.

Une caractéristique fondamentale de l'IRES réside dans sa dualité. Il faut distinguer « l'IRES-*intra-muros* », qui regroupe les chercheurs, de « l'Agence d'objectif ». Cette dernière représente le vecteur par lequel transite le subventionnement des recherches économiques et sociales effectuées par les organisations syndicales. La subvention allouée à l'IRES est, pour 2/3, destinée à l'Agence, avec une répartition entre les différents syndicats.

Si l'IRES n'est pas un bureau d'études pour les syndicats, du moins ceux-ci trouvent-ils dans l'institut des ressources d'analyse de haut niveau qui peuvent favoriser leur expertise. Toutefois, la **conciliation entre la nécessaire indépendance des chercheurs et les positions syndicales** demande un **effort continu**.

Les études réalisées en interne, en fonction du programme de travail arrêté par le conseil d'administration, ne sont publiées qu'au terme de discussions préalables. Au cours de leur élaboration, il existe un dialogue permanent entre chercheurs et conseillers techniques des organisations syndicales.

**Après une période difficile**, il semble qu'un **consensus existe aujourd'hui pour reconnaître l'utilité de disposer de travaux scientifiquement rigoureux**.

Cependant, ce consensus a probablement pour **revers le contournement des domaines les plus controversés et une débauche d'efforts pour éviter les formulations qui pourraient heurter les partenaires sociaux**.

Ces **utiles précautions ne favorisent pas l'apport évaluatif des travaux de l'IRES**, les organisations syndicales semblant, au demeurant, plutôt réticentes face à la démarche d'évaluation.

Ces difficultés sont naturellement beaucoup moins présentes lorsque l'IRES réalise des études dans le cadre de conventions passées avec des

organismes extérieurs. Il reste que cette dernière catégorie de travaux reste assez peu développée.

La **qualité des chercheurs de l'IRES et leur spécialisation** dans le domaine des questions sociales, où les capacités d'expertise indépendantes, pour s'être améliorées dans certains secteurs, sont encore trop limitées, **militent pour que l'IRES « intra-muros » contribue davantage au débat public.**

A cet effet, **le programme de travail de l'IRES devrait réserver des marges d'intervention au service de la demande d'évaluation des politiques sociales**, qu'elle s'exprime dans le cadre institutionnel rénové de l'évaluation préconisé dans le présent rapport ou à partir des pouvoirs publics.

Afin de favoriser cette contribution, **l'IRES devra bénéficier**, dans les mêmes conditions que les administrations, **des données nécessaires**. Son activité, comme celle de tous les prestataires d'expertise indépendants, est trop souvent handicapée par des problèmes d'accessibilité en temps réel à des informations statistiques adaptées.

## **2. L'OFCE**

L'**Observatoire français des conjonctures économiques** (OFCE) a, quant à lui, été créé en janvier 1981 au sein de la fondation nationale des sciences politiques (FNSP), par une **convention** passée entre le Premier ministre et le président de la fondation. Il a pour missions, selon le décret du 11 février 1981, *« d'étudier scientifiquement et en toute indépendance la conjoncture de l'économie française, ses structures et son environnement extérieur, notamment européen, d'effectuer des comparaisons avec les économies étrangères, de formuler dans la mesure où il l'estimera possible, des prévisions économiques, à court, moyen et long terme »*.

Le budget annuel de l'OFCE est, depuis l'origine, d'environ **22 millions de francs**. Il provient pour l'essentiel d'une subvention versée par les services du Premier ministre dans le cadre d'une convention pluriannuelle (6 ans) renouvelable par tacite reconduction.

Cette **subvention** transite par la FNSP, dont le conseil d'administration est garant de l'indépendance de l'OFCE.

Cette subvention est complétée par la rémunération des **études** réalisées à la demande d'autres institutions publiques ou privées, qui leur sont facturées au **coût marginal**.

Ces diverses ressources permettaient en 1999 à l'OCFE de disposer d'environ **50 emplois**, dont une trentaine de chercheurs. Certains d'entre eux sont

détachés de la fonction publique, mais la plupart sont recrutés sur des **contrats de droit privé**.

L'**indépendance** institutionnelle de l'OFCE repose sur son **statut original au sein d'une fondation de droit privé**, sur le **mode de désignation de son président** (nommé par le président de la FNSP avec toutefois l'agrément du Premier ministre) et sur le prestige personnel de ses présidents successifs (M. Jean-Marcel Jeanneney, ancien ministre, de 1981 à 1989, puis M. Jean-Paul Fitoussi, professeur des universités, depuis 1989).

Par ailleurs un **conseil scientifique** délibère sur l'utilisation des moyens et l'orientation des travaux. Il est composé, outre du président, de cinq membres de droit (le gouverneur de la Banque de France, le commissaire au plan, le président du Crédit national, le directeur général du CNRS, le directeur général de l'INSEE) et de cinq membres élus par des organismes à vocation scientifique. En outre, un comité consultatif de vingt membres, élus pour moitié par le conseil scientifique et pour moitié par le Conseil économique et social, procède deux fois par an à l'examen critique des publications de l'OFCE. Ces deux organes renforcent l'indépendance de l'institution.

L'OFCE anime aujourd'hui très largement les **débats publics** en matière d'économie, de finances publiques et de politiques sociales. En effet, l'OFCE s'assigne pour objectif « *de mettre au service du débat public en économie les fruits de la rigueur scientifique et de l'indépendance universitaire* », comme l'y invitait le Premier ministre en 1989.

Pour ce faire, l'OFCE s'efforce de publier des informations aussi « *lisibles* » que celles publiées par les administrations, et de réaliser des travaux en prise avec l'actualité économique et sociale.

Outre des prévisions et des projections économiques, l'OFCE publie ainsi fréquemment des analyses de politiques publiques, notamment une étude d'impact économique de chaque loi de finances. De même, l'OFCE porte un regard critique sur certaines statistiques publiques.

Enfin, l'OFCE s'attache à donner la plus large **diffusion** possible à ses travaux, notamment en diffusant des communiqués de presse ou en organisant des conférences de presse à l'occasion de la publication de ses principaux travaux.

Enfin, l'OFCE réalise fréquemment des études pour des organismes publics ou privés. En particulier, l'OFCE réalise chaque année des projections économiques de moyen terme à la demande de la délégation du Sénat pour la planification. Toutes ces études sont ensuite intégralement publiées dans les revues de l'institut.

Au total, l'OFCE joue un rôle analogue à celui des principaux *Think Tanks* américains et apporte une contribution appréciée à la pluralité des analyses économiques.



**On peut toutefois noter que l'OFCE ne répond que partiellement aux conditions énoncées par le rapport Lenoir-Prot (taille suffisante, durée, cohérence, qualité, accès aux sources, indépendance).**

En premier lieu, les **ressources budgétaires** de l'OFCE sont relativement **fragiles** et **modestes**. Quoique, en principe, inscrites dans le cadre d'une convention pluriannuelle, elles doivent en effet être renégociées chaque année, et certaines régulations budgétaires ont parfois obligé l'OFCE à réduire ses effectifs. Par ailleurs, depuis la création de l'Observatoire, la subvention est restée quasiment au même niveau, si bien qu'en volume le soutien public à l'OFCE a significativement diminué.

Ainsi, les ressources de l'OFCE ne lui permettent pas d'offrir des **rémunérations** comparables à celles de la fonction publique. La rémunération offerte par l'OFCE à un jeune docteur est environ moitié à un tiers moindre que celle proposée par la direction de la prévision. Certes, cet écart est pour partie compensé par les facilités de publications et par la notoriété que confère l'institution. Il se traduit cependant par un *turnover* relativement élevé

Enfin, au contraire de la plupart des *Think Tanks* américains, l'OFCE n'a pas accès aux données budgétaires, fiscales et sociales détaillées dont disposent les administrations publiques. Par exemple, lorsqu'ils effectuent des travaux de projection à moyen terme à la demande de la délégation du Sénat pour la planification, les experts de l'OFCE ne peuvent réaliser des projections détaillées du compte des administrations publiques analogues à celles qui sont faites par la direction de la prévision, faute notamment de **données** suffisamment précises.

### **3. REXECODE**

Issu de la fusion entre REXECO et l'IPECODE, l'institut **REXECODE** est une **association** qui a pour objectif premier de répondre aux besoins d'information et de prévision économique de ses adhérents (entreprises, organismes professionnels et institutions publiques, dont le Sénat). Ceux-ci versent des contributions annuelles qui constituent la principale ressource de l'association. Contrairement à l'IRES ou à l'OFCE, REXECODE ne bénéficie d'aucune subvention publique directe.

Cependant, quelques membres « associés », parmi lesquelles des organisations patronales et des grandes entreprises versent des cotisations de « soutien », qui permettent à l'institut de nourrir le débat public.

Au total, REXECODE dispose ainsi d'un budget d'une dizaine de millions de francs, dont quelques pour cents seulement proviennent des administrations publiques, et ne bénéficie d'aucun statut fiscal privilégié : prestataire de services à des entreprises, REXECODE est considéré par l'administration fiscale comme une association à but lucratif.

Malgré ces moyens relativement modestes, l'offre d'expertise de REXECODE est très appréciée.

#### 4. Le COE

Le **centre d'observations économiques** (COE) de la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) a été fondé en 1957, afin notamment de réaliser des prévisions économiques. Le COE emploie aujourd'hui de l'ordre de 20 personnes.

Le COE effectue aujourd'hui des analyses conjoncturelles, des prévisions de court terme et des simulations réalisées à l'aide du modèle macro-économétrique multinational OEF. Le COE conduit également des **enquêtes** statistiques sur les comportements d'épargne et de consommation des ménages, ainsi que sur l'image relative des produits français, cette dernière enquête étant étroitement suivie par les entreprises. En outre, le COE a construit plusieurs **indicateurs** conjoncturels originaux, par exemple un indicateur de risque d'inflexion de la conjoncture et un indicateur de l'évolution du commerce mondial.

Ces travaux sont principalement diffusés au travers d'une lettre mensuelle. Ils connaissent un large écho au delà du réseau consulaire. Bénéficiant d'une certaine indépendance à l'intérieur de la CCIP, qui dispose par ailleurs d'un service d'études et que ses travaux n'engagent aucunement, le COE a ainsi développé un partenariat avec la commission européenne pour la construction d'un modèle sectoriel et conduit parfois des études à la demande d'institutions publiques.

En particulier, le COE a réalisé à la demande de la délégation du Sénat pour la planification des « variantes » à l'aide de son modèle macroéconométrique. En outre, le COE participe au développement d'un réseau international d'instituts de conjoncture.

#### 5. Le CREDOC

Le Centre de Recherche pour l'Étude et l'Observation des Conditions de Vie (CRÉDOC) est un organisme d'études et de recherche au service des acteurs de la vie économique et sociale.

Le CRÉDOC analyse le comportement des individus dans leurs multiples dimensions : consommateurs, agents de l'entreprise, acteurs de la vie sociale. Il a mis en place depuis 1978 un dispositif permanent d'enquêtes sur les modes de vie, opinions et aspirations des Français et s'est spécialisé dans la

construction de systèmes d'information, les enquêtes quantitatives *ad hoc*, les enquêtes qualitatives par entretien ou réunions de groupe et l'analyse lexicale.

Bénéficiant d'une subvention de l'État, inscrite au budget du Commissariat Général du Plan (868 millions d'euros), le CRÉDOC comprend une soixantaine de collaborateurs aux compétences pluridisciplinaires (statisticiens, sociologues, spécialistes du marketing, économistes, linguistes...) répartis en cinq départements d'études et de recherche et un réseau d'une centaine d'enquêteurs.

**Deux de ses cinq départements sont consacrés à l'évaluation des politiques publiques.**

**Le département « Evaluation des politiques publiques »** se consacre à la réalisation de diagnostics territoriaux, à l'évaluation des actions des organismes publics et à la prospective de la demande sociale.

Il répond aux besoins d'études, évaluative et prospective, des collectivités territoriales, des établissements publics, et des prestataires de services publics.

Le département est spécialisé dans les domaines suivants : les politiques urbaines et la gestion de l'environnement, les politiques éducatives et culturelles et les équipements et les services publics.

**Le département « Évaluation des politiques sociales »** réalise des études sur l'emploi, la formation, l'insertion sociale et professionnelle, le logement, les politiques de santé ou plus globalement sur l'action sociale et ses différentes clientèles. Ces études sont effectuées à la demande de commanditaires variés : administrations, comités d'évaluation, collectivités locales, fédérations, associations ou grandes entreprises.

Le CREDOC dispose d'une **réputation** particulière **dans la maîtrise des méthodes d'enquête ou statistiques**. Il dispose de moyens comparativement élevés, qu'il finance à partir de ressources complémentaires à celles issues de la subvention publique qui lui est accordée.

Le CREDOC a en effet **développé une stratégie délibérée de conquête de marchés d'études**.

## ***B. DES PROBLÈMES PERSISTANTS***

En dépit d'une identification précise des conditions d'un développement satisfaisant de l'expertise indépendante, le pôle indépendant rencontre des problèmes qui persistent.

### **1. Les conditions d'une expertise indépendante...**

Le rapport Lenoir Prot s'était attaché à définir les conditions d'un développement satisfaisant de l'expertise indépendante.

#### **Les conditions nécessaires au bon fonctionnement d'un organisme indépendant d'analyse et de prévision économique Les conclusions du rapport Lenoir-Prot**

A partir des constats précédents, le rapport concluait à l'impérieuse nécessité de **renforcer le pluralisme** des prévisions économiques.

Le rapport observait d'abord qu'un organisme devait respecter un certain nombre de conditions pour contribuer effectivement à des débats publics de qualité :

- la **taille** : « une vingtaine de personnes sont nécessaires pour la seule prévision macro-économique, une cinquantaine si l'on ajoute des études ;

- la **durée** : « *la montée en puissance d'un tel organisme exige au moins trois ans. Une certaine pérennité doit être assurée aux chercheurs* » ;

- la **qualité** : « *elle doit être équivalente à celle des spécialistes de l'INSEE. C'est une question de niveau de rémunération, niveau qui conditionne aussi des échanges ultérieurs avec l'administration* » ;

- la **cohérence** : « *une équipe composée de chercheurs de formation variée doit se former autour d'un directeur dont la compétence doit être reconnue et l'indépendance assurée* » ;

- l'**accès aux sources** : « *des instituts indépendants de l'administration doivent avoir accès comme elle aux statistiques de l'INSEE, aux informations sur le crédit, la monnaie, la balance des paiements, le déficit budgétaire et son mode de financement* » ;

- **l'indépendance** : « elle est une condition de l'autorité morale des  
futurs instituts comme de leur valeur aux yeux des partenaires sociaux. Leur  
statut peut y pourvoir ».

## 2. ... ne sont pas encore réunies

Les organismes qui composent le pôle indépendant ne bénéficient pas toujours des conditions identifiées dès la fin des années 70.

**Tous rencontrent des problèmes de moyens**, plus ou moins aigus. Les subventions versées aux organismes nouvellement créés ont été trop revalorisées. La voie d'une diversification des ressources, qui paraît une solution de bon sens, n'est pas toujours ouverte à ces organismes, soit qu'aucune demande solvable n'ait été réellement structurée, soit que leur mission s'accommode mal d'une « course aux contrats » qui divertirait leurs moyens des missions initiales ou risquerait d'atténuer leur indépendance. A cet égard, il faut distinguer entre les centres à missions spécifiques (tel que le CREDOC) et les instituts ayant vocation à produire des réflexions sur des questions d'intérêt public nécessairement controversées. Cette faiblesse des moyens atteint son paroxysme pour des associations, tel que REXECODE, qui ne bénéficient d'aucun soutien public direct.

**Sous l'angle de l'indépendance, la situation peut être jugée plus favorablement.** La plupart des organismes bénéficient d'une organisation les protégeant contre des empiètements indésirables. La formule associative avec conseil d'administration diversifié et conseil scientifique réputé est souvent empruntée. En outre, l'existence d'un conventionnement permet de sécuriser le versement des subventions publiques, dans la mesure toutefois de la capacité, et de la volonté, de l'Etat à respecter ses engagements. L'insertion de l'OFCE dans la Fondation nationale des sciences politiques mérite d'être relevée comme utilement protectrice. Vos rapporteurs estiment que ces formules devraient être plus systématiquement appliquées.

En particulier, le statut du CEPPII devrait être consolidé.

Le Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII), créé en 1978 à l'initiative de M. Raymond Barre, est un organisme d'étude et de recherche en **économie internationale**. Il a été **placé auprès du Commissariat général du Plan**. Il réunit une équipe d'une cinquantaine de personnes dont une trentaine d'économistes.

L'indépendance du jugement du CEPPII est assise sur l'existence d'un **Conseil** qui se prononce sur les orientations des travaux, fixe le programme de travail et en vérifie l'exécution. Présidé par Michel Camdessus, ancien Gouverneur de la Banque de France et directeur général du Fonds Monétaire

International, le Conseil est composé de responsables des administrations et de personnalités issues des entreprises, des organisations syndicales et de l'Université. Parallèlement, le **Comité Scientifique**, présidé par le Professeur Olivier Blanchard (MIT), valide les travaux en s'intéressant aux méthodes, aux supports de publication des résultats et aux collaborations avec d'autres instituts.

**Le CEPII publie chaque année son programme de travail pour l'année suivante, et son rapport d'activité. Les conclusions du Comité scientifique sont diffusées au Conseil.**

Les **publications** du Centre permettent d'ouvrir **un large accès à ses travaux**.

Les travaux menés au CEPII sont disponibles sous forme de *documents de travail*. Ils sont régulièrement discutés à l'occasion de réunions et de colloques internationaux. Ses expertises sont largement diffusées dans la presse et donnent lieu à des réunions ciblées sur des thèmes d'actualité. Ses publications, telles la *Lettre du CEPII* (mensuelle) et l'*Economie mondiale* (annuelle) autorisent un large accès à ses travaux. Sa revue, *Economie internationale* (trimestrielle) est publiée par la Documentation française : elle est ouverte aux chercheurs extérieurs, et rassemble les travaux les plus récents dans ce domaine. *The CEPII Newsletter* est adressée par voie électronique aux correspondants étrangers du Centre pour les tenir informés des travaux et activités du CEPII. Enfin, le site Internet du Centre est actualisé quotidiennement et propose en ligne l'essentiel des publications du CEPII, des bases de données, les programmes et textes des conférences organisées par le CEPII. Le CEPII diffuse enfin à une vaste liste d'envoi l'actualité de ses publications avec les liens sur les documents correspondants.

Mais, le CEPII n'a **pas d'existence administrative propre**. Il est administrativement **assimilable à un service du Plan**, dans la mesure où le décret fondateur l'a rattaché au Plan. Son budget (3 millions d'euros), qui relève du budget civil de recherche développement (BCRD), est géré par le Plan. Le CEPII ne bénéficie pas de locaux administratifs (loyer et charges : un sixième du budget global) et rémunère tous ses agents (deux tiers du budget global) : il n'y a pas de personnel mis à disposition du CEPII.

**Cette situation de dépendance administrative, qui, dans les faits, s'est accompagnée d'une réelle indépendance, n'a pas de justification.** Il serait utile d'appliquer au CEPII les formules décrites ci-dessus, d'autant que cet organisme pourrait constituer un vecteur privilégié d'études de comparaisons internationales.

En l'état, les travaux du CEPII sont essentiellement consacrés aux questions de macroéconomie internationale, de commerce international et d'investissement direct ou encore à l'analyse des économies émergentes et en transition. L'accent est mis sur les interdépendances mondiales et leurs

conséquences pour la France et pour l'Europe. Les conséquences de la libéralisation commerciale, des mouvements de capitaux, pour les nations, les groupes sociaux, les entreprises, sont étudiées.

**Le CEPII souhaite apporter son expertise aux décideurs publics ou privés et aux partenaires sociaux.** Il entretient des relations de travail régulières avec les principales administrations économiques françaises, notamment le Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, ou européennes, ainsi qu'avec d'autres institutions publiques (assemblées parlementaires, Banque de France) et avec les entreprises.

Des collaborations avec des instituts de recherche français et étrangers, et avec les grands organismes internationaux, notamment dans le cadre de programmes communautaires, assurent l'insertion internationale du Centre et contribuent à la présence des recherches françaises dans les débats internationaux de politique économique. Le CEPII est **membre de trois réseaux d'instituts européens** : EFN (European Forecasting Network), ENEPRI (European Network of Economic Policy Research Institutes) et EUKLEMS (réseau s'intéressant à la mesure de la croissance et dont l'acronyme reprend les facteurs). Le CEPII coordonne le consortium européen ECTA qu'il a créé (European Consortium for Trade policy Analysis), est membre fondateur du GIS Politiques Commerciales (CEPII, INRA, MINEFI) et membre du consortium international GTAP (Global Trade Analysis Project). Le CEPII entretient des relations de collaboration suivies avec la Banque Interaméricaine du Développement.

Cette insertion internationale est évidemment stratégique pour la France. Notre pays doit disposer d'un organisme susceptible de contribuer à la formation des opinions sur les questions internationales. De ce point de vue, l'indépendance du CEPII doit être consacrée. Mais, la familiarité du CEPII avec l'international doit être optimisée dans le sens de la production d'études basées sur des approches comparatives, qu'il faut développer.

### **3. Le champ de l'expertise indépendante devrait être élargi**

L'expertise indépendante s'est développée dans le domaine de l'analyse économique. Ce processus devrait être élargi à d'autres domaines d'expertise. Les questions sociales, les problèmes culturels et environnementaux, les sujets liés à la sécurité extérieure ou intérieure ont pris une ampleur qu'ils n'avaient pas autant dans les années 70. Une diversification des pôles d'expertise s'impose aujourd'hui.

#### **4. Favoriser l'accès aux informations publiques**

L'efficacité des centres indépendants d'évaluation est tributaire de l'accès aux informations publiques.

Les administrations publiques exercent dans le domaine de l'information publique un monopole, que certains qualifient de naturel, à partir d'une approche économique, qui semble fondée, mais qui offre souvent, en pratique, l'exemple de rétentions d'informations.

La mise en place d'un nouveau régime de l'information publique que vos rapporteurs appellent de leurs vœux devrait favoriser l'accès des centres indépendants aux informations et méthodes détenues par le monopole public.

#### ***C. FAVORISER UNE OFFRE D'ÉVALUATION DE HAUT NIVEAU***

##### **1. La demande devrait créer une offre...**

Le présent rapport entend créer les conditions pour que soit libérée la demande d'évaluation. Vos rapporteurs sont confiants dans les effets d'une expression renouvelée de cette demande sur la constitution d'une offre adaptée à ses besoins.

Bien entendu, il conviendra de solvabiliser la demande d'évaluation, ce qui permettra de rémunérer les contributions nécessaires. En pratique, il sera indispensable d'organiser des systèmes de rémunération clairs et différenciés en fonction, en particulier, de l'existence ou non d'un subventionnement public des organismes qui seront mobilisés. Ces considérations ne doivent pas être considérées comme de simples détails. Les choix d'allocation des moyens publics sont décisifs. De ces choix dépendent les équilibres de l'offre d'expertise et le développement d'une expertise indépendante.

##### **2. ... dont la qualité devra être l'objet d'une attention systématique**

La qualité de l'offre d'évaluation devra atteindre un haut niveau, ce qui suppose notamment que les « évaluateurs » s'approprient pleinement la logique de la démarche d'évaluation des politiques publiques.

A cet égard, le potentiel d'offre indépendante paraît, en l'état, inégalement familier avec la démarche d'évaluation et, plus généralement,



avec les politiques publiques. La création d'un pôle de demande doté de moyens propres devrait favoriser la multiplication des échanges nécessaires à une meilleure acculturation. En outre, par son rôle en termes de mutualisation des expériences d'évaluation, la Haute Autorité de l'Evaluation pourra constituer un centre-ressources très utile. Enfin, sa mission de supervision des évaluations et des évaluateurs créera, en même temps que des garanties de qualité des travaux, une incitation permanente à respecter les meilleures pratiques.

### **3. Réfléchir à la création de fondations dans les différents domaines de l'évaluation**

L'évaluation des politiques publiques serait institutionnalisée à partir d'un découpage des grands domaines d'intervention des politiques publiques.

La nécessité de disposer d'une capacité d'expertise indépendante adaptée à chacun des secteurs de l'évaluation conduit à s'interroger sur les moyens de susciter l'offre d'évaluation quand elle n'existe pas, en créant par ailleurs les cadres juridiques propices à un développement d'une offre indépendante.

Dans l'esprit de vos rapporteurs, il faut **concilier une mise à niveau de chacun des organismes et la nécessaire pluralité des points de vue**. Ces objectifs sont partiellement contradictoires et leur poursuite peut engendrer des coûts non négligeables. Ceux-ci pourraient être minorés si une réallocation des moyens publics intervenait au profit des organismes indépendants. En outre, il est envisageable de créer un contexte permettant d'optimiser la contribution de l'offre indépendante tout en conservant sa diversité.

Vos rapporteurs souhaitent que soit approfondie la perspective d'une **création de fondations dans les différents domaines couverts par le système d'évaluation**. Elles pourraient **regrouper les moyens qui peuvent être mis en commun par les différents centres indépendants d'expertise**. Elles offriraient à ceux-ci le cadre protecteur pour leur développement qu'offre une formule juridique donnant toutes garanties d'indépendance.

## CHAPITRE III

### L'ÉMERGENCE CONTRARIÉE D'UN PÔLE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, UN ÉCHEC À DÉPASSER

Outre la diffusion difficile, et finalement inachevée, d'une culture d'évaluation dans les différents compartiments de la sphère de l'exécutif, l'élan politique donné à l'évaluation à la fin des années 80 s'est concrétisé dans des **tentatives d'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques inspirées des travaux théoriques relatifs à l'évaluation**. Mais ces essais n'ont pas rencontré les succès escomptés si bien qu'il faut se fonder sur l'analyse de ces échecs pour dessiner le profil d'une institutionnalisation réussie de l'évaluation des politiques publiques.

#### I. PREMIERS PAS, PREMIER INSUCCÈS : LE DÉCRET DU 22 JANVIER 1990

S'inspirant du rapport Viveret, « *L'évaluation des politiques et des actions publiques* » (*La Documentation française, 1989*), sans toutefois mettre en œuvre la totalité de ses recommandations, le décret du 22 janvier 1990 a, le premier, instauré en France un ensemble d'instruments destinés à promouvoir « **l'évaluation interministérielle** » des politiques publiques.

L'**architecture du système reposait sur trois piliers**, les deux premiers lui conférant une forte dimension interministérielle, le troisième témoignant d'une volonté d'ancrer la spécificité de la démarche.

Après une existence réelle très réduite dans le temps (trois années tout au plus), cette première tentative s'est éteinte d'elle-même, faute d'animateurs.

##### A. LE DISPOSITIF D'ÉVALUATION

Le dispositif d'évaluation alors mis en place comporte un pilier interministériel spécifiquement dédié à l'évaluation des politiques publiques mais finalement assez classique dans sa conception. Sa novation essentielle réside dans la création d'un Conseil scientifique de l'évaluation, sorte de « gardien du temple » d'une démarche qu'il est chargé d'accompagner par ses

travaux scientifiques mais aussi de superviser à travers les missions de certification qu'il reçoit.

## 1. Deux organismes interministériels

L'institutionnalisation de l'évaluation repose sur un organe existant, le Commissariat général du Plan, à qui c'est l'occasion de confier explicitement une mission, finalement assez naturelle, de complément à une planification en phase de mutation, et sur la création d'un Comité interministériel doté d'une compétence spécifique dans le domaine de l'évaluation.

### *a) Le Comité interministériel de l'évaluation*

Un **Comité interministériel de l'évaluation** (CIME) est constitué, dont la **mission** est de **développer** et de **coordonner** les initiatives « **gouvernementales** » en matière d'évaluation des politiques publiques dont il est censé veiller au respect de la spécificité.

Cependant, malgré cet intitulé, la saisine du Comité n'est, assez étrangement, pas réservée à l'exécutif. Si le Parlement n'est pas concerné par la procédure, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes et le Médiateur de la République peuvent saisir le CIME. En outre, le caractère interministériel du Comité ne le contraint pas à cantonner ses travaux aux politiques de même caractéristique, puisque, curieusement, les projets d'évaluation peuvent concerner des politiques ne relevant que d'un département ministériel. En bref, le CIME emprunte l'habit d'un comité interministériel classique, mais il est censé être plus que cela.

Le rôle du CIME consiste à **arrêter les projets d'évaluation** bénéficiant du *Fonds national de développement de l'évaluation* – v. ci-dessous – **et à délibérer des suites à donner** aux résultats de ces évaluations.

Naturellement **présidé par le Premier ministre** – ou par son représentant –, il est composé des ministres financiers, économie et budget, et des ministres en charge de l'administration générale de l'Etat – intérieur et réformes administratives –, ainsi que des ministres concernés par les évaluations.

### *b) Le rôle du Commissariat général du Plan*

Le deuxième pilier « gouvernemental » du système est le **Commissariat général du Plan**, ce qui confirme la vocation interministérielle du dispositif.

**S'il n'est pas explicitement chargé du secrétariat des réunions du CIME, le Commissariat se voit confier la tâche de préparer ses délibérations, de suivre les travaux d'évaluation et de veiller à leur publication.** Cette dernière mission participe d'un souci de tendre vers une réelle transparence des évaluations.

Mais la mission du Commissariat général du Plan va au-delà puisqu'**un objectif général d'animation du développement de l'évaluation dans l'administration lui est assigné.**

## **2. Un organe à vocation « scientifique », le Conseil scientifique de l'évaluation**

Le troisième pilier du système, le *Conseil scientifique de l'évaluation* (CSE), répond au souci d'intégrer une dose de scientificité dans l'ensemble, mais plus encore d'élaborer une sorte de code de bonne conduite et de veiller à son respect.

La mission du Conseil est, d'abord, de **favoriser le développement des méthodes d'évaluation** et de **définir une déontologie de l'évaluation.** Par ailleurs, il est impliqué dans les travaux du CIME en ce sens que son **avis conforme est requis dans la procédure d'arrêt des projets d'évaluation par le Comité et qu'il porte une appréciation sur la qualité des évaluations réalisées,** appréciation dont la publicité est assurée *via* une publication conjointe avec celle des évaluations.

Composé de **onze personnalités qualifiées** nommées par arrêté du Premier ministre, ses membres sont **nommés pour six ans non renouvelables.** Ses ressources sont prévues dans le budget des services du Premier ministre au fascicule du Commissariat général du Plan et il dispose d'un **accès de principe à tous les documents et informations détenus par les administrations de l'Etat** et les organismes placés sous leur tutelle. Ses prérogatives sont ainsi définies très largement.

## **3. Un fonds pour l'évaluation**

Enfin, dernière innovation, le décret crée un *Fonds national de développement de l'évaluation* (FNDE). Intégré dans le budget du Commissariat général du Plan, ses crédits sont gérés par le CIME, à l'exception d'une réserve de 20 % d'entre eux, qui est à la disposition du Conseil économique et social pour les travaux d'évaluation ayant bénéficié de l'avis favorable du CSE.

## **B. ... A FINALEMENT CONNU L'ÉCHEC**

Le dispositif de 1990 a connu un échec, relatif si l'on se réfère aux progrès culturels qu'a connus l'évaluation des politiques publiques, en particulier grâce au CSE, mais patent sous un angle plus pratique et finalement, très décevant.

### **1. Un petit nombre d'évaluations**

Le nombre des évaluations réalisées a été plus que **modeste** :

*De l'entrée en vigueur du décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation interministérielle des politiques publiques jusqu'à la réforme de ce dispositif en novembre 1998, seules treize évaluations ont été lancées et ont fait l'objet d'un rapport. Il s'agit de :*

- \* *Cinq évaluations décidées lors du **CIME du 26 juillet 1990** :*
  - *L'informatique de l'État (publiée en avril 1992) ;*
  - *L'insertion des adolescents en difficulté (publiée en février 1993) ;*
  - *La réhabilitation du logement social (publiée en janvier 1993) ;*
  - *Les services publics et les populations défavorisées (publiée en juin 1993) ;*
  - *L'aménagement des rythmes de vie des enfants (publiée en octobre 1993) ;*
  
- \* *Deux évaluations décidées lors du **CIME du 21 mars 1991** :*
  - *L'action sociale de l'État en faveur de ses agents (publiée en juin 1995) ;*
  - *L'aménagement et la gestion des zones humides (publiée en septembre 1994) ;*
  
- \* *Deux évaluations décidées lors du **CIME du 17 mars 1993** :*
  - *La prévention des risques naturels (publiée en septembre 1997) ;*
  - *La politique de maîtrise de l'énergie (publiée en janvier 1998) ;*
  
- \* *Quatre évaluations décidées **hors CIME** :*
  - *Les aides à la création d'entreprise (publiée en janvier 1997) ;*
  - *La politique de montagne (lancée en avril 1995, publiée en septembre 1999) ;*
  - *La loi relative à la lutte contre le tabagisme et l'alcoolisme, dite loi Evin (lancée en mars 1997, publiée en octobre 1999) ;*
  - *La loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle (lancée en mars 1995, publiée en janvier 1997).*

### **2. Des délais excessifs**

En outre, **les délais des évaluations ont été fréquemment excessifs et se sont d'ailleurs accrus au fil du temps.**

Aux délais indiqués ci-dessus, déjà très importants, il faut d'ailleurs ajouter ceux, non apparents, de préparation du comité interministériel de l'évaluation, si bien **qu'entre le moment où une question évaluative pouvait émerger et celui où les travaux d'évaluation étaient bouclés, il pouvait s'écouler plus de cinq années.**

Ce rythme, trop lent, a considérablement affecté l'intérêt de travaux qui, lors de leur conclusion, pouvaient n'avoir plus aucune actualité, soit que le problème ait été réglé, soit que l'intérêt politique pour le sujet se soit dissipé.

### **3. Des travaux sans enjeux ?**

Par ailleurs, sans en faire une observation générale, force est de considérer que **les « politiques » sélectionnées ont pu présenter des enjeux inégalement importants.**

Mais, plus encore que cette observation, il faut souligner **l'absence d'attention portée aux conclusions des évaluations réalisées.** Selon toute apparence, aucune d'entre elles n'a réellement été suivie d'effets. En toute hypothèse, elles n'ont en rien suscité un débat public mémorable.

### **4. Une extinction inéluctable**

***In fine*, le dispositif s'est éteint faute de participants, c'est-à-dire faute de commandes.**

Ce bilan peut apparaître très négatif et, du reste, la durée effective de vie du CIME n'a pas excédé trois ans, puisqu'après mars 1993 il n'a plus été en situation d'arrêter de nouvelles évaluations.

On a relevé la variété des explications formulées pour expliquer l'insuccès de ce dispositif. Elle ne doit pas conduire à occulter la première d'entre elles : **les acteurs désignés pour animer la procédure d'évaluation des politiques publiques ont manqué à leur mission.**

Cet échec est, **apparemment, paradoxal** puisque, **dans le même temps**, les ministères, mais aussi la Cour des comptes, qui n'a pas usé de la latitude qui lui était offerte de saisir le CIME, **ont marqué une réelle inclination pour l'évaluation des politiques publiques.** C'est en effet au cours de cette période que les ministères se sont dotés, dans les conditions qu'on a vues, de ressources d'évaluation. De même, la Cour des comptes a alors développé des activités de « vérification du bon usage des deniers

publics », témoins d'une volonté de dépasser les traditionnelles activités de contrôle de la Cour en favorisant l'essor de démarches plus évaluatives.

Mais, soit que les exercices d'évaluation effectués dans le cadre de la procédure de 1990 aient manqué d'efficacité, soit que les titulaires du droit de saisine du CIME aient préféré développer leurs propres travaux en marginalisant la nouvelle procédure, **l'échec de l'évaluation réalisée dans le cadre du décret de 1990 peut être considéré comme celui d'une tentative finalement mal conçue d'institution-nalisation d'un processus autonome d'évaluation des politiques publiques, dont le défaut de conception essentiel semble être d'avoir été dirigé vers des acteurs ne portant aucun intérêt sérieux au dispositif.**

## **II. DEUXIÈME TENTATIVE, DEUXIÈME INSUCCÈS ? LE DÉCRET DU 18 NOVEMBRE 1998**

L'économie du décret de 1990 était largement inspirée par la préoccupation de se conformer aux principes, alors en phase d'appropriation, que la doctrine sur l'évaluation des politiques publiques paraissait alors recommander d'appliquer à celle-ci.

**L'un des principaux objectifs** poursuivis par le nouveau texte a consisté, selon sa circulaire d'application, à **mieux traduire** le souci de **transparence**. Ce dernier animait déjà le premier dispositif interministériel, mais celui-ci pouvait être considéré comme en retrait par rapport aux canons de l'évaluation. Un des premiers objectifs du nouveau décret fut de remédier à cette situation et d'appliquer plus pleinement les principes théoriques.

Un **second objectif** fut poursuivi, de nature plus pragmatique, avec la **simplification de la procédure**. Celle-ci passe par la **suppression du CIME**. Désormais, le système ne repose plus que sur **deux piliers** : un organisme d'animation de l'évaluation « *sui generis* », le **Conseil national de l'évaluation** (CNE) et le **Commissariat général du Plan**.

### **A. LE NOUVEAU DISPOSITIF**

**Le nouveau dispositif est plus resserré.** Si le Commissariat général du plan y conserve un rôle opérationnel, d'ailleurs augmenté, qui témoigne du souci toujours existant de préserver une approche interministérielle, le CIME disparaît, ainsi que le CSE. Une **sorte d'autorité administrative indépendante** est **instaurée**, le **Conseil national de l'évaluation** (CNE). En outre, **les méthodes évaluatives** sont plus **explicitement organisées**.

## 1. Le rôle du Commissariat général du Plan

Le **Commissariat** conserve les prérogatives qui lui étaient confiées par le décret de 1990. Il en gagne de nouvelles. Il assure le secrétariat du Conseil national de l'évaluation, et suit les travaux d'évaluation des instances. Il reprend les missions confiées au CSE en matière de **développement des méthodes d'évaluation** et se trouve chargé de **contribuer à la formation** en évaluation. Enfin, c'est au Commissaire général au Plan qu'il revient de proposer au Premier ministre les suites à donner aux évaluations, **en ce qui concerne l'Etat**<sup>1</sup> (sic).

**On peut constater que le décret enrichit le rôle théorique du Commissariat général du Plan, qui est consacré comme l'institution administrative relais du système d'évaluation interministérielle des politiques publiques alors mises en place.**

## 2. L'instauration d'un Conseil national de l'évaluation

L'autre innovation du décret consiste à **consacrer le rôle dans le processus d'évaluation d'un acteur réputé indépendant, le CNE.**

La préoccupation d'**assurer la réputation d'indépendance du CNE** se retrouve dans **les règles gouvernant son mode de composition**. Alors que la composition du CSE, dont les fonctions ne recouvraient pas entièrement celles du CNE, était laissée à la libre appréciation du Premier ministre, celle-ci est **désormais plus encadrée**.

Le Conseil est, en effet, composé de **quatorze membres** nommés dans les conditions suivantes :

- **six personnalités qualifiées** choisies en raison de leurs compétences en matière d'évaluation et dans le domaine des sciences économiques, sociales ou administratives ;
- **un membre du Conseil d'Etat** désigné par celui-ci ;
- **un membre de la Cour des comptes** désigné par celle-ci ;
- **trois membres du Conseil économique et social** désignés par celui-ci ;

---

<sup>1</sup> *Comme nulle autorité n'est explicitement chargée de cette attribution pour les autres organismes éventuellement concernés et que le champ de ce qui concerne l'Etat est particulièrement élastique, cette précision apparaît inutilement troublante.*



- un **maire**, un **conseiller général** et un **conseiller régional** désignés au vu des propositions faites par une association représentative, respectivement, des maires, des présidents de conseil général et des présidents de conseil régional.

**L'accroissement des garanties d'indépendance du CNE a toutefois un revers, mais relativement formel. Contrairement à un schéma envisageable, le CNE ne récupère pas les compétences du CIME et il n'arrête pas le programme d'évaluation. Cette compétence est attribuée, sur sa proposition toutefois, au Premier ministre. Il ne délibère pas non plus formellement des suites à réserver aux évaluations puisque cette compétence est réservée au Commissariat général du Plan.**

**En revanche, le CNE exerce un pouvoir d'influence. Il filtre les demandes d'évaluation. Il propose les méthodes de chaque projet d'évaluation, en particulier le mode de composition des instances d'évaluation qui sont désormais mentionnées - v. *infra* -. Il formule un avis sur la qualité des travaux effectués. A travers ce dernier avis, le CNE se trouve en fait à même de donner son point de vue sur la politique évaluée.**

Le CNE exerce sa compétence de filtrage à l'occasion de l'examen de projets d'évaluation dont il est saisi. Mais il dispose de la **capacité de proposer** au Premier ministre un **programme comportant ses propres projets**. C'est en tout cas l'interprétation qu'il a retenue, en choisissant le thème du transport combiné.

Ses **moyens sont inscrits au budget des services du Premier ministre** dans le « **fascicule Plan** ». Son président, nommé parmi ses membres, par décret, sur proposition du Conseil, est assisté d'un rapporteur général nommé sur proposition du Commissaire au Plan.

### **3. Quelques progrès de méthode**

Le décret de 1998 apporte plusieurs précisions, bienvenues, mais incomplètes.

#### *a) La mention explicite des instances d'évaluation*

Un premier apport significatif doit être mis en évidence. Alors que le décret de 1990 ne les mentionnait pas, les **instances d'évaluation**, dont on a souligné dans la première partie du présent rapport l'importance du rôle, sont explicitement citées. Elles sont **chargées de conduire les évaluations**. Leur mode de **composition** fait, en théorie, **partie intégrante de la tâche confiée au CNE d'élaboration du programme annuel d'évaluation**.

Toutefois, sur un plan juridique, les modalités de nomination des membres des instances ne sont pas précisées, non plus d'ailleurs que les conditions d'exercice de leur fonction. Ces lacunes n'ont été que partiellement comblées par la circulaire du 28 décembre 1998. Elle a confié au Commissariat général du Plan la compétence d'établir la liste des membres des instances à mettre en place pour réaliser les évaluations retenues et tracées, à grands traits, les principes de composition des instances. Ce choix est critiquable sous deux angles. Tout d'abord, il aurait été plus conforme au texte et à l'esprit du décret de donner au CNE la responsabilité de désigner les membres des instances d'évaluation. Par ailleurs, la question de la composition des instances d'évaluation étant fondamentale au regard des critères de pluralisme et d'indépendance de l'évaluation, mais aussi du point de vue de son efficacité, il est regrettable que des règles de composition des instances, conformes à ces derniers principes, n'aient pas été définies dans le texte institutionnalisant la procédure.

*b) Une transparence en progrès*

La **transparence du dispositif** d'évaluation interministérielle est, deuxième apport, **améliorée**. Les **rapports des instances** sont **publics** et **comportent, en annexe, l'avis du CNE** sur la qualité des travaux ainsi que les réponses des administrations intéressées.

En outre, le CNE publie un rapport annuel d'activité.

Cependant, **les suites, qu'il appartient au Commissaire général au Plan de proposer** au Premier ministre, **restent confidentielles**. Ce choix ne peut se comprendre que si l'on considère que le conseil ainsi donné par le Commissaire au Plan revêt un caractère politique. Il comporte un revers en termes de transparence et ne favorise pas le suivi des suites réservées aux travaux d'évaluation.

*c) Une relative diversification des commanditaires*

Enfin, une **relative diversification des modes de saisine intervient**. Comme précédemment les ministères, le Conseil d'Etat, la Cour des Comptes et le Médiateur se voient reconnaître un droit de saisine qui s'exerce directement auprès du CNE (le CIME a disparu).

Mais **ce droit est désormais ouvert également au Conseil économique et social**, ainsi qu'aux **collectivités territoriales**, pour les seules politiques dont elles ont la charge, et aux **associations d'élus** locaux (maires, présidents de conseil général et de conseil régional), **début de reconnaissance d'une évaluation citoyenne et participative**. En revanche, le **Parlement** reste **obstinément tenu à l'écart**, **choix des plus incongrus** compte tenu des principes fondamentaux de notre régime politique et des attributions du Parlement.

## ***B. UN BILAN EN DEMI-TEINTE***

Malgré de réels progrès, amenés, notamment, par une sorte de regain de volonté de quelques acteurs du dispositif d'évaluation, celui-ci paraît, à l'heure où le présent rapport est achevé, en bout de course, débouché naturel d'un essoufflement dans la mise en oeuvre d'une mission conduite dans un cadre institutionnel trop pénalisant.

### **1. Une augmentation du nombre d'évaluations**

Le **nombre des opérations lancées par le CNE** depuis 1999 témoigne **d'un certain renouveau de l'évaluation**. Il s'élève à quinze projets qui ont concerné :

\* Les évaluations décidées par le Comité interministériel de la réforme de l'État (CIRE) du 13 juillet 1999 :

- la politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine ;
- le programme « Nouveaux services-emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports ;
- les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand ;
- la politique de lutte contre le sida ;
- la politique du logement social dans les départements d'outre-mer.

\* Des évaluations décidées lors du CIRE du 25 octobre 2000 :

- la formation professionnelle continue des agents de l'État ;
- les politiques de développement rural ;
- la politique de contrôle sanction en matière de sécurité routière.

\* Un programme de sept évaluations, approuvé par le Premier ministre en juillet 2001 :

- la politique du service public des déchets ménagers,
- les aides aux très petites entreprises,
- la politique de contractualisation des universités,
- les fonds structurels et les politiques régionales,
- le recours à des opérateurs externes en matière de politique d'emploi,
- les politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins,
- les aides en faveur du transport combiné rail/route.

## 2. Des délais toujours excessifs

Par ailleurs, le **rythme des travaux d'évaluation s'est légèrement accéléré**. Les premières évaluations citées ont pu être réalisées dans une moyenne de dix-huit mois, si l'on en croit le dernier rapport d'activité du CNE.

Ce résultat moyen reste toutefois médiocre d'autant que les écarts à cette durée moyenne ont pu être très importants.

Au demeurant, cette moyenne n'apparaît que peu significative. Calculée sur trois évaluations seulement, elle ne prend pas en compte les délais intervenant en amont de la décision de lancer une évaluation. Normalement, ces délais auraient dû être réduits puisque le nouveau dispositif avait supprimé l'étape initiale du comité interministériel de l'évaluation, qui ralentissait considérablement la procédure. Cependant, cette suppression semble, tout au moins, dans les premiers moments du nouveau dispositif, n'avoir pas produit tous ses effets. Le CIME a bien pu être supprimé, le CIRE en a pris le relais.

**Des gains de temps peuvent certainement intervenir, mais la question du quantum reste posée.**

Pour certains, les **exigences de scientificité** constituent, de ce point de vue, une **contrainte difficilement contournable**. Sans ignorer la longueur inhérente à certaines opérations complexes, il ne faut pas en **surestimant cette variable** par rapport à **d'autres données**, qui peuvent **handicaper sérieusement la réactivité du système**, se résoudre au sentiment résigné que l'évaluation serait nécessairement un processus lourd, difficilement maniable et représenterait, *in fine*, un instrument certes théoriquement doté de toutes les vertus, mais pratiquement dénué d'efficacité.

Le CNE en évoque quelques-unes dans son dernier rapport d'activité. Il estime que jouent, dans l'allongement des délais, les facteurs suivants :

*« - Les travaux préparatoires peuvent prendre plusieurs mois afin que puissent être collectées les données nécessaires à l'évaluation, que puisse être réalisé l'état de l'art et, surtout, que puisse être appréciée la faisabilité de l'évaluation. Ce temps est indispensable sur des sujets complexes où les données sont souvent dispersées, les acteurs multiples et les concepts flous ;*

*- la mise en place d'une instance et la désignation d'un président d'instance ;*

*- le temps mis par le CNE pour formuler son avis : en pratique, les deux mois prévus par le décret de novembre 1998 se sont révélés*

*effectivement nécessaires, ne serait-ce que pour organiser des allers-retours avec le président de l'instance concernée et les rapporteurs ;*

*- le délai de réponse des administrations, dans le cadre de la procédure contradictoire instituée de manière novatrice en 1998 ;*

*- les délais matériels de publication du rapport.*

*- les délais d'appel d'offres européens, obligatoires pour engager les programmes d'études des instances, se révèlent bien souvent contradictoires, voire incompatibles avec l'objectif de réduction significative des délais, comme l'ont souligné la plupart des présidents lors de leur audition devant le Conseil national de l'évaluation. »*

### **3. Des projets d'évaluation peu pertinents**

**Il convient de tenir compte de ces observations qui, excepté pour les contraintes légales d'appel d'offres pointent, toutes, une forme de manque de moyens et de pratique de l'évaluation.**

Les analyses du CNE sur la qualité des projets soumis par les commanditaires en constituent une éloquente illustration. Il observe que :

*« parmi l'ensemble des projets dont il avait été saisi en 2000 :*

*- onze ont été abandonnés à la suite du désistement du ministère qui en avait formulé la demande ou faute d'un accord des autres administrations concernées... ;*

*- six ont été écartées par le CNE parce que leur contenu était insuffisamment élaboré ou leur opportunité non avérée ;*

*- treize ont été provisoirement différés parce que la mise au point du projet appelait des investigations et des approfondissements complémentaires (en particulier, le recueil de données préalables) ;*

*- six projets ont débouché sur une véritable commande d'évaluation. »*

Le CNE poursuit en estimant que :

*« ce bilan souligne la difficulté pour les ministères de passer d'une simple intention d'évaluer à un véritable projet d'évaluation. Faute de temps, de savoir-faire ou tout simplement de données, le travail de préparation reste souvent insuffisant. Les administrations ont du mal à rassembler les éléments de diagnostic, souvent épars et nombreux. Les projets*

*présentés souffrent de nombreuses imprécisions, quand ils ne se limitent pas à un libellé succinct. De façon plus générale, ces difficultés soulèvent la question du niveau de culture des administrations en matière d'évaluation. »*

Sa conclusion est sans ambiguïté :

*« ... les différents ministères ne consacrent pas assez de moyens propres (humains et financiers) à ces démarches interministérielles... »*

**Vos rapporteurs souhaitent prolonger les analyses du CNE en livrant leurs propres impressions au terme de leurs travaux.**

A leurs yeux, toute démarche interministérielle d'évaluation d'une politique publique est susceptible de se heurter, hormis aux difficultés inhérentes à tout projet d'évaluation :

- à **l'insuffisance des moyens disponibles**, les travaux internes étant prioritaires,

- à **l'insuffisance des données disponibles**, la logique de production statistique étant largement ministérielle,

- à **la réticence des pourvoyeurs de données à les rassembler** et à les fournir,

- à **la réticence des administrations à accepter de travailler avec d'autres acteurs**, y compris avec d'autres unités administratives,

### **L'analyse de la participation d'un service d'études et de recherches à la procédure interministérielle d'évaluation : la DARES**

Elle a également participé à des évaluations initiées par d'autres départements ministériels : l'évaluation des emplois jeunes dans le champ de la jeunesse et des sports (rapport publié en 2001) et l'évaluation des aides aux très petites entreprises (travaux en cours).

Les motivations de la DARES, lorsqu'elle recourt à ces procédures, semblent variables.

La décision de confier à une instance interministérielle l'évaluation de la loi quinquennale de 1993 peut se lire comme la volonté de se doter des moyens de produire des matériaux d'évaluation solides en appui au rapport du Gouvernement au Parlement prévu par la loi elle-même. Le caractère polymorphe de la loi qui comprenait plus de quatre-vingts articles portant sur des thèmes très différents laissait craindre que, faute d'une démarche d'évaluation très construite, le rapport du Gouvernement au Parlement soit sans grand intérêt évaluatif.

Le thème de l'évaluation des emplois aidés dans le secteur non marchand s'est imposé à la DARES pour d'autres raisons. A l'origine, la DARES avait suggéré au ministre d'évaluer, dans le cadre d'un groupe de travail interministériel, le programme « nouveaux services-emplois jeunes. Le caractère interministériel du programme plaidait en effet pour une évaluation elle-même interministérielle ; de plus, la loi créant ce dispositif prévoyait un rapport du Gouvernement au Parlement qu'il semblait là aussi utile d'alimenter par des éléments d'évaluation. Cette proposition a été élargie à l'ensemble des contrats aidés dans le secteur non marchand, incluant ainsi le programme « emplois jeunes » dans un ensemble plus vaste.

Le thème en cours d'évaluation, celui de l'externalisation de la mise en œuvre des politiques d'emploi, par nature, ne relève de la compétence d'aucun service du ministère en particulier. Il apparaît cependant très déterminant, à la fois dans l'analyse des conditions de mise en œuvre des politiques auprès des bénéficiaires finaux, mise en œuvre dont on a vu qu'elle pouvait influencer de façon importante sur les résultats finaux, comme dans celle des organisations du travail au ministère chargé de l'emploi. La perception par la DARES de l'intérêt de ce thème, son caractère éminemment politique et l'absence de compétences internes au ministère pour conduire l'évaluation, ont amené à en faire la proposition au titre du programme du Conseil national de l'évaluation.

**On observe que deux des trois évaluations interministérielles conduites par la DARES se sont inscrites dans le cadre d'un processus caractérisé par l'obligation légale de fournir au Parlement un rapport d'évaluation des dispositifs votés par lui.**

Ce type d'obligation paraît donc un élément décisif pour enclencher des pratiques d'évaluation.

Le recours à la procédure interministérielle semble, quant à lui, répondre à un besoin de partage de l'évaluation, soit que la politique étudiée soit de fait interministérielle, soit qu'une pluralité de points de vue administratifs soit jugée utile. Il n'est pas exclu non plus que l'inscription d'une évaluation dans le cadre de ces procédures réponde à des « besoins d'ordre hiérarchique » puisque, en théorie, le Premier ministre est alors concerné. L'importance politique d'un sujet ou d'éventuels désaccords entre ministères peuvent jouer pour actionner ces procédures.

**Interrogé sur la mise en œuvre des recommandations issues des travaux d'évaluation entrant dans les compétences du ministère lors des cinq dernières années, celui-ci reste assez évasif. Il cite néanmoins :**

- le rapport de la Commission du Plan et ses nombreuses recommandations sur la réduction du temps de travail, dont on sait que le nouveau Gouvernement s'est sensiblement écarté ;

- une partie des recommandations du rapport d'évaluation des contrats aidés dans le secteur non marchand, notamment celles consistant à fusionner les CES (Contrats emploi-solidarité) et les CEC (Contrats emploi consolidé) dans un dispositif unique adaptable aux cas individuels qui sont à l'étude à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

- les travaux d'évaluation de l'impact du passage dans un dispositif d'emploi ou de formation qui sont jugés avoir fortement influencé la conception des politiques, qui mettent désormais plus souvent l'accent sur les notions de parcours et d'accompagnement (Nouveau Départ puis PAP ; TRACE).

- Aide à la reprise d'activité des femmes
- Conventions de réduction du temps de travail
- Conventions de réduction du temps de travail
- Allègements de cotisations sociales
- Chômage partiel indemnisable
- Pré-retraites



- à la réticence des administrations à se rendre transparentes.

**Or, dans le système actuel, rien ne vient garantir que ces obstacles puissent être levés. C'est donc en partant de cet angle d'attaque qu'il convient de réformer ce système.**

### III. TIRER LES LEÇONS DE L'EXPÉRIENCE

On ne peut attribuer en totalité le semi-échec du système d'évaluation à des facteurs purement institutionnels. Toutefois, le défaut d'intérêt porté aux dispositifs successifs par ses animateurs potentiels est significatif. **Les modalités d'institutionnalisation mises en place n'étaient pas les bonnes.**

Mais, avant que d'en présenter les raisons, il convient de mettre en évidence **les défauts fonctionnels** qui ont affecté les travaux réalisés. Ils permettent d'esquisser par *a contrario* certaines recommandations-clefs pour le succès du développement de l'évaluation.

#### A. REMÉDIER À DES DÉFAUTS FONCTIONNELS

##### 1. Eviter les pièges de l'évaluation

Les travaux d'évaluation des politiques publiques doivent éviter certains pièges et, en particulier, l'écueil de « l'académisme ».

S'il est indispensable que les différents critères énoncés dans la première partie du présent rapport, qui forment une véritable déontologie, soient respectés, il faut aussi protéger l'évaluation contre ses travers quasi-naturels :

- le **décal excessif** des travaux a considérablement réduit l'intérêt des rapports et a affecté l'image de l'évaluation, considérée comme une activité marginale insusceptible de prendre place dans le processus de décision publique ;

- en parallèle, le **contenu très « académique »** des travaux et des rapports a, tout à la fois, **allongé les délais** et **renforcé le sentiment de l'existence d'un fossé entre les démarches d'évaluation et les réalités de la décision publique**, d'autant que les enseignements à tirer des évaluations n'apparaissent pas toujours clairement et se trouvaient « noyés » au sein de rapports souvent excessivement volumineux ;

- enfin, **le choix de sujets d'évaluation, un peu secondaires**, éloignés des principaux problèmes politiques du moment et se prêtant souvent mal à la définition de questions évaluatives précises semble, à la fois, avoir témoigné d'une **absence de volonté de soumettre à évaluation des sujets à forts enjeux** et avoir contribué à l'enlisement d'une procédure vouée à des **travaux sans retentissement**.

On peut en creux tirer de ces quelques « infirmités » des recommandations pratiques. L'**évaluation** des politiques publiques **doit faire la preuve de son utilité** en étant à la fois **réactive**, c'est-à-dire réalisée en bon temps pour être bien **intégrée au processus de décision publique**, **conclusive**, et pour cela déboucher sur des conclusions claires et suivies de recommandations facilement accessibles, et **stratégique**, ce qui suppose qu'elle porte sur des sujets qui ne soient pas systématiquement « confidentiels ».

## **2. Doter les « évaluateurs » des moyens nécessaires**

**Eviter les pièges de l'évaluation ne suppose pas seulement une attitude particulière des évaluateurs tournée vers l'objectif d'utilité de leurs travaux.** Il faut aussi réunir des **conditions facilitantes** : l'évaluation des politiques publiques a besoin de moyens.

Tous les acteurs de l'évaluation ne peuvent pas être permanents. Mais, s'il est dans l'ordre des choses que les instances d'évaluation soient des organes « *ad hoc* », les autres institutions doivent être conçues dans **la perspective d'un fonctionnement régulier**. La périodicité de leurs réunions doit être suffisante et elles doivent être dotées des **moyens administratifs nécessaires à un fonctionnement permanent**.

**Les organes intervenant dans le processus d'évaluation doivent par ailleurs disposer des crédits nécessaires.** L'évaluation ne saurait être conçue comme une activité de bénévoles à la participation de laquelle serait attachée, en soi, une gratification suffisante. Dans le système en vigueur, le mécanisme de financement des évaluations conduit à allouer aux instances d'évaluation des crédits (pour un montant oscillant entre 150 et 300 000 euros), mais le financement de l'évaluation n'en est pas pour autant satisfaisant : les membres des instances ne sont pas rémunérés, les effectifs du secrétariat de l'évaluation (les personnels du Commissariat général du Plan concernés) reçoivent une rémunération qui n'est pas attachée à leurs fonctions d'évaluation... Le financement de l'évaluation doit donc être clarifié et mis à niveau. Ce dernier effort est stratégique. Il doit **permettre l'émergence d'une offre d'évaluation indépendante, de bon niveau**.

Les **besoins de l'évaluation en moyens dépassent le seul domaine financier**. Les responsables du dispositif d'évaluation à tous les niveaux doivent **disposer des prérogatives nécessaires à l'accomplissement de leurs missions**.

Les difficultés d'accès aux informations nécessaires sont, en partie, à l'origine des délais excessifs des travaux d'évaluation.

## ***B. LA CLEF DU SUCCÈS : UNE INSTITUTIONNALISATION RÉUSSIE***

Vos rapporteurs estiment que des modalités d'institutionnalisation de l'évaluation dépend la dynamique de l'évaluation des politiques publiques. L'évaluation doit pouvoir bénéficier d'un cadre d'expression assurant sa dynamique. L'institutionnalisation de l'évaluation doit être à l'image d'un Etat idéal, démocratique et efficace.

### **1. Les impasses d'une évaluation bureaucratique**

Si les défauts de fonctionnement de l'évaluation ont joué dans son insuccès, les **malfaçons institutionnelles des différents systèmes mis en place** paraissent avoir, en la matière, une responsabilité primordiale. Quelques recommandations qu'on fasse pour asseoir l'utilité des travaux d'évaluation des politiques publiques, elles n'auraient qu'une portée incertaine si les modes d'institutionnalisation choisis n'étaient pas appropriés.

Sur ce plan, plusieurs enseignements apparaissent clairement. On peut les résumer par le constat qu'**un dispositif d'évaluation à tonalité bureaucratique**, qui est un **non-sens au regard des objectifs que poursuit l'évaluation des politiques publiques**, est voué à l'échec.

Il ne s'agit pas ici d'incriminer les membres du CNE. Mais, en dépit de leurs compétences et de leur déontologie, leur action était destinée à ne pas connaître le succès.

**Les modalités de saisine du CNE offrent une illustration de cette malfaçon originelle.**

L'article 4 du décret de 1998 attribue le droit de saisine aux « organismes » suivants : Premier ministre, les ministres, le Conseil d'État, la Cour des comptes, le Conseil économique et social, le Médiateur de la République, ainsi que les collectivités territoriales, pour les politiques qu'elles mènent, et les associations d'élus mentionnées à l'article 3, c'est-à-dire aux associations représentatives des élus locaux. Par ailleurs, le CNE a estimé pouvoir se saisir lui-même, latitude dont il n'a usé qu'une fois sur le thème du transport combiné.

Mais, le **Parlement se voit dénier tout droit de saisine**, déni qui représente une véritable **anomalie démocratique**. Le Parlement n'est pas même habilité à user de la procédure prévue par l'article 6 du décret qui dispose que :

*« Le conseil national peut être consulté par les administrations de l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs sur toute question méthodologique relative à la conduite d'une évaluation. »*

On pourrait certes se féliciter de l'ouverture du droit de saisine hors la sphère de l'exécutif dans le dispositif d'évaluation en vigueur, mais, force est d'observer que **certains titulaires du droit de saisine n'en ont jamais réellement usé**. Il en va ainsi pour de nombreux ministères, mais également pour le Conseil économique et social<sup>1</sup>, pour les collectivités territoriales et, selon toute apparence, pour les associations d'élus et pour la Cour des comptes.

On a indiqué que cette situation pouvait, dans certains cas, s'expliquer par des **réticences à voir un organisme considéré comme un éventuel concurrent s'affirmer** sur la scène de l'évaluation des politiques publiques. Mais, d'autres explications doivent être envisagées, soit que les titulaires du droit de saisine aient pu craindre que les évaluations réalisées par le CNE seraient susceptibles de se retourner contre eux, soit encore que le CNE soit jugé trop lointain et inaccessible. En toute hypothèse, l'expérience démontre le bien-fondé d'une approche de strict bon sens : l'évaluation des politiques publiques est destinée à l'échec si ses commanditaires n'y trouvent pas d'intérêt.

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner que **l'analyse**, réalisée par le CNE, des saisines soumises par les ministères ait débouché sur le constat d'**une sorte d'échec, voire de détournement de la procédure**.

Ainsi, le CNE attribue l'abandon de nombreuses saisines soit à *une réticence des ministères qui n'étaient pas à l'origine de la demande et ne souhaitaient pas y être engagés*, soit à *un désintérêt de ceux-la mêmes qui avaient proposé le sujet, voire une préférence des ministères pour mener eux-mêmes l'évaluation concernant leur département ministériel*.

**Cette analyse vient totalement conforter les appréciations de vos rapporteurs sur la très faible appétence des ministères pour le dispositif interministériel.**

Il semble aussi constituer une **sorte d'aveu d'échec du CNE à imposer aux administrations son propre programme d'évaluation**. A cet égard, la seule occurrence d'autosaisine du CNE, si elle fut significative d'une volonté de dépasser les réticences ministérielles, a constitué une initiative trop isolée.

Mais il y a plus, et le CNE va jusqu'à estimer que **certains ministères se livrent** souvent à une **instrumentalisation de la procédure à**

---

<sup>1</sup> *Il est, dans ces conditions, assez surprenant que le rapport de la MEC place le Conseil économique et social au centre du dispositif d'évaluation qu'il préconise.*

**des fins éloignées des objectifs théoriques de l'évaluation.** En ce sens, il indique :

*« les ministères transversaux (budget, fonction publique, intérieur) s'intéressent à l'évaluation et en sont volontiers demandeurs mais, souvent, davantage pour susciter des démarches qui concernent les ministères « dépensiers » ou les « autres » administrations que pour soutenir des projets où leur propre action serait évaluée. »*

## **2. Assurer la vitalité de l'évaluation des politiques publiques**

Pour vos rapporteurs, **il apparaît primordial, pour la vitalité du processus, que l'évaluation des politiques publiques soit institutionnalisée de sorte que ses « publics » naturels soient totalement impliqués.** Il faut insister quelque peu sur les deux branches de cette proposition fondamentale, puisque chacune d'entre elles est porteuse de recommandations pratiques stratégiques.

### *a) Ouvrir l'évaluation à ses publics naturels*

**S'agissant des « publics » naturels** de l'évaluation, la considération des objectifs de l'évaluation des politiques publiques dans un régime politique démocratique emporte une réponse qui aurait dû, de longue date, aller de soi. **Les pouvoirs publics sont concernés au premier chef, le Gouvernement**, ce qui a toujours été admis, mais aussi **le Parlement**, ce qui a toujours été omis. Il importe donc de réparer cette anomalie grossière, dans la perspective d'instaurer un système d'évaluation des politiques publiques réellement démocratique.

Plus encore, **l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques doit être l'occasion d'un approfondissement démocratique.**

Vos rapporteurs suggèrent **deux mesures** à cet effet.

Dans une démocratie représentative, il est de règle et souhaitable que la majorité parlementaire prenne les décisions dans le respect des principes constitutionnels et sauf l'exception des domaines couverts par le référendum.

En revanche, il est sain que les activités ne relevant pas de cette responsabilité politique, en particulier l'appréciation des décisions et politiques publiques, soient partagées afin que le débat public soit clair et que les citoyens puissent échapper au sentiment d'un pouvoir confisqué.

**Ces considérations conduisent à souhaiter que l'opposition parlementaire et les citoyens soient associés à la procédure d'évaluation des politiques publiques.**

Cette dernière proposition n'a pas pour effet d'instituer une procédure inspirée de la démocratie, directe, qui nécessiterait d'ailleurs une révision de la Constitution.

Il s'agit de **rendre la démocratie plus participative en garantissant un haut degré de transparence des politiques publiques**. Cet objectif semble correspondre aux aspirations des citoyens. Sans décalquer les dispositions du projet de Constitution européenne qui entendent répondre à cette aspiration, on peut du moins s'en inspirer.

#### **PROJET DE CONSTITUTION EUROPÉENNE ET DÉMOCRATIE PARTICIPATIVE**

Le projet de Constitution européenne comportait initialement deux articles, qu'on peut juger innovants à l'aune des « habitudes franco-françaises ».

L'**article 46** mettait en place un mécanisme proche de ceux associés aux procédures de démocratie directe.

##### **« Article 46: Principe de la démocratie participative**

- 1. Les institutions de l'Union donnent, par les voies appropriées, aux citoyennes et citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaître et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'Union.*
- 2. Les institutions de l'Union entretiennent un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile.*
- 3. En vue d'assurer la cohérence et la transparence des actions de l'Union, la Commission procède à de larges consultations des parties concernées.*
- 4. La Commission peut, sur initiative d'au moins un million de citoyens de l'Union issus d'un nombre significatif d'États membres, être invitée à soumettre une proposition appropriée sur des questions pour lesquelles ces citoyens considèrent qu'un acte juridique de l'Union est nécessaire aux fins de l'application de la Constitution. La loi européenne arrête les dispositions relatives aux procédures et conditions spécifiques requises pour la présentation d'une telle initiative citoyenne. »*

Cet article, qui reconnaissait le principe d'initiative citoyenne, notion à différencier du principe d'adoption citoyenne des lois de l'Union, a été *in fine* modifié avec la suppression de la partie relative à l'exercice concret de cette initiative. Seul demeure l'énoncé des principes qui fondaient cette initiative.

Quant à l'**article 49**, il traite de la transparence des travaux des institutions de l'Union.

##### **« Article 49: Transparence des travaux des institutions de l'Union**

1. *Afin de promouvoir une bonne gouvernance, et d'assurer la participation de la société civile, les institutions, les organes et les agences de l'Union œuvrent dans le plus grand respect possible du principe d'ouverture.*
2. *Le Parlement européen siège en public, ainsi que le Conseil des ministres lorsqu'il examine et adopte une proposition législative.*
3. *Toute citoyenne ou tout citoyen de l'Union ou toute personne physique ou morale résidant ou ayant son siège statutaire dans un État membre dispose d'un droit d'accès aux documents des institutions, des organes et des agences de l'Union, quelle que soit la forme dans laquelle ils sont produits, dans les conditions prévues dans la Partie III.*
4. *La loi européenne fixe les principes généraux et les limites qui, pour des raisons d'intérêt public ou privé, régissent l'exercice du droit d'accès à de tels documents.*
5. *Chaque institution, organe ou agence visé au paragraphe 3 arrête dans son règlement intérieur des dispositions particulières concernant l'accès à ses documents, en conformité avec la loi européenne visée au paragraphe 4. »*

Cet article consacre un droit d'accès extrêmement large dont chaque institution devra, dans son règlement intérieur, respecter le principe. Si l'on se réfère aux réticences des administrations à fournir les informations demandées par les parlementaires qu'on observe fréquemment en France, on peut espérer que cette disposition ambitieuse soit respectée, en pratique, par les institutions européennes et qu'ainsi celles-ci montrent la voie à nos propres administrations.

**Dans le cadre constitutionnel français**, il est envisageable de **mettre en œuvre une association des citoyens aux procédures d'évaluation des politiques publiques** et leur institutionnalisation doit être l'occasion d'accomplir cette entreprise, souhaitable pour vos rapporteurs.

Elle devrait se traduire par la **présence dans les organes chargés de l'évaluation de représentants de la société civile** choisis en fonction des différents domaines couverts par ces organes. **En outre, un droit de saisine serait ouvert aux citoyens** sous des conditions formelles et matérielles précisément définies. Les saisines devraient comporter un nombre suffisant de signataires (500 000) et un questionnement évaluatif précis.

*b) Créer les conditions d'une forte implication des demandeurs d'évaluation*

**Une fois les « publics » naturels de l'évaluation intégrés au dispositif d'évaluation, il faut encore créer les conditions de leur implication effective.**

Certaines d'entre elles ont déjà été évoquées. La pleine intégration du Parlement dans l'architecture future du système d'évaluation des politiques publiques, la reconnaissance des droits de l'opposition parlementaire à participer à ce processus, ainsi que l'extension de celui-ci en direction des citoyens devraient contribuer à donner sa dynamique à l'évaluation.

En outre, l'attribution de moyens administratifs propres aux acteurs de l'évaluation et la définition des prérogatives nécessaires à leur mission permettraient d'éviter les risques d'enlisement toujours envisageables quand ces conditions ne sont pas réunies.

Mais, une **pleine implication des « publics »** de l'évaluation des politiques publiques passe aussi par une **architecture institutionnelle qui leur permette de participer effectivement aux processus d'évaluation.**

Dans cette perspective, **les formules d'organisation de l'évaluation recourant à une autorité éminente** chargée d'animer le système d'évaluation **doivent laisser la place à des schémas plus décentralisés permettant d'impliquer effectivement les demandeurs d'évaluation.**

Une série de considérations motivent cette proposition.

Il faut d'abord considérer que la **demande d'évaluation ne peut être pleinement satisfaite par la seule attribution d'un droit de saisine.** Pour que celui-ci puisse s'exprimer dans de bonnes conditions, et pour que l'évaluation soit réellement appropriée, **il faut que la demande d'évaluation soit participative. Le droit de saisine doit donc être doublé d'une contribution effective de ses titulaires aux organes jouant un rôle actif dans le processus d'évaluation.** Or, celle-ci ne peut intervenir dans le cadre d'une architecture trop centralisée.

En outre, **la grande variété des questions posées par les politiques publiques suppose une certaine familiarité des acteurs de l'évaluation avec les différentes politiques.** Il est difficile d'imaginer qu'un organisme unique central puisse présenter cette propriété.

Ainsi, **vos rapporteurs proposent de rompre avec les modèles d'organisation** de l'évaluation des politiques publiques **mis en œuvre**, en France, **jusqu'à présent**, qui ont obéi à un schéma « sommet-base », pour privilégier une architecture de l'évaluation en « toile d'araignée ». Dans chacun des essais réalisés jusqu'alors, le rôle de « clef de voûte » de l'évaluation a été confié à une autorité centrale, dont le CNE représente l'expression actuelle. On ne peut ignorer le rôle important des instances d'évaluation, qui permettent, en théorie, dans le dispositif, de prendre en compte les exigences de pluralisme et d'adapter les dispositifs d'évaluation en fonction des questions posées.



En dépit d'une certaine diversification, les instances d'évaluation animées par le CNE sont cependant restées marquées par une sur-représentation de la sphère administrative et par une sous-représentation citoyenne.

### Composition des différentes instances, selon l'origine de leurs membres

	Administration	Experts	Elus, représentant du monde économique et social et du monde associatif	TOTAL
1. Politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine	9	9	3	21
2. Programme « Nouveaux services/emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports	8	9	4	21
3. Mesures d'aides aux emplois du secteur non marchand	7	6	2	15
4. Politique de lutte contre le sida	8	8	1	17
5. Logement social dans les DOM	8	6	1	15
6. Formation continue des agents de l'État	15	9	1	25
7. Politiques de développement rural	13	4	9	26
8. Politique de contrôle-sanction en matière de sécurité routière	8	7	1	16
9. Fonds structurels et politiques régionales	9	4	4	17
10. Service public des déchets ménagers	8	4	5	17
11. Aides aux très petites entreprises	5	7	6	18
12. Contractualisation des universités	12	5	3	19
12. Recours à des opérateurs externes en matière de politiques d'emploi	8	4	3	16
<b>TOTAL</b>	<b>118</b>	<b>82</b>	<b>43</b>	<b>243</b>
<b>En %</b>	<b>48</b>	<b>34</b>	<b>18</b>	<b>100</b>

N.B. Les effectifs recensés dans ce tableau ne comptabilisent pas les chargés de mission du Commissariat général du plan ni les rapporteurs attachés au CGP. Sont seulement prises en compte les personnes « extérieures » qui participent volontairement aux instances.

*Source : CNE – Rapport d'activité 2000-2002*

Cette situation n'est pas satisfaisante. Si les administrations concernées ont eu tout loisir de s'exprimer, les « cibles » des politiques évaluées ont été insuffisamment associées à des instances d'évaluation des politiques publiques dont elles sont pourtant les premiers usagers et, le plus souvent, les premiers financeurs.

### Les « acteurs » des politiques évaluées

	<b>Administrations concernées</b>	<b>Cibles de la politique évaluée</b>
1. Politique de préservation de la ressource en eau destinée à la consommation humaine	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'intérieur</li> <li>- Ministère du budget</li> <li>- Ministère de l'environnement</li> <li>- Ministère de l'agriculture</li> <li>- Ministère de l'équipement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individus (consommateurs)</li> <li>- Communes</li> <li>- Délégués de service public</li> <li>- Services déconcentrés de l'Etat</li> <li>- Agences de l'eau</li> </ul>
2. Programme « Nouveaux services/emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de la jeunesse et des sports et son réseau associatif</li> <li>- Ministère de l'emploi et de la solidarité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individus (jeunes)</li> <li>- Collectivités locales</li> <li>- Associations</li> <li>- Employeurs</li> </ul>
3. Mesures d'aides aux emplois du secteur non marchand	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'emploi et de la solidarité</li> <li>- Ministère du budget</li> <li>- Divers ministères impliqués dans la mise en œuvre des dispositifs (éducation nationale...)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individus (variable selon les mesures : jeunes, publics peu qualifiés...)</li> <li>- Organismes employeurs</li> </ul>
4. Politique de lutte contre le sida	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'emploi et de la solidarité</li> <li>- Ministère de l'éducation nationale</li> <li>- Ministère de la justice</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individus (en particulier personnes séropositives ou malades)</li> <li>- Services déconcentrés de l'Etat</li> </ul>
5. Logement social dans les DOM	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer</li> <li>- Secrétariat d'Etat au logement</li> <li>- Ministère de l'économie et des finances</li> <li>- Ministère de l'emploi et de la solidarité</li> <li>- Ministère délégué à la ville</li> <li>- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ménages</li> </ul>
6. Formation continue des agents de l'État	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de la fonction publique</li> <li>- Ministère de l'économie et des finances (budget et douanes)</li> <li>- Ministère de la justice (administration pénitentiaire)</li> <li>- Ministère de l'intérieur (police nationale et services des préfectures)</li> <li>- Fonction publique hospitalière</li> <li>- Ministère de l'équipement</li> <li>- Ministère de l'agriculture</li> <li>- Ministère de l'éducation nationale</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Individus (agents de l'Etat)</li> </ul>

7. Politiques de développement rural	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'agriculture</li> <li>- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement</li> <li>- Ministère de l'intérieur</li> <li>- Ministère de l'équipement</li> </ul>	- Territoires ruraux
8. Politique de contrôle-sanction en matière de sécurité routière	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'équipement (délégation interministérielle à la sécurité routière)</li> <li>- Ministère de l'intérieur (police et préfectures)</li> <li>- Ministère de la justice</li> <li>- Ministère de la défense (gendarmerie)</li> </ul>	- Individus (usagers de la route)
9. Fonds structurels et politiques régionales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère des affaires européennes</li> <li>- Ministère de l'économie et des finances (budget, comptabilité publique)</li> <li>- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement</li> <li>- Ministère de l'intérieur</li> </ul>	- Régions
10. Service public des déchets ménagers	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'intérieur</li> <li>- Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie</li> <li>- Ministère de l'environnement</li> <li>- Ministère de l'agriculture</li> <li>- Ministère de l'équipement</li> <li>- Ministère de la santé</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Agents économiques, émetteurs de déchets</li> <li>- Service de collecte et de traitement des déchets</li> </ul>
11. Aides aux très petites entreprises	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie</li> </ul>	- Très petites entreprises
12. Contractualisation des universités	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'éducation nationale</li> <li>- Ministère de la recherche</li> </ul>	- Universités
13. Recours à des opérateurs externes en matière de politiques d'emploi	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'emploi et de la solidarité</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Service déconcentrés du ministère de l'emploi</li> <li>- Etablissements publics</li> </ul>
14. Transport combiné rail/route	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'environnement</li> <li>- Ministère de l'équipement</li> </ul>	- Agents économiques (chargeurs, transporteurs)
15. Etude de faisabilité d'une évaluation des politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ministère de l'emploi et de la solidarité</li> <li>- Ministère de l'éducation nationale</li> <li>- Ministère de la jeunesse et des sports</li> <li>- Ministère de la justice</li> <li>- Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer</li> <li>- Délégation interministérielle à la ville...</li> </ul>	- Individus (notamment personnes en difficulté)

Source : CNE – Rapport d'activité 2000-2002.

Quand bien même les instances seraient plus représentatives, ce qui est souhaitable, **la désignation d'un collègue d'experts comme clef de voûte du dispositif doit être considérée comme de nature à priver celui-ci d'un enracinement adapté au paysage administratif et à une évaluation participative.**

Les propositions visant à substituer au CNE, une autorité administrative indépendante unique et centrale, chargée de missions analogues, prolongeraient le système actuel. L'instauration d'une « Instance nationale de l'évaluation », à la composition inspirée de celle du Conseil Constitutionnel, serait équivalente à une sorte de **mise en majesté du CNE** à travers la **reconnaissance juridique formelle de l'indépendance** du nouvel organisme et les **hautes fonctions des personnalités dotées du pouvoir de nomination** de ses membres (Président de la République, Présidents des assemblées).

La consécration de l'indépendance de cet organisme n'est en rien critiquable mais elle ne ferait que mettre le droit en accord avec les faits, le CNE étant déjà, en pratique, une instance indépendante.

L'instance dont la création est envisagée ne serait réellement différente du CNE que sous l'angle de la position éminente des autorités dotées de la compétence de nomination. Cette configuration est certes de nature à conférer à l'instance une autorité éminente. Au demeurant, complément et conséquence quasi-naturels de cette autorité, l'Instance, même si le Premier ministre et les Présidents de chaque assemblée pourraient la saisir, déterminerait elle-même son programme.

**Cette dernière suggestion illustre les limites fondamentales de propositions de cette nature.**

On observera d'abord que, dans les faits, l'existence d'un organisme national d'évaluation n'a pas fait la preuve de son efficacité au regard de la nécessaire promotion de l'évaluation des politiques publiques. On doit encore relever que **l'expérience montre que les « évaluations », qu'il s'agisse de vraies évaluations de politiques publiques ou de rapports d'information sur tel aspect de la gestion publique, dès lors qu'elles sont réalisées en « free lance » par des organismes sans lien organisé avec le circuit de la décision publique, n'ont que peu de suites.**

**Le dispositif institutionnel de l'évaluation des politiques publiques doit favoriser une évaluation utile et efficace. Ces deux objectifs commandent un choix d'organisation qui permette à la demande d'évaluation d'être pleinement active et qui favorise l'intégration de l'évaluation dans le processus courant de l'action publique.**

### 3. Les propositions institutionnelles de vos rapporteurs

Le système d'évaluation doit être conçu, d'un point de vue organique, à partir de ces options. Par rapport au schéma en vigueur, qui privilégie le rôle de deux aréopages d'expertise, le CNE d'une part, organe permanent, et les instances d'évaluation d'autre part, organes *ad hoc*<sup>1</sup>, il apparaît souhaitable d'intercaler un échelon supplémentaire. Celui-ci devrait permettre d'associer effectivement les différentes parties intéressées à l'évaluation à son animation.

Cette volonté, ainsi que l'objectif de banaliser l'évaluation suppose que cet échelon ne soit pas monolithique. Il ne doit pas être conçu comme une clef de voûte du mécanisme, mais comme un ensemble de rouages situés à proximité des différents centres d'action publique.

#### *a) Instituer des Commissions de l'évaluation*

Vos rapporteurs souhaitent donc que des Commissions de l'évaluation soient créées, qui **exerceraient la partie des compétences aujourd'hui attribuées au CNE correspondant à son rôle d'animateur de l'évaluation**. Ces Commissions couvriraient **chacune un domaine particulier de l'action publique**. Il s'agirait ainsi de rendre plus systématique une approche déjà observable au terme de laquelle, dans plusieurs domaines de l'action publique (politique de la Ville avec le Comité national d'évaluation de la politique de la Ville, créé le 11 février 2002, Haut Conseil pour l'avenir de l'assurance-maladie, etc.), des organismes chargés de l'évaluation d'une politique ou de programmes ont pu être créés. **Le nombre de ces Commissions de l'évaluation se déduirait d'un découpage, par grands domaines, de l'action publique. Il resterait modéré pour ne pas nuire à la lisibilité du dispositif.**

La **composition** de ces Commissions serait dictée par le souci d'**assurer leur pluralisme**. Ces Commissions n'ont pas vocation à être des enceintes de délibération politique. Toutefois, le Parlement doit être pleinement intégré au dispositif. Il y serait donc associé dans des conditions telles que l'opposition puisse participer aux travaux des Commissions. A cet effet, trois membres seraient délégués par l'Assemblée Nationale et le Sénat, choisis parmi les parlementaires ou non, dont un par chaque assemblée, à la convenance de l'opposition. Six personnalités qualifiées et six membres nommés par l'exécutif complèteraient l'effectif des Commissions.

Le **rôle** des Commissions serait celui aujourd'hui exercé par le Conseil National de l'Evaluation, excepté pour les fonctions confiées à la Haute Autorité de l'Evaluation (v. *infra*). Les Commissions seraient chargées d'animer et de piloter le dispositif d'évaluation. Elles ne procéderaient pas

---

<sup>1</sup> *Le pilotage opérationnel de chaque projet évaluatif serait assuré par des instances d'évaluation comme aujourd'hui.*

directement aux différentes évaluations, dont la charge incomberait aux **instances d'évaluation**, conformément à un schéma obéissant aux « bonnes pratiques » de l'évaluation.

Les Commissions nommeraient des membres des instances d'évaluation en respectant des critères définis, assurant le pluralisme et la qualité de leurs travaux. Les rapports des instances seraient systématiquement publiés mais il appartiendrait aux Commissions de les discuter, d'en commenter les conclusions et d'établir leurs propres recommandations. Plutôt que d'exclure *a priori* l'expression d'opinions dissidentes, il convient, au contraire, de garantir que celles-ci pourront librement s'exprimer à la demande des membres désireux de les formuler.

**Les conditions de saisine des Commissions doivent permettre à l'évaluation d'être largement accessible dans la limite de considérations pratiques.** Les saisines seraient directement traitées par les Commissions d'évaluation.

Celles-ci pourraient s'autosaisir, mais dans des proportions permettant aux autorités dotées de la capacité de saisine de voir aboutir leurs demandes. La saisine des Commissions serait largement ouverte, à l'exécutif (Président de la République, Premier Ministre, ministres), au Parlement (Présidents des assemblées, des commissions permanentes et des délégations parlementaires), au Conseil économique et social, au Conseil d'Etat et à la Cour des comptes, aux organisations syndicales nationales représentatives et au peuple, sous la condition de réunir 500.000 signatures.

Les Commissions exerceraient un « filtrage » des saisines en fonction de la qualité des projets évaluatifs soumis à elles, d'une hiérarchie des priorités établie en fonction des enjeux qualitatifs et quantitatifs des projets et de leur charge de travail. Un recours pourrait cependant être exercé, en cas de refus.

Une fois le programme annuel arrêté, celui-ci devrait être mené à bien dans l'année, ce qui devrait permettre d'asseoir l'utilité des évaluations. Cette contrainte suppose que les Commissions soient dotées des moyens nécessaires et que ceux-ci puissent être délégués aux instances d'évaluation constituées par elles. Des moyens en personnel, financiers et les prérogatives nécessaires à tout travail d'évaluation (notamment en termes d'accès aux documents et données pertinents) devront leur être garantis.

La création des Commissions de l'évaluation se traduirait par la suppression du Conseil national de l'Evaluation. Pour autant, une partie de ses fonctions actuelles ne serait pas dévolue aux Commissions de l'évaluation.

Pour cette raison, mais aussi parce que l'évaluation appelle l'existence d'un superviseur, vos rapporteurs recommandent la création d'une Haute Autorité de l'Evaluation.

*b) Créer une Haute Autorité de l'Evaluation*

L'institution d'une Haute Autorité de l'Evaluation répond à plusieurs préoccupations, qui doivent être prises en compte pour dessiner son organisation.

(1) Promouvoir les « bonnes pratiques » de l'évaluation

A cet effet, plusieurs compétences seraient attribuées à la Haute Autorité :

- **la Haute Autorité aurait pour première compétence d'assurer le développement des méthodes**, en faisant progresser les connaissances et en agissant auprès de l'ensemble des acteurs concernés par l'information et la contribution à la formation à l'évaluation. Dans ce dernier domaine, il n'appartiendrait pas à la Haute Autorité de dispenser elle-même la formation à l'évaluation, mais elle devrait agir par influence auprès des divers publics intéressés et par recensement des besoins et de l'offre de formation.

- **deuxième compétence** de la Haute Autorité, il lui appartiendrait **d'évaluer les évaluations. La « Haute Autorité » évaluerait les évaluations rendues publiques**, ce qui serait notamment le cas pour les évaluations réalisées dans le cadre du dispositif national d'évaluation, **ainsi que celles soumises à son appréciation par le commanditaire de l'évaluation ; elle pourrait**, en outre, **être saisie par le Gouvernement ou par le Parlement des évaluations** qui, **bien que non publiées, seraient mentionnées** dans le cadre des débats publics **comme fondant une décision ou une politique publique**. Cette mission ne consisterait pas à juger au fond les évaluations mais à exercer une sorte de certification après vérification de la qualité des méthodes employées.

- **dernière compétence** dévolue à la Haute Autorité, celle-ci **garantirait la déontologie des évaluations**.

La Haute Autorité interviendrait, le cas échéant, pour alerter sur les défaillances manifestes des prestataires d'évaluation. Elle pourrait noter les évaluateurs, ces appréciations devant intervenir dans le choix des animateurs de l'évaluation et, le cas échéant, dans les choix d'allocation de moyens financiers aux différentes composantes de l'offre d'évaluation.



## (2) Favoriser l'efficacité de l'évaluation

L'efficacité de l'évaluation doit être garantie à ses différentes étapes, pendant son déroulement et au stade de ses suites. Le **déroulement des évaluations** peut s'accompagner de difficultés de tous ordres, de méthode ou d'accès aux données pertinentes. La Haute Autorité pourrait être saisie pour contribuer, par son influence, à régler ces difficultés. On a déjà évoqué un chef de saisine avec la possibilité offerte aux commanditaires dont les demandes seraient refusées par les Commissions de se pourvoir devant la Haute Autorité. Celle-ci pourrait, en outre, intervenir pour trancher des questions de méthode et des problèmes d'accès aux données nécessaires aux évaluations. L'expérience montre que ces derniers problèmes peuvent handicaper sérieusement les processus d'évaluation. Un cadre juridique devrait intervenir sur ce sujet pour favoriser la prévention des difficultés que pose souvent l'accès aux données. Toutefois, le recours à un organisme indépendant et doté d'une réelle autorité peut s'avérer utile.

Enfin, la **Haute Autorité de l'Evaluation** devra jouer un rôle, une fois les évaluations réalisées, afin de contribuer à leur efficacité. Celle-ci dépend de deux variables-clefs : **la lisibilité des travaux d'évaluation**, qui suppose, en particulier, une certaine centralisation pour remédier aux effets de pertes de visibilité que pourrait engendrer l'institutionnalisation déconcentrée préconisée par vos rapporteurs, et afin qu'un compendium régulier de l'ensemble des travaux d'évaluation soit accessible ; **le suivi des suites données aux évaluations**. Ce dernier devrait être effectué au premier chef par les Commissions de l'évaluation. Mais, afin d'inciter ces dernières à exercer leur vigilance, dans un domaine qui risque d'être négligé, mais aussi pour couvrir plus complètement le champ des évaluations, qui dépasse les seuls travaux des Commissions, il apparaît utile de confier à la Haute Autorité le soin de recenser systématiquement l'état des suites réservées aux recommandations des différents d'évaluation.

## (3) Garantir l'influence de la Haute Autorité

Pour être exercées convenablement, ces différentes missions doivent être portées par un collègue regroupant des membres dotés d'une autorité incontestable et d'une indépendance totale.

Le nombre des membres de la Haute Autorité devrait être choisi afin de concilier la réunion des compétences diversifiées qui seront nécessaires à un bon exercice de ses missions et l'indispensable unité de son collègue.

Il n'est pas à exclure que ses membres soient nommés par les plus hautes autorités de l'Etat (Président de la République, de l'Assemblée Nationale et du Sénat), mais, afin que la réputation d'indépendance de la Haute Autorité soit entière, il est recommandable que ces nominations

interviennent, au moins pour une partie d'entre elles, sur proposition d'organismes indépendants, actifs dans les champs de compétences requises par l'évaluation. On peut songer à l'Académie des Sciences, au Conseil d'Etat, au Conseil national des Universités...

Enfin, la Haute Autorité devra disposer, comme les autres acteurs de l'évaluation, de tous les moyens, financiers, administratifs et juridiques, nécessaires à l'exercice de ses fonctions.

Un correspondant-évaluation devra lui être désigné dans chaque ministère afin de favoriser son action.

## CONCLUSION :

### PRINCIPALES CONSTATATIONS ET RECOMMANDATIONS DES RAPPORTEURS

I. Vos rapporteurs veulent d'emblée **souligner l'importance des enjeux** qui s'attachent à la promotion de **l'évaluation des politiques publiques**.

La réforme de l'Etat est, de longue date, un objectif politique majeur dont le principe, à défaut des modalités, est consensuel. L'évaluation des politiques publiques a trop souvent été considérée comme un élément, parmi d'autres, de ce projet sans cesse évoqué mais trop parcimonieusement mis en œuvre. Dans le présent rapport, la diffusion de l'évaluation, comme élément essentiel de toute réforme de l'Etat, est considérée à la fois comme une composante et comme un instrument de celle-ci.

**En tant que telle**, l'acclimatation réussie de l'évaluation des politiques publiques représenterait une **novation majeure** pour notre système politico-administratif. Elle ne peut intervenir qu'au prix d'une victoire sur les nombreuses forces qui lui font obstacle. Son premier apport doit être, plus encore que de hausser le niveau cognitif de l'action publique, de renforcer le fonctionnement de la démocratie en conférant aux décisions publiques un caractère plus transparent et participatif.

Sans qu'ils soient exclusifs, les liens entre le développement de l'évaluation des politiques publiques et la réforme de la « constitution financière » de la France qui a abouti à l'adoption de la LOLF doivent être mis en avant.

Avec la LOLF, l'évaluation acquiert en même temps qu'une consécration juridique constitutionnelle, le statut d'« ardente obligation » pour l'administration, dont les instruments de pilotage doivent être adaptés au nouveau contexte de gestion publique, mais, surtout, pour le Parlement qui devra démontrer sa propre capacité à évaluer les performances de l'action publique, notamment en adoptant une approche critique à l'égard des programmes et rapports de performances qui lui seront présentés par le Gouvernement. La LOLF peut favoriser ce renouveau du rôle du Parlement. Elle ne le dispensera pas d'entreprendre les efforts nécessaires. Le système d'évaluation des politiques publiques, que le rapport recommande d'institutionnaliser, sera en tout cas un instrument utile au Parlement.

II. Si l'évaluation des politiques publiques a jusqu'à présent connu plutôt l'échec que le succès, c'est, selon **vos rapporteurs**, en raison des modalités inadaptées de son **institutionnalisation**. Celle-ci leur semble être le **facteur déterminant de tout développement satisfaisant** de l'évaluation.

Les moyens consacrés à l'évaluation des politiques publiques ont été développés. Mais, dans l'ensemble, ils n'ont pas efficacement contribué à l'essor de l'évaluation.

A. L'évaluation a été développée à plusieurs niveaux sans qu'on puisse réellement parler, à ces niveaux, d'institutionnalisation de l'évaluation. Les ressources ainsi déployées n'ont que peu fait progresser l'évaluation.

Au niveau des **ministères**, l'évaluation est devenue une préoccupation et a été très largement vulgarisée. Cette préoccupation a fait naître soit de nouvelles missions confiées à des structures existantes (inspections, services), soit de nouvelles entités positionnées dans la structure hiérarchique des départements ministériels ou en dehors (Haut conseil de l'évaluation de l'école par exemple). Vos rapporteurs observent d'abord que ce **processus est parfaitement légitime** mais regrettent aussi, d'une part, qu'il se soit déroulé sans qu'une stratégie cohérente ne vienne l'inspirer, en dépit des travaux consacrés à l'évaluation par le Comité interministériel à la réforme de l'Etat, et, d'autre part, que son apport à l'évaluation des politiques publiques soit resté très limité. Sauf exceptions, généralement identifiables dans les évaluations réalisées par les organes placés à la périphérie des ministères, ceux-ci réalisent des travaux que leurs caractéristiques principales conduisent à ranger dans la catégorie des « auto-évaluations ». De telles réalisations, qui n'offrent que très peu de garanties de qualité pour leurs commanditaires (quasi-exclusivement, les ministres) ne peuvent, par nature, contribuer à la promotion de l'évaluation des politiques publiques, au sens du présent rapport. Ces derniers constats mis en regard de la situation de **quasi-monopole de l'expertise par l'exécutif posent la question des moyens d'optimiser les ressources attribuées à celui-ci**.

**Vos rapporteurs souhaitent un meilleur partage de ces ressources.** Ils invitent à ce que des décisions soient enfin prises à cet effet et rappellent à ce propos que **deux voies sont possibles** : la **première consiste à donner aux services d'études des ministères leur autonomie**, la **seconde consiste à organiser les conditions de leur ouverture**, autrement dit, de leur accessibilité aux citoyens et à leurs représentants.

**Au niveau du Parlement**, les essais de renforcement de l'institutionnalisation de l'évaluation se sont multipliés. Si, en effet, par nature, le Parlement exerce, à côté de sa fonction de législateur, une fonction de contrôle, il lui a semblé nécessaire de mieux organiser cette dernière

mission et d'en dériver une fonction d'évaluation, qui a jusque très récemment été ignorée du droit positif déterminant les compétences du Parlement. La création d'un Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, bicaméral, n'a pas réussi à institutionnaliser l'évaluation par le Parlement. Les solutions qui lui ont succédé, la Mission d'évaluation et de contrôle, à l'Assemblée nationale, le Comité d'évaluation des politiques publiques, au Sénat, représentent mieux que des « solutions de repli », mais sans avoir encore entièrement permis de consacrer l'évaluation dans l'activité parlementaire courante. Le Parlement semble n'avoir pas encore pris la mesure des moyens qu'imposerait un développement satisfaisant de sa mission d'évaluation. En outre, un pan entier de l'évaluation des politiques publiques a été placé hors de portée du Parlement. La participation du Parlement aux procédures d'évaluation pluraliste et indépendante a été écartée. Il convient aujourd'hui de doter le Parlement de moyens institutionnels et matériels dédiés à l'évaluation, ainsi que l'a très justement proposé l'excellent rapport du Groupe de réflexion sur l'institution sénatoriale présidé par notre collègue Daniel Hoeffel, et de consacrer pleinement son rôle dans la procédure, que vos rapporteurs appellent de leurs vœux, appelée à, enfin, favoriser l'essor de l'évaluation des politiques publiques.

**Au niveau des collectivités locales**, champ que vos rapporteurs n'ont abordé que sous certains angles, les contraintes liées à l'évaluation des contrats de plan Etat-régions ou encore à l'évaluation communautaire ont engendré de très forts besoins. Les régions semblent s'y être adaptées en dégageant des ressources spécifiques. Ces efforts et ces contraintes sont exemplaires et font contraste avec les libertés prises par les administrations centrales en matière d'évaluation. Pour autant, vos rapporteurs ne peuvent que relever la persistance des problèmes que rencontre l'évaluation au niveau local du fait de ses défauts d'organisation, patents dans le cadre de l'évaluation des contrats de plan et, plus globalement, d'un problème de conception. L'approfondissement de la décentralisation, qui devait comporter des prolongements en matière d'évaluation, suscite un renouveau de la réflexion sur ce point. Le renforcement de la démocratie locale et la complexification des compétences exercées par les collectivités appellent la structuration d'une évaluation des actions publiques exercées par les collectivités locales. Vos rapporteurs suggèrent un dispositif inspiré des réflexions de M. le Président du Sénat, plus adapté que celui envisagé jusqu'à présent. En outre, au niveau central, la territorialisation des politiques publiques et leur « co-administration » doivent être mieux prises en compte, de nombreux projets évaluatifs rendant ces niveaux d'action pertinents.

### **III - Un choix d'institutionnalisation en « toile d'araignée » est préférable à une institutionnalisation monolithique**

Deux **systèmes transversaux** d'évaluation se sont succédé. Ils sont systématiquement décrits dans la littérature, y compris dans les présentations officielles, comme des dispositifs d'évaluation interministérielle, erreur<sup>1</sup> à elle seule très significative d'une conception affadie de l'évaluation, qui explique pour une part importante l'insuccès final des deux formules expérimentées.

**Aux yeux de vos rapporteurs**, qui souhaitent rappeler les progrès méritoires que la ténacité de certains des animateurs de l'évaluation a permis, **cet insuccès est attribuable à deux éléments principaux** :

- un **accès dénié aux commanditaires les plus « naturels »** de l'évaluation, le Parlement et le peuple ;

- une **évaluation située dans des enceintes**, certes éminentes, mais **en prise trop indirecte avec les lieux de définition et les acteurs chargés de la mise en œuvre des décisions publiques**.

Pour vos rapporteurs, le **problème fondamental** à régler est celui de **l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques**. Cette institutionnalisation doit permettre d'atteindre les objectifs de l'évaluation des politiques publiques au sens du présent rapport, c'est-à-dire d'une **appréciation élaborée, pluraliste et participative** portant sur les politiques publiques.

A cet effet, **plutôt qu'une institutionnalisation privilégiant le choix** de localiser l'évaluation dans une sorte de cathédrale, ou si l'on veut **dans une enceinte nationale unique composée de « sages »**, ils **recommandent une institutionnalisation en forme de « toile d'araignée » et réellement pluraliste**.

La charge du pilotage de l'évaluation serait confiée à des **Commissions de l'Évaluation**. Leur nombre, qui devrait rester modéré pour ne pas nuire à la lisibilité du dispositif, serait déterminé en fonction des choix de découpage rationnel des différents domaines des politiques publiques.

La **composition** de ces Commissions serait dictée par le souci d'assurer leur pluralisme. Même si ces Commissions n'ont pas vocation à être des enceintes de délibération politique, le Parlement devrait y être représenté, dans des conditions telles que l'opposition puisse participer aux travaux des Commissions. A cet effet, trois membres seraient délégués par l'Assemblée

---

<sup>1</sup> *Les deux dispositifs successifs d'évaluation étaient ouverts à d'autres acteurs que les ministères et pouvaient s'intéresser à des politiques autres qu'interministérielles, soit qu'elles ne relèvent que d'un ministère, soit qu'elles concernent d'autres administrations publiques, voire des agents privés.*

Nationale et le Sénat, choisis parmi les parlementaires ou non, dont un par chaque assemblée, à la convenance de l'opposition. Six personnalités qualifiées et six membres nommés par l'exécutif complèteraient l'effectif des Commissions.

Le **rôle** des Commissions serait celui aujourd'hui exercé par le Conseil National de l'Evaluation, excepté pour les fonctions confiées à la Haute Autorité de l'Evaluation (v. *infra*). Les Commissions seraient chargées d'animer et de piloter le dispositif d'évaluation mais elles ne procéderaient pas directement aux différentes évaluations, dont la charge incomberait aux **instances d'évaluation**, conformément à un schéma obéissant aux « bonnes pratiques » de l'évaluation.

Les Commissions nommeraient des membres des instances d'évaluation en respectant des critères définis, assurant le pluralisme et la qualité de leurs travaux. Les rapports des instances seraient publiés mais il appartiendrait aux Commissions de les discuter, d'en commenter les conclusions et d'établir les recommandations qu'ils leur inspireront. Plutôt que d'exclure *a priori* l'expression d'opinions dissidentes, il convient, au contraire, de garantir que celles-ci pourront librement s'exprimer à la demande des membres désireux de les formuler.

**Les conditions de saisine des Commissions doivent permettre à l'évaluation d'être largement accessible dans la limite de considérations pratiques.** Les saisines seraient directement traitées par les Commissions d'évaluation.

Celles-ci pourraient s'autosaisir, mais dans des proportions permettant aux autorités dotées de la capacité de saisine de voir aboutir leurs demandes. La saisine des Commissions serait largement ouverte, à l'exécutif (Président de la République, Premier Ministre, ministres), au Parlement (Présidents des assemblées, des commissions permanentes et des délégations parlementaires), au Conseil économique et social, au Conseil d'Etat, à la Cour des comptes, aux organisations syndicales nationales représentatives et, nouveauté majeure, au peuple, sous la condition de réunir un certain nombre de signatures.

Les Commissions exerceraient un « filtrage » des saisines en fonction de la qualité des projets évaluatifs soumis à elles, d'une hiérarchie des priorités établie en fonction des enjeux qualitatifs et quantitatifs des projets et de leur charge de travail. Un recours pourrait cependant être présenté à la Haute Autorité de l'Evaluation, en cas de refus.

Une fois le programme annuel arrêté, celui-ci devrait être mené à bien dans l'année, ce qui devrait permettre d'asseoir l'utilité des évaluations. Cette contrainte suppose que les Commissions soient dotées des moyens nécessaires et que ceux-ci puissent être délégués aux instances d'évaluation constituées

par elles. Des moyens en personnel, financiers et les prérogatives nécessaires à tout travail d'évaluation (notamment en termes d'accès aux documents et données pertinents) devront leur être garantis.

#### **IV – Nouer une relation fructueuse entre évaluation et démocratie participative**

Notre démocratie est essentiellement représentative. Ce principe est posé sans ambiguïté par l'article 3 de la Constitution : « *La souveraineté nationale appartient au peuple qui l'exerce par ses représentants et par la voie du référendum. Aucune section du peuple ni aucun individu ne peut s'en attribuer l'exercice...* ». La prééminence de principe de la représentation s'exerce pleinement dans le domaine de l'exercice de la souveraineté nationale qu'est l'activité normative. Elle est alors entière. En revanche, l'expression directe du corps social est consacrée dans d'autres domaines par les principes éminents énoncés dans la Déclaration des droits de l'Homme et du Citoyen et s'est trouvée juridiquement confortée par une série de dispositions destinées à lui assurer des prolongements concrets.

Sur le plan des principes, il faut mentionner les articles XIV et XV de la Déclaration de 1789.

##### ***Article XIV***

*Tous les Citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs Représentants, la nécessité de la contribution publique, de la consentir librement, d'en suivre l'emploi et d'en déterminer la quotité, l'assiette, le recouvrement et la durée.*

##### ***Article XV***

*La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.*

Pour ce qui est des aménagements concrets, une multitude de dispositifs adoptés au coup par coup ont donné quelque substance à ces principes, qu'il s'agisse de la reconnaissance d'un droit de pétition, de l'instauration par la loi n° 73-6 du 3 janvier 1973 du Médiateur de la République, de la reconnaissance de l'activité des partis politiques ou encore des multiples mesures associant telle fraction du corps social à un stade ou à un autre du processus de décision publique.

Les besoins exprimés et ressentis d'une expression plus directe de l'opinion publique ont par conséquent pu trouver quelques prolongements dans un contexte politico-constitutionnel qui en reconnaît la légitimité de principe tout en n'y étant pas fondamentalement propice.



**Vos rapporteurs estiment que l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques peut être l'occasion de donner une substance supplémentaire à notre démocratie participative et qu'elle peut grandement bénéficier d'un élan donné à celle-ci.**

La contribution de la société civile au développement de l'évaluation des politiques publiques ne doit pas être négligée. Le désir d'organisations professionnelles ou de sections de l'opinion d'être mieux informées ou de participer au contrôle de l'action publique a engendré des initiatives. Dans un certain nombre de pays, elles ont débouché sur la création d'organes non institutionnels puissants.

Notre Délégation a consacré un rapport à l'information économique et sociale aux Etats-Unis dans lequel se trouvait décrit l'impressionnant potentiel d'appréciation des politiques publiques développées autour des Universités et des « Think tanks ». D'autres pays ont connu des développements intéressants de ce point de vue. Ainsi, le Canada s'est doté à la fin des années 80 d'un « Forum des politiques publiques », organisation non-partisane destinée à mobiliser les différents secteurs de l'opinion afin de discuter, plutôt que de rechercher le consensus, de l'efficacité des politiques publiques.

En France, de telles initiatives n'ont que rarement obtenu le soutien des pouvoirs publics. Un épisode exceptionnel doit toutefois être mentionné, celui ouvert par le rapport Lenoir-Baudoin Prot de juin 1979, qui peut être aussi considéré comme une tentative de démocratisation de l'expertise.

## **V – Garantir le respect des règles de déontologie et favoriser l'efficacité des évaluations**

L'évaluation des politiques publiques est une démarche qui doit respecter quelques grands principes, qui sont constitutifs d'une réelle déontologie. Par ailleurs, les évaluations doivent pouvoir être efficaces.

Il importe par conséquent, tout d'abord, de **définir les règles de déontologie** applicables à l'ensemble du processus d'évaluation et de **les inscrire dans notre droit positif**. Les principes de pluralisme, d'indépendance et de transparence doivent trouver les multiples prolongements concrets qu'ils appellent. En particulier, la composition, les compétences et les rôles des différents animateurs de l'évaluation doivent être précisés dans des règles juridiquement sanctionnables. Parmi les nombreuses questions à traiter, il convient d'apporter toutes précisions utiles sur les rôles respectifs des commanditaires (les titulaires du droit de saisine), des pilotes de l'évaluation (les Commissions de l'évaluation) et des chargés d'évaluation (les instances d'évaluation).

**Garantir l'efficacité des évaluations** est une autre nécessité. Elle suppose, d'une part, que des règles favorisent le bon déroulement des travaux d'évaluation et, d'autre part, que l'utilité de ces travaux soit secondée par des dispositifs adéquats.

Dans la perspective de s'assurer de la déontologie des processus d'évaluation, mais aussi dans le but de favoriser l'efficacité de l'évaluation, vos rapporteurs recommandent, outre l'édiction de quelques règles essentielles, la **création d'une Haute Autorité de l'Evaluation**.

L'institution d'une Haute Autorité de l'Evaluation répond à plusieurs préoccupations :

**Il s'agit, d'abord, de promouvoir les « bonnes pratiques » de l'évaluation.**

Il s'agit aussi de **favoriser l'efficacité de l'évaluation**.

Les compétences attribuées à la Haute Autorité de l'Evaluation découlent de ces grandes missions. Elles doivent trouver tout leur soutien dans les modalités de composition de son collège et dans les moyens financiers, administratifs et juridiques qui devront leur être dévolus.

## **VI - Ouvrir le « monopole public naturel » d'informations publiques**

Des mesures doivent être prises pour mieux satisfaire la demande sociale d'informations. L'information statistique fait l'objet d'un monopole naturel, au sens économique du terme. Par ailleurs, les conditions juridiques de l'accès à l'information publique sont lacunaires ou éparses.

En outre, les moyens financiers publics sont principalement alloués aux administrations dans le domaine de l'expertise.

Vos rapporteurs estiment nécessaire de prendre les mesures appropriées pour que ces différents biens publics soient plus accessibles et pour que la politique de développement d'une offre indépendante d'évaluation soit relancée.

<b>MODALITÉS D'INSTITUTIONNALISATION DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES</b>		
	<b>Modalités en vigueur</b>	<b>Propositions des rapporteurs</b>
<b>I. ACTEURS DE L'ÉVALUATION</b>		
<b>1. Commanditaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Premier ministre</li> <li>- Ministres</li> <li>- Conseil national de l'évaluation (CNE)</li> <li>- Conseil d'Etat</li> <li>- Cour des comptes</li> <li>- Conseil économique et social</li> <li>- Médiateur de la République</li> <li>- Associations d'élus locaux (3)</li> <li>- Collectivités territoriales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Commissions de l'évaluation</li> <li>- Premier ministre</li> <li>- Ministres</li> <li>- Parlement</li> <li>- Conseil économique et social</li> <li>- Conseil d'Etat</li> <li>- Cour des comptes</li> <li>- Associations d'élus locaux</li> <li>- Citoyens (500.000 signatures)</li> </ul>
<b>2. Organes d'animation de l'évaluation</b>	Conseil national de l'évaluation (CNE)	Commissions de l'évaluation
<b>3. Organes de pilotage des évaluations</b>	Instances d'évaluation « inorganisées »	Instances d'évaluation « organisées »
<b>4. « Gardiens » de l'évaluation</b>	Commissariat général du plan (CGP)	Haute Autorité de l'évaluation
<b>II. CARACTÉRISTIQUES DES ACTEURS DE L'ÉVALUATION</b>		
<b>1. Commanditaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Prédominance des ministères</li> <li>- Résultats : Rareté des saisines - mise à l'écart des citoyens et du Parlement – thèmes secondaires</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Large ouverture</li> <li>- Saisine plus « politique ».</li> </ul> <p>Effets attendus :</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Relance de l'évaluation</li> <li>- Choix de thèmes d'intérêt public majeurs.</li> </ul>

<p><b>2. Organes d'animation de l'évaluation</b></p>	<p>Organe national unique</p> <p><b>Composition :</b> 14 membres</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prédominance de membres nommés « ès qualité »</li> <li>- Pluralisme limité</li> <li>- Absence du Parlement et des ministères.</li> </ul> <p><b>Compétences :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Filtrage des demandes d'évaluation</li> <li>- Proposition d'un programme d'évaluation</li> <li>- Proposition de nomination des membres des instances d'évaluation</li> <li>- Avis sur la qualité des travaux des instances</li> <li>- Développement des méthodes.</li> </ul> <p><b>Moyens :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Moyens financiers limités</li> <li>- Concours inorganisé du CGP</li> <li>- Prérogatives indéfinies.</li> </ul>	<p>Entre 6 et 10 commissions spécialisées par domaine de l'action publique</p> <p><b>Composition :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- 3 représentants de l'Assemblée Nationale (dont 1 à l'initiative de l'opposition)</li> <li>- 3 représentants du Sénat (dont 1 à l'initiative de l'opposition)</li> <li>- 3 membres du Conseil économique et social</li> <li>- 6 personnalités qualifiées</li> <li>- 6 représentants des ministres en charge du domaine</li> </ul> <p><b>Compétences :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arrêté du programme d'évaluation</li> <li>- Nomination des membres des instances d'évaluation</li> <li>- Formulation des conclusions et des recommandations.</li> </ul> <p><b>Moyens :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secrétariat propre adapté, tant dans ses modes de composition que dans son effectif à l'accomplissement de ces missions</li> <li>- Prérogatives organisées : accès aux documents et à l'ingénierie nécessaires</li> <li>- Recours direct au directeur général de l'INSEE, garant de l'accès aux informations nécessaires</li> </ul>
--	---	---

<p><b>3. Organes de pilotage des évaluations</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instances d'évaluation peu organisées</li> <li>- Pas de règles de composition</li> <li>- Pas de règles de fonctionnement hors publicité des rapports d'évaluation</li> <li>- Pas de moyens suffisants.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Instances d'évaluation organisées</li> <li>- Codification de la composition et du fonctionnement des instances conforme aux principes d'indépendance, de pluralisme et de transparence</li> <li>- Mise en œuvre des moyens nécessaires tant financiers (rémunération des membres, crédits d'étude...) qu'instrumentaux (accès organisé aux ressources administratives).</li> </ul>
<p><b>4. « Gardiens » de l'évaluation</b></p>	<p><b>Nature :</b> CNE CGP (Service du Premier ministre)</p> <p><b>Compétences :</b> mixtes</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secrétariat du CNE</li> <li>- Formulation des recommandations</li> <li>- Développement de l'évaluation</li> </ul> <p><b>Moyens :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Non déterminables précisément</li> <li>- Polyvalents</li> <li>- Fonds national de développement de l'évaluation en baisse constante.</li> </ul>	<p><b>Nature :</b> Haute Autorité de l'évaluation : Autorité administrative indépendante.</p> <p><b>Compétences :</b> spécialisées</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Evaluation de l'évaluation</li> <li>- Déontologie des prestataires de services</li> <li>- Centralisation et information relatives aux travaux d'évaluation disponibles</li> <li>- Développement de l'évaluation</li> <li>- Suivi des recommandations des Commissions de l'évaluation.</li> </ul> <p><b>Moyens :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Secrétariat adapté aux missions</li> <li>- Désignation d'un interlocuteur d'évaluation dans chaque ministère</li> <li>- Prérogatives tendant à assurer l'information nécessaire</li> <li>- Prérogatives juridiques nécessaires à l'exercice de surveillance de la déontologie des prestations de services.</li> </ul>

## EXAMEN EN DÉLÉGATION

Au cours de sa séance du 29 juin 2004, tenue sous la présidence de M. Joël Bourdin, président, la délégation pour la planification a examiné le rapport de **MM. Joël Bourdin, Pierre André et Jean-Pierre Placade, sur l'évaluation des politiques publiques en France.**

**M. Joël Bourdin, président, rapporteur,** a d'abord indiqué qu'il était naturel que la délégation pour la Planification s'intéresse à l'évaluation des politiques publiques puisque celle-ci était devenue le cœur de métier du Commissariat général du Plan, à côté de la prospective, à la suite des évolutions profondes de la planification à la française. Il a ajouté qu'il s'agissait d'un sujet politiquement important, comme le montraient les propos du Président de la République et du Président du Sénat plaçant l'évaluation des politiques publiques au centre de la problématique de la réforme de l'Etat et des missions du Parlement. Il a enfin relevé qu'au cours des travaux des rapporteurs, une série d'événements étaient intervenus, contrastant fortement avec la volonté exprimée de développer l'évaluation : le quasi-abandon, par le Commissariat général du Plan, du champ de l'évaluation et la lente agonie du Conseil national de l'Evaluation, clef de voûte du dispositif national, créé en 1998.

**M. Joël Bourdin, président, rapporteur,** a estimé que ces derniers événements appelaient une analyse afin d'en comprendre l'origine et d'identifier les solutions pour satisfaire un besoin d'évaluation de plus en plus présent au Parlement et auprès des citoyens.

Ayant évoqué la pluralité des définitions de l'évaluation des politiques publiques, il a insisté sur son rôle au service de décisions publiques plus pertinentes et d'actions publiques plus performantes, ainsi que sur sa nature de démarche participative. Il a jugé que la place accordée à l'évaluation des politiques publiques était un enjeu essentiel de la gouvernance d'un pays sous deux aspects : l'un, technique, l'évaluation étant un élément améliorant la fonction de production des actions publiques, l'autre, pleinement politique, car l'évaluation est essentiellement pluraliste et participative et a vocation à se traduire dans des décisions publiques.

Sans doute est-ce parce que les enjeux de l'évaluation des politiques publiques sont aussi forts, a-t-il estimé, que le système politico-administratif français ne lui a pas fait toute la place souhaitable. Si celui-ci connaît des mécanismes de contrôle de régularité développés de longue date, en particulier

dans le domaine financier, l'évaluation des politiques publiques, en tant que processus singulier devant être nettement distingué, dans les esprits, des activités de contrôle, est une démarche nettement plus ambitieuse, mais aussi beaucoup plus complexe. De fait, il existe une technique de l'évaluation qu'il convient de s'approprier et respecter. Elle suppose, notamment, une pluralité d'approches qu'il faut organiser. Le rapport identifie plus globalement les principes et les grandes règles de l'évaluation des politiques publiques et recommande de les énoncer dans le droit positif.

**M. Joël Bourdin, président, rapporteur**, ayant particulièrement insisté sur la nécessité d'une évaluation indépendante, pluraliste et transparente, a suggéré que ces adjectifs pouvaient expliquer pourquoi l'évaluation des politiques publiques est si difficile à acclimater dans un pays marqué par le déséquilibre entre les pouvoirs publics et l'existence d'une administration réputée sans autonomie, mais dont les attributions sont, en réalité, considérables. Toutefois, a-t-il remarqué, l'évaluation rencontre aujourd'hui un contexte plus favorable : les réformes de l'administration vont souvent dans le sens d'une meilleure identification de ses responsabilités ; la crise de la gouvernance impose de réconcilier les citoyens avec la chose publique en dissipant le sentiment de confiscation qu'ils ressentent parfois ; le Parlement, notamment avec la nouvelle loi organique sur les lois de finances, qui est d'origine parlementaire, et qui met l'évaluation des performances en majesté, manifeste un désir de renouvellement de son action ; enfin, le pouvoir exécutif est de plus en plus en situation de justifier ses politiques et de démontrer la qualité de sa gestion.

**M. Joël Bourdin, président, rapporteur**, a alors exposé les grandes lignes du bilan des ressources réunies pour répondre au besoin d'évaluation présenté dans le rapport.

S'agissant des moyens dont dispose l'exécutif, il s'est félicité de leur enrichissement, mais a remarqué qu'il existait des besoins de rationalisation et, plus encore, la nécessité d'assurer un meilleur partage des ressources d'expertise des ministères. Il a jugé que cet objectif devait être reconnu et que des réformes devraient intervenir, le rapport proposant que des « Chartes de service public » soient adoptées afin d'en consacrer le principe, et, dans l'hypothèse d'une inertie des ministères ou pour quelques cas particuliers, recommandant que des mesures soient prises pour donner plus d'autonomie aux services d'études des ministères. Il a estimé que la perspective de tels réaménagements était d'autant plus légitime que les rares évaluations effectuées au sein des ministères ne pouvaient être considérées comme respectant les grands principes de l'évaluation, du fait de leur fréquente opacité et de leur nature de travaux d'auto-évaluation.

Insistant sur l'extrême déséquilibre dans la distribution des moyens d'expertise des politiques publiques, **M. Joël Bourdin** a constaté que les capacités d'évaluation extérieures au gouvernement étaient, soit sous-

dimensionnées, soit très difficiles à mobiliser, situation regrettable puisque l'évaluation des politiques publiques ne peut se passer de telles capacités. Il a indiqué que le rapport contenait plusieurs préconisations, parmi lesquelles celle de faire évoluer la Cour des comptes de sorte que sa fonction de contributeur à l'évaluation des politiques publiques soit pleinement reconnue, comme chez ses principaux homologues étrangers, et de promouvoir une capacité d'expertise indépendante, objectif déjà consacré à la fin des années 70.

Sur ce dernier point, il a estimé qu'une institutionnalisation réussie de l'évaluation devrait créer une demande qui permettrait de susciter une offre d'évaluation plus abondante et de meilleure qualité.

**M. Joël Bourdin, président, rapporteur,** partant des leçons de l'échec des tentatives successives d'institutionnalisation de l'évaluation, a alors exposé les recommandations du rapport pour que l'évaluation prenne enfin son plein essor. Il a rappelé que l'insuccès des formules essayées jusqu'à présent pouvait être attribué à deux catégories de problèmes, relevant, les premiers, du fonctionnement, les seconds, des schémas institutionnels adoptés. Il a jugé que ces derniers avaient une responsabilité particulière dans l'échec de l'évaluation et que les résoudre permettrait d'éviter les dysfonctionnements observés : des délais excessifs, le défaut fréquent de lisibilité des travaux et de leurs suites, le choix de sujets secondaires et, même, diagnostic du Conseil National de l'Evaluation (CNE), le détournement de la procédure par les administrations à des fins étrangères à celle de l'évaluation.

Il a jugé que ces dysfonctionnements avaient été engendrés par un système d'évaluation trop peu participatif qui, ainsi, avait manqué du dynamisme indispensable.

Il a remarqué que le schéma institutionnel de l'évaluation avait été dessiné selon deux lignes de force notables : l'attribution d'un rôle de clef de voûte à un organisme central unique ayant les caractéristiques d'un collège de sages ; un droit de saisine très mal distribué.

En ce qui concerne ce dernier aspect, il a jugé qu'il suffisait de rappeler que le Parlement n'est pas attributaire de ce droit. Il faut remédier à cette grave lacune et aller plus loin en organisant un droit de saisine ouvert aux citoyens sous des conditions de représentativité.

S'agissant de la distribution des rôles entre les acteurs de l'évaluation, il a estimé qu'elle ne permettait pas de donner à l'évaluation la dynamique qui lui est indispensable.

Il a expliqué que, pour le comprendre, il fallait au préalable rappeler que la doctrine relative à l'évaluation des politiques publiques insiste sur quelques principes d'organisation de l'évaluation, l'indépendance et le



pluralisme notamment, et préconise une séparation des rôles entre les acteurs de l'évaluation : les commanditaires, l'organe de pilotage du dispositif et l'organe de réalisation de l'évaluation, appelée généralement instance d'évaluation. Chacun a un rôle particulier à jouer et chacun des acteurs doit lui-même être marqué par l'indépendance et le pluralisme.

Si le système en place est globalement satisfaisant au regard du critère d'indépendance, il ne l'est pas du point de vue du critère du pluralisme, ce qui est un premier facteur d'asthénie de l'évaluation. En outre, celle-ci doit, outre respecter certains principes fondamentaux, s'attacher à observer quelques recommandations pratiques. L'évaluation doit être utile et elle doit être efficace. Ces considérations, qui peuvent sembler triviales, ne le sont pas puisqu'à partir d'elles, certains choix d'organisation s'imposent comme supérieurs à d'autres.

Pour que l'évaluation soit utile, il faut que le système d'évaluation permette à la demande naturelle d'évaluation de s'impliquer pleinement. Pour qu'elle soit efficace, il faut que l'évaluation puisse surmonter les réticences qu'elle rencontre du fait de ses enjeux et que lui soit assurée une réelle audience.

Ces différentes considérations doivent trouver des prolongements dans l'architecture institutionnelle de l'évaluation. Il faut tourner le dos aux formules qui, comme tel est le cas actuellement, placent l'évaluation en marge du processus de la décision publique, dans des instances trop technocratiques. Aujourd'hui le couple de l'évaluation est constitué par deux organes, l'un permanent, le Conseil national de l'évaluation, l'autre « ad hoc », les instances d'évaluation, qui sont tous deux des sortes d'aréopages de sages. Il manque un échelon où seraient représentés les demandeurs naturels d'évaluation, dont le Parlement. En outre, le système est aujourd'hui excessivement centralisé et le CNE est trop loin du cœur des politiques publiques. Il est souhaitable d'organiser l'évaluation en toile d'araignée afin que le système d'évaluation des politiques publiques puisse se déployer au plus près des centres de décisions et d'actions publiques et, qu'ainsi, l'évaluation puisse s'imposer comme une composante à part entière de la gestion publique.

Les recommandations institutionnelles du rapport découlent de ces réflexions. Le CNE disparaîtrait et ses fonctions seraient scindées en deux. Une Haute Autorité de l'Évaluation exercerait la mission de développement de l'évaluation entendue au sens de sa promotion, de l'exercice d'une surveillance de sa déontologie, et du recensement des travaux disponibles. Le rôle de pilotage de l'évaluation serait confié à des commissions de l'évaluation, dessinées pour épouser les grands domaines de l'action publique et permettant de traduire l'objectif d'une pleine implication des demandeurs d'évaluation. Ces commissions seraient pluralistes, indépendantes et transparentes. Elles ne réaliseraient pas elles-mêmes les évaluations, qui continueraient à être confiées à des instances d'évaluation respectant ces

mêmes principes. En revanche, elles seraient chargées de déterminer le programme des évaluations dans le domaine de l'action publique couvert par chacune d'elles et exerceraient un suivi des travaux d'évaluation et de leurs suites. Elles seraient dotées des moyens financiers, administratifs et juridiques nécessaires à leurs missions.

Concluant, **M. Joël Bourdin, président, rapporteur**, a souligné que, levier de la réforme de l'Etat, l'évaluation des politiques publiques devait être dotée des caractéristiques idéales de l'Etat, et, ainsi, être démocratique et efficace, à défaut de quoi, elle continuerait à ne pas être.

**M. Pierre André, rapporteur**, a alors insisté sur les développements du rapport consacrés à des illustrations concrètes des problèmes rencontrés par l'évaluation. Evoquant un précédent rapport de la délégation sur les contrats de plan Etat-régions, il a rappelé qu'en cette occasion, déjà, il avait pu être regretté que l'évaluation de ces contrats se heurte trop souvent à une attitude non coopérative de l'exécutif, les régions, quant à elles, jouant le jeu de l'évaluation. Il a alors souligné la nécessité absolue de doter les évaluateurs des prérogatives nécessaires et de garantir l'indépendance des acteurs de l'évaluation.

Mentionnant son expérience de rapporteur du budget de la Ville, il a indiqué que l'évaluation qu'il avait entreprise du dispositif des zones franches urbaines (ZFU) avait été l'occasion de recenser nombre des écueils que doit contourner l'évaluation des politiques publiques. Le premier d'entre eux fut, à nouveau, le mauvais-vouloir du gouvernement, la délégation interministérielle à la ville ayant reçu l'instruction de ne pas répondre aux questions du rapporteur. Le second prit la forme de la réalisation, par l'Inspection générale des affaires sociales, d'une évaluation des ZFU, dont la finalité était, dès l'origine, de démontrer l'inutilité du dispositif des ZFU. Cette dernière initiative souligne que, dès qu'elle n'est pas entièrement indépendante et ouverte, l'évaluation encourt le risque d'être un instrument au service d'une volonté politique préexistante plutôt qu'un processus d'appréciation rigoureuse et impartiale d'une politique publique.

Il a enfin indiqué que, grâce à l'évaluation réalisée par le Sénat, le dispositif des ZFU avait non seulement été préservé, mais encore amélioré, en particulier sous l'angle précis de son accompagnement par un système d'évaluation permanent et pluraliste.

**M. Pierre André, rapporteur**, après s'être félicité que les recommandations du rapport prennent clairement parti pour que soit institutionnalisée une évaluation pluraliste, indépendante et efficace, a souhaité souligner qu'en dehors même du dispositif que les évaluateurs appellent de leurs vœux, il était nécessaire que le Parlement consacre beaucoup plus de temps et de moyens à l'évaluation des politiques publiques.

**M. Jean-Pierre Placade, rapporteur**, ayant été empêché, **M. Joël Bourdin, président**, a indiqué en son nom que le rapporteur souhaitait particulièrement mettre en évidence deux aspects du rapport : l'accent mis par lui sur la dimension politique de l'évaluation ; les enjeux d'une meilleure distribution des capacités d'expertise sur les politiques publiques en France.

Sur le premier point, il est assez étonnant de devoir rappeler que l'évaluation des politiques publiques est un enjeu politique, puisque, ce dont il s'agit, relève précisément de politiques publiques. Toutefois, compte tenu des modes d'organisation de l'évaluation, la réputation d'une évaluation finalement assez technocratique s'est formée. Cela a pu nuire à l'intérêt porté à l'évaluation par les parlementaires et il est judicieux de montrer clairement que l'évaluation n'est technocratique que par son organisation. Cela dit, il faut aussi concilier l'affirmation que l'évaluation est politique avec le respect des principes essentiels d'indépendance et de pluralisme. Il faut, à cet effet, mettre en place les garanties nécessaires.

Sur le second point, chaque année, en votant la loi de finances, le Parlement permet le fonctionnement de services mettant en œuvre des capacités d'expertise, qui sont presque exclusivement rattachés à la sphère du pouvoir exécutif. Une certaine dérive est intervenue. Si les textes définissant les compétences de ces services respectent le principe républicain selon lequel les administrations exercent des missions d'intérêt général, leur soumission au principe hiérarchique fait, qu'en pratique, ils sont, culturellement, considérés comme des moyens au service du seul ministre. Le point de vue du rapport selon lequel, puisque l'évaluation suppose l'accès à des données et à des savoir-faire monopolisés par l'exécutif, il faut créer les conditions d'un meilleur équilibre, est, par conséquent, entièrement justifié.

**M. Gérard Bailly** a surenchéri sur les propos des rapporteurs. Il a fait part de son expérience des évaluations réalisées en région, qui sont souvent peu conclusives faute de prendre en considération la demande d'évaluation des usagers et des responsables politiques locaux. Il a estimé que l'évaluation devait sortir d'une sorte de « trou noir » où elle est souvent aspirée, tournant à vide, au seul bénéfice d'un respect formel des procédures et des cabinets d'audit qui la mettent en œuvre, plutôt mal que bien.

**M. Joël Bourdin, président, rapporteur**, a alors mentionné qu'une partie importante du rapport était consacrée à exposer les voies et moyens pour traduire dans les faits la double nécessité du pluralisme et du professionnalisme de l'évaluation. Il a acquiescé pleinement à l'idée que l'évaluation devait être utile aux décideurs et qu'elle ne devait pas être pervertie en un simple fonds de commerce pour les cabinets d'étude. Il a relevé que le rapport proposait que la Haute Autorité de l'Évaluation puisse noter les évaluateurs.

**M. Pierre André, rapporteur**, a ajouté que l'évaluation rencontrait un certain succès auprès des collectivités territoriales, non seulement parce qu'elle est plus simple à mettre en œuvre à ce niveau, mais encore parce que les responsables locaux lui accordent un réel intérêt. Ayant observé qu'une telle situation ne se vérifie pas souvent au niveau national, il a insisté sur l'intérêt des propositions du rapport relatives à la mise en place d'institutions permettant, à la demande d'évaluation, de s'exprimer pleinement.

**M. Joël Bourdin, président, rapporteur**, a souligné que les progrès de l'évaluation seraient aussi tributaires d'une capacité à s'approprier une culture, répandue aux Etats-Unis, ainsi que l'a montré le rapport consacré par la délégation à l'information économique dans ce pays, mais peu développée en France

La délégation a alors **adopté le rapport relatif à l'évaluation des politiques publiques en France**.

## **ANNEXES**

## ANNEXE N° 1

### PERSONNES AUDITIONNÉES PAR LES RAPPORTEURS

- **Mme Véronique HESPEL**, Commissaire adjointe au Plan
- **M. Henri GUILLAUME**, Inspecteur Général des Finances
- **M. Yves COUSQUER**, Président du Conseil national de l'évaluation
- **Mme Véronique CHANUT**, Rapporteuse générale du Conseil national de l'évaluation
- **M. Christian JOIN-LAMBERT**, Secrétaire Général du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics
- **M. Nicolas BRUNNER**, Secrétaire général-adjoint du Comité d'enquête sur le coût et le rendement des services publics
- **Mme Annie FOUQUET**, Directrice de la Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)
- **Mme Françoise BOUYGARD**, Sous-directrice Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)
- **M. Jean-Richard CYTERMANN**, Directeur, Direction de la programmation et du développement au ministère de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche
- **M. Jean-Claude EMIN**, Chef de la Mission de l'évaluation, Direction de la programmation et du développement au ministère de la Jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche
- **M. Jean-Luc TAVERNIER**, Directeur, Direction de la Prévision, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- **Mme Marie-Caroline BONNET-GALZY**, Inspectrice générale des Affaires sociales, Chef du Service de l'IGAS
- **M. Roger LINSOLAS**, Chef-adjoint de l'IGAS

- **M. Jean-Michel CHARPIN**, Directeur général de l'INSEE
- **Mme Mireille ELBAUM**, Directrice de la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES), ministère de la santé et de la protection sociale
- **M. Daniel LIMODIN**, Chef du Service de l'Inspection générale de l'administration, ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales
- **M. Jacky FAYOLLE**, Directeur de l'Institut de recherches économiques et sociales (IRES)

**ANNEXE N° 2**

**L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES  
DANS LES MINISTÈRES**



# L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

Ministère pionnier en matière d'évaluation du fait des besoins d'évaluation des investissements publics, le ministère de l'Équipement développe depuis peu des capacités d'évaluation des politiques publiques à partir des initiatives du Conseil de l'évaluation dont il est doté depuis l'an 2000.

## I. LES MOYENS DE L'ÉVALUATION

### • *Les moyens humains :*

Selon la réponse au questionnaire adressé au ministre, participent directement à l'évaluation des politiques publiques du ministère :

- un chargé de mission au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) ;

- une chargée de mission à la Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques (DRAST) ;

- la « mission modernisation » de la Direction du personnel des services et de la modernisation.

En outre, il est indiqué qu'en fonction du programme ministériel et des actions conduites en interministériel, sont également amenés à participer à l'évaluation des politiques publiques plusieurs agents du Conseil général des ponts et chaussées, de l'administration centrale ou des services déconcentrés, que ce soit en tant que pilotes d'actions d'évaluation, évaluateurs ou encore participants aux instances d'évaluation.

Le ministère indique ne pas exercer la tutelle d'organisme extérieur à vocation d'évaluation des politiques publiques.

### • *Les moyens financiers spécifiques :*

En 2002, un **fonds de l'évaluation des politiques publiques doté de 135 000 euros** a été mis en place pour la première fois. Ce fonds, instauré par l'arrêté ministériel du 17 novembre 2000 relatif à la création d'un Conseil de

l'évaluation du ministère, sert pour partie à assurer le financement des évaluations du programme ministériel défini chaque année, l'autre partie du financement étant assuré par les directions d'administration centrale.

En outre, le **coût global annuel des moyens humains** mentionné dans la réponse du ministère est estimé à environ **400 000 euros** et jugé en augmentation significative du fait du développement de l'évaluation des politiques publiques.

## II. LE CONTENU DES ÉVALUATIONS

**Le champ de l'évaluation couvert au cours des deux dernières années** est décrit comme suit :

**Au niveau interministériel**, le ministère a participé ou participe aux instances d'évaluation interministérielles suivantes relevant de la procédure animée par le Conseil national de l'évaluation (CNE) :

- évaluation de la politique de **préservation de la ressource en eau** destinée à la consommation humaine (CNE, action terminée en 2002) ;
- évaluation du **transport combiné rail-routes** (CNE, en cours) ;
- évaluation de la **politique de développement des zones rurales** (CNE, en cours) ;
- évaluation de la **politique de sécurité routière** – systèmes locaux de contrôle-sanction (CNE, en cours).

Il apparaît ainsi que la familiarité du ministère avec la procédure CNE est relativement développée. Les demandes adressées au Conseil national de l'évaluation sont motivées par l'association jugée nécessaire de tous les acteurs publics concourant aux dispositifs dont l'évaluation est proposée.

► **Au niveau ministériel**, le ministère a commandité et assuré la maîtrise d'œuvre de deux évaluations :

- l'évaluation de l'action des directions départementales de l'Équipement (DDE) dans le domaine de la sécurité routière ;
- l'évaluation des politiques sociales du tourisme.

Il conduit actuellement six nouvelles actions d'évaluation qui devraient aboutir en 2003 :

- la mise en œuvre des articles 6 et 7 de la loi du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des DDE ;
- la modernisation de l'ingénierie publique ;
- l'intervention des services dans l'application du droit des sols ;
- la mise en œuvre des politiques publiques de transports urbains au regard de l'objectif de priorité aux transports collectifs ;
- la connaissance des territoires par les services du ministère ;
- la politique d'innovation routière.

Il est à noter que c'est la dernière réunion du Conseil de l'évaluation du ministère, tenue le 15 mars 2002, qui a retenu ces actions d'évaluation. Elles sont censées être finalisées d'ici la fin du premier semestre 2003.

**Au niveau déconcentré**, les services déconcentrés participent ou sont des acteurs principaux de plusieurs actions d'évaluation :

- participation des directions régionales de l'équipement (DRE) aux évaluations des programmes financés par les fonds structurels européens (domaines routiers, agro-environnemental, constructions et aménagements...) ;
- participation des DDE aux évaluations de la politique de la ville et des contrats de ville au niveau régional ;
- évaluations menées par les services déconcentrés pour leur compte propre.

**Le ministère indique que le développement de l'évaluation des politiques publiques y est relativement récent. Il s'est, selon lui, concrétisé, dans un premier temps, par la création de quelques structures spécialisées au sein de directions d'administration centrales**, qui ont réalisé un certain nombre d'évaluations sur des champs circonscrits. L'ambition de ces travaux était essentiellement managériale (compréhension du fonctionnement du système), se préoccupant peu des conséquences sur l'environnement du ministère, sur les citoyens et les usagers.

**Dans un second temps, l'impulsion donnée à l'évaluation s'est traduite, tout d'abord, par l'adoption d'un programme ministériel d'évaluation en 1999, puis par la constitution d'un Conseil de l'évaluation du ministère**, présidé par le ministre, chargé de proposer chaque année un programme d'évaluation de la mise en œuvre des politiques publiques (arrêté ministériel du 17 novembre 2000).

**L'évaluation des politiques publiques à laquelle concourt le ministère en étant à ses débuts, il n'est guère surprenant qu'aucun réel bilan de suivi des recommandations sur lesquelles elle est susceptible de déboucher ne soit disponible.**

Un cas particulier est toutefois mentionné avec l'évaluation de l'action des DDE dans le domaine de la sécurité routière. Elle préconisait notamment une meilleure explicitation de la politique nationale dans ce domaine, la mise en place de structures et d'outils adaptés, un décloisonnement et une approche transversale et cohérente de cette problématique. Le ministère juge que ces préconisations ont été complètement appropriées par le commanditaire interne de cette évaluation (la direction de la sécurité et de la circulation routière) et ont débouché sur un programme d'actions pluriannuel avec, notamment, l'élaboration et la généralisation de programmes pluriannuels de sécurité routière dans les DDE.

## **L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU MINISTÈRE DE LA JEUNESSE, DES SPORTS ET DE LA VIE ASSOCIATIVE**

Le ministère de la Jeunesse, des Sports et de la Vie associative est en charge d'un domaine d'activités où, faut-il le rappeler, la performance importe particulièrement. Pourtant, **les propres activités du ministère semblent encore échapper assez largement à la démarche d'évaluation des politiques publiques.** Bien qu'il faille relever quelques exceptions, comme, par exemple, l'affirmation d'objectifs relativement précis comme celui de développer l'emploi lié aux pratiques sportives, cette situation paraît le reflet d'un **réel défaut de conception d'actions publiques qui, dans ce domaine, sont trop fréquemment limitées à la distribution de moyens au service d'objectifs incantatoires.** La « glorieuse incertitude du sport » mais aussi, et surtout, l'extrême dispersion des intervenants expliquent, sans doute, si elles ne l'excusent pas, cet état de fait.

**Dans ces conditions, s'il faut se réjouir des efforts entrepris pour mieux suivre les activités du ministère et de ses partenaires, on ne peut, à ce stade, que souhaiter qu'un véritable essor de l'évaluation des politiques du sport s'enclenche.**

### **I. LES MOYENS DE L'ÉVALUATION DES POLITIQUES DU SPORT**

**Les éléments d'information fournis par le ministère témoignent d'un effort particulier de suivi des actions qui, même s'il tutoie l'évaluation des politiques publiques, reste en deçà de ce que suppose cette démarche.**

#### ***A. UN EFFORT DE RENFORCEMENT DU SUIVI DES ACTIONS DU MINISTÈRE***

Les lacunes du suivi des orientations du ministère sont en voie de résorption.

En effet, si, depuis 1994, une circulaire précisant les orientations prioritaires du ministère pour l'année est adressée aux services déconcentrés, à charge pour ces derniers de mettre en œuvre ces orientations en prenant en compte la diversité des territoires et les enjeux locaux, le suivi des plans d'action territoriaux demandés chaque année aux services déconcentrés est longtemps resté limité au dialogue noué dans le cadre des conférences

régionales ou interrégionales régulières entre l'administration centrale et les services déconcentrés.

Ce n'est que sous l'impulsion de la loi organique relative aux lois de finances du 1<sup>er</sup> août 2001 qu'un tableau de bord de suivi des services déconcentrés a été élaboré en 2001, comprenant une cinquantaine d'indicateurs relevant de plusieurs catégories : indicateurs d'environnement, de moyens, de résultats et de performance.

Dans une perspective identique, un travail de conception et de mise en œuvre de tableau de bord de suivi des établissements est engagé avec un double objectif :

- concevoir les indicateurs en vue d'élaborer des tableaux de bord en corrélation directe avec la mise en œuvre de la contractualisation ;
- définir des indicateurs prenant en compte la mise en place d'une comptabilité analytique dans les établissements.

Ces entreprises peuvent être jugées tardives, tout comme la réalisation depuis l'année 2000 seulement d'un rapport d'activité ministériel qui comporte quelques indicateurs sur l'activité du ministère durant l'année écoulée, l'évolution des résultats obtenus et les perspectives adoptées pour les années à venir.

### ***B. DES MOYENS D'ÉVALUATION IMPOSSIBLES À CERNER***

Dans sa réponse, le ministère indique qu'il existe au sein de la direction du personnel et de l'administration de l'administration centrale du ministère des sports, un **bureau de la modernisation et de l'action territoriale** qui serait plus particulièrement chargé du suivi et de l'évaluation des politiques du ministère.

Les trois chargés de mission de ce bureau suivent le pilotage des services déconcentrés et des établissements et sont censés, à ce titre, « *suivre l'évaluation des politiques du ministère en relation avec d'autres bureaux de l'administration centrale et également des représentants de services déconcentrés au sein de groupes de travail* ». **Compte tenu des chantiers en cours pour assurer un meilleur suivi des actions du ministère, on se doute que l'évaluation des politiques publiques n'est pas la priorité.**

Au demeurant, il n'y a pas de moyens financiers spécifiques consacrés à l'évaluation des politiques publiques recensés, même si des crédits du Fonds pour la Réforme de l'Etat ont pu être obtenus pour la réalisation d'outils d'évaluation (tableaux de bord, comptabilité analytique...).

Enfin le ministère n'assure la tutelle d'aucun organisme extérieur ayant pour vocation de favoriser l'évaluation des politiques publiques.

## **II. LES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES DU MINISTÈRE**

**Les activités d'évaluation des politiques publiques du ministère paraissent aujourd'hui au point mort, hormis les efforts méritoires entrepris pour mieux connaître et diffuser l'action et les résultats du département.**

Aucune évaluation n'est en cours au sein du ministère et aucune demande n'a été adressée au Conseil national de l'évaluation, pas plus qu'à un quelconque autre organisme public chargé de l'évaluation des politiques publiques.

Pour autant, le ministère n'est pas ignorant de la procédure interministérielle d'évaluation des politiques publiques puisqu'il a participé au rapport de l'instance d'évaluation du programme « nouveaux services-emplois jeunes » dans le champ de la jeunesse et des sports qui a été remis le 29 mai 2001 et a été réalisé à la demande de Mme Marie-George BUFFET, alors ministre de la jeunesse et des sports.

Les suites de cette évaluation sont présentées par le ministère dans les termes ci-après :

*« L'instance d'évaluation du programme « nouveaux services – emplois jeunes » a choisi de ne pas formuler une liste de recommandations, même si la synthèse rédigée par le président suggère quelques pistes.*

*La remise du rapport a concordé avec la signature par les partenaires du ministère de la jeunesse et des sports d'une charte de professionnalisation dont l'objet est de créer un réseau de partenaires associatifs capables d'aider les petits employeurs à faire un diagnostic de l'emploi créé, ceci correspondant à la demande faite par le Délégation Générale à l'Emploi et à la Formation Professionnelle (DGEFP) annonçant des mesures de consolidation.*

*Si, en 2001, une vingtaine de directions départementales de la jeunesse et des sports ont décliné la charte au niveau local, cette charte a été généralisée en 2002.*

*Par ailleurs, un effort important du ministère s'est poursuivi quant à la professionnalisation des jeunes : crédits pour la formation des jeunes, développement de la validation d'acquis professionnels, positionnement à l'entrée en formation.*

*Une quatrième rencontre nationale consacrée aux emplois jeunes en février 2002, avec la participation de la DGEFP, a permis de répondre aux questions des salariés et de prendre en compte leur demande.*

*Un renouvellement des accords cadres avec le Comité National Olympique et Sportif Français et le collectif national des associations de jeunesse et d'éducation populaire a mis l'accent sur le travail de ces fédérations pour aider à la pérennisation de ces emplois."*



# L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES

## I. UNE RELANCE RÉCENTE DE « L'ÉVALUATION »

Une note du 26 septembre 2000 du secrétaire général du ministère consacrée à « l'évaluation », sans précision sur son objet, la place comme un « impératif, non seulement pour **répondre à une contrainte budgétaire forte** et durable, mais plus encore pour **rendre notre appareil diplomatique plus réactif et plus efficace** ». L'évaluation y est présentée comme un instrument qui « constitue une **nouvelle dimension de la modernisation du ministère**, engagée depuis plusieurs années ».

La note rappelle qu'un **groupe de travail restreint**, placé sous la responsabilité du secrétaire général, a été chargé d'une mission de réflexion et de proposition sur la **fonction d'évaluation au sein du Département**.

Elle présente ses conclusions, à savoir « qu'il est apparu légitime de se fixer **une ambition** : celle de **diffuser au sein de l'ensemble du département**, par une approche véritablement intégrée, **une culture de l'évaluation** ».

Elle indique qu'à cet effet, il ne sera **nullement besoin d'établir une structure lourde, d'imposer des procédures bureaucratiques supplémentaires, ni de s'en remettre à des consultants externes**, l'approche retenue étant fondée au contraire sur l'idée que l'évaluation constitue une exigence, générale et permanente, qui doit devenir l'affaire de tous.

Les objectifs de l'évaluation sont rappelés : dégager des marges de productivité, supprimer des fonctions devenues inutiles ou permettre l'essor de fonctions nouvelles, et induire un surcroît de motivation pour tous les agents.

La note précise enfin que, suite à ces travaux, « le ministre a retenu un certain nombre d'actions précises procédant, soit d'une meilleure utilisation de pratiques existantes, soit de voies plus nouvelles ».

Au titre des pratiques déjà en œuvre, **l'existence de « nombreuses procédures mises en œuvre par l'Inspection générale, au premier chef, mais aussi par diverses directions** », est évoquée. Mais, la note considère qu'il est nécessaire d'en rechercher un meilleur profit en les perfectionnant, en les réactivant ou en les complétant lorsqu'elles sont encore embryonnaires.

Trois axes particuliers sont définis en ce sens :

- **Renforcer l'exigence de la définition d'objectifs dans l'action diplomatique du ministère, condition préalable à toute évaluation de celle-ci.** A cet effet, sont prises les mesures suivantes.

A l'instar des Ambassadeurs, les directeurs d'administration centrale devront soumettre des **plans d'action**, sous la forme de documents courts et lisibles à haut niveau, **fixant des objectifs aussi précis et opérationnels que possible** à leurs services et **proposant des priorités d'action**, le cas échéant, déclinées par régions. L'organisation plus systématique de **conférences régionales d'ambassadeurs**, restreintes à 5 à 10 chefs de poste, devra permettre au ministère d'inscrire leur mission dans une perspective plus large et de procéder en commun à une évaluation de l'action dans la zone concernée. Les consuls généraux et les consuls devront soumettre également un **plan d'action** à l'ambassadeur dont ils relèvent. Enfin, la pratique des **réunions de suivi** en cours de mission, « un peu perdue de vue », sera réactivée à l'initiative et au niveau des directeurs.

- **Améliorer la connaissance des moyens mis en œuvre et la mesure des activités.**

A cet effet, un **rapport d'activité annuel**, alimenté par l'ensemble des services sera élaboré et chaque direction devra « veiller à envisager » l'introduction d'**indicateurs de moyens et d'activité** et, lorsqu'elle en utilise déjà, à les affiner et en assurer une meilleure exploitation.

- **Développer la mesure des coûts et résultats.**

Pour ce, il est programmé de poursuivre l'effort de mise au point d'**indicateurs de performance** utilisés pour la procédure budgétaire engagé par la direction des affaires budgétaires et financières avec les directions, et astreindre les directeurs, chefs de service et sous-directeurs d'administration centrale, ainsi que les consuls généraux et consuls à rédiger un rapport de fin de mission, sous la forme d'une note de libre réflexion personnelle.

**Au titre des voies nouvelles à explorer, il est envisagé d'ouvrir de nouveaux domaines à l'évaluation ou de les appréhender selon des méthodes différentes.** Sont concernées des réflexions sur :

- l'organisation du ministère (adaptation de l'organigramme) ;
- les méthodes de fonctionnement (par exemple l'évaluation de la réforme de la correspondance, des principales opérations immobilières à l'étranger, l'impact des NTIC sur les méthodes de travail, la qualité des relations entre l'administration centrale et les postes) ;

- l'appréciation de la qualité du service rendu à l'utilisateur (visas, enseignement français à l'étranger, état-civil, principaux responsables des milieux d'affaires, etc.) ;

- l'évaluation de l'action diplomatique (campagne de communication ; grandes manifestations ; appréciation critique d'une grande visite, d'une négociation internationale ou de l'élection à une haute fonction internationale ; efficacité de tel ou tel type d'intervention financière ; qualité de la réaction à une crise ou à une catastrophe ; forces et faiblesses de la politique française sur tel pays, telle zone, etc).

Pour donner corps à ces orientations nouvelles, la création d'un « **groupe d'évaluation** » a été décidée. Présidé par l'Inspecteur général des affaires étrangères, ce groupe –restreint et de haut niveau– doit soumettre au Ministre, selon une périodicité régulière, un **programme d'actions d'évaluation**, plus ou moins complexes et concernant le département tout entier, ainsi que la **procédure retenue pour chaque action**. A cet effet, s'il paraît admis que l'Inspection générale des Affaires étrangères (IGAE) jouera naturellement un rôle central, elle pourra et devra faire appel, au cas par cas, à des compétences extérieures : autres services, inspection générale d'autres départements, personnalités disponibles, cabinets d'audits, etc.

Le **premier programme**, validé par le Ministre, comportait les actions suivantes :

- **l'audit de trois directions fonctionnelles ou géographiques** de l'administration centrale : après la Direction des Affaires économiques et financières et la Direction des Amériques et des Caraïbes, la Direction d'Asie-Océanie sera « auditée » :

- **l'audit de deux fonctions actuellement déficientes** : la reprographie et l'accueil ;

- **la réalisation d'une banque de données** unique à partir du questionnaire de l'IGAE (pour enrayer la prolifération des enquêtes et questionnaires) ;

- **l'évaluation de deux grandes manifestations culturelles** : l'année de la France au Japon et l'année du Maroc en France ;

- **l'examen de deux politiques** : les contributions volontaires aux organisations internationales et la politique de la France en Afrique australe.

La note conclut en soulignant que la démarche d'évaluation retenue se veut à la fois pragmatique et volontariste. Elle privilégiera, dans sa mise en œuvre, trois principes : la souplesse (pour tenir compte des cadres existants et des différents visages de l'évaluation), la sélectivité (nécessité de se concentrer en premier sur les domaines se prêtant le mieux à une telle action

ou semblant nécessiter son application prioritaire) et la progressivité (dans les exigences comme dans les résultats attendus).

## II. LES STRUCTURES

- Le dispositif de suivi de l'évaluation annoncé dans la note précitée a été mis en place en 2000 à travers un « **groupe d'évaluation** » placé sous la présidence de l'Inspecteur général du ministère des affaires étrangères. Ce groupe, composé de hauts responsables du ministère se réunit une fois par trimestre. Il n'a pas pour fonction de procéder lui-même à des actions d'évaluation mais de choisir des thèmes, de les proposer au Ministre et de définir des modalités d'application. Chaque action d'évaluation est menée, en fonction du sujet, par un service du ministère des Affaires étrangères.

- S'agissant de l'évaluation de la coopération internationale, la **direction générale de la coopération internationale et du développement** (DGCID) établit tous les deux ans un programme d'évaluation de ses activités. Ces évaluations rétrospectives et externes s'attachent à apprécier les politiques en fonction des critères reconnus pour l'évaluation des politiques publiques en France et au sein des principales agences internationales d'aide au développement : pertinence, cohérence, effectivité, efficacité, efficience, impact, viabilité.

- Le ministère des Affaires étrangères assure la préparation et le suivi des travaux de deux comités interministériels, le **Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger** (CIMEE), dont le secrétaire général du ministère est rapporteur, et le **Comité interministériel de la coopération internationale et du développement** (CICID), dont le ministre des Affaires étrangères assure le co-secrétariat avec le ministre de l'économie et des finances. Ces deux comités ont respectivement dans leurs mandats une fonction d'évaluation : **pour le CIMEE, assurer l'évaluation de l'adéquation des moyens de l'Etat à l'étranger aux priorités de l'action extérieure ; pour le CICID, rapporter sur l'évaluation de l'efficacité de la coopération internationale et de l'aide au développement.** Un rapport annuel du CIMEE sur les moyens de l'action extérieure de la France est diffusé depuis 1994. Un rapport du groupe de travail interministériel sur l'évaluation de l'efficacité de la coopération internationale et de l'aide au développement a été remis au Premier ministre en 2000.

- L'**Inspection générale des affaires étrangères** (IGAE), bien que mentionnée de manière seulement incidente dans la réponse du ministère, effectue des activités d'évaluation.

- Le **bureau de l'évaluation**, non mentionné dans la réponse du ministère, exerce naturellement des missions d'évaluation.

### III. LES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION

#### A. LES ÉVALUATIONS INTERMINISTÉRIELLES

Outre les évaluations réalisées dans le cadre des structures interministérielles citées plus avant, il est noté que le ministère des affaires étrangères, « *afin de répondre à l'invitation adressée aux ministères de soumettre des thèmes d'évaluation de politiques publiques* », a proposé au Conseil national de l'évaluation (CNE) d'évaluer « la coopération administrative internationale ». Toutefois, ce thème n'a pas été retenu par le Conseil national de l'évaluation au motif d'un programme d'évaluations déjà chargé.

Le ministère signale encore un audit de l'**Office français de protection des réfugiés et apatrides (OFPRA)**, lancé à l'automne 2001, qui a mobilisé conjointement les inspections générales des Affaires étrangères, des Finances et des Affaires sociales, et qui, s'ajoutant à deux audits relatifs à l'asile à la frontière et à l'aide sociale octroyé aux demandeurs d'asile ainsi qu'à des missions relatives à l'asile territorial et à la commission des recours des réfugiés (inspection du ministère de la Justice) constitue un élément d'un exercice global devant aboutir à évaluer l'ensemble de la procédure de demande d'asile.

Enfin, le ministère indique avoir activement participé au groupe de travail interadministratif du Commissariat général du Plan constitué en décembre 2000 pour étudier « *la fonction européenne et internationale dans l'administration d'Etat* », qui a rendu son rapport à la fin de l'année 2002.

#### B. LES ÉVALUATIONS CONDUITES EN PROPRE

Les évaluations réalisées, en propre, par le ministère apparaissent très diversifiées.

La consultation du site internet du ministère permet de découvrir l'existence d'une publication de la DGCID dénommée « *Série Evaluations* », qui regroupe les évaluations-pays, les évaluations des politiques sectorielles de coopération ou des projets de coopération menées par le ministère des Affaires étrangères. Ces évaluations, dont il est précisé qu'elles sont réalisées à la demande des services de la DGCID, par des consultants extérieurs, portent sur les sujets les plus divers comme en témoigne la liste suivante des publications pour 2001, 2000 et 1999.

**Série « évaluations » - année 2001 :**

- #1 Pôle régional de recherche appliquée au développement des savanes d'Afrique centrale (PRASAC)
- #2 L'aide française à Djibouti
- #3 Formation des personnels de santé en Afrique sub-saharienne et à Madagascar
- #4 Programmes prioritaires Palestine et Vietnam
- #5 Programmes de lutte contre le VIH/SIDA (1987-1997) – rapport principal
- #6 Programme développement local et migration au Mali et au Sénégal (1991-1998)

**Série « évaluations » - année 2000 :**

- #7 Projet Santé Abidjan – Evaluation des formations sanitaires urbaines à base communautaire
- #8 Relations avec les partenaires multilatéraux
- #9 Projet ARCHES
- #10 Secteur santé au Cambodge
- #11 Programme CAMPUS – Afrique et Madagascar (1986-1998)

**Série « évaluations » - année 1999 :**

- #12 Politique française d'aide dans le secteur Jeunesse et Sports dans les pays de l'ancien champ (1987-1997)
- #13 Aide française dans le secteur hospitalier – Afrique subsaharienne et Madagascar (1987-1996).

Parmi les actions mises en œuvre dans le cadre du programme du groupe d'évaluation citées dans la réponse du ministère, figurent :

- **l'audit d'un nombre croissant de directions** à l'administration centrale (Affaires économiques et financières, Amériques, Asie-Océanie, DRH, cellule de veille et d'urgence ; DCE et fonction européenne) ;

- **l'audit d'un nombre croissant d'associations** bénéficiant de subventions du département (cinq en 2000, cinq en 2001) ;

- **un plus grand nombre d'inspections conjointes** (avec l'IGF, l'Inspection des Armées, l'Inspection de la Recherche).

Il est également signalé que la démarche d'évaluation du ministère se traduit par :

- une association plus étroite de certains services du département à la préparation et au déroulement des missions de l'Inspection générale (DGA, DGCID) ;

- une recherche plus systématique de l'appréciation de l'activité et de la performance du département et de ses services (publication d'un premier rapport d'activité ministériel pour l'année 2000, évaluation de l'action humanitaire de l'Etat ; évaluation des fonctions d'accueil, de la filière reprographique, de la valise et de la logistique diplomatiques) ;

- une simplification et un regroupement des différents questionnaires adressés par les services du département aux postes diplomatiques et consulaires, avec la mise au point d'un questionnaire unique ;

- l'obligation faite aux consuls généraux et aux consuls, ainsi qu'aux directeurs de l'administration centrale, de présenter des plans d'action, à l'instar des ambassadeurs.

#### **IV. OBSERVATIONS**

**La situation de l'évaluation des politiques publiques dont il a la charge au sein du ministère des Affaires étrangères présente, de prime abord, un paysage contrasté.**

La note-circulaire du secrétaire général et l'instauration d'une cellule dédiée à l'évaluation et de procédures à vocation évaluative ainsi que la diffusion d'un « Guide de l'évaluation » publié en juin 2001, très bien fait, témoignent d'une **volonté de se doter des moyens administratifs et culturels nécessaires** à une authentique diffusion de l'évaluation des politiques publiques. En outre, les finalités de l'évaluation et ses bénéfices, l'optimisation des moyens mais aussi les gains en termes de mobilisation des personnels, sont bien repérés.

**Toutefois, il n'est pas possible de s'en tenir à l'énoncé de ces intentions et le questionnaire ne permet pas de mesurer l'effort réel d'évaluation, non plus que les suites réservées aux travaux d'évaluation.**

**Par ailleurs, une certaine confusion semble demeurer, au plan conceptuel, entre l'audit des services et les évaluations des politiques dont le ministère a la charge. Celles-ci semblent sous-dimensionnées par rapport aux activités d'audit dont les résultats sont, en outre, d'autant plus incertains que leur publication est restreinte.**

Enfin, **aucune hiérarchie des évaluations réalisées par le ministère n'apparaît.** Les thèmes des publications de la « *Série-évaluations* » de la DGCID établissent déjà la très inégale importance des enjeux des politiques évaluées. Mais que dire de la coexistence parmi les évaluations citées d'une évaluation de l'action humanitaire de la France avec l'évaluation de la filière reprographique !

**Cette situation paraît résulter assez étroitement d'un manque de définition suffisamment claire et précise, des objectifs de l'action diplomatique de la France, qui est évoquée en creux dans la note du secrétaire général du ministère susmentionnée.**



# L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

## I. LES MOYENS DE L'ÉVALUATION

Les moyens financiers et administratifs du ministère consacrés à l'évaluation des politiques publiques **recouvrent, selon lui, à la fois le fonctionnement des services d'étude**, et notamment de la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale, **les études générales, le financement et la mobilisation de la recherche et de l'expertise**, et, plus largement, **le développement de l'observation de l'environnement**.

Ces derniers moyens relèvent pour l'essentiel du fonctionnement des établissements publics de recherche, d'expertise ou statistiques, dont le ministère exerce la tutelle ou avec lesquels il dispose de partenariats, le plus souvent sous forme de conventions pluriannuelles d'objectifs.

Les moyens correspondants sont pour l'essentiel regroupés sous l'agrégat 31 du budget du ministère, qui correspond au périmètre de compétences de deux directions transversales, la direction générale de l'administration, des finances et des affaires internationales, et la direction des études économiques et de l'évaluation environnementale. Elles apportent toutes deux leur concours à la mise en œuvre des politiques définies par les autres directions, ainsi qu'aux services de l'inspection générale de l'environnement. Au sein de cet agrégat, trois types d'actions sont identifiés comme participant directement ou indirectement de l'évaluation des politiques publiques.

Il est, en outre, indiqué qu'au-delà de cet agrégat, les études conduites par les directions sectorielles et par les établissements publics partenaires, concourent également à l'évaluation des politiques publiques.

### *A. LES MOYENS DU MINISTÈRE*

En cumulant les dépenses budgétaires associées aux actions d'évaluation sur crédits de l'agrégat « Soutien aux politiques environnementales » et les crédits pour études générales présentés comme concourant à l'évaluation des politiques publiques, **le total des moyens consacrés à l'évaluation s'élève pour 2002 à environ 30 millions d'euros**

(en crédits de paiement). Cette grandeur peut être rapprochée de l'ensemble des crédits votés au ministère qui s'élevaient cette même année à 769,4 millions d'euros. Le ratio obtenu apparaît élevé, mais cette situation provient sans doute de l'inclusion dans son numérateur de crédits n'ayant qu'un lien très indirect avec l'évaluation des politiques publiques.

### 1. Les actions entreprises dans le cadre de l'agrégat 3.1 « Soutien aux politiques environnementales ».

Le tableau suivant présente les moyens inclus dans l'agrégat 3.1 concourant à l'évaluation des politiques environnementales.

#### Dépenses budgétaires (millions d'euros)

Composantes de l'agrégat	2001	2002
<b>Mobilisation de la recherche</b>	<b>12</b>	<b>11</b>
<i>Actions en matière de recherche</i>	0,3	0,3
<i>INERIS <sup>1)</sup></i>	2	2
<i>AFSSE <sup>2)</sup></i>	0	0
<i>Fonds de recherche scientifique et technologique</i>	10	9
<b>Développement d'un système d'information et d'observatoires</b>	<b>7</b>	<b>9</b>
<i>IFEN <sup>3)</sup></i>	7	8
<i>Réseaux d'observations</i>	0,1	1
<b>Intégration de l'environnement dans les politiques publiques</b>	<b>8</b>	<b>7</b>
<i>Evaluation environnementale</i>	8	6
<i>AFSSE</i>	0	0,5
<b>Total</b>	<b>27</b>	<b>27</b>

1. Institut national de l'environnement industriel et des risques

2. Agence française de sécurité sanitaire environnementale

3. Institut français de l'environnement

Source : Ministère de l'Environnement

Le ministère identifie **27 millions d'euros** de dépenses budgétaires au sein de l'agrégat au titre de l'évaluation **sur un total de crédits de l'ordre de 218 millions d'euros**.

**Trois sortes d'actions intégrées à l'agrégat 3 1 concourent, selon le ministère, à l'évaluation des politiques environnementales :**

- **Action 1 : Mobilisation de la recherche**

Ces actions, de **recherche scientifique et technologique**, visent à élaborer et diffuser des bases et des références scientifiques en appui aux politiques publiques en environnement, ainsi qu'à valoriser les résultats de la recherche finalisée en environnement.

Les actions en cours s'inscrivent dans les décisions du comité interministériel de la recherche scientifique et de la technologie (CIRST) du 1<sup>er</sup> juin 1999 et portent sur cinq grands thèmes : prévenir la pollution atmosphérique et réduire les impacts des transports terrestres ; gérer les ressources en eau et en sols ; préserver et gérer la biodiversité et le patrimoine naturel ; maîtriser les risques et protéger la santé humaine ; mobiliser les sciences économiques et sociales.

**La contribution du ministère aux actions en matière de recherche comporte d'abord la participation financière à l'organisation de colloques et de séminaires scientifiques, ainsi qu'à la rédaction d'ouvrages de synthèse.**

Elle est également conduite à travers les crédits alloués à l'Institut national de l'environnement industriel et des risques au soutien des programmes de recherche conduits et développés par cet institut dans le domaine des risques.

Il est sans aucun doute hasardeux d'assimiler en bloc **ces actions de recherche** à des activités d'évaluation des politiques publiques d'environnement.

- **Action 2 : Développement d'un système d'information et d'observatoires**

**Il s'agit ici d'améliorer la connaissance dans le domaine de l'environnement.** L'Institut français de l'environnement contribue à leur mise en œuvre ainsi que les réseaux d'observation sur les thématiques particulières.

Les objectifs qui sont assignés à l'IFEN dans le cadre de son contrat d'objectifs 2002-2004 sont les suivants :

- consolider le système d'information sur l'environnement, en professionnalisant l'administration des données statistiques, en assurant l'extension des observatoires thématiques et en développant les enquêtes ;

- venir en appui aux politiques publiques, notamment par la production de statistiques et d'indicateurs, et en participant au réseau européen ;

- assurer le service public d'information sur l'environnement.

Les moyens de l'IFEN sont constitués des subventions de fonctionnement et d'investissement allouées à cet institut.

Par ailleurs, les moyens des réseaux d'observations recouvrent les subventions destinées à la mise en place de deux systèmes d'observatoires pour le suivi des conséquences du naufrage de l'Erika et l'Observatoire de la qualité des sols (RMQS).

Les actions décrites correspondent davantage à des fonctions statistiques qu'à des travaux d'évaluation.

**• Action 3 : Intégration de l'environnement dans les politiques publiques**

**Elle recouvre les moyens consacrés à promouvoir la prise en compte de l'environnement dans le processus d'aménagement et d'équipement du territoire et l'intégration de la dimension environnementale dans les grandes décisions d'infrastructures.**

A cette fin, le ministère participe aux « instructions mixtes », c'est-à-dire au recueil de l'avis des administrations concernées par des procédures d'aménagement, avant leur mise à l'enquête publique.

Les crédits concourant à cette action recouvrent la formation des commissaires enquêteurs, l'élaboration et le suivi des politiques, les instances consultatives ainsi que la mise en œuvre de politiques en matière d'environnement territorial.

**2. Les moyens consacrés aux études générales**

Le tableau ci-dessous présente les crédits d'études générales du ministère.

Chapitres et articles	2001 (M€)		2002 (M€)	
	Investissement (AP)	Fonctionnement	Investissement (AP)	Fonctionnement
<b>Ch. 57-20 Art. 60</b> : Protection de la nature, sites et paysages	3,8	-	4,5	-
<b>Ch. 57-20 Art. 70</b> : Fonds	6,1	-	7,7	-

gestion milieux naturels				
<b>Ch. 34-98 Art. 50</b> : Politique de l'eau	-	0,1	-	0,1
Comptes d'affectation spéciale (Fonds National de Solidarité pour l'Eau, FNSE)	0,3		0,8	
<b>Ch. 57-20 Art. 10</b> : Développement et qualité de la vie, coopération, formation, économie de l'environnement	0,3	-		-
<b>Ch. 34-98 Art. 06</b> : Evaluation environnementale et économie	-	3,1	-	2,3
<b>Ch. 57-20 Art. 20</b> : Evaluation environnementale et économie	2,3	-	2,0	-
<b>Ch. 57-20 Art. 50</b> : Prévention des pollutions et des risques	0,9	-	1,1	-
<b>Total</b>	<b>14,6</b>	<b>4,4</b>	<b>16,1</b>	<b>3,2</b>

La contribution des études générales à l'évaluation des politiques publiques est présentée comme double :

- Elles permettent de **collecter des informations** ciblées **sur l'effet des politiques publiques** sur les comportements ou sur les dommages causés à l'environnement.

- Elles permettent également d'**élaborer et diffuser des guides** méthodologiques ou des références scientifiques **utiles à l'évaluation** conduite par d'autres acteurs publics ou privés, notamment les collectivités

locales et, à ce titre, d'éclairer l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques dans le domaine de l'environnement.

Cependant, un écart important entre les finalités mentionnées et l'objet des dépenses réellement engagées doit être constaté, de sorte que le contenu évaluatif des actions ainsi financées n'apparaît pas évident.

**Dans le domaine de la protection de la nature et des paysages**, les crédits d'études générales financent des études relatives à la **création de parcs nationaux**, à la **préparation des plans de gestion des réserves naturelles** et des sites classés, aux opérations grand site, à la connaissance des paysages, à la **prise en compte de l'environnement dans le domaine agricole**, aux inventaires des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique ou floristique, à l'élaboration des documents d'objectifs Natura 2000, etc.

**Dans le domaine de l'eau et des milieux aquatiques**, les études sont consacrées, en priorité, au **renforcement des actions dans le domaine de la prévention des inondations**, à l'**amélioration de la connaissance des données sur l'eau** et à la lutte contre les pollutions diffuses d'origine agricole.

**Dans le domaine de l'économie de l'environnement**, les priorités sont l'étude des comportements des différents agents économiques, la poursuite de l'évaluation des coûts externes environnementaux (eau, transports, énergie), l'étude des coûts dans les domaines de la gestion des eaux et des déchets, les interactions agriculture – environnement.

**Dans le domaine de l'évaluation environnementale**, l'accent est d'abord mis sur la transposition des directives communautaires sur les études d'impact des projets (directive n° 97/11) et de celle relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, tant d'un point de vue juridique (loi et décret) que méthodologique (documents de référence, guides, ...). Il s'agit aussi de financer les réflexions les plus variées comme celles du groupe de travail européen sur la ville durable ou celles nécessaires à l'intégration de l'environnement dans les volets territoriaux des contrats de plan (projets d'agglomérations et de pays) et dans les documents d'urbanisme (Schéma de cohérence territoriale et Plan local d'urbanisme). Enfin, les études dans ce domaine sont censées répondre à la demande exprimée dans le domaine de l'appréciation des impacts des grandes infrastructures sur l'environnement.

## ***B. L'ACTION DES ÉTABLISSEMENTS PUBLICS***

Les établissements publics sous tutelle ou disposant de conventions avec le ministère sont censés participer également à l'évaluation des politiques environnementales.

Les relations avec ces établissements présentent plusieurs formes.

Le ministère exerce tout d'abord **la tutelle ou la co-tutelle** de l'ADEME, de l'INERIS, de l'IFEN, du Museum national d'Histoire naturelle (MNHN) (un nouveau décret statutaire, signé le 3 octobre 2001 identifie explicitement la mission d'expertise), et, à partir de mars 2002, de l'Agence française de sécurité sanitaire environnementale (AFSSE) et de l'IFREMER.

Outre les établissements sous tutelle, le ministère de l'environnement est **représenté au conseil d'administration** de plusieurs **organismes de recherche** finalisée ou d'expertise travaillant dans le domaine de l'environnement : INRA, CEMAGREF, BRGM.

Le ministère participe également à l'**animation**, aux côtés du ministère de la recherche, de **deux réseaux de recherche et d'innovation** technologiques (RRIT) : « Eau et technologies de l'environnement » (lancé en 2000) et « Pollutions marines » (lancé en 2001).

Le ministère précise que **les établissements publics participent, dans certains cas, dans le cadre de leurs contrats d'objectifs, à l'évaluation des politiques publiques**, notamment par la fourniture de statistiques et d'indicateurs, et que les organismes de recherche sous tutelle ou co-tutelle, ou avec lesquels le ministère a signé une convention pluriannuelle d'objectifs, peuvent être sollicités pour fournir des éléments permettant l'évaluation des politiques publiques.

## II. LES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION

Les activités d'évaluation du ministère relèvent de quatre catégories :

- les **évaluations interministérielles** : évaluation de la politique de préservation des ressources en eau potable ; évaluation des politiques relatives aux inondations ; évaluation des politiques de développement rural ; évaluation de la politique de la montagne ; évaluation de la politique du service public des déchets ; évaluation de la politique de soutien au transport combiné ; évaluation du programme national de développement rural 2000-2006 ;

- les **évaluations propres** du ministère ;

- les **évaluations portant sur le volet environnemental des Contrats de plan Etat-Région** ;

- les **évaluations des programmes de recherche financés par le ministère**.

Le ministère apparaît comme un participant actif aux travaux d'évaluation interministériels. Cette orientation paraît refléter une stratégie visant à promouvoir la prise en compte des questions environnementales dans l'analyse des décisions publiques.

Mais, il est, semble-t-il, rarement demandeur. Interrogé sur son recours à la procédure animée par le CNE, il ne relève qu'une demande adressée au Conseil National de l'Evaluation en 2001 sur la politique du service public des déchets et la justifie par ses implications interministérielles.

Une part importante de l'information relative à l'évaluation des politiques du ministère est, comme pour l'ensemble des ministères, transmise à travers le « bleu » budgétaire.

Celui-ci comporte des indicateurs d'activités et de résultats associés à des objectifs.

Les spécialistes du budget de l'environnement jettent un œil critique sur ces informations. Le rapporteur spécial de notre commission des finances considère que **les indicateurs sont d'une qualité très inégale, mais globalement médiocre**, voire franchement mauvaise et qu'**ils ne permettent pas d'apprécier véritablement les résultats des politiques publiques environnementales ni, a fortiori, leurs performances**.

A cet égard, il cite les propos d'un ancien contrôleur financier central du ministère qui lui a indiqué « *ne pas avoir eu l'impression que les efforts financiers [réalisés en faveur de l'environnement] aboutissaient à des résultats tangibles* », et a estimé que « *les objectifs quantitatifs n'étaient pas la traduction de véritables besoins* ».

Le rapporteur spécial fournit plusieurs illustrations de ce manque de pertinence des indicateurs, voire des objectifs eux-mêmes, estimant que :

- certains objectifs et résultats suscitent le scepticisme, comme ceux relatifs à la réalisation, dans chaque département, d'un « atlas de la composante des paysages » qui laisse apparaître une anomalie pour l'année 2001 ;

- les objectifs affichés peuvent ne pas sembler crédibles eu égard aux évolutions passées, comme celui portant sur le nombre d'hectares protégés dans les zones centrales des parcs nationaux qui, bien que n'ayant pas évolué entre 2000 et 2003, serait multiplié par 10 entre 2003 et 2005 ;

- l'aspect purement quantitatif de certains objectifs conduit à s'interroger sur la pertinence de ceux-ci, comme c'est le cas pour la gestion du programme communautaire Natura 2000, où la sélection des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire semble s'effacer derrière un objectif seulement quantitatif ;



- l'affichage d'objectifs peut ne tirer aucune conséquence du fait que plusieurs d'entre eux ne sont purement et simplement pas atteints, comme celui fixé en matière de taux de conformité de qualité des eaux de baignade (100 %), alors que l'objectif fixé en 2001 (95 %) n'a pas été réalisé (moins de 88 %) ;

- d'autres indicateurs de résultats sont renseignés avec une évidente fantaisie comme en matière d'autorisations délivrées et de déclarations traitées, au titre de la police de l'eau, prévues en augmentation constante d'ici 2005, alors que le résultat de l'année 2001, par rapport à la prévision, n'est pas connu.

# L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU MINISTÈRE DE LA JUSTICE

## I. LES MOYENS DE L'ÉVALUATION

**Le ministère de la Justice n'est pas doté de moyens spécifiquement consacrés à l'évaluation des politiques publiques de son ressort. La fonction d'évaluation constitue cependant une composante des responsabilités de plusieurs services du ministère.**

Le décret n° 64-754 du 25 juillet 1964 fixe les compétences des différentes directions d'administration centrale du ministère de la Justice et constitue la seule référence juridique disponible pour apprécier les compétences dévolues au ministère<sup>1</sup>.

Il n'organise pas dans son ensemble la fonction d' « évaluation des politiques publiques » du ressort de la Justice, mais il l'évoque pour certains services. Certains arrêtés plus détaillés d'organisation des directions et services en sous-directions et en bureaux abordent eux aussi cette fonction. Au total, compte tenu de l'ensemble des textes d'organisation des services centraux aux différents niveaux, la fonction d'évaluation des politiques publiques se présente comme suit au ministère de la Justice.

### ***A. LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION ET DE L'ÉQUIPEMENT (DAGE)***

Selon le décret d'organisation du ministère en directions, **la DAGE étudie, en liaison avec les directions, l'organisation, le coût et le rendement des services ; cette fonction, bien que plus restreinte que celle d'évaluation des politiques publiques, peut y concourir.**

Par ailleurs, selon l'arrêté d'organisation interne de la DAGE, la **sous-direction du budget**, de la prévision et des affaires financières **participe aux actions d'évaluation des politiques ministérielles.**

### ***B. LA DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES (DSJ)***

Le décret d'organisation du ministère ne mentionne **pas de fonction d'évaluation des politiques publiques à la DSJ**, et cette fonction n'est pas

---

<sup>1</sup> La loi d'orientation et de programmation du 9 septembre 2002 comporte cependant l'énoncé de quelques objectifs du système judiciaire.

non plus organisée au niveau des sous-directions par l'arrêté d'organisation interne de la DSJ.

Cependant le **bureau des études prospectives et de la programmation**, rattaché à la sous-direction de l'organisation judiciaire, **assure le suivi de l'activité des juridictions, définit et met en œuvre les indicateurs et les démarches de qualité** au sein des services judiciaires, en liaison avec la sous-direction de la magistrature, la sous-direction des greffes et la mission modernisation. Cette fonction peut également concourir à l'évaluation des politiques publiques.

### ***C. LA DIRECTION DES AFFAIRES CIVILES ET DU SCEAU (DACs)***

La **fonction** d'évaluation des politiques publiques **n'apparaît à aucun niveau** dans les textes de compétence de cette direction.

### ***D. LA DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES (DACG)***

Si le **décret d'organisation du ministère ne mentionne pas de fonction d'évaluation** des politiques publiques confiée à la DACG, les **arrêtés d'organisation interne** de cette direction **prévoient et articulent précisément cette fonction à tous les niveaux** : chacun des bureaux de la DACG « anime, coordonne et évalue la mise en œuvre » des instructions de politiques pénales de son ressort, dans le cadre des deux sous-directions de rattachement.

L'appareil de suivi des politiques pénales par la direction des affaires criminelles et des grâces est le suivant.

**Chaque sous-direction a en charge**, dans son domaine de compétence, **l'évaluation de la mise en œuvre des politiques pénales**.

Un **pôle « études et évaluation »** est chargé de fonctionner en centre « ressources » à l'égard de la direction et doit conduire en propre des opérations d'évaluation.

Enfin, a été constitué en mars 2002 un **comité de programmation** et de **suivi de l'évaluation** composé du directeur, du directeur-adjoint, des deux sous-directeurs, du chef du pôle études et évaluation, de deux procureurs généraux et de deux procureurs de la République. Cette instance a pour mission d'arrêter le programme annuel d'évaluation au regard des besoins et des attentes exprimés par les représentants de l'administration centrale mais aussi par les praticiens. Elle a aussi pour vocation d'analyser la qualité des résultats des évaluations menées et de proposer des perspectives de diffusion.

\* \* \*

### ***E. LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE***

Depuis 1998, **le bureau de l'évaluation et du contrôle de gestion**, créé à la direction de l'administration pénitentiaire, est notamment chargé de concevoir, d'analyser et de diffuser les **informations de gestion** nécessaires au pilotage des services déconcentrés.

A ce titre, il propose aux directions régionales, pour les chefs d'établissement et services pénitentiaires d'insertion et de probation de leur ressort, les priorités d'action fixées annuellement par les bureaux de l'administration centrale, finalise les objectifs retenus après concertation et les évalue. **Il conduit des audits de fonctionnement des services, procède à des retours d'expérience** et en diffuse les conclusions utiles en termes de valorisation et de mutualisation des pratiques.

Ce bureau est notamment composé par **une cellule d'évaluation**, qui compte **trois personnes**, et **d'une cellule de contrôle de gestion**, au sein de laquelle travaillent **sept agents**. Cette dernière cellule est **relayée au plan local par un réseau de contrôleurs de gestion, implantés dans chaque direction régionale**.

**Dans sa réponse, le ministère souligne les liens entre le développement de l'évaluation et de la déconcentration des moyens.**

La direction de l'administration pénitentiaire s'est engagée dans une politique de modernisation de ses relations avec les services déconcentrés qui tend à accroître leur capacité d'initiative et leur marge de manœuvre dans l'emploi des moyens qui leur sont confiés, notamment sur le plan budgétaire. Depuis 2001, une nouvelle étape de la démarche de déconcentration consiste à « contractualiser », après en avoir discuté avec chaque direction régionale, les objectifs à atteindre, les moyens mis à disposition et les indicateurs de suivi. La contrepartie de cet accroissement de responsabilités en matière de gestion est **un renforcement du contrôle de gestion et de l'évaluation *a posteriori*** (créations d'emplois et animation des cellules de contrôle de gestion).

**Le rôle de la cellule du contrôle de gestion est d'animer le réseau des contrôleurs de gestion** référents pour les établissements et services pénitentiaires d'insertion et de probation. En 2002, il est prévu trois réunions des contrôleurs de gestion pour faire le point sur leurs difficultés et leurs attentes, engager une réflexion pour l'évolution des indicateurs actuels et permettre la mutualisation de leurs expériences.

Par ailleurs, **le bureau des études, de la prospective et du budget** participe également à des travaux d'évaluation de politiques publiques. Ainsi,

des chargés d'études ont co-piloté ou animé les enquêtes sur le placement sous surveillance électronique et sur l'hygiène en détention.

Les moyens consacrés à l'évaluation des politiques publiques judiciaires sont intriqués dans les moyens de gestion des différentes compétences du ministère.

Plusieurs conséquences s'ensuivent : l'appréciation quantitative des moyens réellement consacrés à l'évaluation est, selon le ministère, hors de portée ; les différentes activités d'évaluation sont essentiellement destinées à mieux suivre l'allocation des moyens du ministère.

## II. LES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION

**Comme le reconnaît très lucidement le ministère, on observe que toutes les activités qualifiées d'évaluation dans les réponses très complètes des directions ne relèvent pas du sens précis donné à cette démarche. De fait, de nombreuses activités mentionnées relèvent purement et simplement du suivi de gestion.**

### *A. LES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION DE LA DIRECTION DES SERVICES JUDICIAIRES*

Pour rendre compte de ses travaux d'évaluation, la direction des services judiciaires mentionne **l'évaluation des charges de travail des parquets généraux, la résorption des stocks dans les Cours d'appel et les travaux visant à améliorer la localisation des magistrats.**

#### **1. Les charges de travail des parquets généraux**

**Le premier domaine cité consiste à étudier les charges du ministère public dans les Cours d'appel.**

Cette étude est censée **contribuer à la réflexion sur l'amélioration du fonctionnement de la justice pénale, et s'inscrire dans le processus visant à assurer une meilleure adéquation des ressources aux besoins, afin d'apporter une réponse judiciaire dans des délais raisonnables.**

## L'ÉVALUATION DES CHARGES DE TRAVAIL DES PARQUETS GÉNÉRAUX

Il s'agit :

- d'élaborer la nomenclature de l'activité des parquets généraux, en intégrant leurs nouvelles missions liées, notamment, à la politique judiciaire ainsi qu'aux relations avec les autorités institutionnelles et le monde associatif,
- d'intégrer dans la nomenclature les activités liées à la coordination de la réponse pénale et sociale, au sein des régions,
- de déterminer les charges, par magistrat, en « équivalent temps plein ».

Une nomenclature exhaustive, composée de 14 rubriques réparties en 5 domaines d'activité (activité judiciaire, contrôle, administration, politiques pénales et judiciaires, autres), a été élaborée.

Les procureurs généraux ont été chargés d'indiquer, pour chacune des rubriques, la charge exacte de travail de chacun de leurs magistrats.

Les résultats ont été regroupés en quatre catégories de Cours, selon l'importance des effectifs de magistrats : de 3 et 4 magistrats ; de 5 à 9 magistrats ; de 12 à 19 magistrats ; 53 magistrats : Paris.

Afin de valider cette étude, les procureurs généraux ont été invités à faire connaître leurs observations concernant tant les grilles d'analyse que les résultats constatés. Les réponses obtenues doivent être prises en compte pour localiser les emplois de magistrats dans les parquets généraux. Le ministère indique cependant que, sans attendre la validation définitive de cette étude, **les premiers résultats, qui font apparaître une importance considérable du temps consacré aux activités non juridictionnelles, ont été pris en compte dans le cadre des localisations d'emplois de magistrats.** Il est ainsi mentionné que la création de 23 emplois de substitut général et de 5 emplois d'avocat général dans les parquets généraux, résultent directement de cet audit.

Cette analyse doit contribuer à définir l'adéquation des ressources à la charge de travail et, à terme, à adopter une mesure d'accompagnement de ces postes dans les juridictions.

**Réalisée à partir de ressources internes au ministère, sans recours à nul œil extérieur, à partir d'un questionnement relatif aux**

**charges de travail des magistrats, l'étude dont il s'agit ne témoigne à l'évidence pas d'une démarche d'évaluation de tel ou tel aspect de la politique pénale.**

**Consacrée à l'appréciation concrète des moyens du ministère, elle peut en revanche contribuer à améliorer sa gestion, et ses résultats sont susceptibles de concourir à une évaluation ultérieure.**

## **2. La résorption des stocks dans les Cours d'appel**

**Le deuxième domaine évoqué concerne la question de la résorption des stocks d'affaires des Cours d'appel.**

Plusieurs Cours d'appel ont, depuis des années, des stocks importants d'affaires.

Dans ce contexte, et conformément aux décisions prises dans le cadre des « Entretiens de Vendôme », la **direction des services judiciaires** a élaboré, au début de 2002, une **procédure de conclusions de « contrats de résorption de stocks »**, mentionnée comme relevant des procédures d'évaluation mises en œuvre par le ministère.

### **LA PROCÉDURE DES « CONTRATS DE RÉSORPTION DE STOCKS »**

Les chefs de la Cour d'appel qui souhaitent conclure un tel contrat doivent :

- adresser une demande,
- remplir une fiche d'évaluation, précisant notamment les objectifs à atteindre en termes de réduction des stocks, et de charges individuelles de travail pour les magistrats,
- joindre les conventions conclues avec les barreaux et la compagnie des avoués,
- joindre l'ordonnance de roulement,
- procéder à une évaluation annuelle, sur la base de la fiche d'évaluation et de ces divers documents, en concertation avec la chancellerie,
- informer l'assemblée générale plénière.

Ils doivent ensuite signer le contrat et, au début de chaque année :

- mettre à jour la fiche d'évaluation afin, notamment, d'intégrer les statistiques de l'année précédente,
- joindre les nouvelles conventions conclues avec les barreaux et la compagnie des avoués,
- joindre l'ordonnance de roulement,
- procéder à une évaluation annuelle, sur la base de la fiche d'évaluation et de ces divers documents, en concertation avec la chancellerie,
- informer l'assemblée générale plénière.

Cette **procédure** est censée être **étroitement articulée avec la détermination des moyens des Cours**. En effet, si, à la fin du contrat, les créations d'emplois de magistrats qui auront été intégrées dans le décret de localisation, au début du plan, sont supprimées, les magistrats restent en surnombre dans la juridiction, jusqu'à résorption des premiers emplois vacants.

Jusqu'à présent, **deux expérimentations seulement ont eu lieu** (Aix-en-Provence et Douai), la direction des services judiciaires s'engageant à allouer aux deux premières juridictions concernées des moyens supplémentaires, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2003 et pendant une durée de trois ans, renouvelable, au cours de laquelle celles-ci vont devoir atteindre un certain nombre d'objectifs, tant quantitatifs que qualitatifs, qu'elles ont préalablement fixés. Ces objectifs seront revus chaque début d'année, après concertation avec les services de la Chancellerie, afin de s'adapter aux aléas rencontrés l'année précédente et aux évolutions des contentieux.

Le ministère indique qu'il est apparu préférable de fixer la durée initiale du contrat à seulement trois ans, afin de permettre à la Chancellerie de n'être liée que pendant un temps relativement court et de lui donner la possibilité de renégocier le contrat, en fonction des résultats atteints.

\*

\* \*



**Sans qu'il soit nécessaire de se prononcer sur ses mérites, il est évident que la procédure mentionnée appartient davantage au domaine de l'animation des services territoriaux du ministère qu'au champ de l'évaluation des politiques publiques.**

**La procédure est cependant à même de fournir d'intéressantes informations sur les conditions de fonctionnement des services judiciaires qu'une évaluation de la politique judiciaire devait pouvoir mobiliser.**

### **3. La localisation d'emplois de magistrats**

**Le ministère mentionne, au titre des évaluations conduites par lui, le soin pris pour que, pour toute localisation d'emplois de magistrats, des évaluations soient réalisées, afin de doter les juridictions des moyens nécessaires pour mener certaines politiques, notamment celles dont le développement est demandé par la chancellerie.**

#### **LES « PRINCIPES » RETENUS EN 2002**

Le ministère indique qu'en 2002, plusieurs principes ont été retenus pour la localisation de 398 emplois de magistrats.

Il s'est agi prioritairement :

- de renforcer les effectifs des Cours d'appel, tant au siège qu'au parquet général, notamment ceux des deux Cours d'Aix-en-Provence et de Douai, bénéficiaires d'un contrat de résorption de stocks (cf. point évoqué précédemment) ;
- de créer, dans le cadre de la lutte contre le terrorisme, une nouvelle chambre de l'instruction à Paris ;
- d'augmenter le nombre de magistrats placés afin, notamment, de compléter la composition des audiences correctionnelles collégiales, dans les tribunaux de grande instance qui ne disposent que d'un nombre limité de magistrats du siège, et de tenir compte de l'accroissement des charges induites par l'appel de la Cour d'assises ;
- de renforcer le siège et le parquet des tribunaux de grande instance, en particulier de ceux qui sont situés dans un département qualifié « politique de la ville » afin qu'un emploi puisse être affecté à mi-temps à cette politique ;
- de renforcer les effectifs des tribunaux de grande instance au sein desquels ont été récemment constitués soit un pôle économique et financier, soit un pôle santé ;

- de renforcer les services de l'application des peines des tribunaux de grande instance, parquets inclus, lorsque ceux-ci ont en charge d'importants centres de détention, afin d'améliorer le suivi et la réinsertion des condamnés détenus ;

- de créer des emplois de juges des enfants et de substituts, notamment pour accompagner la création des nouveaux tribunaux pour enfants, mettre en œuvre les décisions prises par le Conseil de sécurité intérieure et améliorer la lutte contre la délinquance des mineurs.

**En outre, mais sans qu'un lien évident les unissent avec les « principes » susmentionnés, le ministère apporte des précisions sur les méthodes de localisation des magistrats.**

#### **Les magistrats des cours d'appel**

La charge des magistrats du **siège** de chaque Cour d'appel est **évaluée par comparaison avec le calcul des moyennes nationales** :

- \* des affaires civiles nouvelles ;
- \* des affaires pénales terminées (arrêts appels correctionnels, arrêts chambre de l'instruction et arrêts cours d'assises) ;

Il est également tenu compte :

- \* du stock des affaires d'assises ;
- \* des délais de traitement des affaires civiles.

La charge des magistrats des **parquets généraux** est évaluée par **comparaison avec le calcul des moyennes nationales** relatives aux arrêts :

- \* des chambres des appels correctionnels ;
- \* des chambres de l'instruction ;
- \* des cours d'assises.

Il est également tenu compte :

- \* du stock des affaires d'assises ;
- \* de la taille de la cour.

Pour les **magistrats placés**, il est tenu compte :

- \* du taux actuel de magistrats placés, par rapport au total des effectifs du ressort ;
- \* du taux de vacance d'emplois ;
- \* du nombre de petites juridictions dans le ressort, qui peuvent difficilement fonctionner dès lors que des emplois sont vacants et mettre en œuvre la réforme de la détention.

#### **Les magistrats des tribunaux de grande instance.**

Les tribunaux de grande instance retenus pour l'obtention d'un emploi supplémentaire au **siège** doivent, en règle générale, répondre aux conditions suivantes :

\* charges de travail individuel des magistrats du siège parmi les plus élevées ; celles-ci sont évaluées selon plusieurs critères :

- affaires civiles et commerciales nouvelles,
- affaires correctionnelles nouvelles,

\* activité importante dans le cadre de la réforme de la détention non encore couverte après les localisations intervenues en 2000 et 2001.

Il est également tenu compte :

\* de l'existence d'une Cour d'assises dans le ressort et du nombre d'arrêts rendus ;

\* de l'existence d'un TASS et d'un tribunal des pensions, et du nombre de décisions rendues ;

\* de l'évolution démographique entre 1990 et 1999 ;

\* de l'existence d'un pôle économique et financier (Paris, Lyon, Marseille et Lille) ;

\* de la qualification « département politique de la ville ».

Pour déterminer les charges de travail, en matière civile et correctionnelle, il est tenu compte de l'effectif budgétaire des magistrats du siège non spécialisés, mais également d'une fraction du nombre des magistrats spécialisés, juges de l'application des peines, juges d'instruction, juge des enfants et juges d'instance.

En effet, ces magistrats spécialisés participent, régulièrement, aux audiences civiles et correctionnelles du tribunal de grande instance, pour une partie de leur temps, qui dépend surtout de la taille de la juridiction concernée ou de spécificités.

#### **Les juges des enfants.**

Le mode de classement repose sur **un critère principal**, celui de la **population de mineurs par magistrat**.

Il est également tenu compte :

\* de l'évolution de la population du département entre 1990 et 1999 ;

\* du nombre de TGI dans le ressort du TPE ;

\* de la qualification « département politique de la ville » ;

\* du taux de criminalité pour 1.000 habitants ;

\* de la part de mineurs dans le total des personnes mises en cause dans le département ;

\* des taux de chômage départementaux : toutes populations confondues et moins de 25 ans.

#### **Les juges de l'application des peines.**

Le **critère principal** qui est retenu est le **nombre de condamnés détenus par juge**.

Il est également tenu compte :

- \* du nombre de décisions en milieu fermé ;
- \* du nombre de personnes suivies en milieu ouvert.

#### **Les juges d'instruction.**

Ils sont créés dans les tribunaux qui :

\* ont en charge des dossiers exceptionnels à traiter (AZF à Toulouse, dioxine à Albertville, pôles économiques et financiers à Lille, Paris et Rouen, pôles santé à Paris et à Marseille, lutte contre le terrorisme à Paris) ;

\* cumulent un nombre annuel d'affaires nouvelles et un stock, par magistrat, très important.

#### **Les parquets.**

La localisation repose sur un critère principal, le nombre d'affaires poursuivables par magistrat.

Il est aussi tenu compte :

- \* du nombre des alternatives aux poursuites ;
- \* de l'existence d'une cour d'assises et du nombre d'arrêtés rendus ;
- \* de l'existence d'un pôle économique et financier, ou d'un pôle santé ;
- \* de l'existence d'un tribunal pour enfants ; plusieurs emplois sont réservés pour accompagner les créations des nouveaux tribunaux pour enfants ;
- \* du nombre de condamnés détenus dans le ressort ;
- \* de l'évolution démographique entre 1990 et 1999 ;
- \* du taux de criminalité départemental ;
- \* de la qualification « département politique de la ville ».

Toutes les demandes de création d'emplois adressées à la Chancellerie sont toujours préalablement étudiées, afin notamment d'accompagner le suivi de politiques menées par les juridictions.

La sous-direction des greffes étudie l'accompagnement en personnel à mettre en œuvre dans les juridictions qui ont fait l'objet d'une localisation de nouveaux emplois de magistrats. Pour ce faire, un outil d'évaluation de la charge de travail des fonctionnaires a été réalisé, il s'agit d'« OUTILGREF », outil de Gestion et de Répartition des emplois.

L'objectif principal est de localiser les emplois budgétaires de fonctionnaires de toutes catégories nécessaires au fonctionnement des juridictions.

**Cette énumération de critères de localisation des personnels du ministère, dont la pertinence et l'effectivité n'avaient pas à être vérifiées dans le cadre de ce rapport, relève également de la gestion courante des ressources du ministère plutôt que du champ de l'évaluation des politiques publiques.**

Elle présente cependant, sous cet angle, **quelques caractéristiques intéressantes**. En particulier **les liens entre des objectifs de politique judiciaire clairement énoncés** – qui ne sont pas mentionnés – et **la localisation des emplois n'apparaissent pas**. Surtout, le thème de **la localisation territoriale** des emplois semble occuper **une place décisive** dans la problématique plus vaste de gestion des emplois du ministère alors que, si celle-ci devait être réellement conduite dans une perspective d'évaluation des politiques judiciaires, il est probable qu'elle déboucherait sur une attention prioritaire donnée à **la nature** des emplois.

## ***B. LES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION DE LA DIRECTION DES AFFAIRES CRIMINELLES ET DES GRÂCES***

### **1. Le champ théorique de l'évaluation de la politique pénale**

**Le garde des Sceaux a la responsabilité de veiller à l'ordre public général.** En ce cas, il adresse aux procureurs généraux des instructions de politique pénale afin de mettre en œuvre les orientations gouvernementales en matière de prévention et de traitement de la délinquance. **Il détermine ainsi des priorités d'action publique.**

La direction des Affaires criminelles et des Grâces élabore les politiques publiques conduites par le ministère de la Justice dans le domaine pénal et en assure l'évaluation.

Deux éléments composent la politique pénale.

Il s'agit, tout d'abord, des règles de fond et de procédure qui régissent la matière pénale et traduisent une philosophie en matière de répression, mais également de prévention des infractions.

En second lieu, il s'agit de la manière dont est exercée l'action publique au regard du principe de l'opportunité des poursuites (détermination de contentieux prioritaires, préférences données à certaines options procédurales...), l'harmonisation des pratiques judiciaires constituant un objectif essentiel au regard de l'égalité des citoyens devant la loi.

**L'évaluation devrait ainsi constituer une fonction naturelle dans la détermination de la politique pénale ; pourtant, le ministère indique qu'elle est une fonction « nouvelle » (sic) de la direction « qui contribue à mieux appréhender l'incidence des politiques engagées et à favoriser l'harmonisation des pratiques judiciaires ».**

*a) L'évaluation des règles*

La mesure de l'**effectivité des lois en vigueur** et de l'**impact des réformes législatives** en sont les deux aspects principaux selon la réponse du ministère.

Les mécanismes d'évaluation doivent notamment permettre au Parlement d'être informé et, de ce fait, d'assurer un contrôle de l'exécutif. En outre, certaines lois prévoient désormais la réalisation de rapports d'évaluation relatifs à leur application ou à la mise en œuvre d'une politique publique déterminée (par exemple, la loi sur la sécurité au quotidien du 15 novembre 2001 qui prévoit un bilan d'application de la loi pour la fin 2003).

De manière générale, il appartient aux services de l'Etat de **s'assurer de l'adéquation des dispositifs juridiques aux phénomènes qu'ils ont à traiter**.

Sont rappelés les termes de la circulaire du 21 novembre 1995 qui instituent de manière expérimentale la réalisation d'une étude d'impact pour accompagner les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat. Une circulaire en date du 6 février 1998 a inscrit la réalisation de telles études dans le processus habituel du travail gouvernemental.

*b) Les pratiques judiciaires*

L'**harmonisation des pratiques judiciaires** est considérée comme une condition nécessaire pour assurer le respect du principe d'égalité des citoyens devant la loi et, par conséquent, comme un **objet privilégié d'évaluation**. Toutefois, la question a été quelque peu renouvelée par l'émergence des politiques judiciaires.

**L'émergence de politiques publiques dans le domaine judiciaire constitue l'un des traits marquants de ces dernières années.** Il existait certes auparavant des orientations ou directives en matière d'action publique, mais elles étaient le plus souvent relatives à un contentieux particulier et ne se référaient qu'à l'exercice des compétences propres du ministère public. Une série de rapports ponctuels émanant des parquets généraux permettait à la direction des affaires criminelles et des grâces de suivre l'application des orientations et directives fixées.

Au fil du temps, se sont affirmées des **politiques pénales sectorielles** s'inscrivant dans une politique judiciaire plus large, mais également dans des politiques interministérielles.

L'émergence de politiques thématiques est pour partie corrélative à la généralisation du traitement en temps réel. L'inscription de politiques pénales dans les politiques interministérielles concerne de nombreux aspects : la lutte contre l'insécurité : c'est le cas de la sécurité routière ou encore la lutte contre la drogue et la toxicomanie...

**Les rapports entre la Chancellerie et les parquets ont ainsi évolué vers la mise en place d'instruments devant permettre de rendre compte au plan local et national des politiques engagées.**

Ces instruments sont les suivants :

- un **rapport annuel** sur la politique pénale menée par les parquets et parquets généraux institutionnalisés depuis 1999 ;
- un suivi de **l'application des circulaires** par l'envoi de grilles et questionnaires à renseigner par les juridictions ;
- une **note de cadrage** (mars 2002) diffusée aux parquets et parquets généraux sur les conditions de conduite de l'évaluation des politiques pénales par la DACG ;
- un **comité de programmation** de l'évaluation créé en mars 2002 ;
- la définition d'un **programme d'actions d'évaluation** pour l'année (mars 2002) ;
- les travaux de **modélisation d'un tableau de bord** des parquets ;
- les travaux sur la définition **d'indicateurs de résultats** dans le domaine de la justice pénale ;
- la préparation d'un modèle de **lettre de mission et d'objectifs** aux procureurs généraux nouvellement nommés.

## **2. Le contenu effectif de l'évaluation de la politique pénale**

**La direction des affaires criminelles et des grâces n'était pas dotée de moyens spécifiques consacrés à une activité d'évaluation qui n'a été engagée que récemment.**

Jusqu'à ces dernières années, la **statistique pénale** était **essentiellement une statistique d'activité** et les rapports des parquets généraux et des parquets ont été les sources les plus importantes de connaissance.

Il faut y ajouter les **rapports d'études et de recherche** produits par les chercheurs qui ont permis de mieux appréhender la mise en œuvre de certains aspects de politique pénale (cf. notamment la série des travaux du CESDIP sur le fonctionnement de la justice pénale et l'application des normes pénales).

**Depuis quelques mois, la direction des affaires criminelles et des grâces a commencé à développer et structurer une activité d'évaluation.**

Sont cités l'établissement du **rapport annuel de politique pénale, la conduite d'enquêtes particulières et l'évaluation des conventions départementales d'objectifs dans le cadre du plan triennal de lutte contre la drogue.**

L'évaluation étant désormais posée comme un principe général devant compléter les missions de définition, d'animation et de coordination des politiques pénales, dans le cadre de sa réorganisation résultant de l'arrêté du 10 octobre 2001, **la direction des affaires criminelles et des grâces a intégré cette mission d'évaluation qui** « constitue désormais un prolongement naturel du pilotage et de l'animation des politiques pénales ». L'article 2 de l'arrêté précise qu'**une cellule, placée auprès de l'adjoint au directeur, définit « des outils et des méthodes communes pour la conduite des études et des évaluations »**. Cette structure – dont la réponse du ministère ne permet pas d'estimer l'effectif – est en cours de renforcement (recrutement d'un contractuel titulaire d'un diplôme de troisième cycle) afin de pouvoir développer un savoir-faire spécifique notamment pour la rédaction de cahiers des charges, et fonctionner ultérieurement en centre « ressources » tant à l'égard de la direction que des juridictions et conduire en propre des opérations d'évaluation.

Si, compte tenu de la nouveauté de la démarche conduite à la direction, **il n'est pas possible de présenter un bilan de la mise en œuvre des recommandations issues des travaux d'évaluation**, un certain nombre d'évaluations sont en cours depuis octobre 2001 :



- mise en œuvre de mesures alternatives à l'égard des mineurs (en voie d'achèvement) ;
- traitement judiciaire des violences conjugales (fin 2002).

De la même manière, si **aucune demande n'a**, à ce jour, **été adressée au Conseil national de l'évaluation**, la direction des affaires criminelles et des grâces a participé durant la période considérée à une évaluation, l'évaluation de la politique de la sécurité routière, conduite par le ministère des transports depuis mai 2001 et achevée fin 2002.

### ***C. LES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION DE LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION PÉNITENTIAIRE***

#### **1. Les évaluations terminées**

La direction de l'administration pénitentiaire a transmis une liste détaillée des opérations qu'elle qualifie d'évaluations. Plusieurs d'entre elles n'entrent manifestement pas dans le champ de l'évaluation des politiques publiques, leur contenu les rattachant plutôt à la catégorie des études de gestion. Elle mentionne :

#### **- L'audit sur les œuvres sociales de l'administration pénitentiaire.**

Son objectif était de dresser un état des lieux de la politique sociale du Comité national des œuvres sociales de l'administration pénitentiaire (CNOSAP) et du ministère de la Justice, de définir les besoins des personnels pénitentiaires en matière d'action sociale et d'identifier les objectifs de politique sociale et les propositions d'évolution organisationnelle.

#### **- Les évaluations préalables au renouvellement des marchés de gestion mixte.**

L'intervention d'entreprises privées dans la gestion des établissements pénitentiaires a constitué un vecteur de réforme de cette administration, en recentrant celle-ci sur ses métiers essentiels et en confiant au secteur privé des activités pour lesquelles elle ne dispose pas des compétences techniques ou humaines suffisantes.

Ce type de gestion a été étendu au nouveau programme de construction de six nouveaux établissements appelé « programme 4000 ». Toutefois, la question du maintien de la fonction santé dans les nouveaux marchés de fonctionnement se posait alors, la loi du 11 janvier 1994 prévoyant

une période transitoire d'application aux établissements en gestion mixte sans en fixer le terme.

C'est pourquoi, préalablement au renouvellement des marchés prévu pour début 2001, une mission d'analyse des conséquences en termes de santé publique du double système de prise en charge de la santé des détenus, chargée d'étudier les évolutions possibles et d'établir des recommandations en termes de prévention, d'éducation pour la santé, de qualité et de continuité des soins des personnes détenues, diligentée conjointement par la ministre de la Justice et le Secrétaire d'Etat à la Santé et à l'Action sociale, a été décidée.

Les conclusions du rapport préconisaient de conserver les deux systèmes. La Garde des Sceaux a donc décidé de maintenir la fonction santé dans le champ des nouveaux marchés de fonctionnement.

**- L'évaluation sur l'hygiène et les conditions de vie en détention.**

L'outil d'**autoévaluation** mis en place à l'administration pénitentiaire sur l'hygiène et les conditions de vie en détention a été élaboré au cours des années 1999 et 2001 en collaboration avec la direction générale de la Santé.

L'objectif de cette démarche est de mettre en place un outil permanent d'évaluation qui permette d'une part de disposer de données quantitatives et actualisées et, d'autre part, de mesurer la bonne utilisation des moyens budgétaires investis au regard des réalisations effectuées.

**- Le rapport Santé-Justice sur la réduction des risques de transmission des maladies infectieuses VIH et hépatites en milieu carcéral.**

En 1997, le directeur général de la santé et le directeur de l'administration pénitentiaire ont confié à un groupe de travail interministériel une mission d'évaluation de la politique menée en matière de réduction des risques de transmission des maladies infectieuses VIH et hépatites en milieu carcéral.

Le rapport a été rendu public en août 2001 et présente diverses propositions pour renforcer la politique de réduction des risques dans les établissements pénitentiaires.

**- Le rapport IGAS/IGSJ sur la prise en charge sanitaire des personnes détenues.**

En juin 2000, la ministre de la justice et la secrétaire d'Etat à la santé ont confié à l'inspection générale des services judiciaires et à l'inspection générale des affaires sociales une mission interministérielle d'évaluation de la loi de 1994. Le rapport de cette mission a été remis en juin 2001.

Sur la base de ces propositions, un programme national pour l'amélioration de la prévention et de la prise en charge sanitaire des personnes détenues a été élaboré conjointement par les deux ministères concernés. Ce plan d'action a fait l'objet d'une communication conjointe des deux ministres en avril 2002.

**- Le rapport PIEL et ROELANDT sur le système de soins en santé mentale français.**

En 2000, la secrétaire d'Etat à la santé a chargé le Dr Piel et le Dr Roelandt d'une réflexion prospective sur l'ensemble du système de soins en santé mentale en France. Cette réflexion a intégré le dispositif de soins psychiatriques en milieu pénitentiaire.

Le rapport de cette mission a été remis en juin 2001. Il a été pris en compte dans l'élaboration du programme national pour l'amélioration de la prévention et de la prise en charge sanitaire des personnes détenues.

**- L'évaluation du dispositif expérimental spécifique de préparation à la sortie pour les personnes dépendantes.**

En 2000, l'évaluation du dispositif expérimental spécifique de préparation à la sortie pour les personnes dépendantes, implanté dans sept établissements pénitentiaires, a été réalisée.

**- Le rapport Education nationale – justice sur les conditions de l'enseignement aux mineurs et jeunes détenus.**

En 1998, le ministre de la justice et le ministre de l'éducation nationale, de la recherche et de la technologie ont confié à l'inspection générale des services judiciaires et à l'inspection générale de l'administration de l'éducation nationale, une mission interministérielle d'évaluation de la politique menée en matière de prise en charge des mineurs et jeunes majeurs par l'administration pénitentiaire et des conditions de l'enseignement aux mineurs et jeunes majeurs détenus.

Le rapport de cette mission a été remis en février 1999.

## **2. Les évaluations en cours**

Sont citées les « évaluations » suivantes :

**- La mise en œuvre du placement sous surveillance électronique (PSE).**

A partir des informations recueillies sur les quatre premiers sites pilotes du PSE (Agen, Aix-en-Provence, Grenoble et Lille) durant la période d'octobre 2000 à octobre 2001, un bilan quantitatif a été réalisé dans le cadre d'une convention passée entre la direction de l'administration pénitentiaire et le centre de recherches sociologiques sur le droit et les institutions pénales (CESDIP) du CNRS.

Un premier rapport d'étape, remis en octobre 2001, comprend des analyses statistiques portant sur : les caractéristiques démographiques et sociales des condamnés placés, les caractéristiques pénales des condamnés placés, les conditions initiales de la mesure, le déroulement de la mesure, la fin de la mesure et l'analyse différentielle selon les sites.

Un second rapport d'étape est attendu qui comprendra des analyses qualitatives et précisera les représentations que les différents acteurs, ainsi que les personnes placées, se font du placement sous surveillance électronique, et cernera les problèmes que soulève sa mise en œuvre.

Par ailleurs, l'évaluation comporte un volet technique de l'évaluation qui porte sur les aspects suivants des dispositifs de surveillance électronique : les bracelets-émetteurs, les récepteurs, les matériels informatiques et de télécommunications, les fonctionnalités du logiciel de gestion.

#### **- La création des centres pour peines aménagées (CPA).**

Un nouveau type d'établissement pénitentiaire a été créé par décret du 30 avril 2002 : les centres pour peines aménagées. Ces structures sont destinées à accueillir, sur la base du volontariat, des personnes détenues présentant un reliquat de peine de moins d'un an, qui doivent être prises en charge d'une manière plus spécifique au niveau des procédures de réinsertion, suite à un parcours qui n'a pu déboucher au sein des structures pénitentiaires classiques.

#### **- L'évaluation de la réforme des services pénitentiaires d'insertion et probation.**

L'administration pénitentiaire a engagé, en 1996, une réforme de ses services chargés de l'insertion et de probation, afin d'apporter une réponse aux divers bouleversements auxquels ils étaient confrontés depuis plusieurs années.

- l'augmentation importante du nombre de personnes suivies (140.622 personnes suivies au 1/01/2002 contre 117.061 au 1/01/97, soit une hausse de 20,1 %) et des mesures prononcées (156.398 mesures prononcées au 1/01/2002 contre 130.345 au 1/01/97, soit une hausse de 19,9 %),

- la diversification des mesures du milieu ouvert ;

- la transformation des méthodes de suivi des personnes confiées...

L'objectif de la réforme, qui passe par la création d'un échelon fonctionnel départemental plus adapté à la configuration partenariale, vise à assurer une meilleure prise en charge des PPSMJ (Personnes Placées Sous Mains de Justice).

Près de 85 MF ont été investis dans cette réforme depuis 1998 (10 MF en 1998, 10,2 MF en 1999, 19 MF en 2000, 18 MF en 2001 et 28 MF (soit 4,2 M€) en 2002).

C'est pourquoi l'administration pénitentiaire a souhaité engager une démarche d'évaluation dite « chemin faisant », menée en interne, au moyen d'une enquête réalisée sur la base d'un questionnaire élaboré par un groupe de travail pluridisciplinaire qui doit permettre d'apprécier dès à présent l'efficacité de la réforme.

- **La lutte contre la drogue et les toxicomanies.**

En septembre 2000, le comité interministériel permanent de lutte contre la drogue et la toxicomanie a confié un mandat d'évaluation du plan triennal MILDT 1999-2001 à l'Observatoire français des drogues et toxicomanie (OFDT).

Cette évaluation, qui intègre les conventions départementales d'objectifs justice/santé, a débuté en septembre 2001 et s'achèvera en 2002. Elle doit préparer le prochain plan triennal et apprécier, d'une part le fonctionnement des CDO et, d'autre part, leur impact sur les pratiques pénales et sur la prise en charge sanitaire et sociale des personnes placées sous main de justice concernées.

### **3. Le suivi des évaluations**

**Le suivi des évaluations conduites à la DAP passe par leur prise en compte dans plusieurs procédures.**

- **Le dialogue de gestion.**

**En début d'année N, les directeurs régionaux sont destinataires d'une lettre d'orientations générales de travail.** Elles reprennent les orientations gouvernementales, mais aussi des orientations spécifiques sur les différents secteurs d'activité de l'administration pénitentiaire, déclinées en fonction des situations et spécificités locales, avec des objectifs généraux ou des seuils à atteindre. Il s'agit d'un but assigné aux directions régionales, pour se conformer le mieux possible, au regard des moyens alloués et dans un laps

de temps identifié, aux normes ou aux indications précises de chaque orientation.

**Au début de l'année N+1, les directions régionales adressent à l'administration centrale un rapport de gestion qui retrace le bilan de leur activité et les résultats de l'année N, au regard des objectifs assignés précédemment et des indicateurs mis en place.** Il est structuré en trois parties (politiques pénitentiaires, ressources humaines, analyse financière) et accompagné *a minima* de tableaux de bord comprenant des données financières et autres, d'indicateurs et de ratios permettant la mise en perspective des données transmises.

**Ces informations servent de base à l'évaluation.** Les directeurs régionaux y exposent leurs résultats, font état des difficultés rencontrées au cours de l'exercice qui n'ont pas permis de réaliser les objectifs sur lesquels ils s'étaient engagés, mentionnent les secteurs sur lesquels ils sont performants ou ont conduit des actions innovantes, ainsi que les études et analyses ponctuelles menées par leurs services et les solutions apportées au niveau local à des questions auxquelles d'autres directions régionales peuvent être confrontées.

**Un rapport national de gestion synthétise les résultats de l'année écoulée** et assure la communication entre les différents niveaux de gestion, local, régional et central. Le contrôle s'effectue principalement par des recoupements d'informations et par la vérification de la cohérence des données fournies ou des évolutions constatées.

**- Les outils du contrôle de gestion à l'administration pénitentiaire.**

Les remontées de dépenses, identifiées par chapitre budgétaire, permettent :

- une approche par paragraphe de la nomenclature budgétaire pour tous les chapitres ;

- une approche par fonctions pour les dépenses de fonctionnement hors personnels (locaux, informatique, sécurité, maintenance, secteur socio-éducatif, déplacements, enseignement, formation des personnels travail pénitentiaire ;..). Cette étude des coûts par fonction est l'amorce d'une comptabilité analytique.

Par ailleurs, l'administration pénitentiaire a introduit dans les cahiers des charges des marchés des établissements en gestion mixte, un cadre d'imputation comptable permettant une analyse des coûts et la détermination des coûts complets de l'établissement par fonction.

- une comparaison avec les remontées d'information des trésoreries générales consolidées par l'Agence Comptable Centrale du Trésor.

**Les indicateurs de suivi** peuvent être quantitatifs, financiers, constituer des états des lieux (réponse à des questions fermées) ou des bilans... **Les indicateurs de résultats qui figurent dans l'agrégat des services pénitentiaires du projet de loi de finances sont notamment issus des indicateurs suivants :**

- un état des journées de détention, par établissement	<i>Mensuel</i>
- un état d'occupation des cellules, avec pour objectif l'encellulement individuel	
- le panier du détenu, coût d'un échantillon de produits achetés par les détenus	<i>Semestriel</i>
- des tableaux de bord de gestion qui concernent tous les secteurs d'activité de l'administration pénitentiaire et comportent des données financières et quantitatives	<i>Annuel</i>
- des indicateurs d'évaluation des actions par rapport aux normes nationales définies et aux orientations	
- les études d'impact et de coût, ponctuelles (périodicité des douches, subventions aux associations, externalisation de fonctions, fermeture d'établissement, vente de tabac, maintenance immobilière – coût et surfaces...)	

**Pour chacun de ces indicateurs dont les données sont collectées par les directions régionales auprès de l'échelon local, des indications précises sont fournies et l'accent est mis sur les définitions, de façon à ce qu'une même terminologie identifie les mêmes éléments. De même, un guide d'élaboration des tableaux de bord accompagne systématiquement l'envoi de la maquette à renseigner.**

**- Le suivi et la valorisation de l'activité des services au regard de la mise en œuvre des orientations.**

Dans le cadre de la démarche de déconcentration engagée depuis plusieurs années et notamment avec la mise en place en 2000 des fiches d'orientations annuelles déclinant les objectifs à atteindre, et définissant les indicateurs de suivi de ces orientations, l'administration pénitentiaire a souhaité consolider les outils de suivi et de valorisation de l'activité des services.

Ce projet vise à accompagner, dans le cadre de la déconcentration, les objectifs d'insertion de l'administration pénitentiaire, à mettre en place une procédure de suivi et de valorisation de l'activité des services, et à faciliter, pour chaque service, l'appropriation de ces objectifs d'insertion en les intégrant dans une stratégie soit locale, soit régionale.

Quatre dossiers seront suivis selon cette démarche dès 2002. Il s'agit des orientations suivantes de l'administration pénitentiaire :

- le plan d'amélioration des conditions de travail et d'emploi (programme PACTE2),
- l'amélioration des conditions d'hygiène,
- le développement culturel,
- d'autres orientations de politique générale dans le domaine de l'insertion (enseignement, formation professionnelle, indigence, éducation pour la santé, lutte contre les toxicomanies, sport...).

A terme, la démarche pourra être étendue à l'ensemble des orientations de l'administration pénitentiaire.

#### ***D. LES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION DE LA DIRECTION DE L'ADMINISTRATION ET DE L'ÉQUIPEMENT (DAGE)***

**Sans effectuer par elle-même d'évaluations des politiques publiques, la direction produit des éléments pouvant contribuer à de telles évaluations.**

**La sous-direction de la statistique, des études et de la documentation produit des travaux sur l'activité et ses résultats quantitatifs.** Ces travaux ne comportent par contre pas le volet de l'évaluation consacré aux résultats plus généraux obtenus par les politiques judiciaires, notamment quant à la qualité de ces résultats.



**LISTE DES PRINCIPAUX RAPPORTS D'ÉTUDES ET PUBLICATIONS DE LA SOUS-DIRECTION DES STATISTIQUES, DES ÉTUDES ET DE LA DOCUMENTATION**

**Rapports internes**

Le taux d'exécution des peines  
Les PACS et leur impact sur l'activité des TI  
Dénombrement et analyse de l'ancienneté des stocks d'affaires civiles en cours devant les coups d'appel  
Les stocks d'affaires civiles en cours devant les TGI  
La détention provisoire : bilan et évolution  
L'aide juridictionnelle : facteurs explicatifs de l'évolution  
La durée de traitement des affaires civiles dans les cours d'appel  
Calendrier de clôtures des opérations de liquidations judiciaires  
L'appel en matière pénale  
La durée des affaires civiles devant les TGI

**Collection « Etudes et statistiques »**

Les acquisitions de la nationalité française (*périodicité annuelle*)  
Les condamnations prononcées par les juridictions pénales (*périodicité annuelle*)

**Collection « Infostat justice »**

Numéros :

62. La délinquance économique et financière sanctionnée par la Justice
61. L'appel sur les décisions pénales.
60. La diffusion de l'aide juridictionnelle dans les juridictions
59. Les contentieux de la copropriété en 1999
58. La détention provisoire en 1999. Evolution depuis quinze ans.
57. La réponse pénale des parquets en 1998.
56. La population carcérale baisse depuis 1997.
55. Les appels des jugements civils des tribunaux de grande instance en 1997.
54. Le travail illégal et sa répression.
53. Les impayés de loyer devant les tribunaux d'instance en 1997.
52. La conduite en état alcoolique et sa répression.
51. La protection juridique des majeurs : 500.000 personnes concernées.
50. La récurrence des crimes et délits sexuels.
49. Dix ans de peines probatoires.
48. La répartition prud'homale.

**L'Annuaire statistique de la Justice (*périodicité annuelle*)**

**Les chiffres clés de la Justice (*périodicité annuelle*)**

En outre, dans le cadre des discussions internes au ministère de la justice en matière budgétaire, **la sous-direction du budget, de la prévision et des affaires financières établit des notes à usage exclusivement interne, mettant en rapport des chiffres d'activité** (notamment à partir des données statistiques de la sous-direction spécialisée) **avec les moyens prévus et les dépenses constatées**. Ces travaux ne comportent pas non plus de volet réellement évaluatif.

# L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE

Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales ne s'est engagé que récemment, depuis l'année 2000, dans la pratique de l'évaluation des politiques publiques. Une double impulsion, les orientations interministérielles liées aux travaux sur la réforme de l'Etat d'une part, et d'autre part les demandes de la Commission de l'Union européenne, l'y a poussé.

## I. LES MOYENS DE L'ÉVALUATION

### *A. LES SERVICES D'INSPECTION*

Le ministère de l'agriculture comporte **plusieurs services** contribuant à l'évaluation des politiques et actions publiques dont il a la charge.

Il est d'abord doté de **plusieurs services** d'inspection :

- l'Inspection générale de l'agriculture ;
- le Conseil général du génie rural, des eaux et des forêts ;
- le Conseil général vétérinaire.

Ces services exercent les **missions traditionnelles de contrôle** des services d'inspection **mais aussi une mission d'évaluation**, dans des conditions qui n'ont pas été précisées à vos rapporteurs dans la réponse du ministère.

De plus, la pluralité des inspections a conduit à instaurer un Comité permanent de coordination des inspections (le COPERCI), qui prête son concours aux évaluations réalisées par la **direction des affaires financières**.

### *B. LE RÔLE PRIVILÉGIÉ DE LA DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES*

Le décret n° 99-555 du 2 juillet 1999 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales dispose, en effet, dans son article 5 que la

**direction des affaires financières** est chargée de réaliser, ou d'animer et de coordonner les **travaux d'évaluation du ministère**. Et, à l'occasion de la mise en œuvre de son plan pluriannuel de modernisation (1999), le ministère s'est doté de **structures et de procédures spécifiques à l'évaluation des politiques publiques**.

Un **bureau de l'évaluation** (également chargé de la programmation des études), rattaché à la direction des affaires financières **au sein de la sous-direction de l'évaluation, de la prospective et des études**, a pour principales tâches, outre de porter la procédure ministérielle, de piloter les évaluations d'origine communautaire. Les moyens de ce bureau sont modestes.

Outre le chef de ce bureau, trois agents sont chargés de ce secteur. De plus, un chargé de mission, directement rattaché au sous-directeur, coordonne les travaux relatifs à l'évaluation communautaire du Programme de développement rural national (PDRN).

Ces moyens en personnel représentent un coût budgétaire de 220.000 € par an.

### ***C. LE COMITÉ MINISTÉRIEL DE L'ÉVALUATION***

Un **Comité ministériel de l'évaluation**, composé du collège des directeurs d'administration centrale et des représentants des directions régionales et des directions départementales de l'agriculture et de la forêt, réuni annuellement, examine les propositions d'évaluation, formulées soit par les directions d'administration centrale, soit par les directions régionales. Le **programme ministériel d'évaluation** annuel ainsi élaboré est approuvé par le ministre.

En outre, à ces travaux **s'ajoutent les évaluations communautaires** dont le principe est inscrit dans les règlements du Conseil de l'Union européenne relatifs aux politiques elles-mêmes qui constituent une particularité forte de l'évaluation réalisée par le ministre.

### ***D. LES SERVICES EXTÉRIEURS***

Les services déconcentrés sont associés aux travaux comme à la procédure décisionnelle, et s'ils ne disposent pas de services spécialisés dans les questions d'évaluation, un cycle de formations à l'évaluation (quatre stages de trois jours chacun, réalisés entre septembre 2001 et juin 2002) a permis de sensibiliser une quarantaine d'agents des directions régionales de l'agriculture et de la forêt, qui sont aujourd'hui impliqués dans des travaux évaluatifs régionaux, liés à l'évaluation du plan de développement rural national.

## ***E. LES MOYENS FINANCIERS***

**Hormis les coûts de personnel susmentionnés, des moyens financiers dédiés à l'évaluation sont disponibles.**

Le ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales dispose d'abord d'une **ligne budgétaire propre** pour réaliser les évaluations.

<b>Année</b>	<b>Dotation en €</b>	<b>Utilisation en €</b>	<b>% d'utilisation</b>
2000	228.000	191.000	84
2001	236.000	45.735	19,4
2002	206.000	Crédits non encore utilisés	

Par ailleurs, les **évaluations des politiques communautaires** sont **cofinancées par l'Union européenne**. Il ne s'agit que des politiques structurelles, les politiques de marché, financées intégralement par le budget communautaire, faisant l'objet d'évaluations conduites, en ce cas, par la Commission seule. Les crédits correspondants proviennent donc des programmes évalués.

Il en est ainsi pour l'évaluation à mi-parcours du plan de développement rural national (PDRN), qui mobilise un total de **4,1 millions d'euros**, soit, à lui seul, **vingt fois les moyens disponibles pour les autres évaluations** réalisées par la direction des affaires financières.

Enfin, si le ministère n'assure pas de tutelle d'organismes extérieurs destinés à favoriser l'évaluation des politiques publiques, il a, en revanche, souvent recours, pour conduire certains chantiers d'évaluation ou pour des aspects méthodologiques, à des organismes de recherche ou d'enseignement agronomique, tels que l'Institut national de la recherche agronomique (INRA), l'Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement (CEMAGREF), ou l'Etablissement national d'enseignement supérieur agronomique de Dijon (ENESAD) qui, eux-mêmes, exercent occasionnellement une activité d'évaluation d'actions publiques.

## II. LE CHAMP DES TRAVAUX D'ÉVALUATION

### *A. PRIORITÉ EST DONNÉE AU RECOURS À DES ÉVALUATEURS EXTERNES*

La **stratégie** choisie par la direction des affaires financières consiste à **piloter des travaux d'évaluation réalisés par des prestataires de services extérieurs**, de préférence à des évaluations internes.

Trois formes d'intervention sont à distinguer :

- la réalisation d'évaluations, avec travaux particuliers confiés à un prestataire de services extérieur, au titre du programme ministériel d'évaluation ;
- la participation à des instances interministérielles d'évaluation ;
- la conduite d'évaluations de politiques communautaires, avec des travaux confiés à des prestataires extérieurs, en réponse aux demandes de la Commission de l'Union européenne.

### *B. UNE DIVERSITÉ DE THÈMES MAIS QUELQUES PRIORITÉS*

Les évaluations conduites par le ministère concernent, selon la réponse au questionnaire de vos rapporteurs, « *presque tous les domaines de la compétence du ministère* ».

La liste des évaluations en cours indique toutefois une **focalisation sur quelques thèmes** – la qualité alimentaire en tout premier lieu – et sur une approche transversale, le développement rural.

<b>Intitulé de l'évaluation</b>	<b>Domaine</b>	<b>Début des travaux</b>	<b>Fin des travaux</b>	<b>Budget</b>
Inspection sanitaire en abattoir	Qualité alimentaire	Janvier 2001	Décembre 2002	120.000
Homologation des produits phytosanitaires	Qualité alimentaire	Mars 2002	1 <sup>er</sup> trimestre 2003	38.000
Lutte contre les incendies de forêt	Forêt	Mars 2003	1 <sup>er</sup> trimestre 2003	61.000
Certification de conformité des produits alimentaires	Qualité alimentaire	Juin 2002	2 <sup>e</sup> trimestre 2003	38.000
Politiques de développement rural 1989-1998 (évaluation interministérielle)	Développement rural	Septembre 2001	Septembre 2002	381.000 dont 122.000 au titre du MAAPAR <sup>1</sup>
Evaluation à mi-parcours du plan de développement rural national	Développement rural	Janvier 2002	Décembre 2003	4,1 millions dont 50 % financés par la Commission UE

Mais les premiers travaux d'évaluation réalisés par la direction des affaires financières – le dispositif « calamités agricoles », l'aide apportée par le Fonds régional d'aide aux investissements immatériels aux industries agroalimentaires, etc. – confirment le **caractère très diversifié des champs explorés**.

Les **moyens affectés aux différentes évaluations ne sont pas moins inégaux**. L'évaluation à mi-parcours du PDRN réalisée dans le cadre communautaire absorbe des financements particulièrement importants.

Cette évaluation repose sur une organisation élaborée et des objectifs ambitieux avec un **Comité national d'évaluation des programmes** chargé des questions évaluatives communes et de la synthèse de l'ensemble des travaux d'évaluation, et **huit comités thématiques** chargés d'évaluer l'application des différents chapitres du règlement de développement rural :

---

<sup>1</sup> Le ministère de l'Agriculture.

- l'amélioration de l'efficacité des structures (investissement dans les exploitations agricoles, installation des jeunes agriculteurs et préretraite),
- la formation,
- les zones défavorisées,
- les mesures agro-environnementales,
- l'amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles,
- la sylviculture et l'industrie du bois,
- l'encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales,
- la mise en œuvre du PDRN sur les sites Natura 2000.

Par ailleurs, une instance nationale d'évaluation des Contrats territoriaux d'exploitation (CTE) examine les aspects spécifiques à ce dispositif.

**La plus grande partie des travaux** est menée au **niveau national**, conformément au niveau de programmation choisi, **avec parfois une forte régionalisation** dans le traitement de certaines questions évaluatives (par exemple pour les mesures forestières et les indemnités compensatoires de handicaps naturels).

Le **Comité national d'évaluation** est chargé de la **rédaction d'un « cahier des charges »** comportant les questions évaluatives (communautaires et nationales) et fixant les modalités de réalisation des travaux évaluatifs. Le même type de travail incombe aux comités thématiques et à l'instance d'évaluation des CTE.

Le Comité national d'évaluation **assure le suivi des travaux** (études particulières, traitements de données), en **examine les résultats** régulièrement et est chargé de discuter et valider le rapport d'étape et le rapport de synthèse final, prévu pour décembre 2003, conformément aux obligations communautaires.

Cette évaluation apparaît particulièrement lourde alors pourtant que **le thème du développement rural est loin d'être un terrain vierge de l'évaluation**. D'une part, le ministère a eu recours à la procédure d'évaluation interministérielle assurée par le Conseil national de l'évaluation (CNE) – deux autres propositions ont été soumises au CNE, sans suite favorable, sur la politique de délocalisation des services et sur la mise en œuvre de la charte de



déconcentration –, et a obtenu du CNE qu'il évalue les politiques de développement rural portant sur la décennie 1989-1998. D'autre part, les travaux de la DATAR sur le développement rural apparaissent déjà bien nourris.

La motivation du recours au Conseil national de l'évaluation est expliquée par l'objectif de cette évaluation qui consiste à analyser la pertinence et la cohérence de **toutes les interventions publiques** en milieu rural, vis-à-vis des préoccupations de développement local et de développement durable. Cette approche est, par nature, interministérielle, sinon interadministrative.

### III. LES SUITES RÉSERVÉES AUX ÉVALUATIONS

Dans sa réponse, le **ministère concède que la pratique de l'évaluation des politiques publiques y étant récente, il n'a pas été à ce jour dressé de bilan complet de la mise en œuvre des recommandations issues des travaux d'évaluation terminés.**

**Il cite cependant quelques conséquences concrètes d'évaluations achevées :**

- L'évaluation du **dispositif des « calamités agricoles »**, qui s'est déroulée en 2000, recommandait plusieurs adaptations réglementaires. Elle a conduit à l'élaboration d'un projet de décret en Conseil d'Etat pour simplifier, accélérer et fiabiliser juridiquement la procédure. Des travaux sur les assurances agricoles, induits par l'évaluation des calamités agricoles, ont conduit à la mise en place de nouvelles assurances-récoltes par les assureurs, en 2002. Enfin, une réglementation est désormais en œuvre pour favoriser « l'épargne de précaution », destinée à servir en cas de crise.

- L'appui apporté au secteur des industries agroalimentaires par le Fonds régional d'aide aux investissements immatériels (FRAII) représente environ 15 % d'une procédure globale d'aide en faveur du développement du conseil dans les entreprises, mise en place par les pouvoirs publics, déconcentrée au niveau régional, et financée par plusieurs ministères, ainsi que par les collectivités locales dans le cadre des contrats de plan Etat-Région. L'objectif des travaux d'évaluation conduits en 2000 était de fournir aux préfets et aux services déconcentrés une méthode d'évaluation qualitative *ex ante* sur la spécificité de l'aide au conseil pour les industries agroalimentaires.

Les travaux ont permis d'achever un « **guide d'évaluation** » de la procédure, spécifique au secteur, comprenant une note méthodologique et un guide d'entretien, le « guide d'évaluation » étant appelé à être utilisé au niveau régional dans le cadre des programmes d'évaluation pilotés par le préfet.

• L'évaluation *ex post* du règlement européen n° (CE) 950-57 a concerné l'installation (la Dotation jeunes agriculteurs : DJA), la modernisation (les Plans d'amélioration matérielle : PAM), et les Indemnités compensatoires de handicap naturel (ICHN). Conduite entre 1999 et 2001, cette évaluation fut concomitante à la mise en place de l'actuel Programme de développement rural national (PDRN). Ses résultats intermédiaires ont servi à la conception du PDRN, avec les aspects saillants suivants :

- les effets positifs des ICHN ont conforté le maintien de cette aide ;

- en matière d'appui à la modernisation, la nécessité de la prise en compte de l'ensemble des fonctions de l'exploitation (et non plus seulement de la productivité du capital) a servi à l'élaboration du programme CTE ;

- les aspects démographiques constituent les principaux facteurs explicatifs de la baisse des installations ; la politique de soutien en la matière n'est pas intrinsèquement mise en défaut et mérite d'être poursuivie.

Par ailleurs, le ministère indique que **l'organisation interne en matière d'évaluation des politiques devrait bénéficier des exigences de la nouvelle loi organique relative aux lois de finance (LOLF)**, notamment en matière de définition d'objectifs et d'indicateurs associés aux futurs programmes. **Il cite encore l'apport de l'élaboration et de la mise en œuvre, à partir de 2002, d'un plan triennal de développement du contrôle de gestion** qui devrait permettre au ministère de l'agriculture, comme aux autres ministères, de disposer d'indications plus précises que par le passé sur l'efficacité et l'efficacités des instruments de mise en œuvre des politiques publiques.

Il relève, enfin, que **plusieurs instances de suivi de certaines politiques**, où des bilans réguliers sont effectués et débattus **en présence de représentants de la société civile**, contribuent à assurer une suite effective à ces rapports, qu'il s'agisse du **comité de suivi du Programme national de développement rural**, du **Conseil national de l'alimentation** ou encore de **l'Observatoire de l'enseignement agricole**.

# L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU MINISTÈRE DE L'ÉDUCATION NATIONALE

## I. LE DÉVELOPPEMENT CONTRARIÉ DE L'ÉVALUATION DE LA POLITIQUE D'ÉDUCATION NATIONALE

### A. L'ÉVALUATION CONSACRÉE

L'inscription de l'évaluation dans un texte législatif relatif à l'enseignement scolaire remonte à la **loi d'orientation sur l'éducation du 10 juillet 1989**. Ce texte assigne à l'évaluation un double objectif : **faire progresser le système éducatif et rendre compte à la Nation**.

Il dispose, en outre, que l'évaluation s'applique à tout le système éducatif, des élèves jusqu'aux politiques nationales, *sans pourtant conduire à une mise en concurrence des établissements et de leurs enseignants*. A ce jour, le **Code de l'éducation**, dans sa partie législative, présente **dix-huit occurrences du terme « évaluation »**.

**Pour être un facteur efficace d'amélioration du système scolaire, il est explicitement reconnu que l'évaluation doit bénéficier de moyens suffisants**, du point de vue de la disponibilité des ressources, mais aussi des outils d'évaluation, et doit faire l'objet d'une réelle appropriation tant par les agents du système scolaire que par ses concepteurs, qu'ils appartiennent au pouvoir exécutif ou au pouvoir législatif.

Du côté des moyens, force est de constater que **les organisations en charge de l'évaluation ont proliféré, la plupart au plus proche du système de pilotage de l'éducation nationale**. Par ailleurs, même si leur quantification est délicate, les moyens financiers publics consacrés à l'évaluation de l'éducation nationale sont loin d'être négligeables.

**Dans une acception large de l'évaluation**, le ministère les a chiffrés, à la demande du Haut conseil d'évaluation de l'école, à **34 milliards de francs (5,18 milliards d'euros)** pour l'année 2000.

Mais cette somme recense, à tous les échelons du système scolaire, les activités ayant trait à l'évaluation, y compris la notation des élèves, les concours et les examens, et les inspections individuelles d'enseignants.

D'autres estimations plus ciblées, excluant ces dernières charges, conduisent à évaluer les moyens publics consacrés à l'évaluation à environ

**700 millions de francs**, ce qui, déjà, apparaît considérable et appelle vérification de l'utilité du dispositif ainsi financé.

## ***B. L'ÉVALUATION CONTESTÉE***

**La question de l'appropriation de l'évaluation est, quant à elle, évidemment moins facile à circonscrire.**

### **1. Des réticences théoriques...**

**Certains observateurs** ont été jusqu'à **contester la faisabilité même des évaluations** de l'enseignement arguant des difficultés qu'il y a à cerner les objectifs, les résultats et les liens de causalité en œuvre dans ce système.

De fait, la **définition des objectifs du système scolaire** consiste souvent à lui assigner des **objectifs très larges** qui constituent plus des affirmations de valeurs fondamentales ou des ensembles complexes d'objectifs que des cibles précisément définies. Du reste, les **objectifs quantitatifs** sont **rares**, sinon inexistants, celui de la loi d'orientation sur l'éducation de 1989, qui fixe que quatre élèves sur cinq doivent parvenir au niveau du baccalauréat, apparaissant plus comme l'exception que comme la règle.

Par ailleurs, **il paraît délicat d'appréhender les résultats de l'enseignement scolaire**, d'autant qu'ils ne dépendent pas seulement des acteurs de ce système.

En soi, la **mesure des résultats est problématique**. Ainsi, la seule mesure du nombre des diplômes observés ne peut rendre compte du savoir qui a été validé à un moment donné. En outre, **l'identification des responsabilités en cause** dans le système scolaire est tout aussi **malaisée** puisqu'il est constant que ce système est intimement imbriqué dans un contexte socio-économique avec lequel il interagit en permanence. Il n'est guère facile, par exemple, d'établir un lien direct entre les résultats scolaires et la gestion d'un établissement et d'en tirer des conclusions définitives sur un encadrement pédagogique optimal.

### **2. ... qui peuvent être dépassées...**

**Ces objections ne paraissent pourtant pas dirimantes**. Des efforts de précision des objectifs sont souhaitables et très loin d'être irréalistes, comme le montre le mouvement en cours depuis l'adoption de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001, qui a conduit le ministre à donner davantage de précision à des objectifs mieux circonscrits.

En outre, des méthodes d'analyse sont disponibles pour approcher, comme dans d'autres domaines, les résultats de telle ou telle option de la politique d'enseignement. Même si leur fiabilité n'est pas totale, la continuité des évaluations offre en soi des repères comparatifs utiles tandis que le développement des expérimentations favorise l'évaluation.

### **3. ... au prix d'une forte volonté politique**

**Les principaux problèmes ne sont, en réalité, pas des problèmes de méthode. Ils semblent plutôt d'ordre institutionnel, ce dont témoignent la plupart des travaux réalisés sur l'évaluation de la politique d'éducation et de la recherche.**

Dans un contexte où il apparaît que les champs de l'évaluation sont aussi nombreux que diversifiés, le premier, et grave, problème réside dans **l'existence de « trous noirs » de l'évaluation**, et tout particulièrement dans les difficultés rencontrées pour lier les performances avec la qualité des producteurs d'éducation, puisque l'évaluation de ceux-ci fait sérieusement défaut.

**Un deuxième problème vient des insuffisances de la dynamique des processus d'évaluation.** Malgré l'heureuse instauration du Haut Conseil de l'évaluation de l'école, **la « machine évaluative » semble trop souvent tourner pour elle-même**, peu accessible qu'elle est à la demande sociale et, parfois même, vécue comme coupée des producteurs du système éducatif, les ministres, les directions, les chefs d'établissement, les enseignants et, bien sûr, les usagers.

## **II. LES STRUCTURES**

Le ministère dispose de différentes structures qui contribuent à l'évaluation du système éducatif et de recherche. Il s'agit des deux inspections générales, **IGEN** (inspection générale de l'éducation nationale) et **IGAENR** (inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche) et de la direction de la programmation et du développement (**DPD**).

Par ailleurs, des collèges dédiés à l'évaluation de différents pans du système éducatif ont été institués.

## ***A. DEUX INSPECTIONS***

S'agissant des deux inspections générales, leur **mission d'évaluation** est **définie par la loi** (article L241-1 du code de l'éducation) et leur rapport annuel est rendu public. Leur **programme de travail est arrêté par le ministre** et fait l'objet d'une publication au Bulletin officiel de l'éducation nationale (BOEN).

L'IGEN, qui compte un effectif de **160 personnes**, a une **compétence pédagogique** ; elle **évalue les effets de la mise en place des réformes et des différents dispositifs pédagogiques** et n'est compétente que pour l'**enseignement scolaire**.

L'IGAENR compte un effectif de **100 personnes** et est compétente à la fois pour l'**enseignement scolaire**, l'**enseignement supérieur** et, depuis 1999, pour la **recherche**. Elle s'attache plutôt à **évaluer les aspects administratifs, financiers et organisationnels**.

## ***B. UNE DIRECTION D'ADMINISTRATION CENTRALE***

La **direction de la programmation et du développement (DPD)**, qui a succédé avec des missions identiques, sur ce champ, à la direction de l'évaluation et de la prospective (DEP), a explicitement dans ces missions une compétence en matière d'évaluation. Même s'il existe une sous-direction consacrée spécifiquement à l'évaluation, l'ensemble de la direction, à l'exception de la sous-direction des constructions, y contribue, ce qui représente un effectif de près de **220 personnes**.

La DPD admet que son existence confère à l'évaluation du système éducatif en France un **caractère relativement original** par rapport aux pays voisins puisqu'**une direction d'administration centrale est l'acteur essentiel des travaux, études et recherches réalisés en la matière**. En effet, dans nombre de pays, les travaux d'évaluation sont commandés à des équipes universitaires ou réalisés par des agences.

**Elle estime que la présence au sein d'une administration centrale d'une telle structure présente incontestablement des avantages et remarque que d'autres départements ministériels s'en sont d'ailleurs inspirés :**

*« - elle contribue à la pertinence des travaux réalisés au regard des décisions à prendre, notamment au niveau national, en facilitant la « commande » de ces travaux par les décideurs ;*

- elle assure une réponse aussi rapide que possible à la plupart de ces « commandes » ;

- elle rend aisée une collaboration étroite avec les autres instances qui, au sein du ministère, assurent des missions d'évaluation et/ou de contrôle ;

- elle constitue une « passerelle » avec les milieux de la recherche et permet d'établir, en fonction des décisions à éclairer, des synthèses des résultats et des données disponibles ;

- elle garantit la nécessaire cohérence méthodologique et scientifique des travaux d'études et d'évaluation conduits dans les académies, travaux dont la DPD s'efforce d'animer le développement<sup>1</sup> ;

- elle permet une diffusion effective auprès de l'ensemble des enseignants et des responsables déconcentrés de l'Education nationale des outils d'évaluation et de pilotage élaborés pour eux ;

- elle facilite la réalisation d'actions de formation et d'animation au sein du système éducatif, en collaboration étroite avec les instances responsables du pilotage de la politique éducative et de la formation ;

- elle bénéficie d'un lien de proximité avec le système d'informations et de gestion du ministère, ce qui facilite la réalisation d'études et de travaux qui requièrent un accès aisé à toutes les ressources de celui-ci ».

De fait, une telle structure peut s'appuyer sur les services statistiques et de gestion du ministère dont les recueils d'informations et les outils de gestion sont conçus en tenant compte des besoins des travaux d'évaluation.

**Pour autant, il est crucial de peser correctement les avantages invoqués dont beaucoup, sinon tous, ne peuvent être considérés comme tels qu'au prix d'une vision quelque peu décourageante du fonctionnement administratif, qui partirait du constat que l'administration ne saurait travailler que pour ... l'administration.**

**A l'inverse, les avantages d'une évaluation plus extérieure doivent toujours être rappelés, ainsi que les inconvénients de confier la tâche d'évaluer un organisme à l'une de ses composantes.**

---

<sup>1</sup> La DPD est certes une structure centrale, mais elle anime le réseau des services statistiques académiques qu'elle incite et aide depuis quelques années à développer les travaux touchant à l'évaluation et aux études en liaison avec une déconcentration de plus en plus marquée du ministère de l'Education nationale.

### *C. UN « COLLÈGE DE SAGES »*

Le **Haut Conseil de l'évaluation de l'école** créé en novembre 2000, placé auprès du ministre et dont le secrétariat est assuré par la DPD, a pour but d'apporter un **regard externe sur les évaluations réalisées par le ministère** mais aussi par d'autres opérateurs. Il comprend à la fois des partenaires et acteurs du système éducatif (élus nationaux et territoriaux, syndicats d'enseignants et associations de parents d'élèves) et des experts dans les domaines de l'évaluation et de l'éducation. Il n'effectue pas lui-même d'évaluations mais **évalue les évaluations**. Ses avis et son rapport annuel sont rendus publics.

### *D. DES INSTANCES DÉDIÉES À L'ÉVALUATION DANS LE SECTEUR DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEURE ET DE LA RECHERCHE*

Deux instances d'évaluation placées auprès du ministre existent dans le domaine de l'enseignement supérieur et de la recherche.

Le **Comité national de l'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel (CNE)** (article L-242-1 et L-242-2 du code de l'éducation) est une autorité administrative indépendante. Il pratique avant tout une **évaluation institutionnelle des établissements**, même si le rapport du CNE au Président de la République comprend des **éléments transversaux qui peuvent participer à l'évaluation des politiques publiques**.

Le **Comité national d'évaluation de la recherche (CNER)**, créé en application de la loi d'orientation et de programmation de la recherche, pratique aussi avant tout **l'évaluation d'organismes de recherche**, plutôt que de **politiques publiques**.

### *E. DES « ÉVALUATEURS PAR NATURE »*

Un certain nombre d'organismes, périphériques ou gestionnaires du système, pratiquent naturellement l'évaluation.

Le **CEREQ**, centre d'études et de recherche sur les qualifications, établissement public sous la double tutelle du ministre chargé de l'éducation nationale et du ministre chargé de l'emploi, par ses études sur **l'entrée dans la vie active** et **l'insertion des sortants du système éducatif** participe de fait à l'évaluation de l'efficacité du système éducatif.



**Les équipes universitaires et des organismes de recherche en économie ou en sociologie** contribuent elles-mêmes à l'évaluation du système éducatif et de certains dispositifs relevant des politiques publiques.

### III. LE CONTENU DES TRAVAUX D'ÉVALUATION

Dans la fonction d'éducation, l'évaluation apparaît *a priori* comme une seconde nature dès lors qu'on considère les destinataires du système (les « enseignés »). Cette fonction a d'ailleurs connu un net essor ces dernières années.

**Mais, le développement des évaluations des élèves ou étudiants ne signifie nullement, en soi, que l'évaluation des politiques publiques à la charge du ministère connaît un dynamisme équivalent.**

#### A. L'ÉVALUATION DES ÉLÈVES ET DES ÉTUDIANTS

##### 1. Une seconde nature du système éducatif

Comme le rappelle le « rapport Pair »<sup>1</sup> - qui constitue la synthèse la plus récente sur les conditions de l'évaluation du système éducatif en France -, **la plus grande partie des activités d'évaluation du ministère concerne les élèves**, la délivrance des diplômes étant un des produits du système éducatif et **l'évaluation étant considérée comme un des moyens de l'éducation et de la formation.**

Cette activité prend **une place très importante** : d'après une étude de l'IGEN portant sur **l'enseignement secondaire** (1998), l'évaluation en classe occupe **un tiers du temps scolaire** ; quant aux examens, une partie importante de l'année leur est consacrée dans les lycées, particulièrement longue dans l'enseignement professionnel.

Certains types d'évaluation sont traditionnels : la **notation** des élèves par les maîtres et les examens permettant la délivrance des **diplômes**. Une forme plus nouvelle est celle des « **évaluations de masse** » à certains niveaux de l'enseignement scolaire, mises en place systématiquement à partir de 1989 sous la forme d'épreuves standardisées.

---

<sup>1</sup> « *Forces et faiblesses de l'évaluation du système éducatif en France* ». Octobre 2001. Les rapports établis à la demande du Haut Conseil de l'Évaluation de l'École. M. Claude Pair.

L'évaluation est intégrée à l'acte éducatif et la loi d'orientation de 1989 est sans doute le premier texte législatif qui emploie le mot d'évaluation à ce propos. Cette évaluation reste largement **une évaluation « spontanée »**, au sens où il est **rare qu'elle porte sur un référent et un référé tous deux explicites, avec un lien clair du second au premier.**

Les résultats des évaluations sont variés, mais les notes continuent à occuper une position dominante pour les destinataires que sont les élèves et leurs parents, ainsi que pour les enseignements.

**Les caractéristiques de cette activité d'évaluation sont évidemment lourdes d'enjeux.** Elles révèlent certains traits essentiels du fonctionnement du système éducatif, que ce soit à travers **les résultats de l'évaluation des « enseignés », qui, avec précautions, peuvent servir d'indicateurs grossiers des performances du système lui-même**, ou, à travers les pratiques d'évaluation elles-mêmes, qui font apparaître certaines priorités éducatives et caractéristiques d'organisation du système<sup>1</sup>.

**A ce titre, l'IGEN, dans un rapport rédigé sur ce sujet (IGEN, 1998), relève une grande diversité selon les disciplines, les établissements, les enseignants. Elle constate aussi que les pratiques traditionnelles sont largement dominantes, que l'écrit demeure privilégié, que l'évaluation est parfois « chronophage » et que la note, rassurante et confortable pour l'institution, est trop souvent perçue par les élèves comme une sanction.**

## **2. Des enseignements collectifs insuffisants**

**Une sorte de déconnexion semble subsister entre les résultats des évaluations et les pratiques pédagogiques et, *in fine*, les politiques mises en œuvre.**

C'est afin de remédier à cette situation que des évaluations de masse ont été mises en place depuis la rentrée 1989 au début du cycle des approfondissements (CE2) et du collège (sixième), en français et mathématiques, et depuis 1992, au début du lycée dans quatre disciplines : français, mathématiques, histoire-géographie, première langue vivante, pour les secondes générales et technologiques ; français, mathématiques, sciences et techniques industrielles, économie-gestion, pour les secondes professionnelles.

L'objectif est de *« doter les enseignants d'un outil pédagogique susceptible de les guider pour définir leurs stratégies d'apprentissage et les actions de remédiations pour leurs élèves, (...) de mieux déceler, en début d'année scolaire, les acquis et les faiblesses des élèves »*. L'usage proposé est

---

<sup>1</sup> Les modalités de délivrance des diplômes ne constituent qu'une application particulière de ce questionnement.

donc orienté vers les enseignants pour les inviter à prendre en compte individuellement chacun de leurs élèves. En outre, depuis le début de l'opération, il est prévu une restitution aux parents.

En outre, **il existe en beaucoup d'endroits des traitements statistiques des résultats au niveau local** (un collège, une ZEP, une circonscription, un département, une académie) **censés servir à l'exercice d'une régulation et d'un pilotage.**

Au plan national, des synthèses sont faites à partir d'un échantillon représentatif et des moyennes académiques sont publiées, corrigées de l'influence de la composition sociale de la population : on peut alors parler d'évaluation-bilan.

**Un pas n'a pourtant pas été franchi, qui répondrait à une préoccupation fondamentale dans le compte-rendu sur l'efficacité du système éducatif, celle de l'évolution des performances au cours du temps :** *« les protocoles d'évaluation (...) n'ont pas été conçus (...) de façon telle que les comparaisons d'une année à l'autre (...) puissent apparaître pertinentes et méthodologiquement fondées »* (Andrieux et Colmant, 2000).

**Au demeurant, ces évaluations sont plus ou moins effectives et il faut distinguer les niveaux CE2 et sixième de celui de la seconde.** Dans le premier cas, l'opération est acceptée et effectuée quasiment partout ; les résultats sont restitués aux parents. Mais en seconde, la situation semble beaucoup moins favorable : d'après les avis recueillis, l'évaluation est loin d'être effectuée partout et elle est exploitée moins souvent encore, les résultats n'étant donc guère communiqués aux collègues dont viennent les élèves.

**Cependant, même au CE2 et plus encore en sixième, il semble que l'objectif fondamental de mettre un outil à la disposition des enseignants pour mieux répondre aux besoins individuels des élèves ne soit pas véritablement atteint.** Les « programmes personnalisés d'aide et de progrès » ne sont guère mis en place.

\*

\* \*

## ***B. L'ÉVALUATION DES PERSONNELS***

**L'évaluation du travail des personnels est un autre domaine traditionnel, auquel beaucoup de moyens sont consacrés et qui constitue une grande part du travail des corps d'inspection.**

Selon les termes du « rapport Pair », il apparaît à ceux qui n'appartiennent pas à l'Education nationale que l'évaluation des personnels est une **activité purement interne au système**, qui ne les concerne pas, sauf peut-être dans le cas des personnes notoirement insuffisantes, « dont il est impossible de se débarrasser ».

L'évaluation des personnels peut viser **deux buts : impulser des progrès individuels et collectifs**, et en particulier favoriser l'évolution des fonctions qu'exerce la personne évaluée ; **gérer l'avancement de carrière**. En réalité, le **second but a pris le pas sur le premier**, au point de l'occulter dans l'esprit des personnels et de l'administration.

**Plusieurs cadres d'évaluation coexistent en fonction des corps de personnels.**

**Pour les enseignants du supérieur, le Conseil national des universités** traite de la qualification à l'entrée dans les corps et des promotions de classe à l'intérieur d'un corps : l'évaluation faite alors porte surtout sur la recherche, les pratiques étant cependant variables selon les disciplines. Mais la **moitié des promotions de classe sont maintenant décidées localement**, ce qui favorise la prise en compte des tâches d'enseignement et des fonctions assurées dans le cadre de l'établissement.

De même, les personnels ingénieurs, techniciens, administratifs de l'enseignement supérieur et de la recherche (ITARF) sont évalués et promus par leur établissement. En outre, conformément à l'arrêté du 9 avril 1997, une évaluation des enseignements par les étudiants se met progressivement en place.

**Dans l'enseignement scolaire, il s'agit de rendre compte pour gérer les promotions, à un destinataire qui n'est pas une personne mais un système d'avancement automatisé.**

**L'appréciation de la qualité du travail des enseignants est peu formalisée.** Les inspections sont rares et se limitent encore souvent à l'observation d'un cours. Les notations par les chefs d'établissement portent sur des attitudes plus que sur des compétences. En outre, il n'existe pas de véritable référent : des référentiels précisant les compétences attendues ont bien été publiés en 1994 et 1997 pour les enseignants des premier et second degrés, mais ils ont été présentés comme ne s'appliquant qu'à la formation ;

pour les ATOS, il existe un outil, nommé OMEGA, qui analyse les divers métiers, mais il n'est guère utilisé pour l'évaluation. Ainsi, les pratiques sont très différentes d'un évaluateur à l'autre.

\*

\* \*

**En bref, si l'organisation de l'évaluation des personnels de l'enseignement supérieur a progressé, dans l'enseignement scolaire elle apparaît totalement insuffisante alors même que les performances de chacun des acteurs du système sont essentielles à sa qualité.**

**Le « rapport Pair » comporte des indications réellement alarmantes, tout à la fois sur les conséquences d'une telle situation et sur les résistances qui la permettent.**

Du premier point de vue, il indique que « dans tous les cas où l'on a besoin d'informations précises, soit pour des promotions de corps soit pour des personnels en difficulté soit pour des postes à exigences particulières, les évaluations effectuées ne suffisent pas ».

Du second point de vue, il remarque que les travaux menés par l'inspection générale de l'Education nationale, afin de remédier à cette situation, paraissent abandonnés, tandis que, **pour les personnels de direction**, qui pourraient fournir une aide au développement de l'évaluation des personnels, **ils ne sont eux-mêmes plus évalués depuis 1993.**

### *C. L'ÉVALUATION DES UNITÉS*

**Il n'existe pas en France de tradition d'évaluation des unités qui composent le système éducatif. Mais, quelques progrès ont été réalisés ces dernières années.**

#### **1. Les établissements d'enseignement supérieur : le CNE**

La vocation de ce comité né en 1985 est d'**évaluer les universités et non les disciplines**, (...) dans un système universitaire tellement marqué par les logiques disciplinaires » (Musselin, 2000), mais le CNE réalise aussi quelques rapports globaux sur l'enseignement de disciplines.

Le CNE, créé par la loi de 1984 sur l'enseignement supérieur, est, depuis la loi d'orientation de 1989 sur l'éducation, une **autorité**

**administrative indépendante.** Ses dix-sept membres sont nommés, pour une durée de quatre ans non renouvelable, par le Président de la République en Conseil des Ministres, après une procédure de proposition par de hauts organismes. Il dispose d'un budget propre.

Deux décrets, du 21 février 1985 et du 7 décembre 1988, définissent son fonctionnement. Son champ d'investigation est défini comme suit : « *Le Comité assure, au cours d'une période de quatre ans, l'évaluation de l'ensemble des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel* ». En fait, **cette périodicité de quatre ans n'a pas été respectée** jusqu'à présent. « *Il peut également (...) procéder à l'évaluation d'autres établissements d'enseignement supérieur* » dépendant du ministère de l'Education nationale ou d'autres départements ministériels : cette extension du champ retenu dans le titre du Comité a été effectivement mise en œuvre.

Les décrets précisent les résultats attendus et leurs destinataires. « *Les analyses du Comité national d'évaluation sont consignées dans des rapports élaborés par établissement et par thème. Les rapports par établissement sont adressés au ministre chargé de la tutelle de ces établissements. Ils sont, en outre, adressés aux responsables de ces derniers. Les rapports par thème sont adressés au ministre de l'Education nationale et aux autres ministres concernés. Les activités du Comité font l'objet d'un rapport adressé annuellement au Président de la République. En outre, le Comité national d'évaluation dresse tous les quatre ans un bilan de synthèse sur l'état de l'enseignement supérieur. Ce bilan est adressé au Président de la République. Le rapport annuel et le bilan de synthèse sont rendus publics* ».

**En fait, tous les rapports sont publics**, ce dont on doit se féliciter.

#### LES MODALITÉS DES ÉVALUATIONS DU CNE

**L'évaluation d'un établissement associe un aspect interne, d'auto-évaluation, et un aspect externe**, par des experts extérieurs à l'établissement. Elle comprend les phases suivantes, qui s'étalent sur une année :

- la préparation, au cours de laquelle des informations sont collectées par les services du CNE auprès de directions ministérielles et d'autres organismes<sup>1</sup>, et des études préalables effectuées ;
- l'évaluation interne, faite par l'établissement sur la base du guide d'évaluation ;
- l'analyse des résultats de cette évaluation interne par une équipe du CNE, qui la rapproche de l'information rassemblée de manière à préparer les expertises ;

---

<sup>1</sup> Par exemple, les indicateurs INFOSUP fournis par la DPD sur l'enseignement supérieur et, pour la recherche, les indicateurs de l'Observatoire des sciences et des techniques (Barré, 2000 ; Mustar, 2000).

- la visite des experts dans l'établissement, dont la durée est en principe de trois jours ;
- la rédaction d'un projet de rapport, soumis au Comité en séance plénière ;
- la mise au point du rapport final, tenant compte des remarques faites par l'équipe de direction de l'établissement, et son approbation par le Comité ;
- la publication du rapport, sur papier et sur le serveur Internet du CNE, accompagné de la réponse du responsable de l'établissement.

**Les rapports d'évaluation du CNE sont donc bien les rapports de l'ensemble du Comité, et non pas ceux d'une équipe d'experts. Ils sont largement accessibles.**

**La principale faiblesse est le manque d'éléments de comparaison entre les établissements : en particulier, on ne sait rien sur les compétences des titulaires d'un même diplôme dans les diverses universités.**

**Par ailleurs, l'usage de ces rapports est peu clair.** Il semble que l'évaluation a surtout un impact au niveau de l'équipe de direction : elle a une influence sur le « gouvernement » de l'établissement plus que sur les activités d'enseignement et de recherche directement.

**L'usage par les directions ministérielles est moins clair encore. En théorie,** l'évaluation des établissements pourrait avoir un impact sur la **contractualisation quadriennale** que le ministère mène avec les établissements. Mais, **jusqu'à présent, ces deux opérations ont été conduites indépendamment** l'une de l'autre, ne serait-ce que pour leur calendrier, de sorte que les discussions conduisant au contrat ne tiennent guère compte de l'éventuelle évaluation de l'établissement.

**Il faut ajouter que d'autres instances procèdent à des évaluations plus partielles, mais guère coordonnées avec celles du CNE :** l'Inspection générale de l'administration de l'éducation nationale et de la recherche, la Commission du titre d'ingénieur, la Mission scientifique universitaire, le Comité national du CNRS et les instances des autres établissements publics de recherche, le Comité national d'évaluation de la recherche, la Cour des comptes et les Chambres régionales des comptes, la Direction de l'enseignement supérieur pour les habilitations de formations et à travers ses conseillers d'établissement...

**Cette dispersion, qui, en dépit de la spécificité de chaque évaluation, s'accompagne de « doublonnements », ne favorise pas l'effectivité des prolongements réservés aux évaluations et entraîne une réelle déperdition des moyens.**

## 2. Les établissements scolaires : indicateurs et évaluation

### *a) Les établissements secondaires*

Des indicateurs de pilotage ont été construits pour les **établissements secondaires (IPES)**. Ils diffèrent légèrement selon qu'il s'agit d'un collège, d'un lycée d'enseignement général et technologique, d'un lycée professionnel. Dans tous les cas, ils portent sur la structure de l'établissement, les caractéristiques des élèves, leur origine scolaire, les enseignants, les résultats et le devenir des élèves, l'environnement de l'établissement. Ils portent sur l'année scolaire en cours et sur un historique.

Les indicateurs sont calculés par la DPD. Ils se présentent sous la forme de tableaux statistiques. Les établissements ont accès aux valeurs de leurs indicateurs et à des moyennes académiques et nationales. En outre, ils disposent de références nationales pour des indicateurs, plus qualitatifs, qu'ils calculent eux-mêmes pour leur établissement. Enfin, chacun d'eux a la possibilité de construire d'autres indicateurs en fonction des besoins qu'ils ressentent, et des outils leur sont fournis pour cela.

**Un sondage fait en 1995 auprès d'un panel de chefs d'établissement montre qu'une large majorité d'entre eux ressent un besoin d'indicateurs pour piloter leur établissement et dialoguer avec le Conseil d'administration, les collectivités locales et les services académiques. Et pourtant, il semble que les indicateurs IPES soient très peu utilisés. D'après une enquête récente, seul un établissement sur douze en ferait usage<sup>1</sup>.** Encore ne connaît-on pas précisément l'utilisation qui est faite des indicateurs.

On explique cet état de fait par la lourdeur et la complexité de l'outil : près de 50 tableaux statistiques pour les lycées et de 30 pour les collèges, tous sur le même plan. Il semble donc que ces indicateurs ne répondent pas aux besoins ressentis par leurs utilisateurs potentiels, besoins qui se transforment d'ailleurs avec les évolutions pédagogiques et la plus grande autonomie laissée aux établissements en ce domaine. Une méfiance envers un contrôle possible par la hiérarchie peut également être évoquée, en particulier à travers la remontée des indicateurs dits « de compte rendu ».

### *b) L'enseignement primaire*

**Dans l'enseignement primaire**, des indicateurs (INPEC) sont donnés en plus petit nombre sur la population, l'environnement et les cheminements des élèves à l'école puis au collège, à plusieurs niveaux : école individuelle, secteur de collège, circonscription, département, académie,

---

<sup>1</sup> Information communiquée par la mission de l'évaluation de la DPD.



France. **Ces indicateurs semblent peu utilisés par les inspecteurs, mais encore moins par les écoles à qui ils ne sont d'ailleurs pas, en principe, accessibles.**

*c) Des indicateurs raffinés mais incomplets*

Les incertitudes portant sur la qualité et l'utilité des indicateurs développés pour apprécier les établissements sont illustrées par les trois indicateurs qui, eux, sont publics et diffusés largement, qui concernent les performances des lycées au baccalauréat :

- le taux de réussite, qui rapporte les candidats reçus aux candidats présentés,
- le taux d'accès au diplôme des élèves entrés en seconde (en première pour les lycées professionnels),
- la proportion des bacheliers parmi les sortants.

**Ces indicateurs de performance manifestent en eux-mêmes l'existence d'une évaluation, mais ils n'en constituent que le référent.**

Le référent ne saurait être une moyenne nationale, alors que les lycées n'ont pas des populations comparables. Parmi les caractéristiques des élèves déterminantes pour la réussite, figurent l'âge et l'origine socioprofessionnelle. C'est pourquoi les valeurs brutes des trois indicateurs sont accompagnées de valeurs de référence, ou « valeurs attendues » : celles qu'ils prendraient si, en moyenne, les élèves du lycées connaissaient les mêmes succès que les élèves de même âge et de même origine socioprofessionnelle dans l'ensemble des lycées français.

On a donc ici une évaluation des lycées centrée sur leurs propres performances. Cependant, s'il est vrai que l'âge puis l'origine socio-professionnelle sont des caractéristiques déterminantes de la réussite, il en est une autre qui est sans doute plus déterminante encore : le niveau scolaire à l'entrée<sup>1</sup>. Il est donc dommage qu'il ne soit pas pris en compte, à cause d'**une certaine timidité dans l'utilisation des résultats de l'évaluation des élèves en début de lycée.**

**Le but de rendre compte semble donc bien atteint à travers ces indicateurs. Mais ils ne portent que sur les lycées et même, pour les lycées professionnels, sur le seul cycle conduisant au baccalauréat ; et ils ne couvrent pas l'ensemble des objectifs du lycée. Par exemple, l'insertion professionnelle n'apparaît pas, même pour les lycées professionnels.**

---

<sup>1</sup> C'est ce que semblent montrer les études faites à d'autres niveaux d'enseignement : voir par exemple (Duru-Bellat et Mingat, 1993 ; Schmitt-Tolland et Thauvel-Richard, 1996 ; Thauvel-Richard et Verdon, 1996).

**Surtout, ils ne font que constater sans guère contribuer à aider les établissements à progresser, alors que le « pilotage » devrait avoir ce but.**

**Il faudrait donc évaluer le fonctionnement des établissements, ce qui n'est pas fait systématiquement, contrairement à ce qui se passe dans l'enseignement supérieur.**

**Le « rapport Pair » en tire une conclusion importante, estimant : « Il semble exister un trou majeur dans l'évaluation de l'Ecole de France : celle des établissements scolaires ».**

### **3. Les académies**

Suite à un rapport qui, en 1998, avait recommandé au ministre de l'Education nationale d'évaluer le fonctionnement des académies, les deux premières évaluations, en 1999-2000, ont concerné les académies de Limoges et de Rennes. Cinq autres académies étaient en cours d'évaluation en 2000-2001<sup>1</sup>. Il s'agit donc d'une opération récente, sur laquelle il est encore difficile de porter un jugement, mais qui, selon le « rapport Pair », apparaît prometteuse.

L'évaluation porte seulement sur l'enseignement scolaire, le supérieur étant traité par le CNE. **Elles sont conduites par les deux inspections générales.**

Il est encore difficile de se prononcer sur les usages de l'évaluation à l'intérieur de l'académie et dans ses relations avec l'administration centrale, et en particulier de savoir si l'évaluation entrera bien dans un processus de régulation du fonctionnement des académies par l'administration centrale, accompagnant la politique contractuelle qui se met en place.

#### ***D. L'ÉVALUATION DU SYSTÈME ÉDUCATIF NATIONAL***

Alors que l'évaluation des unités, lorsqu'elle existe, cherche à aboutir à un jugement global, pour le système éducatif national, il existe de nombreuses évaluations thématiques de divers aspects de son fonctionnement (politiques et pratiques éducatives en particulier) plutôt qu'une évaluation d'ensemble.

---

<sup>1</sup> Amiens, Lyon, Orléans-Tours, Poiers, Strasbourg.

## 1. De nombreuses évaluations thématiques

### *a) Des acteurs multiples*

Un certain nombre d'acteurs concourent à ces évaluations, chacune ayant son domaine :

- **l'inspection générale de l'Education nationale (IGEN), pour les aspects pédagogiques** dans le premier et le second degrés ;

- **l'inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la Recherche (IGAENR), pour les aspects administratifs, financiers et organisationnels**, à tous les niveaux, y compris sur la recherche depuis 1999 ;

- **le comité national d'évaluation (CNE) sur divers aspects de l'enseignement supérieur** ;

- **la direction de la programmation et du développement (DPD) du ministère, en particulier sur les pratiques et innovations pédagogiques** dans le premier et le second degrés ;

- **des équipes de recherche** des universités, de l'INRP, du CEREQ...

- **la Cour des comptes sur l'utilisation des moyens.**

Pour les inspections générales, et en particulier l'IGEN, la part de ces évaluations au niveau national dans leur activité s'est notablement accrue au cours des années 90 et elle continue à croître. Pour le CNE, elle est très minoritaire par rapport à l'évaluation des établissements. Dans les actions d'évaluation réalisées par le DPD, elle est significative mais minoritaire.

### *b) Des thèmes très variés*

**Le mode de choix des thèmes explorés est variable selon les organismes. Le CNE les détermine de manière totalement indépendante. Les inspections générales proposent un programme de travail annuel qui est arrêté par le(s) ministre(s), mais, en outre, des commandes plus ponctuelles leur sont passées en cours d'année. Pour la DPD, le programme de travail résulte, en partie, de demandes des autres directions ministérielles.**

**Quant aux thèmes sélectionnés, ils offrent une grande diversité.**

**C'est ainsi que le CNE a publié des évaluations disciplinaires** (la géographie en 1989, les sciences de l'information et de la communication en

1993, l'odontologie en 1994, la formation des cadres de la chimie en 1996, le troisième cycle de médecine générale et la formation, des pharmaciens en 1998) et **des rapports thématiques** concernant les enseignants du supérieur, la valorisation de la recherche, le sport à l'université.

**De même, les sujets abordés par l'IGEN se partagent entre des évaluations relatives aux disciplines et d'autres qui leur sont transversales.** Pour l'année 2000, on trouve, par exemple, dans la première catégorie, la place des travaux pratiques en physique-chimie au lycée, la formation continue des professeurs de sciences économiques et sociales, les techniques de l'information et de la communication en sciences de la vie et de la terre ; dans la seconde, la place de l'oral dans les enseignements de l'école au lycée, le contrôle en cours de formation en lycée professionnel, l'évaluation de l'opération « la main à la pâte » (IGEN, 2000).

L'IGAENR a traité la même année, entre autres, de la situation sociale des étudiants, de la sécurité lors des sorties scolaires, de la gestion des personnels, du pilotage par les projets et la contractualisation, de la politique de la recherche au niveau régional.

A son programme de travail, la **DPD** a placé en 2001 le travail en commun des enseignants, l'éducation à l'orientation, les apports des aides-éducateurs, le suivi des élèves en classes-relais, l'aide individuelle et le travail personnel des élèves, etc.

Le programme d'études de la DESCO concerne essentiellement les filières et diplômes professionnels.

**Le rapport Pair constate que les thèmes abordés sont bien liés aux préoccupations d'actualité, mais qu'ils réussissent moins à avoir un caractère prospectif ou à attirer l'attention sur des points négligés. Une autre faiblesse est l'absence de coordination entre les travaux des uns et des autres. Enfin, une certaine sous-représentation des sujets concernant l'enseignement technique, sauf dans les travaux confiés par la DESCO à des équipes de recherche, est soulignée.**

*c) Des méthodes plus ou moins pertinentes*

D'un point de vue plus technique, pour la plupart des études, le référent, explicité plus ou moins clairement, est trouvé dans les objectifs nationaux et les textes officiels. La méthode associe un recueil préalable d'informations (éléments statistiques, évaluations et rapports antérieurs...), des enquêtes, des observations, des entretiens.

**La DPD procède largement par questionnaires : elle recueille ainsi sur les pratiques pédagogiques des déclarations plutôt que des observations, et ne porte pas véritablement de jugement évaluatif.**

L'IGEN dispose davantage d'observations, « *sans que l'on sache très bien jusqu'à quel point elles reflètent des pratiques effectives* ».

Une faiblesse de la plupart de ces travaux est que les performances du système, en particulier l'efficacité de l'enseignement fondée sur un bilan des acquis des élèves ou des étudiants, figurent rarement parmi les critères d'évaluation ; d'ailleurs, l'évolution de ces acquis dans le temps ne fait guère l'objet de bilans systématiques. On en reste plutôt à des évaluations de conformité ou à des descriptions de pratiques.

*d) Des rapports sans suite ?*

Pour l'ensemble des évaluations considérées dans cette partie, les résultats sont des rapports, des notes, des articles. Ils fournissent une information très riche, ce qui correspond à l'objectif de rendre compte. Mais le système donne l'impression que les destinataires ne sont pas réellement identifiés. Dans beaucoup de cas, on peut penser qu'il s'agit de responsables du système, mais les rapports les atteignent à un moment où les décisions correspondantes ne sont pas nécessairement à l'ordre du jour.

L'IGAENR, examinant les suites données à ses rapports, parle de « **manque de visibilité des résultats** ». Et elle constate qu'entre 1995 et 1999, **près de la moitié de ses rapports sont restés sans suite et seulement 20 % ont reçu une exploitation largement positive**. Encore, parmi eux, seule une minorité concerne-t-elle l'ensemble du système éducatif et non une académie ou un établissement particulier. Ces rapports ont alors une **caractéristique commune** : il s'agit de « **l'accompagnement d'une politique ministérielle** » où « la commande passée à l'inspection tendait à évaluer les conditions de mise en œuvre d'une action décidée par l'échelon politique (...) l'IGAENR était invitée à participer à la construction d'un dispositif en temps réel, en apportant les éléments d'information nécessaires à l'autorité responsable ».

Ces constats s'étendent aux autres évaluateurs. Souvent, les rapports ne servent qu'à nourrir d'autres rapports. **On se trouve rarement dans un processus de pilotage régulé où des évaluations précèdent les décisions, qui sont suivies de nouvelles évaluations conduisant à des décisions correctrices**. Une des explications avancées réside dans la large indépendance de la plupart des organes d'évaluation par rapport aux décideurs, non seulement pour l'évaluation elle-même, mais aussi dans le choix des sujets. **Enfin, pour les inspections générales et pour la DPD, la publication des rapports est soumise à l'accord du ministre, ce qui constitue une dépendance n'allant pas dans le sens de la transparence du compte rendu**.

Le « rapport Pair » en déduit que les destinataires les plus importants ne sont pas les responsables du système, mais les personnels

**pour lesquels il s'agit « d'amplifier le processus de professionnalisation et le mouvement vers des pratiques réflexives et coopératives ».**

## **2. Le système éducatif dans son ensemble n'est pas évalué**

**Les travaux concernant le système éducatif dans sa globalité sont rares.** Les rapports annuels des inspections générales constituent une mine d'informations, mais pas une évaluation d'ensemble. Celui de l'IGEN est une juxtaposition de travaux sectoriels, celui de l'IGAENR a davantage un caractère de synthèse, mais seulement sur les points examinés au cours de l'année. Pour l'enseignement supérieur, le CNE adresse chaque année un rapport au Président de la République ; c'est, pour l'essentiel, un rapport d'activité du comité.

**Le seul document portant sur l'ensemble du système est « l'état de l'école », publié chaque année par la DPD.** Il s'agit d'un ensemble d'indicateurs commentés, au nombre de trente, sur les coûts, les activités, les résultats, plus que d'une évaluation proprement dite. Mais les évolutions temporelles qu'il indique en font un excellent outil de compte-rendu.

Sur l'évaluation du système éducatif national, la faiblesse est exprimée de la manière suivante dans le « rapport Pair » : *« il existe beaucoup d'évaluations concernant des aspects particuliers de la politique éducative mais elle ne dessinent pas une évaluation globale ; l'état de l'école donne des indicateurs pertinents et les place dans une évolution temporelle, mais ne les relie pas à la politique éducative »*, et de conclure : *« Il y aurait place pour un rapport périodique d'évaluation de la politique éducative française examinant les conséquences des arbitrages effectués sur la réalisation d'objectifs déterminés »*.

# L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES ET DE L'INDUSTRIE

## I. LES MOYENS DE L'ÉVALUATION

### *A. LES CORPS D'INSPECTION ET LES SERVICES DE CONTRÔLE*

En complément de leurs missions d'inspection et de contrôle, l'inspection générale des finances (**IGF**), le conseil général des mines (**CGM**), l'inspection générale de l'industrie et du commerce (**IGIC**), le conseil général des technologies de l'information (**CGTI**) et le service du Contrôle d'Etat (**CODET**) procèdent ou concourent à l'**évaluation des politiques publiques** relevant de leur domaine de compétence, ainsi qu'à l'**évaluation des organismes** qui mettent en œuvre ces politiques.

Le **CGM**, qui exerce la tutelle des écoles des mines, a mis en place un conseil d'évaluation scientifique de ces écoles, composé de quinze membres d'origine académique et industrielle, dont quatre personnalités étrangères ou exerçant leur activité à l'étranger.

La formation d'inspection générale du **CGTI**, composée d'inspecteurs généraux et d'ingénieurs généraux, joue un rôle en matière d'évaluation de politiques liées aux technologies de l'information, aux plans national et local, conformément aux recommandations des circulaires des 7 septembre et 28 décembre 1998 relatives à l'évaluation des politiques publiques.

Il est à noter également que, lors de ses réunions de fin 2001 et début 2002, la **section « innovation » du CGM et du CGTI** a prévu la création d'un réseau de recherche en politiques publiques, censé permettre d'accroître l'efficacité de ses moyens.

Le **CODET** s'est quant à lui doté depuis avril 2001 d'une mission de conseil en gestion publique qui participe à l'évaluation de certains segments de politiques publiques.

Enfin, dans la perspective notamment de l'application prochaine de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances, l'**IGIC** s'est récemment dotée d'un pôle de compétence sur la pratique de l'évaluation des politiques publiques.

Diverses actions spécifiques ont accompagné cette évolution :

- participation à un séminaire sur l'évaluation des politiques publiques organisée par l'Ecole nationale d'administration en 2000 ;
- rédaction collective d'un guide de l'évaluation des politiques publiques dont la sortie est prévue fin 2002.

## ***B. LA PLUPART DES DIRECTIONS DU MINISTÈRE DISPOSENT D'UN SERVICE DE CONTRÔLE INTERNE QUI PARTICIPE AUX TRAVAUX D'ÉVALUATION***

### ***1. Certaines directions disposent de structures ad hoc***

#### *a) La direction du Trésor et l'unité d'évaluation de l'aide au développement*

Dans le cadre de l'évaluation de l'aide publique au développement, a été créé en 1987, au sein de la **direction du trésor**, une **unité d'évaluation des activités de développement**, principalement chargée de faire procéder à l'évaluation *a posteriori* des projets financés dans le cadre de protocoles financiers bilatéraux.

En termes de moyens, l'unité est composée d'un chargé de mission, d'un attaché d'administration centrale et d'une secrétaire. Elle bénéficie en outre d'une dotation annuelle qui a été de 5 MF (0,76 M.€) en 2001 (LFI 2001, chapitre 82 du MINEFI) et de 3 MF (0,46 M.€) en 2002 (LFI 2002).

#### *b) L'inspection générale de la DGCCRF*

De même, le pilotage de l'évaluation des politiques publiques au sein de la **direction générale, de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF)** est assuré par son **inspection générale des services**. L'équivalent de deux agents à plein temps est affecté à cette mission dans les services centraux, le relais avec les services déconcentrés étant assuré grâce à des groupes de travail sur les indicateurs d'activité et sur la régionalisation des moyens, où sont associés des chefs de services déconcentrés et des responsables locaux de la gestion des moyens financiers et matériels.



## **2. La plupart des directions s'appuient sur leurs services centraux et déconcentrés**

### *a) La direction générale de la comptabilité publique*

La **direction générale de la comptabilité publique (DGCP)** contribue à l'évaluation de politiques publiques, notamment grâce au **réseau des services déconcentrés du Trésor public**. Deux circulaires prévoient les diverses modalités de participation de ces services à l'évaluation des politiques publiques :

- La **circulaire du 25 août 2000** relative à la mise en œuvre de l'**évaluation dans les procédures contractuelles pour la période 2000-2006** renforce la présence de la DGCP dans l'**évaluation des contrats de plan Etat-région** ;

- la DGCP participe à l'instance nationale d'évaluation et le trésorier-payeur général (TPG) à la conférence régionale de l'aménagement et du développement du territoire (CRADT) ;

- les préfets ont la possibilité de solliciter les missions d'expertise économique et financière, placées auprès des TPG de région ;

- les préfets ont la possibilité de mobiliser les données de l'infocentre national sur la dépense et les informations associées (INDIA).

- La **circulaire conjointe intérieur / MINEFI du 26 octobre 2000** prévoit en outre que :

- le **TPG est membre des instances locales d'évaluation des politiques publiques** ;

- pour la gestion des **programmes communautaires 2000-2006**, un « correspondant évaluation » de la trésorerie générale est désigné dans chaque région pour assister les services de la préfecture pour les travaux résultant des obligations d'évaluation et de suivi des programmes. Ce correspondant est rattaché à la cellule évaluation constituée pour suivre et coordonner les travaux du comité d'évaluation décidés au sein du comité de suivi.

### *b) La direction des relations économiques extérieures*

Les moyens mis en œuvre par la **direction des relations économiques extérieures (DREE)** reposent essentiellement sur la mobilisation de son réseau déconcentré, par le biais de réseaux sectoriels ou thématiques dédiés. Pour répondre aux demandes des administrations

publiques (ce qui est plus large que l'évaluation des politiques publiques), les moyens déployés par la DREE ont été évalués à 13 M€ en 2001.

Elle s'appuie aussi désormais sur un **réseau international en matière de gestion publique** et de management public.

*c) La direction des entreprises de commerce, d'artisanat et de services*

La **direction des entreprises de commerce, d'artisanat et de services (DEcas)** contribue de diverses manières à l'évaluation des politiques publiques : participation aux instances d'évaluation du CNE, mise à disposition d'un rapporteur, conception et pilotage d'études externes d'évaluation.

*d) La direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes*

La **direction générale de l'industrie, des technologies de l'information et des postes (DiGITIP)** dispose pour l'évaluation des politiques publiques relevant de son domaine de compétence :

- d'équipes dédiées (sous-direction d'études du SESSI, direction de la prévision, contrôle d'Etat...),

- d'observatoires (Observatoire des stratégies industrielles, Observatoire de l'économie de l'énergie et des matières premières pour la DGEMP),

- de compétences opérationnelles dont une partie est affectée à intervalles réguliers à des tâches d'analyse prospective.

### ***C. LES ORGANISMES EXTÉRIEURS AYANT POUR VOCATION DE FAVORISER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES***

Le dispositif de l'aide publique au développement comprend notamment la division des évaluations rétrospectives de l'**Agence française de développement**, établissement public placé sous la tutelle conjointe du MINEFI et du ministère des affaires étrangères (MAE).

L'**Ecole des Mines de Paris** (établissement public administratif) comporte trois centres – le centre de gestion scientifique, le centre d'économie industrielle, le centre de sociologie de l'innovation –, dont une partie de l'activité concerne l'évaluation des politiques publiques : ainsi, dans les secteurs de l'enseignement supérieur et de la recherche, de l'environnement, de l'action industrielle territoriale, de la régulation des réseaux, de la santé.

## II. LES ACTIVITÉS D'ÉVALUATION

### *A. L'ASSOCIATION AUX TRAVAUX D'ÉVALUATION MENÉS AU NIVEAU INTERMINISTÉRIEL*

• La **direction de la Prévision** a été associée à plusieurs évaluation de politiques publiques :

- le service public des déchets ménagers ;
- la préservation de la ressource en eau ;
- le transport combiné rail-route, évaluation menée par le Conseil national de l'évaluation (CNE) et complétée par une étude commandée à un consultant. Cette direction participe à la fois aux travaux du groupe d'évaluation et au financement de l'étude.

• La **direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP)** a participé en 2001 à l'**enquête nationale** menée par la délégation interministérielle à la réforme de l'Etat (DIRE) relative au **pilotage des politiques publiques par le biais des établissements publics nationaux**. Cette enquête avait pour objet de dégager des axes d'amélioration dans la mise en œuvre des politiques et dans le développement du pilotage de la performance.

La DGEMP a eu ces dernières années un rôle dans le **développement d'une politique de contractualisation avec les établissements publics** sous tutelle en charge de pans significatifs des politiques publiques (contrats d'objectifs – ANDRA -, de plan – ADEME -, de groupe – EDF).

• La **direction des entreprises de commerce, d'artisanat et de services (DEcas)** participe à des évaluations dans les domaines suivants :

- l'aide publique aux petites entreprises : évaluation réalisée par le CNE avec le concours du commissariat général du Plan (CGP) ;
- le développement rural ;
- le programme national d'action pour l'emploi (PNAE), dans ses aspects simplifications administratives et mesures en faveur de la création d'entreprises.

- La **direction générale des impôts (DGI)** a été sollicitée par le CNE dans le cadre de l'évaluation de la formation des agents publics de catégorie C.

- La **direction du budget** joue quant à elle un rôle dans la conduite et dans l'exploitation des missions d'évaluation. Le plus souvent, la part prise par la direction à la **rédaction des lettres de mission** et les **contacts informels** avec les évaluateurs permettent d'orienter les investigations sur les thèmes jugés les plus pertinents, au vu de l'expertise sectorielle accumulée au sein de la direction. Cette participation prend parfois un aspect plus formel : par exemple pour les travaux menés par le CNE, avec l'intégration d'un représentant de la direction du budget au sein de l'instance d'évaluation (*cf.* par exemple l'instance d'évaluation des mesures d'aide à l'emploi dans le secteur non marchand, à laquelle participait l'adjoint au chef du bureau « Emploi » de la direction du budget).

## ***B. DES TRAVAUX CONDUITS EN INTERNE***

Les travaux réalisés par les corps d'inspection et les conseils généraux du ministère peuvent être commandités par les directions et services et réalisés à la demande du ministre ou l'être dans le cadre de leurs missions propres, sur initiative.

### **1. L'IGF**

L'**IGF** a notamment travaillé sur les sujets suivants :

- conséquences de la catastrophe de l'ERIKA ;
- critères de localisation des entreprises ;
- politique de préservation de la ressource en eau ;
- grands équipements scientifiques ;
- pratiques de l'achat public ;
- aides à la création et au développement des entreprises ;
- logement social ;
- prêts à taux zéro ;
- œuvres d'art ;

- finances éthique et solidaire ;
- assurance responsabilité civile.

## **2. L'IGIC**

**L'inspection générale de l'industrie et du commerce (IGIC) a conduit depuis trois ans, quatre missions d'évaluation de politiques publiques :**

- la restructuration industrielle (réindustrialisation du bassin de Creil – mai 2000) ;
- la promotion à l'exportation des industries de l'habillement (la politique du comité de développement et de promotion dit « le DEFI » - octobre 2001) ;
- le pôle image (expertise nationale sur le bassin de Roubaix-Tourcoing – décembre 2001) ;
- le financement des chambres de métiers (dépassement du droit additionnel à la taxe pour frais de chambre – décembre 2001).

## **3. Le CGM**

Le **Conseil général des Mines** a, quant à lui, procédé à diverses évaluations portant sur :

- le système français d'accréditation dans le contexte européen et international ;
- l'Institut national de la propriété intellectuelle (conjointement avec l'IFG) ;
- l'action du CESMAT (organisme de formation dans le domaine minier) ;
- les conditions de la régulation du secteur de l'industrie pharmaceutique.

Le CGM a également été sollicité par la direction du Trésor pour contribuer à l'évaluation de la coopération financière bilatérale avec l'Indonésie, le Liban l'Egypte...

#### 4. Le CGTI

Le **Conseil général des technologies de l'information**, compétent notamment dans les domaines des télécommunications, des postes, de l'informatique, des techniques audiovisuelles et de l'espace, a également pris part à diverses évaluations relatives à ces sujets.

#### 5. Le Contrôle d'Etat

Le **Contrôle d'Etat**, enfin, fait approuver par le ministre un programme d'études annuel ou bisannuel qui peut comporter un volet relatif aux politiques publiques. Au cours de la dernière période ont ainsi été menées deux études : la première a porté sur une évaluation de l'aménagement et la réduction du temps de travail dans les entreprises et organismes publics, la seconde sur le passage à l'euro dans ces mêmes entités.

#### ***C. LA CONTRIBUTION DU MINEFI À DES TRAVAUX D'ÉVALUATION CONDUITS PAR D'AUTRES ENTITÉS***

- **L'INSEE produit des éléments statistiques** dont les données (économiques, démographiques et sociales) « *permettent de mieux évaluer certaines politiques publiques* », notamment les politiques financées par les fonds structurels européens ou la politique de la ville, ainsi que les contrats de plan Etat-régions.

- La **direction des relations économiques extérieures (DREE)** participe régulièrement, et de manière croissante, à l'appui du réseau à l'étranger, à l'évaluation des politiques publiques, notamment pour apporter aux administrations des informations destinées à établir des comparaisons internationales sur divers thèmes ou secteurs.

- La **DiGITIP**, outre sa collaboration à l'évaluation des politiques publiques ayant trait à la compétitivité (rapport sur l'entreprise et l'hexagone), a mis en place un programme important de travaux sur :

- **les politiques d'innovation** : prospective des technologies-clefs pour la France à horizon 2005 dans le cadre du soutien à l'innovation et à l'investissement en recherche industrielle ; évaluation en cours des réseaux d'innovation technologique ; évaluation de l'ANVAR ; évaluation prospective des enjeux du brevet logiciel ; évaluation prospective du télé-enseignement...

- **les politiques de formation** : orientations sur les formations d'ingénieur, attractivité internationale de ces formations – dans le cadre d'un

projet franco-allemand -, participation aux travaux du commissariat général du Plan sur les compétences à long terme, guide des formations ;

- **les politiques ayant des caractéristiques sectorielles** : analyses sur les politiques publiques relatives à l'industrie pharmaceutique, analyses sur les politiques publiques relatives à l'automobile – dans le cadre d'un rapport du Conseil d'analyse économique (CAE) sur les politiques industrielles européennes -, impact des TIC sur la croissance et l'emploi.

**Les directions et services ont également engagé des travaux internes pour mieux rendre compte de politiques qu'ils conduisent.**

A l'initiative de la **direction du Budget**, au travers notamment de la structuration et de l'enrichissement des documents budgétaires (présentation en agrégats, indicateurs présentés dans les « bleus » pour permettre un début d'évaluation des politiques publiques), les divers services du MINEFI conduisent depuis plusieurs années des travaux qui s'intègrent désormais dans la démarche de performance **mise en place par la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001** relative aux lois de finances (LOLF). L'appui méthodologique du **comité interministériel d'audit des programmes (CIAP)** sera un élément important dans ce sens.

La direction du Budget mène en outre une **réflexion sur l'efficacité des politiques publiques dans le cadre de l'exercice de « programmation à moyen terme » (PMT)**, qui consiste à **retravailler chaque année une trajectoire d'évolution à trois ans des finances de l'Etat**. Elle repose sur une connaissance fine du secteur suivi, enrichie par des analyses économiques, l'exploitation des travaux d'évaluation menés par diverses instances (inspections ministérielles, Conseil national de l'évaluation, Cour des Comptes...) et, de plus en plus, sur des comparaisons internationales.

#### ***D. LES SUITES RÉSERVÉES AUX ÉVALUATIONS***

Interrogé sur les suites données aux travaux d'évaluation, le ministère indique que, dans le cadre de leur participation à l'évaluation des politiques publiques, les services du MINEFI ont été amenés à mettre en œuvre des recommandations qui ont permis d'améliorer la conduite de diverses politiques publiques. Quelques exemples sont mentionnés.

- A l'issue du rapport du **Comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques dans le domaine de la politique de la maîtrise de l'énergie** (janvier 1998), le gouvernement, dans le cadre de la relance de la politique de maîtrise de l'énergie, a pris des mesures directement inspirées des conclusions dudit rapport :

- l'attribution à l'ADEME d'un financement pérenne de 500 MF (78 m€) par an affecté à la maîtrise de l'énergie et au développement des énergies renouvelables.

- la relance des aides à la décision, pour généraliser la pratique des audits énergétiques et pour orienter les choix des consommateurs vers les équipements les plus efficaces.

- l'entrée en vigueur, en 2001, d'une nouvelle réglementation thermique.

- la prise en compte de l'impact des autres politiques publiques sur les consommations dans les transports.

- Sont également citées les suites réservées aux **aides publiques au développement** par la direction du Trésor.

- Evoquant la situation particulière de la **direction du budget**, le ministère estime à son sujet, qu'**elle dispose de la continuité requise pour assurer le suivi de la mise en œuvre des préconisations faites par les évaluateurs**. Ainsi, la mission de l'IGF conduite sur le fonctionnement de l'AFPA (Association pour la Formation Professionnelle des Adultes) en 2001 a permis d'évaluer la contribution de cet organisme au service public de l'emploi et au développement de la formation professionnelle ; elle a débouché, dans la négociation entre l'AFPA et ses tutelles sur l'adoption, sous l'impulsion de la direction du budget, d'un mode de rémunération liant la subvention perçue par l'agence aux résultats réellement obtenus, mesurés non plus par le nombre de stagiaires et la durée des stages, mais par le nombre de titres délivrés aux stagiaires de l'AFPA en vertu de la validation des acquis de l'expérience.



# L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU MINISTÈRE DES AFFAIRES SOCIALES

## I. LE DOMAINE – SANTÉ - SOLIDARITÉ - PROTECTION SOCIALE

### A. LES STRUCTURES

Au niveau de l'**administration centrale**, trois structures ont principalement vocation à intervenir sur l'évaluation des **politiques publiques** dans ce secteur.

#### 1. L'IGAS

L'**Inspection Générale des Affaires sociales (IGAS)** se voit confier, sur certaines politiques, une mission d'évaluation globale. Elle utilise fréquemment les études et enquêtes évaluatives réalisées antérieurement et recueille, le cas échéant, les points de vue des acteurs institutionnels, des services et organismes chargés de la mise en œuvre des politiques ainsi que, en tant que de besoin, des associations représentant les publics concernés. L'IGAS contribue notamment aux travaux d'évaluation que le gouvernement s'est engagé, par la loi, à adresser au Parlement. Ce fut le cas en 2000 avec le **premier bilan de la loi de lutte contre les exclusions**, puis, en 2001, sur la **couverture maladie universelle**.

L'IGAS inscrit par ailleurs dans son programme de travail annuel un certain nombre de missions d'évaluation de politiques publiques. On peut citer, en 2002, l'évaluation de l'informatisation des professionnels de santé ou la gestion des praticiens hospitaliers.

L'IGAS est aussi saisie « dans un nombre important de cas », conjointement avec d'autres inspections ministérielles, de missions d'évaluation dont on peut citer certains exemples :

- avec l'inspection ses services judiciaires, sur l'accueil provisoire et les placements administratifs et judiciaires d'enfants et d'adolescents (2000) ou sur l'organisation des soins en prison (2001) ;

- avec l'inspection générale des finances et l'inspection générale de l'administration, sur la mise en œuvre du droit d'asile (2002).

L'IGAS réalise enfin, chaque année, un **rapport public thématique** consacré, en 2001, aux institutions sociales face aux usagers et, en 2002, à la territorialisation des politiques sociales de l'Etat.

## **2. La Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (DREES)**

Créée fin 1998, elle a notamment vocation à *promouvoir les travaux d'évaluation et à participer à la conception, à la validation et à la mise en œuvre des méthodes d'évaluation.*

Outre les travaux dont elle assure directement la responsabilité, elle coordonne l'élaboration des programmes ministériels de statistiques, d'études, **d'évaluation** et de recherche dans les domaines de la santé, de la solidarité et de la protection sociale.

Elle veille notamment à la **mise en œuvre** concomitante pour chaque grande réforme :

- de **remontées administratives** synthétiques périodiques sur des modèles fixés au niveau national : celles-ci permettent des décomptes de bénéficiaires avec les indicateurs sur leurs principales caractéristiques ;

- d'**études monographiques** auprès des acteurs et des structures, qui donnent notamment des éléments sur les conditions de mise en place opérationnelle des réformes ;

- d'**enquêtes auprès des bénéficiaires** (ou usagers) des prestations ou des services afin d'apprécier l'impact des politiques sur les populations concernées.

Ces enquêtes sur échantillons représentatifs ont en particulier vocation à donner des informations sur la situation, les besoins et les parcours des bénéficiaires. Elles doivent pouvoir être croisées, dans des conditions qui préservent leur anonymat, avec les informations administratives issues des dossiers des personnes enquêtées.

En tant que **service statistique ministériel** concourant au système statistique public, la DREES a vocation à diffuser ses travaux à tous les acteurs sociaux.

### **3. La Direction Générale de la Santé (DGS)**

A été créé, au sein de la DGS, en 2000, un **bureau** « évaluation des programmes » auprès de la sous-direction des politiques de santé et des stratégies.

### **4. Autres**

Le ministère assure, en outre, la tutelle d'organismes d'observation, d'études et de recherche, tels que l'Institut national de veille sanitaire (INVS), le Centre technique national d'études et de recherches sur les handicaps et les inadaptations (CTNERHI), l'Institut national de la démographie (INED), qui sont susceptibles de réaliser des opérations comportant un aspect évaluatif. Cependant, aucun de ces organismes n'a explicitement de vocation à assurer intégralement l'évaluation des politiques publiques relevant de son domaine.

## ***B. MOYENS FINANCIERS***

Les moyens financiers consacrés à l'évaluation des politiques sont, en principe, issus du chapitre 34-94 « Etudes et statistiques » dont l'usage est réparti entre la DREES, les directions opérationnelles d'administration centrale et les DRASS, sans que l'usage à vocation d'évaluation soit identifié *ex ante* (comme *ex post*, semble-t-il).

Ce chapitre, qui ne comporte pas la rémunération des personnels du ministère, était doté en 2003 de 10,2 millions d'euros.

Par ailleurs, les emplois budgétaires de l'IGAS s'élèvent à 109 unités et ceux de la DREES à

## ***C. LES CHAMPS COUVERTS PAR L'ÉVALUATION***

### **1. La DREES**

Interrogée sur les activités d'évaluation du ministère, la DREES a communiqué les informations suivantes.

Les évaluations de politiques publiques effectivement réalisées ces deux dernières années sont récapitulées dans le tableau qui suit :

Domaines	Formes des travaux
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestation spécifique dépendance (PSD) puis</li> <li>• Allocation personnalisée à l'Autonomie (APA).</li> <li>• Congé parental.</li> </ul>	<p><b>Mise en place de travaux susceptibles de concourir aux évaluations :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- suivis quantitatifs issus de la gestion</li> <li>- enquêtes auprès de bénéficiaires</li> <li>- travaux qualitatifs sur les comportements des institutions et des acteurs (sous-traités)</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loi de lutte contre les exclusions.</li> <li>• Couverture maladie universelle (CMU).</li> </ul>	<p><b>Mise en place de travaux susceptibles de concourir aux évaluations :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- suivis quantitatifs issus de la gestion</li> <li>- enquêtes auprès de bénéficiaires</li> <li>- travaux qualitatifs sur les comportements des institutions et des acteurs (sous-traités)</li> </ul> <p>+ missions spécifiques confiées dans les deux cas à l'IGAS</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actions développées dans le cadre d'un financement par le Fonds européen des réfugiés (FER).</li> </ul>	<p><b>Commande de prestation externe d'évaluation</b></p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Politique de lutte contre le sida.</li> <li>• Politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins.</li> </ul>	<p>Demande d'inscription au programme établi par le Conseil national de l'évaluation puis participation à la mise en œuvre.</p>

Les travaux mentionnés ne réunissent que très rarement les conditions permettant de les considérer comme de véritables travaux d'évaluation. Ils sont principalement à vocation statistique et d'études. Seules les politiques mentionnées dans les deux cases, en bas et à gauche du tableau, apparaissent sans équivoque comme soumises à évaluation.

Pour les travaux en cours, la DREES a communiqué la liste suivante, qu'elle qualifie « d'opérations à caractère évaluatif ». S'agissant de la DREES elle-même :

- la réalisation d'une nouvelle enquête auprès des bénéficiaires de la CMU fin 2002 avec des résultats en 2003 ;

- outre les remontées départementales trimestrielles sur l'APA mises en place dès le début 2002, une enquête auprès des bénéficiaires sera menée en fin d'année (résultats en 2003) et une enquête sur les modes d'organisation par département apportera de premiers résultats fin 2002 ;

- en ce qui concerne le **congé de paternité**, une étude qualitative sur les motifs de recours et les conséquences sur la vie familiale et professionnelle est en cours, et une enquête auprès de jeunes parents, mettant en regard congés de paternité et congés de maternité, sera réalisée fin 2002 ;

- le dispositif d'**évaluation de la mise en place des 35 heures dans les établissements sanitaires et sociaux** sera poursuivi : après les premiers travaux quantitatifs et qualitatifs sur les établissements privés, publiés en 2001, une enquête auprès des établissements publics et une étude qualitative seront menées fin 2002-début 2003. Une réédition de l'approche qualitative sur les établissements privés, en particulier les cliniques, est envisagée ;

- des approches qualitatives et quantitatives sur les dispositifs visant les **jeunes en difficulté** seront menées en commun avec le secteur travail (DARES) au cours de l'année 2002 ;

- chaque tranche annuelle d'action du dispositif financé par le fonds européen des réfugiés donne lieu à une évaluation *ex post* ;

- une démarche d'évaluation des programmes régionaux d'accès à la prévention et aux soins a été lancée en 2002.

## 2. L'IGAS

S'agissant des travaux de l'IGAS, sont cités :

- la mission d'administration européenne comparée sur la politique du handicap (1<sup>er</sup> trimestre 2003) ;

- la mission d'évaluation de la **loi de lutte contre les exclusions**, ciblée sur certaines mesures (1<sup>er</sup> trimestre 2003) ;

- la **gestion des praticiens hospitaliers** (fin 2002) ;

- l'**informatisation des professionnels de santé** (fin 2002) ;

- les missions préparatoires au rapport annuel de l'IGAS pour 2003, qui aura comme thème la prévention sanitaire (publication prévue en mai 2003).

Ces quelques données appellent une observation identique à celle formulée dans le cas de la DREES. Elles témoignent d'une tendance à assimiler études et évaluations d'actions publiques.

Questionné sur le **bilan complet de la mise en œuvre des recommandations** issues des travaux d'évaluation ayant pu concerner les compétences du ministère lors des cinq dernières années, la **réponse est franchement décevante**.

Se fondant sur « la diversité des travaux à caractère évaluatif menés dans le champ du ministère et les implications très diverses des conclusions auxquelles ils peuvent aboutir », elle fait état des difficultés rencontrées pour « *tirer dans l'immédiat un bilan d'ensemble des recommandations qui en sont issues* ».

### **3. L'évaluation hors ministère**

Le **recours à des processus externes** d'évaluation semble **extrêmement rare**.

En premier lieu, la procédure d'évaluation interministérielle confiée au Conseil National de l'Évaluation (CNE) n'a été mobilisée que deux fois avec, d'abord, une évaluation de la politique nationale de lutte contre le sida, lancée en 2000 à la demande du ministère.

En outre, en 2001, le Conseil national de l'Évaluation a retenu le principe de la réalisation d'une étude de faisabilité d'une évaluation globale des politiques d'amélioration de l'accès à la prévention et aux soins. Celle-ci a été achevée fin 2002. En fonction des résultats, des options devaient être proposées pour la mise en œuvre de l'évaluation proprement dite. A notre connaissance, ce processus n'a pas été approfondi.

Les **propositions** transmises par le ministère au CNE sont **motivées par la complexité des politiques ou des dispositifs concernés**.

En outre, le ministère indique n'avoir pas eu recours à d'autres organismes publics dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques. Cette réponse n'est pas exempte de quelques contradictions avec la mention de travaux d'inspection communs, rares, il est vrai, et n'entrant pas nécessairement dans le cadre d'une vraie fonction d'évaluation. Elle est en revanche parfaitement cohérente avec la précision apportée par le ministère sur l'absence de caractère évaluatif des organismes dont il assure la tutelle.

#### ***D. LE SUIVI DES ÉVALUATIONS DES POLITIQUES PUBLIQUES***

Interrogé sur **les suites données aux évaluations des politiques publiques** dont il assure la conduite, le ministère fait état d'un certain nombre d'actions qui ne semblent pas relever de cette problématique.

Il indique mettre en place systématiquement et le plus précocement possible :

- des remontées administratives issues des systèmes de gestion des opérateurs mobilisés ;

- des approches qualitatives permettant un diagnostic sur la mobilisation des institutions et des acteurs mobilisés à travers des études monographiques ;

- une enquête auprès de la population visée, dont la date de mise en œuvre est arrêtée de façon à ce que les effets observables soient significatifs. Dans le cas d'une montée en charge dont l'effet est progressif, il peut être envisagé de répéter l'opération, comme cela est prévu dans l'immédiat pour la CMU.

Il ajoute que, *« pour certaines réformes, les ministres sont susceptibles de confier une mission d'évaluation globale à l'IGAS qui utilise notamment les dispositifs décrits ci-dessus et recueille, le cas échéant, les points de vue d'acteurs institutionnels, des services et organismes chargés de la mise en œuvre des politiques ainsi que, en tant que de besoin, des associations représentant les publics concernés »*.

\*

\* \*

**Les réponses au questionnaire adressé par vos rapporteurs, où sont décrites, au titre des activités d'évaluation, de pures activités de suivi statistique et, au titre des activités de suivi, des activités d'évaluation, semblent témoigner d'un problème d'identification des activités d'évaluation des politiques publiques.**

Il est assez étonnant par ailleurs – mais peut-être aussi significatif – qu'aucun élément précis ne soit apporté relativement au vaste champ de la politique de santé, suggérant que l'évaluation est absente de ce domaine.

## II. LE DOMAINE - EMPLOI

### A. LES STRUCTURES

#### 1. L'administration centrale

La **direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)** est la principale structure ministérielle en charge de l'évaluation des politiques publiques dans le domaine de l'emploi.

Elle est d'abord chargée d'assurer, en liaison avec l'INSEE, la **production régulière et fiable des statistiques** utiles au ministère et aux acteurs sociaux (partenaires sociaux, conseils régionaux, acteurs du secteur public de l'emploi, presse économique et sociale). Mais, plus globalement, elle est chargée de **mettre à la disposition de ces derniers, au travers de ses publications, les éléments de statistique, d'étude, d'évaluation et de recherche.**

Elle estime avoir vocation à constituer un pôle d'expression et de référence dans le débat social sur les questions de travail, d'emploi et de formation professionnelle, en promouvant les données statistiques et résultats d'études dont elle est à l'origine.

Elle se veut aussi, en liaison avec les autres directions, promouvoir et coordonner la politique d'évaluation menée au sein du ministère et coordonner les programmes d'études réalisés sous son égide.

Enfin, elle souhaite exercer également un rôle d'alerte, d'initiative et de proposition au sein du ministère, en fonction des évolutions constatées au travers des statistiques, études et recherches.

**Sept grands domaines d'intervention** sont identifiés :

- Conception, collecte, exploitation et diffusion des données **statistiques** dans les domaines du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle.
- Animation de la **recherche** autour des questions du travail, de l'emploi, du chômage et de la formation professionnelle.
- Coordination de **programmes d'études et de recherche** au sein du ministère.



- Elaboration des **synthèses conjoncturelles** et des **prévisions macroéconomiques** en amont du processus d'élaboration des politiques (notamment, **estimations des effets des politiques publiques sur l'emploi et le chômage**).

- **Développement des méthodologies d'évaluation.** Dans ce cadre, la direction intervient **en aval** de la mise en place des politiques, dans le champ d'intervention du ministère.

- Développement de l'**animation régionale** en matière de statistiques, d'études, d'évaluation en direction des directions régionales du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle (DRTEFP).

- **Diffusion des résultats de ses travaux** et organisation de journées d'études alliant chercheurs et acteurs de terrain et permettant une confrontation entre la théorie et la pratique.

**L'évaluation des politiques publiques est donc une mission explicite et reconnue de la DARES.** C'est **toutefois, une mission parmi d'autres** et la direction éprouve quelques difficultés à distinguer, dans ses moyens, ceux qui concourent strictement à l'évaluation des politiques et ceux qui sont utilisés à des travaux uniquement statistiques ou pour des études ponctuelles. Elle estime qu'il existe une continuité entre ces différents types de travaux qui rend difficile l'affectation de moyens entre ces différentes fonctions.

Pour accomplir ses différentes missions, la DARES dispose de :

- 193 personnes
- 8,3 millions d'euros.

Au sein de la DARES, la sous-direction chargée du suivi statistique et de l'évaluation des politiques d'emploi et de formation comprend en principe 27 personnes (24 postes sont pourvus). Dans le champ « travail », le département chargé du suivi et de l'évaluation des questions relatives à la durée du travail comprend 6 personnes.

## **2. Les services déconcentrés**

Dans chaque direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle existe un « service études prospective et évaluation statistiques » (SEPES).

**Les effectifs des SEPES (métropole) s'élèvent à 175 personnes** en juin 2001, soit un peu moins de 8 personnes en moyenne par direction régionale. S'y ajoutent 15 personnes dans les DOM.

**Les SEPES disposent, pour accomplir leurs missions,** de 1,9 million d'euros.

Plus spécifiquement sur le champ de l'évaluation, et depuis 1995, a été constitué au sein des SEPES un réseau de correspondants régionaux de l'évaluation.

### **3. Les établissements sous tutelle**

#### *a) Le Centre d'Etudes de l'Emploi (CEE)*

**Créé en 1970** auprès de l'Institut national d'études démographiques (INED), le CEE est, depuis 1986, un établissement public administratif sous la double tutelle du ministère chargé de la Recherche et du ministère chargé de l'Emploi.

Le Centre d'études de l'emploi a pour mission d'effectuer des recherches permettant de développer l'ensemble des connaissances susceptibles d'éclairer l'action des pouvoirs publics et des acteurs économiques et sociaux dans le domaine de l'emploi, et concernant notamment :

- **l'évolution du niveau et des structures d'emploi**, en liaison avec l'évolution des marchés, les transformations des technologies, de l'organisation du travail et des politiques des entreprises ;

- **les politiques d'emploi** : évaluation des effets des mesures prises par les pouvoirs publics, du rôle de la réglementation concernant le travail, de la négociation collective et des institutions qui agissent sur le marché du travail ;

- le fonctionnement du marché du travail dans un cadre national, sectoriel, régional ou local ;

- la situation et les comportements de la population active.

**Le Centre participe donc à l'évaluation des politiques publiques d'emploi.**

Ses travaux s'attachent de plus en plus à la *dimension européenne des systèmes d'emploi et de protection sociale* en Europe ainsi qu'à l'articulation des orientations européennes et des politiques nationales dans ces domaines.

Le CEE développe une collaboration permanente avec des équipes de recherche des différents pays de l'Union européenne et étend ses recherches comparatives.

Les changements dans l'organisation du travail et l'activité de travail, leurs conséquences pour les individus font l'objet de travaux approfondis et d'enquêtes statistiques cofinancées par le ministère du Travail. Le CEE fait désormais de l'étude du *vieillissement de la population active*, du travail des plus âgés, de la demande de travail des âgés, l'une de ses priorités.

Enfin, plusieurs des travaux récents s'attachent à la manière dont les individus sont évalués sur le marché du travail et dans les entreprises, en raison du développement de la gestion des compétences.

**L'une des originalités du CEE est de réaliser des travaux pluridisciplinaires (sociologie, économie), selon des méthodes diversifiées (enquêtes qualitatives et quantitatives), en s'attachant à être un lieu de dialogue entre la recherche et l'aide à la décision.**

#### APERÇU SUR LA MISSION DU CEE

Le CEE comporte 13 unités de programme qui se consacrent à autant de thèmes :

1. Changements organisationnels, comportements économiques, performance des entreprises et rapport au travail.
2. Relations entre firmes et gestion de la main-d'œuvre.
3. Transformation des groupes sociaux et des compétences.
4. Evolution des relations professionnelles de l'action collective et du militantisme.
5. Vieillesse au travail.
6. Les transformations de la construction sociale du temps du travail.
7. Refonder l'analyse du marché du travail.
8. Firmes, marchés et réseaux.
9. L'éclatement du lien salarial : travail des institutions, trajectoire des personnes.

10. Développement d'activités et façons d'entreprendre : être et ne pas être sur le marché.

11. Déconcentration de la politique de l'emploi, réformes du management public et nouvelles formes d'actions territoriales.

12. Marchés du travail et systèmes nationaux de protection sociale : comparaisons internationales.

13. Reconfigurations de la chose publique : une perspective comparative.

Plus synthétiquement, les axes de recherche sont les suivants :

### **1. Travailleurs, organisation et emploi**

La compréhension des changements technologiques et organisationnels des années 1980 et 1990 et la question de l'organisation, de son rôle économique et de ses implications sociales sont concernées.

Les questions traitées sont celles :

- des conditions (économiques et sociales), des changements technologiques et organisationnels ;

- des conséquences de ces changements, pour les entreprises et les salariés, en termes d'efficacité économique, de bonheur ou de souffrance physique, psychique et sociale et de risques d'exclusion ;

- de la mise en évidence de formes de changement plus équitables.

### **2. Entreprises et marchés du travail : approches institutionnalistes pluralistes**

Ce programme de recherche interdisciplinaire, dit « institutionnaliste pluraliste » se penche sur l'évolution des institutions et en particulier celles qui concernent le travail.

Les questions traitées sont : les transformations de la relation de travail, le passage aux 35 heures et les interrogations sur la mesure du travail et son évaluation.

**3. L'action publique pour l'emploi et ses transformations** avec une observation détaillée des pratiques d'acteurs afin d'en apprécier les conséquences sur l'efficacité de la politique.

L'analyse est centrée sur les questions suivantes :

- face à l'affaiblissement de la norme d'emploi à temps plein et à durée indéterminée, la politique de l'emploi participe-t-elle à la refonte du système de protection sociale et aux transformations du contrat salarial ?

- les situations et les statuts proposés aux personnes qui entrent dans les dispositifs existants sont-ils facteurs de stigmatisation et de précarité ou permettent-ils au contraire de préserver des modes d'intégration sociale ?

- sous quelle forme la politique de l'emploi peut-elle contribuer à un développement « riche en emplois » ?

- quelles sont les conditions favorables à une bonne articulation entre l'action publique et les aspirations de promoteurs d'activités qui se placent sur le marché tout en ayant souvent besoin d'un appui public ?

Les **moyens** du CEE ne sont pas négligeables.

Les personnels du CEE ont un statut CNRS depuis 1999. Le Centre dispose de **74 postes budgétaires** (37 chercheurs, 27 ingénieurs et techniciens et 13 administratifs) et accueille **une douzaine de « thésards »** (en lien avec l'Ecole doctorale ETE de l'université de Marne-la-Vallée-CNAM), quelques chercheurs associés, français ou étrangers, le GIP CREAPT sur le vieillissement au travail, soit **au total une centaine de personnes**.

Son budget est de **5,015 millions d'euros**. A ce budget s'ajoutent des conventions de recherche passées avec des organismes publics et européens. Une convention générale avec la DARES prévoit les conditions des commandes du ministère en matière d'orientations générales et d'opérations particulières, ces dernières étant définies annuellement.

*b) Le Centre d'Etudes et de Recherches sur les qualifications (CEREQ)*

Le **CEREQ** est un établissement public administratif sous la tutelle des ministères de l'Education nationale, de l'enseignement professionnelle, et du ministère de l'Emploi et de la solidarité.

Pôle d'expertise au service des acteurs de la formation et de l'emploi, le CEREQ combine **production de statistiques, études, recherches et accompagnement d'actions**. A cette fin, il collecte et exploite des données originales concernant notamment l'entrée dans la vie active des jeunes sortant du système éducatif, l'évolution des formations techniques et professionnelles, la formation continue dans l'entreprise et les accès individuels. Il conduit également des travaux sur l'acquisition et la certification des compétences, les

mobilités professionnelles, l'évolution des métiers et des marchés du travail, l'alternance.

**Il contribue à l'évaluation des politiques publiques de formation et d'insertion professionnelle.**

Ses travaux ont vocation à éclairer les choix de l'Etat et des autres partenaires en matière de politique de formation à l'échelon régional, national ou international.

Le CEREQ est organisé en réseau avec **dix-huit centres régionaux insérés dans des équipes de recherche universitaires ou CNRS**, répartis sur l'ensemble du territoire.

Ses moyens sont importants, avec un **budget de 8,4 millions d'euros** venant des deux ministères de tutelle et de ressources conventionnelles. Il compte **125 personnes** (ITA et personnels ASU) à Marseille, et **30 chargés d'études dans les centres associés**.

## **BILAN 2001-2002 ET PROGRAMME D'ACTIVITÉ 2002-2003 DU CEREQ**

### **I – Eléments de bilan 2001-2002**

#### **Axe 1 Travail, formation et compétences**

Travaux sur la validation des acquis professionnels (VAP) et les enjeux de son extension à la validation des acquis de l'expérience (VAE). Contribution aux débats de la Commission nationale de certification professionnelle (CNCP).

Travaux engagés autour du programme emploi jeunes et évaluation de ces dispositifs mais aussi construction d'une conception plus large de la professionnalisation.

Réflexions autour des questions de compétences afin de cerner les liens entre organisation et développement des compétences et les enjeux des outils de gestion des ressources humaines utilisés dans ces démarches.

#### **Axe 2 Formation et construction des mobilités**

Les **portraits statistiques de branche** avec la création d'une base de données comportant des indicateurs relatifs à plus de soixante branches.

Etude sur les difficultés de recrutement et contrat d'étude prospective (CEP) sur la pêche.

### **Axe 3 Acteurs et mode de régulation dans la production de la formation**

Troisième évaluation de la décentralisation avec la construction d'une batterie d'indicateurs en partenariat avec la DPD, l'INSEE et la DARES afin d'outiller les acteurs régionaux.

Poursuite des approches territorialisées sur les constructions de l'offre de formation, sur les politiques de l'emploi, sur les outils de suivi et d'analyse.

Etude sur le rôle des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) vis-à-vis des petites entreprises.

## **II - Aperçu des activités 2002-2003 (opérations en cours ou en projet)**

### **Au Département Travail et Formation**

Deux des axes de travail du DTF portent, l'un, sur **les nouvelles formes d'organisation et de coopération au travail** et, l'autre, sur **la dynamique des savoirs dans les organisations productives**.

Sur le deuxième axe, après les travaux sur l'hôtellerie restauration, un projet sera réalisé cette année en lien avec un institut de lutte contre le cancer. Il s'agit, dans une perspective comportant une dimension comparative européenne, de traiter des formes de transmission intergénérationnelle des savoirs et savoir-faire, dans une organisation confrontée à d'importants besoins de renouvellement de la main d'œuvre, en lien avec les évolutions démographiques.

Ce projet préfigure de nouveaux investissements pour le département dans le cadre des **questions liées à l'évolution démographique, à la « gestion des âges », ou à certaines activités** (santé par exemple).

Les autres axes de moyen terme du DTF portent sur la **construction des certifications** et sur les **régulations de l'offre de formation**.

Vague de travaux autour de la **professionnalisation** : étude sur les aides éducateurs se poursuivra avec une dernière interrogation fin 2003 des sortants du dispositif ; étude sur les métiers du patrimoine.

Les **questions de mobilité professionnelle** : après l'étude exploratoire menée pour le Commissariat au Plan qui permet de mieux mesurer l'apport des sources disponibles, deux grandes orientations se dégagent : à moyen terme, participer à la construction d'une source statistique nouvelle sur ces questions (complément à l'enquête emploi, panélisation sur longue période de l'enquête « génération »...) ; à plus court terme, développer une série de travaux en entreprise, apportant des connaissances sur les espaces de mobilité (par exemple au sein des grands groupes) ou encore procéder à une ré-interrogation qualitative d'un sous échantillon de l'enquête génération 1992 afin d'offrir la connaissance des débuts de carrière et de fonder le questionnaire d'une enquête systématique.

#### **Au département Production et Usage de la Formation Continue**

**Programme statistique** avec l'exploitation de l'enquête FC 2000 et de l'enquête « *continual vocational training survey* (CVTS) » sur un double registre : comparaison française entre CVTS I et II et comparaison européenne.

**Réflexion d'ensemble sur l'évolution des dispositifs de connaissance statistique** et investigations plus qualitatives sur deux questions clés : la compréhension de l'inflexion à la baisse du taux de participation des entreprises, et celle de l'articulation entre initiative du salarié et initiative de l'employeur dans l'accès à la formation.

**Etude du rôle des OPCA** en direction des petites entreprises dans un cadre territorial.

Approfondissement de la connaissance de l'offre de formation continue.

#### **Au Département des Entrées dans la Vie Active**

Poursuite des exploitations de l'enquête « génération 98 » avec étude du rôle des employeurs dans l'accueil des « primo sortants », le traitement des différenciations ou discriminations, l'analyse des disparités géographiques d'insertion et des mobilités et l'étude des processus de déclassement / reclassement.

A la demande de la DESCO, **étude sur le devenir de l'emploi et des formations tertiaires.**



### **Les opérations transversales**

A l'échelle européenne, le Céreq entend confirmer et développer sa présence, avec deux objectifs principaux. D'une part, permettre aux institutions françaises et notamment à ses tutelles, de disposer d'un ensemble de connaissances et de réseaux permettant de mieux situer les expériences et les débats en cours, dans les pays de l'union européenne. D'autre part éclairer et relativiser, par des travaux comparatifs, les questions et les politiques proprement nationales.

D'autre part, le Céreq, son réseau de centres associés, mais aussi ses partenaires européens se sont mis en ordre de bataille pour soumissionner au prochain programme cadre de recherche développement. Le projet préparé couvre diverses dimensions touchant aux modes d'acquisition et de reconnaissance des savoirs professionnels dans les institutions éducatives, sur le marché du travail et dans les entreprises.

### **La contribution du réseau des centres associés**

Dans le développement des projets évoqués ci-dessus, le réseau des centres associés joue un rôle très important. Un tiers des forces du Céreq se situe dans son réseau.

## ***B. LES TRAVAUX D'ÉVALUATION DE LA DARES***

### **1. Les travaux menés en propre sont limités par l'absorption des moyens par le suivi statistique**

Les travaux d'évaluation de la DARES sont présentés succinctement dans un **programme de travail annuel**, qui fait l'objet d'une **publication régulière et très accessible**.

Les différents travaux qu'elle mentionne sont repérés en fonction de leur nature et **il existe un rubricage propre aux activités d'évaluation des politiques publiques**. Le cas échéant, les activités d'évaluation des politiques publiques sont distinguées de ce qui relève de la simple évaluation et les activités mixtes, à vocation évaluative mais aussi de suivi ou d'études, sont mentionnées comme telles.

La liste des activités entrant dans le champ de l'évaluation dans le programme 2002 comporte les projets ci-après :

- évaluation de l'externalisation de la mise en œuvre des politiques d'emploi (nature de l'opération : évaluation de politiques publiques) ;
- évaluation du contrat de progrès de l'AFPA (nature de l'opération : évaluation) ;
- évaluation du contrat de plan Etat/Région Ile-de-France (nature de l'opération : évaluation) ;
- suivi des contrats de plan Etat-Régions (nature de l'opération : suivi/évaluation) ;
- évaluation de la formation professionnelle en région (nature de l'opération : évaluation).

**Le nombre des activités d'évaluation** apparaît ainsi **plutôt modeste** au regard de l'ensemble des travaux de la DARES.

L'essentiel de ceux-ci ont, de fait, une dimension statistique, marquée d'ailleurs principalement par un souci de suivi des dispositifs. En outre, les études ou recherches précèdent en nombre, de beaucoup, les projets d'évaluation et, parmi ceux-ci, un seul projet relève, selon la DARES, de l'évaluation des politiques publiques.

Le **faible nombre d'évaluations de politiques publiques** réalisées, en tout ou partie, par la DARES, semble **s'expliquer largement par la lourdeur des travaux de suivi des politiques publiques** dont le ministère assure la conduite.

Ce constat s'impose alors même que le suivi statistique est, pour l'essentiel, adossé au système de gestion, la DARES réalisant peu d'enquêtes spécifiques, malgré quelques enquêtes réalisées à son initiative.

**Ces dernières peuvent porter d'abord sur la mise en œuvre des dispositifs, avec comme exemples :** la mise en œuvre de TRACE (auprès des services locaux de l'emploi et des opérateurs) ; la mise en œuvre du contrat de qualification adulte (auprès des employeurs) ; la mise en œuvre locale du programme nouveaux services-emplois jeunes ; les modalités de passage à 35 heures.

**Ou sur les bénéficiaires en dispositif ou sortis de dispositif** (devenir des jeunes sortis du programme nouveaux services-emplois jeunes ; devenir des personnes passées en CEC).

**Trois types de production sont issus des données de gestion recueillies par la DARES :**

➤ un simple comptage des entrées mensuelles dans les dispositifs qui permet d'élaborer « le tableau de bord mensuel des politiques d'emploi » ;

➤ l'analyse annuelle (ou infra annuelle) du contenu des conventions (documents CERFA) : caractéristiques sociodémographiques du demandeur d'emploi ; caractéristiques du bénéficiaire ; caractéristiques du dispositif qui débouchent sur les publications suivantes : « Premières synthèses », publications annuelles sur chacun des principaux dispositifs ; « Bilan annuel des politiques d'emploi » ;

➤ des analyses transversales analysant la situation de certains publics-cibles par rapport aux politiques d'emploi (entrée par public et non plus par dispositif).

**Ce dispositif de suivi très descriptif est considéré comme particulièrement lourd à animer, d'autant qu'il trouve souvent perturbé, du fait notamment de la multiplication des « gestionnaires » des dispositifs de politique d'emploi et des modifications réglementaires sur les dispositifs, qui sont fréquentes et réalisées dans des délais rapides.**

**Par ailleurs, le nombre de dispositifs suivis est pléthorique.**

Ainsi, pour les seuls dispositifs de politiques d'emploi suivis par la DARES, non compris les travaux portant exclusivement sur la formation professionnelle ou les relations de travail, au 1<sup>er</sup> juin 2002, on pouvait relever plus de 30 actions :

•	SIFE collectifs
•	SIFE individuels
•	SAE
•	Stages FNE cadres
•	Nouveaux services-emploi jeunes
•	TRACE
•	Bourses d'accès à l'emploi
•	Contrats de qualification
•	Contrats d'adaptation
•	Contrats d'apprentissage
•	Contrats d'orientation
•	Contrats de qualification adultes
•	Contrats initiative emploi
•	Emplois familiaux
•	ACCRE
•	EDEN
•	Chèques conseil
•	Exonérations zonées : ZFU, ZRU, ZRR, ZFU
•	CES

•	CEC
•	Entreprises d'insertion
•	Associations intermédiaires
•	Entreprises d'intérim d'insertion
•	Activités d'utilité sociale
•	Adultes relais
•	Aide à la reprise d'activité des femmes
•	Conventions Appui conseil
•	Conventions de réduction du temps de travail
•	Allégements de cotisations sociales
•	Chômage partiel indemnisable
•	Préretraites

**Enfin, les exigences sur la fourniture de données s'accroissent également :**

- **en termes de rapidité de fourniture des informations statistiques** pour donner aux services déconcentrés les moyens d'un réel pilotage et fournir à l'administration centrale les données de suivi de l'action des services déconcentrés ;

- **en termes de précision**, la territorialisation de la politique de l'emploi (élaboration et suivi de plans d'actions locaux) nécessitant la fourniture de données et d'analyses à un niveau géographique fin.

Si la lourdeur des travaux de suivi absorbe une part importante des ressources que la DARES pourrait employer à des travaux d'évaluation de politiques publiques, force est pourtant de reconnaître que l'analyse de données à laquelle la DARES se livre comporte souvent une dimension évaluative qui, pour être incomplète, présente en soi de l'intérêt au regard de l'analyse des politiques d'emploi.

## **2. Les procédures interministérielles d'évaluation ont été peu mobilisées**

Il arrive à la DARES d'utiliser la procédure interministérielle d'évaluation des politiques publiques. Mais le **recours aux procédures interministérielles** successives peut être qualifié de **modeste**.

Depuis la mise en place de ces procédures en 1990, le ministère chargé de l'emploi n'a proposé que **trois thèmes d'évaluation**. Tous retenus par le Premier ministre, ils ont porté sur l'évaluation de la **loi quinquennale relative au travail**, à l'emploi et à la formation professionnelle (rapport d'évaluation publié en 1997), **l'évaluation des emplois aidés dans le secteur**

**non marchand** (rapport publié en 2002), et l'**évaluation de l'externalisation de la mise en œuvre des politiques actives d'emploi** (travaux en cours). La DARES a contribué à ces travaux, apportant 50 % de leur financement, élaborant le cahier des charges initial et participant à l'instance d'évaluation.

Elle a également participé à des évaluations initiées par d'autres départements ministériels : l'évaluation des emplois jeunes dans le champ de la jeunesse et des sports (rapport publié en 2001) et l'évaluation des aides aux très petites entreprises (travaux en cours).

Les **motivations** de la DARES, lorsqu'elle recourt à ces procédures, semblent variables.

La décision de confier à une instance interministérielle l'évaluation de la loi quinquennale de 1993 peut se lire comme la **volonté de se doter des moyens de produire des matériaux d'évaluation solides** en appui au rapport du Gouvernement au Parlement prévu par la loi elle-même. Le caractère polymorphe de la loi, qui comprenait plus de quatre-vingts articles portant sur des thèmes très différents, laissait craindre que, faute d'une démarche d'évaluation très construite, le rapport du Gouvernement au Parlement soit sans grand intérêt évaluatif.

Le thème de l'évaluation des emplois aidés dans le secteur non marchand s'est imposé à la DARES pour d'autres raisons. A l'origine, la DARES avait suggéré au ministre d'évaluer, dans le cadre d'un groupe de travail interministériel, le programme « nouveaux services-emplois jeunes. Le **caractère interministériel du programme** plaidait en effet pour une évaluation elle-même interministérielle ; de plus, la loi créant ce dispositif prévoyait un rapport du Gouvernement au Parlement qu'il semblait utile d'alimenter par des éléments d'évaluation. Cette proposition a été élargie à l'ensemble des contrats aidés dans le secteur non marchand, incluant ainsi le programme « emplois jeunes » dans un ensemble plus vaste.

Le thème en cours d'évaluation, celui de l'externalisation de la mise en œuvre des politiques d'emploi, par nature, ne relève de la compétence d'aucun service du ministère en particulier. Il apparaît cependant déterminant, à la fois dans l'analyse des conditions de mise en œuvre des politiques auprès des bénéficiaires finaux, mise en œuvre dont on a vu qu'elle pouvait influencer de façon importante sur les résultats finaux, comme dans celle des organisations du travail au ministère chargé de l'emploi. La perception par la DARES de **l'intérêt de ce thème**, son **caractère éminemment politique** et **l'absence de compétences internes** au ministère pour conduire l'évaluation, ont amené à en faire la proposition au titre du programme du Conseil national de l'évaluation.

**On observe que deux des trois évaluations interministérielles conduites par la DARES se sont inscrites dans le cadre d'un processus**

**caractérisé par l'obligation légale de fournir au Parlement un rapport d'évaluation des dispositifs votés par lui.**

Ce type d'obligation paraît donc un élément décisif pour enclencher des pratiques d'évaluation.

Le recours à la procédure interministérielle semble, quant à lui, répondre à un besoin de partage de l'évaluation, soit que la politique étudiée soit de fait interministérielle, soit qu'une pluralité de points de vue administratifs soit jugée utile. Il n'est pas exclu non plus que l'inscription d'une évaluation dans le cadre de ces procédures réponde à des « besoins d'ordre hiérarchique » puisque, en théorie, le Premier ministre est alors concerné. L'importance politique d'un sujet ou d'éventuels désaccords entre ministères peuvent jouer pour actionner ces procédures.

**Interrogé sur la mise en œuvre des recommandations issues des travaux d'évaluation entrant dans les compétences du ministère lors des cinq dernières années, celui-ci reste assez évasif. Il cite néanmoins :**

- le rapport de la Commission du Plan et ses nombreuses recommandations sur la réduction du temps de travail, dont on sait que le nouveau Gouvernement s'est sensiblement écarté ;

- une partie des recommandations du rapport d'évaluation des contrats aidés dans le secteur non marchand, notamment celles consistant à fusionner les CES<sup>1</sup> et les CEC<sup>2</sup> dans un dispositif unique adaptable aux cas individuels qui sont à l'étude à la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle.

- les travaux d'évaluation de l'impact du passage dans un dispositif d'emploi ou de formation qui sont jugés avoir fortement influencé la conception des politiques, qui mettent désormais plus souvent l'accent sur les notions de parcours et d'accompagnement (Nouveau Départ puis PAP ; TRACE).

---

<sup>1</sup> *Contrats emploi-solidarité*

<sup>2</sup> *Contrats emploi consolidé.*

**ANNEXE N° 3**

**LE DISPOSITIF CENTRAL D'ÉVALUATION  
DES POLITIQUES PUBLIQUES**

**TEXTES EN VIGUEUR**

**DECRET n° 98-1048 du 18 novembre 1998**  
relatif à l'évaluation des politiques publiques

**Le Président de la République,**

Sur le rapport du Premier ministre et du ministre de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de la décentralisation,

Après avis du Conseil d'Etat (section de l'intérieur),  
Le Conseil des ministres entendu,

**D é c r è t e :**

**Article 1er**

L'évaluation d'une politique publique, au sens du présent décret, a pour objet d'apprécier, dans un cadre interministériel, l'efficacité de cette politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en oeuvre.

**Article 2**

Le Conseil national de l'évaluation et le Commissariat général du Plan concourent, dans les conditions fixées ci-après, à l'évaluation des politiques publiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs.

**Article 3**

Le Conseil national de l'évaluation est composé de quatorze membres nommés pour trois ans par décret dans les conditions suivantes :

- six personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences en matière d'évaluation et dans le domaine des sciences économiques, sociales ou administratives ;
- un membre du Conseil d'Etat désigné par celui-ci ;
- un membre de la Cour des comptes désigné par celle-ci ;
- trois membres du Conseil économique et social désignés par celui-ci ;
- un maire, un conseiller général et un conseiller régional, désignés au vu des propositions faites par une association représentative, respectivement, des maires, des présidents de conseil général et des présidents de conseil régional.



Le mandat des membres est renouvelable une fois.

Le président du Conseil national est nommé par décret, parmi ses membres, sur proposition du conseil. Il est assisté d'un rapporteur général, nommé par arrêté du Premier ministre, sur proposition du Commissaire au Plan.

Le Conseil national recourt, en tant que de besoin, à des experts extérieurs.

#### **Article 4**

Le Conseil national de l'évaluation propose, chaque année, le programme d'évaluation de l'année suivante au Premier ministre.

A cet effet, des projets d'évaluation peuvent être transmis au Conseil national par le Premier ministre, les ministres, le Conseil d'Etat, la Cour des comptes, le Conseil économique et social, le Médiateur de la République, ainsi que les collectivités territoriales, pour les politiques qu'elles mènent, et les associations d'élus mentionnées à l'article 3.

Le programme énumère les projets d'évaluation retenus et expose leur contenu ainsi que les raisons justifiant ce choix. Il précise, pour chaque projet d'évaluation, le mode de composition de l'instance d'évaluation chargée de le conduire, les modalités de sa mise en oeuvre, les critères en vertu desquels seront choisis les opérateurs publics ou privés chargés de procéder à l'évaluation, le délai de sa réalisation, son coût et les modalités de son financement.

Les conditions de réalisation des évaluations ne peuvent pas, par elles-mêmes, créer d'obligations nouvelles à la charge des collectivités territoriales sans leur consentement.

Le programme est arrêté par le Premier ministre et publié au *Journal Officiel* de la République française.

Le Conseil transmet au Premier ministre un état des projets qu'il n'a pas retenus.

#### **Article 5**

Les instances d'évaluation transmettent leurs rapports au Conseil national. Celui-ci dispose de deux mois pour formuler un avis portant sur la qualité des travaux effectués. Il adresse ensuite les rapports d'évaluation, assortis de cet avis, aux administrations, collectivités ou établissements publics intéressés, qui lui font connaître, dans un délai de trois mois, les suites qu'ils envisagent de donner à ces rapports.

Au terme de ce délai, les rapports d'évaluation sont rendus publics. Ils comportent en annexe les éléments du programme d'évaluation prévus au troisième alinéa de l'article précédent, l'avis du Conseil national et les réponses des administrations, collectivités ou établissements publics intéressés.

Le Conseil national adresse au Premier ministre un rapport annuel d'activité qui fait l'objet d'une publication.

#### **Article 6**

Le Conseil national peut être consulté par les administrations de l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs sur toute question méthodologique relative à la conduite d'une évaluation.

#### **Article 7**

Pour l'accomplissement de sa mission, le Conseil national de l'évaluation dispose de moyens inscrits à ce titre au budget des services du Premier ministre, Commissariat général du Plan.

### **Article 8**

Le Commissariat général du Plan assure le secrétariat du Conseil national de l'évaluation. Il est chargé par celui-ci de mettre en place les instances d'évaluation, de suivre les travaux d'évaluation et d'en assurer la publication. Il propose au Premier ministre les suites à donner aux évaluations en ce qui concerne l'Etat. Il favorise le développement de l'évaluation dans l'administration, notamment en rassemblant et en diffusant l'information relative aux méthodes et techniques d'évaluation pratiquées en France et à l'étranger. Il contribue à la formation en ce domaine. Il rend compte annuellement de son action au Premier ministre et au Conseil national de l'évaluation.

### **Article 9**

Il est créé auprès du Premier ministre un fonds national de développement de l'évaluation. Les crédits de ce fonds sont inscrits au budget des services du Premier ministre, Commissariat général du Plan. Ils peuvent être abondés par la procédure des fonds de concours.

### **Article 10**

Le présent décret est applicable aux collectivités territoriales de Mayotte et de Saint-Pierre-et-Miquelon.

### **Article 11**

Le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques est abrogé.

### **Article 12**

Le Premier ministre, le ministre de l'Intérieur et le ministre de la Fonction publique, de la Réforme de l'Etat et de la Décentralisation, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal Officiel* de la République française.

Fait à Paris, le 18 novembre 1998

**Par le Président de la  
République :**

**Le Premier ministre,**

**Le ministre de la  
Fonction publique,  
de la Réforme de l'Etat  
et de la  
Décentralisation,**

**Le secrétaire d'Etat à  
l'Outre-mer  
ministre de l'Intérieur  
(par intérim)**

## CIRCULAIRE

Paris, le 28 décembre 1998

### **Objet : Evaluation des politiques publiques**

Le Gouvernement s'est fixé pour priorité d'améliorer l'efficacité des administrations et des services publics. Les orientations qu'il s'est données à cet effet lors du conseil des ministres du 5 novembre 1997, sur proposition du ministre chargé de la réforme de l'Etat, prévoient notamment de développer l'évaluation ministérielle et interministérielle des politiques publiques. Le Gouvernement entend disposer et mettre à la disposition de tous, ministres, administrations, élus, usagers et citoyens, des informations permettant de juger utilement de leurs effets, de leur coût et des conditions de leur mise en oeuvre.

Par circulaire du 3 juin 1998 relative à l'élaboration des programmes pluriannuels de modernisation de chaque ministère, je vous ai demandé de renforcer la capacité de vos administrations à évaluer les politiques dont vous avez la charge ou qui sont déléguées à des établissements publics placés sous votre tutelle. Dans cette perspective, vous désignerez un haut fonctionnaire en charge de l'évaluation au sein de votre département, qui sera le correspondant du Commissariat général du Plan et du Conseil national de l'évaluation.

Le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 a créé un Conseil national de l'évaluation, chargé d'animer une procédure interministérielle d'évaluation des politiques publiques plus simple, plus efficace et plus rapide que le dispositif précédent. Les modalités de cette nouvelle procédure sont commentées en annexe.

La confiance accordée à ce dispositif par les élus, les fonctionnaires et les citoyens est un facteur déterminant de sa réussite. C'est pourquoi je vous demande de faire connaître à vos interlocuteurs et à vos services les dispositions exposées ci-après et de veiller à ce que ces derniers en promeuvent la mise en oeuvre.

#### **1. Une nouvelle ambition**

Grâce, notamment, aux travaux du Conseil scientifique de l'évaluation créé en 1990, les principes et méthodes d'une évaluation des actions publiques rigoureuse et utile - tels qu'ils sont largement reconnus et appliqués à l'étranger - ont commencé à se diffuser et être pris en compte par les services et les partenaires de l'Etat. Il s'agit maintenant d'en tirer des bénéfices pratiques sur une plus grande échelle, dans une double perspective de

modernisation du fonctionnement des administrations et d'amélioration des mécanismes de la décision publique.

Le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 donne ainsi un contenu concret à l'évaluation interministérielle en lui assignant pour objet d'apprécier l'efficacité des politiques publiques en comparant leurs résultats aux objectifs retenus et aux moyens mis en oeuvre.

En règle générale, on privilégiera les évaluations visant à répondre à des questions claires, permettant d'aboutir dans des délais brefs à des réponses précises susceptibles de conduire à des décisions opérationnelles. Des évaluations de grande ampleur ne sont pas à exclure, à condition que le caractère stratégique des questions abordées pour l'action publique justifie des investigations lourdes et des débats approfondis entre acteurs et spécialistes. Les projets dont les objectifs relèvent davantage de la recherche en sciences économiques et sociales que de la gestion des affaires publiques seront orientés vers d'autres dispositifs.

## **2. Un champ d'application élargi**

Depuis les lois de décentralisation de 1982, les collectivités territoriales concourent avec l'Etat à l'administration du territoire de la République. Il convenait de prendre acte du caractère complémentaire des interventions de l'Etat et des collectivités en élargissant le champ de l'évaluation interministérielle à l'ensemble des politiques conduites par l'Etat, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs.

C'est pour cette même raison que le Gouvernement a également décidé d'associer les collectivités territoriales à l'élaboration du programme d'évaluation que le Premier ministre arrêtera chaque année.

Ce programme peut donc comprendre l'évaluation de politiques publiques menées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales en vue de favoriser la coordination de leurs interventions et le rapprochement de leurs objectifs.

L'évaluation des politiques publiques menées exclusivement par les collectivités territoriales peut être envisagée à la demande de ces dernières.

Dans tous les cas, les conditions de réalisation des évaluations ne peuvent créer, par elles-mêmes, d'obligations nouvelles à la charge des collectivités territoriales, sans leur consentement.

En particulier, s'agissant des politiques conjointes dans lesquelles sont associés l'Etat et une ou plusieurs collectivités territoriales, il appartient aux collectivités territoriales sollicitées de préciser les conditions dans lesquelles

elles acceptent de participer au projet proposé dans le cadre du dispositif interministériel. La participation institutionnelle des trois catégories de collectivités territoriales au Conseil national de l'évaluation doit favoriser les ajustements nécessaires.

Les modalités d'évaluation des politiques menées conjointement par l'Etat et les collectivités territoriales dans le cadre des contrats de plan restent fixées par la circulaire des ministres de l'Intérieur, de l'Aménagement du territoire et des Collectivités locales du 9 décembre 1993. Cependant, compte tenu des missions et des compétences du nouveau Conseil national, une circulaire précisera les conditions dans lesquelles celui-ci pourra apporter son concours, dans le cadre de l'article 6 du décret, à l'instance nationale d'évaluation des contrats de Plan Etat-région.

### **3. Une plus grande autonomie**

La création d'un Conseil national de l'évaluation chargé d'élaborer un programme annuel d'évaluation donne à la France une position originale en la matière.

La présence de six personnalités qualifiées choisies en raison de leurs compétences en matière d'évaluation et dans les domaines des sciences économiques, sociales et administratives, ainsi que de trois élus et de trois membres du Conseil économique et social, d'un membre du Conseil d'Etat et d'un membre de la Cour des comptes, permet d'assurer à la fois un haut niveau de qualification scientifique et administrative de l'instance et une représentation équilibrée des citoyens et des usagers.

La composition retenue garantit son objectivité, son indépendance et par là-même la crédibilité de la procédure tant aux yeux des citoyens que des fonctionnaires et des élus.

Le Commissariat général du plan, qui assure le secrétariat du Conseil national de l'évaluation, veille, pour sa part, à ce que s'instaure un dialogue ouvert et constructif avec et entre les administrations concernées.

### **4. Une transparence accrue**

La publication du programme arrêté chaque année par le Premier ministre est un élément important de transparence de la procédure. C'est là que s'exprime la volonté du Gouvernement d'améliorer la qualité de la décision publique. La publication systématique des rapports d'évaluation, assortis de l'avis du Conseil national de l'évaluation sur la qualité des travaux réalisés et des réponses des autorités concernées sur les suites à leur donner, constitue la

contribution décisive au débat public et à la concertation à laquelle le Gouvernement s'est engagé.

Le rapport annuel du Conseil national de l'évaluation est rendu public. Il permet à cette instance de rendre compte de l'efficacité de la procédure interministérielle et de donner son avis sur le choix des thèmes d'évaluation à privilégier du point de vue de leur faisabilité et de leur utilité et en vue d'un développement cohérent des connaissances et des pratiques.

## **5. Des procédures plus rapides**

L'un des dysfonctionnements manifestes du dispositif antérieur a été la durée excessive des travaux d'évaluation. L'accumulation des retards aux diverses étapes de la procédure a abouti à un délai moyen de trois ans et demi entre le début de la préparation du cahier des charges d'évaluation et la publication des résultats. Dans ces conditions, les conclusions des évaluations n'ont pu être que rarement utilisées dans les processus de décision.

Je demande en conséquence au Conseil national de l'évaluation d'élaborer son projet de programme annuel avant la fin du premier trimestre de chaque année. Les projets d'évaluation ayant été discutés au préalable de manière approfondie avec les administrations, j'arrêterai rapidement le programme définitif. Les instances d'évaluation devront être installées dans les semaines qui suivront.

La durée des évaluations, du lancement des travaux à l'achèvement du rapport, sera limitée à un an, sauf dans des cas exceptionnels où l'ampleur et la complexité du sujet traité l'exigent, cette durée pouvant alors être portée au plus à dix-huit mois.

Les rapports d'évaluation seront rendus publics dans un délai de 5 mois à compter de leur transmission par les instances d'évaluation.

La procédure devra se dérouler dans un délai maximum de 18 mois entre l'installation de l'instance d'évaluation et la publication de son rapport.

## **6. L'utilisation des évaluations dans les processus de la décision publique**

Par cette nouvelle procédure le Gouvernement s'impose davantage de transparence dans l'affichage de ses priorités d'action et dans la justification de ses décisions.

1) Lors de la publication du programme annuel, l'exposé des questions posées dans les projets d'évaluation et des moyens envisagés pour tenter d'y répondre constitue un acte politique fort. Les autorités publiques concernées manifestent à cette occasion leur volonté de rendre compte de leur action, d'être à l'écoute des besoins et des attentes de la société, de dialoguer de manière ouverte avec les citoyens et les usagers et d'améliorer l'efficacité des processus de décision.

J'attire donc votre attention sur l'importance à accorder à votre niveau à la sélection des thèmes d'évaluation et au choix des questions à traiter en priorité avant de présenter une évaluation au Conseil national de l'évaluation ou de soutenir celles qu'ils vous proposera à son initiative.

Je souhaite que la préparation des propositions ministérielles fasse l'objet d'une réflexion collective, suffisamment en amont, animée par le Commissariat général du Plan. Il s'agit d'assurer la plus large mobilisation des moyens disponibles pour identifier les thèmes d'évaluation susceptibles d'éclairer utilement les grands enjeux présents et futurs des politiques publiques, notamment en terme d'évolution des dépenses.

Dans tous les cas, vous devez vous demander si les informations recherchées sont susceptibles de fournir des arguments nouveaux, de nature à compléter et préciser utilement les informations que vous possédez déjà pour moderniser les politiques publiques ou le fonctionnement de vos services.

2) La publication des rapports d'évaluation, assortis des avis des autorités concernées sur les suites à leur donner, constituera un autre moment privilégié pour afficher une volonté de réforme.

S'agissant de l'Etat, j'entends que les conclusions tirées des évaluations décidées dans le cadre du présent dispositif soient intégrées dans les processus de décision qui conduisent à lancer, compléter, infléchir, suspendre ou abandonner une politique publique. Le Commissariat général du plan joue à cet effet un rôle essentiel. Service placé sous mon autorité, il a la responsabilité d'examiner avec vos services dans un délai de deux mois quelles suites peuvent être données aux conclusions de l'évaluation d'une politique publique entrant dans votre champ de compétence, de veiller à leur examen dans les processus de décision ministériels et interministériels ainsi que de me faire part de toute proposition utile ou de toute difficulté rencontrée à ce sujet.

Le Commissariat général du Plan me rendra également compte de son action d'orientation et de développement de l'évaluation dans l'administration.

Bien entendu, les collectivités territoriales restent, quant à elles, maîtresses de leurs décisions en raison du principe de libre administration des collectivités locales. Elles utilisent donc à leur diligence les résultats des évaluations auxquelles elles ont participé.

\* \* \* \*

L'ouverture du Conseil national de l'évaluation à des élus et des membres du Conseil économique et social va modifier notre approche de l'évaluation des politiques publiques.

En ce qui concerne l'Etat, il importe que le nouveau dispositif, qui complète les dispositifs sectoriels préexistants des ministères, serve principalement à évaluer des politiques de dimension interministérielle, d'une certaine ampleur et qui, par leur objet, ont de larges implications. J'entends que les évaluations à venir portent de manière prioritaire sur les politiques susceptibles de faire l'objet de réformes substantielles dans les prochaines années.

Le dispositif interministériel d'évaluation des politiques publiques ne produira les effets attendus que si vous-mêmes, vos collaborateurs directs et vos services, veillez à contribuer à la pertinence des travaux d'évaluation et à en utiliser les résultats pour orienter les choix et prendre les décisions de votre compétence. Je vous invite à faire preuve d'ambition dans la sélection des thèmes que vous proposerez et de rigueur dans la participation de vos services aux évaluations comme dans la prise en compte de leurs conclusions.

Lionel JOSPIN



## ANNEXE

### I - DÉFINITION

L'évaluation d'une politique publique consiste à comparer ses résultats aux moyens qu'elle met en oeuvre -qu'ils soient juridiques, administratifs ou financiers- et aux objectifs initialement fixés. Elle se distingue du contrôle et du travail d'inspection en ce qu'elle doit aboutir à un jugement partagé sur l'efficacité de cette politique et non à la simple vérification du respect de normes administratives ou techniques.

Une évaluation peut être réalisée à plusieurs stades de la vie d'une politique. On distingue trois types d'évaluation :

- l'évaluation *ex-ante*, entendue comme l'étude prospective de la faisabilité et de l'impact d'une politique envisagée ;
- l'évaluation *ex-post*, qui consiste à tirer les enseignements d'une politique mise en oeuvre ;
- l'évaluation *concomitante* ou " chemin faisant ".

De la première catégorie relèvent les études d'impact, dont les conditions de réalisation sont précisées par la circulaire du 26 janvier 1998 pour les projets de loi et de décret en Conseil d'Etat.

Le décret relatif à l'évaluation interministérielle des politiques publiques fixe les nouvelles procédures applicables aux deux autres types d'évaluation mentionnés, qui sont le corollaire obligé des études d'impact.

Les évaluations *ex-post et concomitantes*, ayant pour objet de porter un jugement sur des circonstances passées, ne peuvent tenir lieu de rapport de propositions. En règle générale, les propositions ne procèdent pas immédiatement des conclusions de l'évaluation et doivent être élaborées dans un second temps, selon un processus distinct. En ce qui concerne l'Etat, il appartient (cf. III) au Commissariat général du Plan de les établir en liaison avec les ministères compétents au titre des suites à donner aux évaluations.

## **II - LA PROCÉDURE APPLICABLE**

Le nouveau dispositif mis en place vise à confier à une nouvelle instance, le Conseil national de l'évaluation, composée notamment d'élus et de personnalités qualifiées, la mission de proposer au Premier ministre un programme annuel d'évaluation et d'en suivre la réalisation. Assisté dans son fonctionnement par un rapporteur général et par le Commissariat général du plan, qui en assure le secrétariat, le Conseil national de l'évaluation est le moteur de la nouvelle procédure interministérielle d'évaluation des politiques publiques.

Le président du Conseil national de l'évaluation est nommé par décret, parmi ses membres, sur proposition du Conseil. Le président arrête l'ordre du jour des réunions du Conseil et signe tous actes relatifs à l'exercice des missions du Conseil. Il peut déléguer sa signature en cas d'absence ou d'empêchement.

Le Conseil national de l'évaluation décide de son règlement intérieur qui sera joint à son rapport d'activité annuel.

### **1. La saisine du Conseil national de l'évaluation**

Le souci de développement de l'évaluation au sein de la sphère publique a présidé à la préparation du nouveau décret. C'est pourquoi, outre la faculté d'autosaisine, de larges possibilités de saisine du Conseil ont été prévues, que ce soit au bénéfice du Premier ministre et des ministres, de plusieurs institutions - Conseil d'Etat, Cour des comptes, Conseil économique et social, Médiateur de la République -, des associations d'élus ou des collectivités territoriales elles-mêmes (cf. article 4).

Le Conseil peut être saisi à tout moment, sous la forme d'un avant-projet sommaire développé dans les conditions prévues au point 2.2. ou d'un dossier déjà solidement élaboré.

Par circulaire du 7 septembre 1998, je vous avais demandé de transmettre au Commissaire au Plan des propositions de sujets d'évaluation dans un délai de deux mois. A l'avenir, le Conseil national de l'évaluation vous sollicitera, de sa propre initiative, par l'intermédiaire du Commissaire au Plan.

### **2. Le rôle d'accompagnement joué par le Commissariat général du Plan lors du lancement de la procédure.**

L'article 8 du décret dispose que le Commissariat général du Plan a pour mission générale d'animer le développement de l'évaluation dans l'administration. A ce titre, il est l'interlocuteur privilégié des services chargés de l'évaluation dans les ministères et les collectivités territoriales. Son rôle consiste notamment à aider les autorités disposant d'un pouvoir de saisine du

Conseil - au premier rang desquelles il convient de mentionner les ministres - et à sélectionner et formaliser des projets d'évaluation. Il prête également son concours pour la mise au point des projets d'évaluation dont ce dernier se saisit directement.

Après concertation avec les administrations concernées, chaque projet d'évaluation envisagé doit faire l'objet d'un cahier des charges visant à cerner l'ensemble des questions définissant le champ de l'évaluation et à indiquer par quels moyens il convient d'y répondre, sachant qu'une évaluation ne doit en aucun cas être orientée par le choix a priori d'une méthode ou par la nature de l'information immédiatement disponible. En outre, dans la mesure où toute politique publique comporte de multiples dimensions, il est indispensable de sélectionner les aspects qui doivent faire l'objet des investigations prioritaires, compte tenu de l'importance des enjeux économiques et sociaux qui y sont attachés.

Le cahier des charges de chaque projet d'évaluation proposé au conseil doit comporter les éléments suivants :

- une définition des contours du ou des thèmes (s) d'évaluation retenu (s) ;
- une analyse des raisons pour lesquelles il y a lieu de procéder à l'évaluation ;
- une liste de questions auxquelles l'auteur de la saisine souhaite qu'il soit répondu ;
- une proposition de composition de l'instance d'évaluation (profil du président, administrations concernées, personnalités qualifiées) ;
- une liste des principaux acteurs (ministères, collectivités locales, groupes d'intérêt, etc.) concernés par l'évaluation ;
- une estimation de la durée nécessaire à l'évaluation et du budget d'études éventuel qu'elle requiert, ainsi que la liste des travaux disponibles au sein des administrations susceptibles de nourrir l'évaluation ;
- les possibilités de financement ou de cofinancement des travaux ;
- des premières indications de méthode (questionnaire, enquête, traitements statistiques, comparaisons internationales, etc.), sans préjudice de la méthode qui sera finalement retenue par l'instance chargée de l'évaluation (cf. 2.5)

Si nécessaire, les auteurs de la saisine peuvent proposer que le projet de cahier des charges prévoie l'établissement d'un rapport intermédiaire.

### **3. Examen des projets par le Conseil national de l'évaluation**

Le cahier des charges présenté à l'appui de chaque projet fait l'objet d'un examen par le Conseil. Si ses appréciations conduisent à préconiser des modifications substantielles du cahier des charges, le dossier est à nouveau instruit par le Commissariat général du Plan et l'auteur de la saisine pour être présenté au Conseil lors d'une séance ultérieure.

Le Conseil, lorsqu'il approuve le contenu d'un projet d'évaluation, se prononce sur l'ensemble du cahier des charges, et notamment sur le mode de composition de l'instance d'évaluation à mettre en place ainsi que sur le budget prévisionnel du projet.

### **4. Élaboration et adoption du programme annuel d'évaluation**

L'ensemble des projets dont les cahiers des charges donnent satisfaction sont rassemblés dans un document de synthèse, appelé " programme d'évaluation " (cf. article 4) qui est transmis au Premier ministre au plus tard à la fin du mois de mars de chaque année. Les projets non retenus par le Conseil sont également transmis au Premier ministre avec mention des raisons pour lesquelles ils ont été rejetés.

Le Premier ministre arrête le programme annuel, qui fait l'objet d'une publication au *Journal Officiel* de la République française.

L'objectif est de lancer les travaux d'évaluation dès le mois de juin de la même année.

### **5. Mise en place et fonctionnement des instances d'évaluation**

Dès la publication du programme annuel d'évaluation, le Commissariat général du Plan établit la liste des membres des instances à mettre en place pour réaliser les évaluations retenues. Il est représenté dans chaque instance d'évaluation.

Dans le respect des principes méthodologiques dégagés par le Conseil scientifique de l'évaluation depuis 1990, chaque instance d'évaluation est présidée par une personnalité reconnue en raison de son expérience professionnelle et qui n'est pas directement concernée par le thème de l'évaluation à mener. Elle est par ailleurs composée de représentants des administrations principalement impliquées, d'élus et de personnalités qualifiées, ces dernières ne pouvant être partie prenante au dispositif ou à la politique évalués. Son effectif est limité à douze membres pour des raisons d'efficacité.

Installée par le ministre le plus directement concerné et le Commissaire au Plan, l'instance d'évaluation engage ses travaux sur la base du cahier des charges qui lui est communiqué, dans les termes retenus dans le programme annuel arrêté par le Premier ministre.

Les axes de recherche sont ensuite définis par le président et les membres de l'instance d'évaluation, en toute indépendance. La méthode de travail à suivre est également laissée à leur libre appréciation. Quelques principes directeurs peuvent toutefois être valablement pris en compte :

- l'instance peut procéder à toutes les auditions jugées utiles, notamment au début de ses travaux pour orienter ses réflexions. Ces auditions servent notamment à entendre l'ensemble des intérêts en cause, dont il ne saurait être question qu'ils soient représentés au sein d'une instance indépendante ;
- les études commandées à des prestataires extérieurs ne doivent servir qu'à obtenir des données ou des analyses nouvelles. Cette démarche de bon sens participe du souci de bon usage des fonds publics. Il va de soi que les études demandées ne se substituent pas au rapport d'évaluation établi par l'instance ;
- tout en visant à la rigueur de l'analyse, l'instance doit veiller à exécuter ses travaux dans un délai raisonnable. La durée de plusieurs évaluations menées dans le cadre du décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 a, en effet, été excessivement longue, au point de rendre les conclusions difficilement exploitables. Sans qu'il soit possible de définir un temps standard d'évaluation, il convient de retenir comme référence une durée qui ne saurait être, en règle générale, supérieure à un an.

## **6. Examen et publication des rapports d'évaluation**

A l'issue de ses travaux, l'instance d'évaluation remet son rapport au Conseil national de l'évaluation. Le Commissariat général du Plan le transmet simultanément aux administrations, organismes et collectivités concernés. Par souci de clarté et afin de rendre l'évaluation plus accessible pour le grand public, il convient que l'instance d'évaluation prépare un double document, constitué, d'une part, d'un rapport exhaustif, éventuellement accompagné d'annexes, et, d'autre part, d'une synthèse de quelques dizaines de pages.

Comme le prévoit l'article 5 du décret, le Conseil dispose au plus de deux mois pour apprécier la qualité des travaux effectués. Il est pour cela assisté du rapporteur général qui, après analyse détaillée de la méthodologie suivie et de la cohérence des observations, remet ses conclusions écrites aux membres du Conseil. Elles servent de base à la formulation de l'avis rendu officiellement

par le Conseil. Cet avis est également adressé sans délai par le Commissariat général du plan aux administrations, collectivités territoriales ou organismes publics concernés qui disposent d'un délai de trois mois à compter de cette transmission pour faire part au Conseil national de l'évaluation de leurs observations sur le rapport et des suites qu'ils envisagent d'y donner.

Au terme de ce délai, le rapport d'évaluation, sa synthèse et les observations des administrations concernées sont rendus publics dans les conditions prévues à l'article 5 du décret. Le Commissariat général du Plan est chargé, conformément à l'article 8 du décret, d'assurer la publication de ces documents en relation avec la Documentation française.

## **7. Le rapport d'activité du Conseil national de l'évaluation**

L'article 5 du décret dispose que le Conseil remet annuellement au Premier ministre un rapport d'activité. Il convient que celui-ci comporte notamment les éléments suivants :

- une analyse des qualités et des faiblesses des évaluations réalisées pendant l'année écoulée ;
- des recommandations pratiques et méthodologiques qui puissent servir de référence générale pour les évaluations à venir ;
- une monographie des évaluations réalisées et la confrontation de leurs conclusions avec les réponses des autorités concernées sur la suite à leur donner ;
- des recommandations au Gouvernement pour assurer un développement cohérent des connaissances sur l'efficacité des politiques publiques.

Le rapport annuel d'activité du Conseil fait objet d'une publication.

## **III - LES SUITES A DONNER AUX ÉVALUATIONS**

Le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 comportait des dispositions relatives aux suites à donner aux évaluations réalisées, sur lesquelles devait se prononcer le comité interministériel de l'évaluation. L'expérience a montré que cette étape du processus d'évaluation a été largement négligée, du fait même de l'absence de réunions du comité interministériel de l'évaluation depuis 1993.

Le développement de l'évaluation n'a de sens que s'il s'intègre dans un processus d'amélioration de la décision publique qui tienne pleinement et rapidement compte des dysfonctionnements mis en évidence dans les rapports des instances d'évaluation. De ce point de vue, l'attention portée à la

préparation et à la mise en oeuvre des suites à donner aux évaluations revêt une importance décisive.

### **1. La préparation des suites**

Comme le prévoit l'article 8 du décret, la préparation des suites relève de la compétence du Commissariat général du Plan en liaison avec les administrations concernées.

A cet effet, il dispose d'un délai de deux mois pour dégager des rapports et des réponses apportés par les autorités concernées les propositions qui méritent d'être retenues au niveau gouvernemental.

Ce travail de réflexion doit être mené en étroite concertation avec les ministères concernés par les mesures ou orientations à prendre.

### **2. L'adoption des suites**

Les propositions du Commissariat général du Plan et le relevé des positions des administrations sont soumis pour examen au Premier ministre qui arrête ou confirme les décisions à prendre. Le cas échéant, les réunions interministérielles d'arbitrage nécessaires sont organisées.

## **IV - LE FONCTIONNEMENT DU FONDS NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION (FNDE)**

Mis en place en 1990, le FNDE est maintenu dans le nouveau dispositif comme un outil financier indispensable à la consolidation de l'évaluation dans la sphère publique.

Inscrits au budget des services du Premier ministre, les crédits de ce fonds sont gérés par le Commissariat général du Plan, en sa qualité de secrétaire du conseil.

Comme précisé au point 2.2. de la présente circulaire, le Commissariat général du Plan, lors du travail de préparation du cahier des charges d'une évaluation, propose au Conseil national de l'évaluation d'un budget prévisionnel consacré au financement des études à commander. Celui-ci est délibéré par le Conseil et mentionné dans le descriptif de chaque évaluation figurant dans le programme annuel proposé au Premier ministre qui en arrête définitivement le montant.

Pour les projets d'évaluation arrêtés par le Premier ministre, les crédits du FNDE contribuent au financement des évaluations à hauteur de 50 %, le reste étant à la charge des administrations ou organismes publics principalement

concernés par le thème retenu. La liste exhaustive des contributeurs et le pourcentage de leur participation figurent dans le programme annuel d'évaluation comme indiqué précédemment.

Sur cette base, le Commissariat général du Plan, ordonnateur du fonds, effectue le paiement des études sollicitées par les instances d'évaluation sur les crédits du FNDE, dans le cadre du budget global qui leur est accordé. Les administrations ou organismes publics contributeurs effectuent, au profit du Commissariat général du Plan, un remboursement global à la hauteur du pourcentage de leur participation financière. Le Commissariat général du Plan tient régulièrement informé le Conseil national de l'exécution du budget de chaque évaluation, ainsi que de l'engagement des crédits du FNDE.

Avec l'appui méthodologique du rapporteur général du conseil, le Commissariat général du Plan subordonne strictement le paiement des études à leur adéquation avec les commandes passées par les instances d'évaluation.

## **V - LE DÉVELOPPEMENT DE L'ÉVALUATION DANS L'ADMINISTRATION**

La place centrale de l'évaluation interministérielle des politiques publiques n'est pas exclusive du développement de l'évaluation au sein de chaque département ministériel, bien au contraire. C'est dans cette perspective que l'article 8 du décret confie au Commissariat général du Plan le soin de mieux ancrer l'évaluation dans l'action administrative par un travail soutenu de diffusion des méthodes et techniques d'évaluation et un effort accru de formation en ce domaine.

Le Commissariat général du Plan organisera à cet effet des réunions de travail périodiques avec les responsables de l'évaluation de tous les ministères, pour apporter son appui aux initiatives prises dans l'administration, favoriser les échanges d'expériences et contribuer à l'adoption d'une démarche cohérente au sein des différents ministères et de leurs établissements publics.

Le Commissariat général du Plan proposera par ailleurs aux administrations des séminaires de formation sur l'évaluation pour poursuivre la diffusion progressive de la culture de l'évaluation dans la sphère publique.

Enfin, pour faire avancer l'état des connaissances sur les méthodes d'évaluation, le rapporteur général et le Commissariat général du Plan noueront des relations plus étroites avec les administrations et instituts de recherche étrangers.



Dans ces différents domaines, le Commissariat général du Plan rend compte de son action au Premier ministre, ainsi qu'au Conseil, dans le bilan d'activité prévu à l'article 8 du décret.

## ANNEXE N° 4

### QUELQUES DONNÉES SUR L'ÉVALUATION DES CONTRATS DE PLAN ETAT-RÉGIONS

L'évaluation est formellement intégrée à la procédure des contrats de plan Etat-Régions (CPER). Votre délégation avait examiné avec attention le dispositif d'évaluation de la précédente génération de contrats de plan<sup>1</sup>, ses lacunes et ses apports.

Ses conclusions méritent d'être citées, malgré les modifications apportées depuis au système par la circulaire du 25 août 2000 sur l'évaluation des procédures contractualisées sur la période 2000-2006.

Elles traitent d'éléments majeurs pour l'évaluation et permettent d'appréhender concrètement les conditions qui la favorisent, mais aussi les pièges, qu'elle doit éviter.

#### **1. Les formes d'institutionnalisation de l'évaluation apparemment satisfaisantes**

**Le dispositif d'évaluation** comptait d'abord un **échelon national** mis en place par la circulaire du Premier ministre du 31 mars 1992 et la circulaire interministérielle (Commissariat général du Plan, DATAR, Délégation interministérielle à la Ville) du 9 décembre 1993 qui avaient prévu, puis rendu **obligatoire**, l'inscription dans les contrats de plan Etat-Régions d'un **dispositif d'évaluation des politiques contractualisées**.

Il s'agissait là d'une **innovation**, puisqu'avant cette date, seuls des bilans de suivi financier étaient réalisés.

Pour cela, la circulaire du 9 décembre 1993 prévoyait que l'Etat affecterait à l'évaluation les 6/10 000èmes de sa participation financière à chaque contrat de plan, soit au total **47 millions de francs**, inscrits sur le budget du Commissariat général du Plan, chargé de l'évaluation des contrats de plan Etat-Régions. Cela représentait en moyenne 2,1 millions de francs

---

<sup>1</sup> « *Les troisièmes contrats de plan Etat-Régions (1994-1999) : une ambition inachevée* » - Rapport n° 446 (1999-2000), M. Pierre André, Délégation du Sénat pour la Planification.

pour chaque région métropolitaine, les Régions étant par ailleurs appelées à cofinancer ces travaux d'évaluation à parité avec l'Etat.

L'instance nationale d'évaluation, animée par les services du Commissariat général du Plan, et composée de représentants des administrations centrales, devait donner un avis technique sur les projets d'évaluation proposés par les instances régionales d'évaluation.

En cas d'avis favorable, le Commissariat général du Plan devait déléguer aux préfets les crédits afférents, accompagnés, le cas échéant, de recommandations de méthode. Les évaluations réalisées en région devaient ensuite faire l'objet de bilans sous l'égide du Commissariat général du Plan.

S'agissant des **dispositifs régionaux d'évaluation**, la circulaire du 9 décembre 1993 avait posé quelques principes fondateurs. Les **instances régionales d'évaluation** devaient fonctionner sur le mode d'un partenariat entre l'Etat et la Région sur la base d'une définition des projets d'évaluation retenant des **objectifs** limités dans le cadre d'un dispositif d'évaluation régional associant des **experts indépendants**.

Ces principes ont été déclinés dans les contrats de plan selon des modalités différenciées.

De manière générale, les dispositifs régionaux d'évaluation ont été articulés autour d'une instance décisionnelle, le **Comité régional d'évaluation**, et d'un **comité scientifique** ou de comités de suivi pluridisciplinaires, composés d'une dizaine d'experts désignés d'un commun accord par le Préfet de Région et le Président du Conseil régional, et le plus souvent bénévoles, ayant pour missions de préparer les évaluations (études de faisabilité, rédaction des cahiers des charges et des appels d'offres), de les piloter d'un point de vue méthodologique, puis de les apprécier d'un point de vue scientifique. La réalisation concrète des évaluations était ensuite le plus souvent confiée à des **organismes extérieurs** (instituts de recherche parapublics, laboratoires universitaires, consultants privés, etc.)

**En somme, l'institutionnalisation de l'évaluation des contrats de plan s'est faite en conformité avec les préconisations qui constituent le socle déontologique de l'évaluation.**

**2. En outre, dès l'origine, quelques considérations pratiques ont été prises en compte, si bien que, mais de façon inégale, une forme d'évaluation participative s'est instaurée.**

Le Président du **Conseil économique et social régional** était souvent, mais pas toujours, membre du Comité régional d'évaluation. De même, le Président de la Chambre régionale des Comptes, le Trésorier-payeur général de la région, le Directeur régional de la Banque de France et le Directeur

régional de l'INSEE étaient souvent associés aux travaux du Comité régional d'évaluation, avec une voix délibérative ou consultative selon les régions.

**Cette large association des acteurs régionaux n'a toutefois eu que peu de prolongements au niveau local.** Les autres collectivités locales ont été dans l'ensemble peu associées aux dispositifs régionaux d'évaluation des contrats de plan. Certes, elles avaient la faculté de solliciter l'évaluation des actions qu'elles cofinançaient ou qu'elles mettaient en œuvre. Néanmoins, à l'exception notable des départements alsaciens, les départements et les villes étaient rarement représentés avec voix délibérative dans les instances régionales d'évaluation.

En revanche, un certain effort s'est manifesté pour intégrer l'évaluation des programmes européens à celle des contrats de plan. Les comités régionaux d'évaluation étaient en principe informés des évaluations des politiques publiques conduites hors contrat de plan, en particulier des évaluations concernant les **programmes européens**. Certains contrats de plan, comme celui pour la Lorraine, prévoyaient même que, *« dans la mesure du possible, les programmes prévus au présent contrat qui seront cofinancés par les fonds structurels européens feront l'objet du même dispositif d'évaluation »*.

**3. Par ailleurs, il est intéressant d'observer que plusieurs contrats de plan avaient entendu organiser la complémentarité entre l'évaluation des politiques publiques et l'information économique et sociale, qui lui est nécessaire.**

Par exemple, l'évaluation des politiques publiques et le financement du Réseau d'information économique et sociale étaient symboliquement inscrits dans le même article du contrat de plan en Bourgogne.

Plus précisément, le contrat de plan pour le Languedoc-Roussillon prévoyait, d'une part que *« l'instance régionale d'évaluation des politiques publiques sera associée au dispositif de mesure et de contrôle de l'exécution du contrat »*; d'autre part, que *« les bénéficiaires des aides devront communiquer à l'Etat et à la Région les informations, notamment d'ordre physique et financier, que ces derniers jugeront utiles, afin de justifier de l'emploi des fonds publics alloués pour l'exécution des actions du contrat »*, ce qui est évidemment de nature à faciliter l'évaluation.

#### **4. Le bilan de l'évaluation s'est révélé très mitigé**

Les points de vue des acteurs sont assez diversifiés. Pour le Commissariat général du Plan et pour certaines régions, le dispositif a permis de diffuser une « culture de l'évaluation » sans toutefois produire tous les effets attendus. Pour d'autres acteurs, le dispositif des CPER n'a rien apporté

en soi. Pour votre délégation, le bilan était apparu devoir être sérieusement nuancé.

### ***a) Le point de vue des acteurs***

Selon le Commissariat général du Plan, trois périodes semblent s'être dessinées pour l'évaluation des troisièmes contrats de plan Etat-Région.

- *« la première période correspond au démarrage des opérations. Elle n'est donc pas propice au lancement de projets d'évaluation. Ainsi, en 1999, aucun projet n'a pu être présenté à l'instance nationale d'évaluation des contrats de plan Etat-Région, et quelques projets seulement l'ont été en 1995 ;*

- *la deuxième période enregistre la forte montée ne puissance de la réalisation des opérations contractualisées. Elle entraîne donc le dépôt d'un grand nombre de projets d'évaluation et, par conséquent, une très forte demande de crédits d'évaluation quelquefois satisfaite avec retard, par manque de crédits disponibles ;*

- *la troisième période correspond non seulement à l'achèvement progressif de cette génération encours de réalisation, mais surtout à l'élaboration et à la négociation de la nouvelle génération des contrats de plan Etat-Région, ainsi que celles des programmes communautaires. Ce texte justifie une diminution du nombre de dossiers d'évaluation présentés en 1998 et 1999, dont une bonne partie concerne l'achèvement d'opérations déjà engagées ».*

**Au total, l'instance nationale d'évaluation a eu à examiner plus d'une centaine de dossiers, la plupart concernant la politique de la ville, les aides au développement économique et à l'agriculture, enfin les procédures d'appui à la recherche et aux transferts de technologie, ce qui témoigne d'une montée en charge convenable du dispositif d'évaluation des CPER.**

L'apport du dispositif organisé par la circulaire du 9 décembre 1993 est moins évident aux yeux d'autres acteurs.

Certaines Régions, en réponse au questionnaire de la Délégation, ont pu souligner que l'évaluation des politiques publiques en région, et même l'évaluation des politiques contractualisées, ne s'est pas limitée au cadre institutionnel établi par la circulaire du 9 décembre 1993 et que le développement de l'évaluation a été bien **antérieur** aux troisièmes contrats de plan.

En outre, certains **ministères** ont mis en œuvre leurs propres évaluations de leurs politiques contractualisées, indépendamment des Régions et sans référence au dispositif national établi par le Commissariat général du Plan.

Ainsi, selon le secrétariat d'Etat à l'Industrie, « *la procédure des contrats de plan Etat-Région n'a rien changé aux procédures d'évaluation de la politique en faveur des petites et moyennes industries...* ».

**En toute hypothèse, notre délégation avait conclu de son examen à un bilan mitigé du processus.**

***b) Le point de vue de votre délégation***

Elle avait jugé ses résultats parfois décevants, se fondant sur plusieurs observations :

- Celle d'abord d'une **mobilisation inégale** dont pouvaient témoigner la faible consommation des crédits réservés à l'évaluation et le faible degré d'association de certains partenaires « naturels » de l'évaluation au processus.

Ainsi, certaines Régions ne se sont pas engagées à financer ces actions d'évaluation à parité avec l'Etat, comme les y invitait la circulaire du 9 décembre 1993.

De plus, les instances régionales d'évaluation furent souvent mises en place avec retard, et le rythme de **consommation** des **crédits** d'évaluation fut relativement lent : selon une note du Commissariat général du Plan transmise à votre rapporteur, le taux de consommation des crédits s'étageait dans les régions métropolitaines, à la fin de 1998, soit un an avant l'échéance des contrats de plan, entre 10 % et 108 %, avec une moyenne nationale de **42 %**, sept régions se situant en deçà de 30 %.

Enfin, l'association des **Conseils économiques et sociaux régionaux** et des autres collectivités locales à ces travaux d'évaluation fut, dans l'ensemble, relativement réduite<sup>1</sup>.

En outre, les services des autres collectivités locales n'ont pas toujours été consultés par les chargés d'évaluation, alors même que ces services concouraient à la mise en œuvre des politiques évaluées.

- Celle, par ailleurs, de **la portée souvent limitée des évaluations du fait, d'abord de cahiers des charges inégalement pertinents, mais aussi de la qualité variable des travaux réalisés.**

**Sur le premier point, plusieurs lacunes avaient été mises en évidence par notre délégation en ces termes :**

---

<sup>1</sup> *Les Conseils économiques et sociaux régionaux n'ont pas toujours été destinataires des rapports d'évaluation.*

« - **L'impact socio-économique** des actions étudiées a été rarement abordé de front. Les évaluations entreprises ne se sont parfois guère préoccupées de la pertinence économique des programmes contractualisés, mais seulement des améliorations qui pourraient leur être apportées;

- en particulier, ces évaluations n'ont guère étudié les conséquences des actions contractualisées sur **l'aménagement du territoire**, qui constituait pourtant l'un des grands objectifs assignés aux contrats de plan, tant au niveau national que dans la plupart des régions ;

- de même, les évaluations effectuées dans le cadre des contrats de plan Etat-Région n'ont pas toujours pris en compte l'impact des dispositifs étudiés sur les autres **collectivités locales** ou la cohérence de ces dispositifs avec les interventions des autres collectivités ;

- par ailleurs, ces évaluations ont rarement porté sur l'adéquation des **ressources humaines** affectées à la mise en oeuvre de certaines politiques. En outre, ces évaluations ont souvent omis le coût de ces ressources humaines, par exemple le coût d'instruction administrative d'un dossier d'aide. De la sorte, l'évaluation des troisièmes contrats de plan Etat-Région n'a guère pu constituer un instrument de modernisation des pratiques administratives ou de redéploiement de certains **services publics** ;

- ces évaluations n'ont guère cherché à comparer l'efficacité des actions contractualisées avec l'efficacité potentielle de mesures alternatives, notamment des mesures mises en oeuvre dans d'autres régions ;

- plus généralement, il y eut fort peu d'évaluations plurirégionales, alors même que la procédure de contrat de plan invite utilement à se demander si des politiques différant d'une région à l'autre y ont entraîné des effets différents. »

**Sur le second point, différents éléments, que ce soit les témoignages des Régions ou les appréciations du Commissariat général du Plan, suggèrent que la qualité et la pertinence scientifiques des évaluations ont été très inégales.**

L'absence d'apport évaluatif des études entreprises a été fréquemment mentionnée.

Ainsi, selon une Région, « certains travaux se contentent souvent de procéder à un simple **bilan** statistique ».

De même, nombre d'évaluations de dispositifs d'intervention économique se sont surtout interrogées, par voie de sondage, sur la perception des aides par les bénéficiaires, plutôt que sur leur efficacité réelle.



Certaines Régions soulignent aussi les confusions existant entre les études, les évaluations, les propositions, la prospective, le contrôle et le contrôle de gestion.

Plus précisément, une étude<sup>1</sup> réalisée sous l'égide du service de l'évaluation et de la modernisation de l'Etat du Commissariat général du Plan, à partir d'un échantillon de 25 évaluations conduites dans le cadre des troisièmes contrats de plan Etat-Région, suggère que de nombreuses évaluations ont connu des biais ou des lacunes méthodologiques :

- en confondant l'effectivité des mesures (leur mise en œuvre) leur efficacité (le fait d'atteindre les objectifs assignés) et leur efficience (le fait d'atteindre ces objectifs au moindre coût) ;

- en distinguant mal les impacts déclarés par les bénéficiaires de certains dispositifs, d'une part, les effets réels de ces dispositifs, d'autre part ;

- en n'explicitant pas assez les méthodes d'échantillonnage ;

- en ne combinant pas assez des techniques quantitatives et des appréciations qualitatives ;

- en omettant d'interroger sur leurs attentes les publics visés par certaines mesures ;

- en omettant d'interroger les non-bénéficiaires des dispositifs étudiés, par exemple les entreprises qui n'avaient pas pu, pas su ou pas souhaité s'inscrire dans un dispositif d'intervention économique ;

- en n'associant pas assez, voire en n'interrogeant pas les services de l'Etat et des collectivités locales chargés de la mise en œuvre des programmes évalués.

**- Enfin l'observation d'un manque d'utilité des travaux d'évaluation avait pu être faite par votre délégation.**

De fait, les évaluations conduites dans le cadre des troisièmes contrats de plan Etat-Région, ont été relativement peu diffusées et peu utilisées.

Notre Délégation reconnaissait pourtant que le Commissariat général du Plan s'était efficacement employé à promouvoir la culture de l'évaluation chez les décideurs publics, ainsi qu'à diffuser des éléments méthodologiques auprès de l'ensemble des SGAR et des Régions.

---

<sup>1</sup> « Les contrats de plan Etat-Région 1994-1999 : analyse comparée des méthodes et des pratiques d'évaluation », Céline DAVID et Patricia CLAUZADE, note du Commissariat général du Plan, mars 2000.

Il avait ainsi organisé les journées d'INFOPLN, qui réunissaient en moyenne huit fois par an des représentants des préfetures et des Régions pour des échanges expériences sur la mise en œuvre des politiques publiques et mis en place en province trois séminaires de formation destinés aux responsables de l'évaluation des services de l'Etat ou des collectivités locales.

**Néanmoins, les moyens humains du Commissariat général du Plan pour suivre le dispositif d'évaluation des contrats de plan Etat-Région lui étaient apparus extrêmement limités, avec 1,5 emploi équivalent temps-plein.**

La confrontation de ces moyens avec le nombre de dossiers d'évaluation examinés par l'instance nationale (une centaine) témoigne d'un sous-dimensionnement très inquiétant du dispositif d'évaluation des actions publiques menées dans le cadre des CPER.

En outre, les instances régionales n'ont parfois transmis leurs rapports d'évaluation au Commissariat général du Plan qu'avec retard. L'information générale du Commissariat général du Plan sur les évaluations conduites en région fut ainsi incomplète.

**Plus généralement, la publicité des travaux d'évaluation et les confrontations d'expériences entre régions étaient limitées.**

Au total, les méthodologies et les principaux enseignements des évaluations régionales étaient relativement peu diffusés d'une région à l'autre.

Quant au Parlement, l'on pouvait déplorer qu'il ne soit pas destinataire de bilans des évaluations, au moins pour les politiques publiques concernant les compétences de l'Etat.

**Enfin, comme le reconnaissait le Commissariat général du Plan, « les conclusions de ces rapports d'évaluation ont été, pour l'instant, peu intégrées dans la préparation de la nouvelle génération des contrats Etat-Région ».**

Il est vrai que les résultats des évaluations engagées n'étaient souvent pas connus au moment de la préparation des nouveaux contrats de plan (2000-2006).

En effet, la plupart des évaluations avaient été lancées à partir de 1997. Or, la durée de la procédure, a priori de l'ordre d'un an à un an et demi, a pu parfois atteindre deux ou trois ans.

**Le défaut d'utilité des travaux d'évaluation pouvait être d'autant plus regretté que ces travaux sont coûteux, aussi bien en crédits budgétaires qu'en ressources humaines.**

En effet, compte tenu du prix de journée d'un consultant, le coût des évaluations facturées par des cabinets extérieurs atteignait rapidement plusieurs centaines de milliers de francs, pour deux ou trois mois de travail effectif.

A ce coût apparent, il convient d'ajouter le coût « invisible » résultant du temps passé par les experts extérieurs mobilisés, ainsi que par les services de l'Etat, des Régions et des institutions associées, pour débattre des actions « évaluables », pour conduire les études de faisabilité, pour rédiger les cahiers des charges et les appels d'offre, puis pour piloter les travaux en cours. Rappelons à cet égard que le coût en personnel pour les pouvoirs publics de deux réunions de deux heures pour dix personnes est au minimum d'une dizaine de milliers de francs<sup>1</sup>.

## **5. La réussite des évaluations s'est heurtée à de nombreux obstacles**

**Les insuffisances du processus d'évaluation des contrats de plan s'expliquaient largement, aux yeux de votre délégation, par le contexte difficile qui était le sien.**

### ***a) Ecueil traditionnel de l'évaluation, un défaut de précision des objectifs des CPER pouvait être relevé***

Par ailleurs, l'évaluation des politiques publiques est un exercice particulièrement difficile, dont la réussite suppose une expérience et une expertise suffisantes.

Alors que l'évaluation des troisièmes contrats de plan Etat-Région constituait à bien des égards une première administrative, l'évaluation des politiques publiques contractualisées présente par surcroît des difficultés spécifiques, dès lors que la plupart des actions inscrites dans les contrats de plan avaient vocation à s'articuler les unes avec les autres et/ou, par ailleurs, à s'insérer dans des dispositifs nationaux, les englobant et qui, par définition, ne pouvaient être concernés par les travaux d'évaluation des CPER.

---

<sup>1</sup> *Le coût annuel d'un fonctionnaire de catégorie A dont le salaire net, primes comprises, s'établit à 15 000 francs par mois, est de l'ordre de 300 000 francs par an, si l'on prend en compte le coût réel des pensions pour l'Etat-employeur. Cela correspond, sur la base d'une durée annuelle du travail effectif de 1800 heures, à un coût horaire de 166 francs, soit 333 francs pour une réunion de deux heures, auxquels il faut ajouter les temps de transport et de préparation de la réunion.*

***b) Les difficultés d'un calendrier très serré***

Le calendrier des contrats de plan ne permettait pas toujours le recul nécessaire à l'évaluation, et ne favorisait guère la mise en oeuvre d'une démarche du type :

décision publique  $\Rightarrow$  mise en oeuvre  $\Rightarrow$  évaluation  $\Rightarrow$  nouvelle décision.

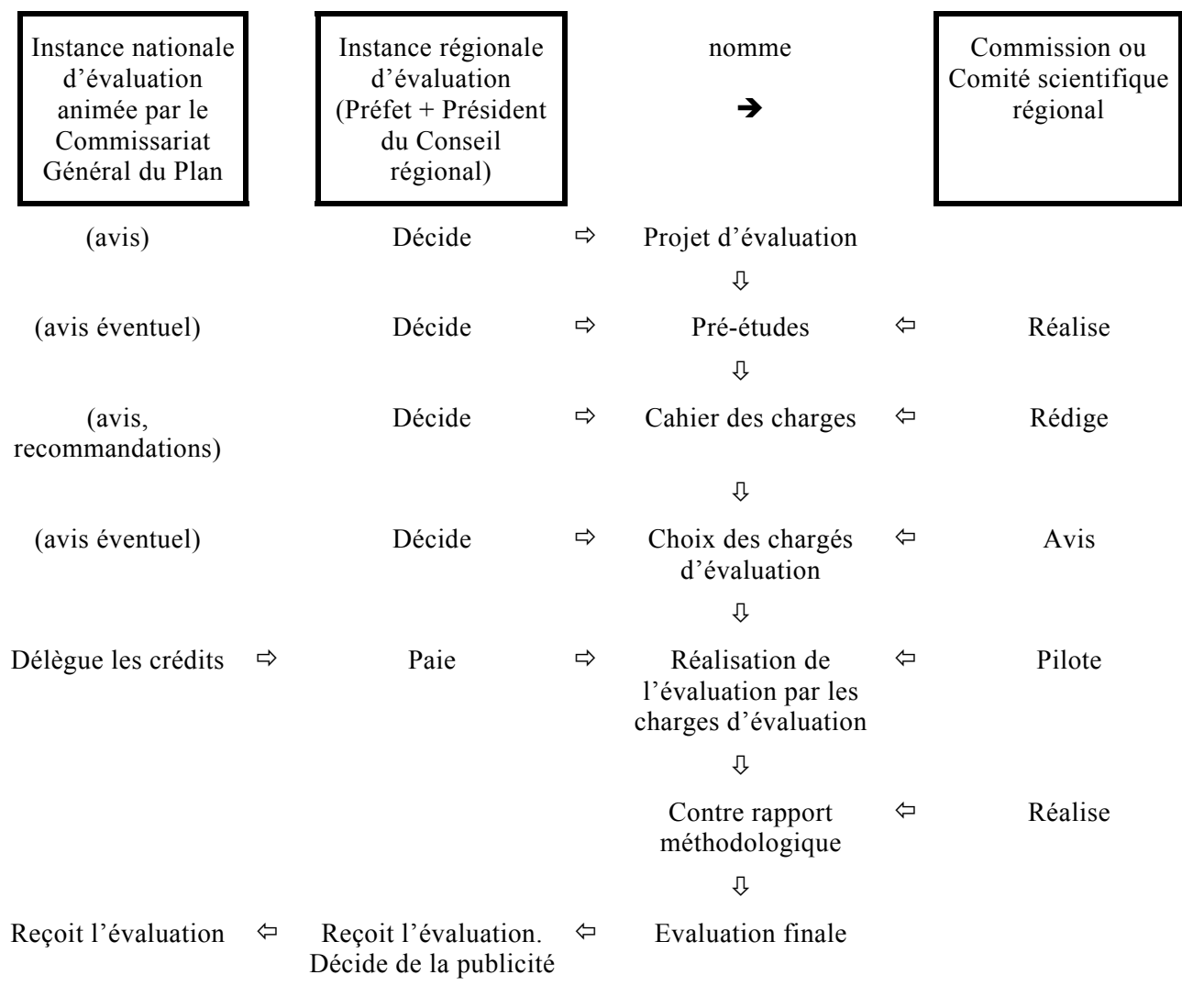
En effet, pour que les résultats des évaluations soient pris en compte dans la préparation des nouveaux contrats de plan 2000-2006, il fallait que ces résultats soient disponibles au début de 1999, ce qui supposait que les évaluations aient été engagées en 1997 et mises en oeuvre en 1998.

Or, il était quasiment impossible d'évaluer en 1997 ou en 1998, à partir de données statistiques s'arrêtant souvent en 1996, l'impact socio-économique de programmes inscrits dans les contrats de plan signés en 1994, et mis en oeuvre à partir de 1995.

***c) La complexité de la procédure d'évaluation est apparue excessive au regard de l'expertise disponible***

La procédure préconisée par le Commissariat général du Plan pour favoriser l'indépendance et la scientificité des évaluations s'est révélée particulièrement lourde et complexe (cf. encadré ci-dessous).

**LA PROCÉDURE TYPE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES  
DANS LE CADRE DES TROISIÈMES CONTRATS DE PLAN ÉTAT-RÉGION**



Les multiples allers et retour entre les différents niveaux des instances régionales d'évaluation, d'une part, le Commissariat général du Plan, saisi pour avis et délégataire des crédits d'évaluation de l'Etat, d'autre part, étaient inévitablement source de délais.

En outre, les procédures budgétaires de délégation de crédit étaient trop lentes et trop lourdes. Les Régions estiment ainsi que « *les crédits d'évaluation étaient difficilement mobilisables* », ce qui a pu brider leurs ambitions en la matière.

Enfin, la multiplicité des commanditaires a pu rendre la procédure plus complexe encore, tandis que l'hétérogénéité des dispositifs régionaux n'a guère facilité la diffusion d'expériences.

Au total, la complexité des procédures d'évaluation a pu freiner, sinon dissiper l'enthousiasme initial pour la démarche, d'autant plus que la complexité des procédures contrastait singulièrement avec le manque de ressources humaines chargées de leur mise en œuvre.

**C'est d'abord vrai pour les services administratifs de l'Etat ou des Régions.**

En effet les moyens d'expertise des SGAR étaient souvent très limités, et les services des Régions manquaient parfois d'expérience.

De plus, le Commissariat général du Plan ne disposait des moyens nécessaires ni pour diffuser des guides méthodologiques ou des cahiers des charges type, ni pour instruire au fond les études de faisabilité.

La réalisation des études de faisabilité, la rédaction des cahiers des charges et l'organisation des appels d'offres a donc pu soulever des difficultés. En particulier, certains cahiers des charges étaient trop peu précis.

**Mais c'est aussi vrai pour l'offre extérieure d'expertise.**

En raison de la nouveauté de la démarche, les instances régionales d'évaluation ont rencontré des **problèmes d'offre d'expertise** dans certaines régions.

En effet, **les centres de recherche universitaires se sont relativement peu mobilisés.**

En outre, les **cabinets de consultants** disposant d'une réelle expérience, sinon d'une réelle expertise en la matière, **étaient relativement peu nombreux** et souvent peu au fait des procédures de gestion et de décision publique.

Certaines Régions regrettaient ainsi que les intervenants extérieurs aient éprouvé des difficultés à s'approprier la culture administrative des différents partenaires du contrat de plan.

***d) Les lacunes des données nécessaires à l'évaluation ont handicapé le processus***

L'évaluation des politiques publiques contractualisées s'est également heurtée au manque de données relatives à la mise en œuvre des actions contractualisées, comme à l'évolution de l'environnement socio-économique régional.

**En premier lieu, l'évaluation des actions contractualisées est impossible sans des indicateurs détaillés de suivi physique et financier.**

Or, ces indicateurs font largement défaut ou sont imprécis.

**En second lieu, l'évaluation des politiques publiques nécessite des données socio-économiques générales.**

Le **système statistique** français est parfois peu adapté à l'évaluation des politiques publiques contractualisées : il existe peu d'indicateurs à **l'échelle infrarégionale**, et les données disponibles sont souvent peu homogènes ou inscrites sur des supports informatiques non compatibles.

Selon certaines Régions, les indicateurs disponibles, et notamment les indicateurs diffusés par les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation, demeurent en outre trop macroéconomiques.

Plus particulièrement, le ministère de la Ville indique que *« le niveau géographique infracommunal, qui est celui des sites relevant de la politique de la ville, n'est accessible que par l'intermédiaire des données du recensement général de la population mené tous les 8 à 9 ans. Le système statistique français n'est donc pas adapté au suivi précis des sites relevant de la politique de la ville »*.

Enfin, **malgré de réels progrès, l'accès** aux données de l'INSEE reste parfois difficile pour les chargés d'évaluation.

**Au total, selon le Commissariat général du Plan, la reconstitution des données relatives à la mise en oeuvre des actions évaluées représenterait entre 25 % et 45 % du coût moyen des évaluations, sans que les données recueillies ne soient pour autant exhaustives.**

***e) Enfin, le poids des réticences culturelles a joué un rôle inhibiteur***

Les partenaires du contrat de plan Etat-Région n'ont pas toujours su « apprivoiser » l'évaluation. Notre collègue, Pierre André, pouvait rendre compte de cet obstacle en ces termes :

*« En effet, alors que la culture anglo-saxonne, plus pragmatique, est traditionnellement sceptique quant aux capacités décisionnelles des autorités publiques, la culture politique et administrative française reste très imprégnée par l'idée de l'omniscience des pouvoirs publics.*

*Dans le monde anglo-saxon, l'échec d'une politique publique peut être ainsi imputé au manque de données pertinentes dont disposaient les autorités publiques au moment de leur décision, ou bien plus simplement à un changement de circonstances. En revanche, en France, si une politique ne*

*donne pas les résultats escomptés, c'est qu'elle avait été mal conçue ou qu'elle est mal mise en oeuvre.*

*Dès lors, l'évaluation est encore perçue en France moins comme un outil de gestion que comme une forme de **contrôle**, appelant in fine des admonestations, voire des **sanctions**, à l'instar des « inspections » réalisées par les corps d'inspection de l'Etat.*

*Les préfets et les élus, comme leurs services respectifs, étaient donc au départ souvent **méfiant**s vis à vis de l'évaluation, voire « angoissés » par l'idée d'être ainsi « jugés ». Les élus contestaient d'ailleurs parfois la légitimité de ce jugement, au regard de la légitimité conférée par les élections.*

*Dans ces conditions, les décideurs publics pouvaient estimer avoir en fait **peu intérêt** à l'évaluation des politiques publiques. »*



## ANNEXE N° 5

### LA LISTE DES ACTEURS DE L'ÉVALUATION SELON LE CONSEIL NATIONAL DE L'ÉVALUATION

<b>► INSTITUTIONS PARLEMENTAIRES :</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>◆ Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale</li><li>◆ Délégation du Sénat pour la planification</li><li>◆ Délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable</li><li>◆ Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques</li><li>◆ Office parlementaire pour l'évaluation de la législation – OPEL</li><li>◆ Commissions des finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation</li></ul>
<b>► ADMINISTRATIONS CENTRALES :</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>◆ <b>Ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Inspection générale de l'administration – IGA</li><li>• Direction générale des collectivités locales –DGCL</li></ul></li></ul>
<ul style="list-style-type: none"><li>◆ <b>Ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité – Ministère de la famille et des personnes handicapées</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques – DREES</li><li>• Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques – DARES (Sous-direction Suivi et Evaluation des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle)</li><li>• Délégation interministérielle à la ville – DIV</li><li>• Direction de la sécurité sociale, sous-direction des Etudes et prévisions financières</li><li>• Délégation interministérielle à l'innovation sociale et à l'économie sociale (DIES)</li></ul></li><li>◆ <b>Ministère de la Justice</b><ul style="list-style-type: none"><li>• Direction des affaires criminelles et des grâces (Pôle Etudes et Evaluations)</li></ul></li></ul>

♦ **Ministère des affaires étrangères**

- Centre d'analyse et de prévision
- Direction générale de la coopération internationale et de développement – DGCID (Service de la stratégie, des moyens et de l'évaluation)
- Direction de la stratégie, de la communication et de l'évaluation

♦ **Ministère de la jeunesse, de l'éducation nationale et de la recherche**

- Comité national d'évaluation de la recherche (CNER)
- Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique et professionnel (CNE)
- Direction de la programmation et du développement (DPD)
- Inspection générale de l'Education nationale (IGEN)
- Inspection générale de l'administration de l'Education nationale et de la recherche (IGAENR)

♦ **Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie**

- Direction générale de la comptabilité publique -DGCP
- Inspection générale des finances – IGF
- Inspection générale de l'industrie et du commerce – IGIC

♦ **Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**

- Direction des affaires économiques et internationales – DAEI / Service statistique (Département Etudes économiques)
- Direction des transports terrestres – DTT (Bureau planification, prospective et évaluation économique)
- Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques (Plan urbanisme, construction et architecture – PUCA)
- Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction (Mission prospective et évaluation – MPE)
- Sous-direction interventions urbaines (Bureau économie de l'aménagement et des politiques foncières)
- Direction des affaires financières et de l'administration générale / Sous-direction des affaires juridiques (Bureau Information, animation et prospective)
- Sous-direction des affaires financières (Bureau Etudes et synthèses financières)
- Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction / Sous-direction Observation et études (Bureau Observation et études locales)
- Direction de la sécurité et de la circulation routières/Inspection nationale du permis de conduire (Observatoire national interministériel de sécurité routière)
- Conseil général des ponts et chaussées – CGPC

<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <b>Ministère de l'écologie et du développement durable</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direction des études économiques et de l'évaluation environnementale – D4E</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <b>Ministère de la santé, de la famille et des personnes handicapées</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direction générale de la santé – DGS / Service Politiques de santé et qualité du système de santé – Politiques de santé et des stratégies (Bureau Evaluation des programmes, recherche et prospective)</li> <li>• Haut comité de la santé publique</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <b>Ministère de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direction générale de l'administration et de la fonction publique – DGA général (Bureau des Statistiques, Etudes et Evaluation – FP/9)</li> <li>• Délégation interministérielle à la réforme de l'Etat – DIRE</li> <li>• Direction générale de l'administration et de la fonction publique – DGAFP – Observatoire de l'emploi public</li> <li>• Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale – DATAR</li> <li>• Conseil national d'aménagement et de développement du territoire - CNADT</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <b>Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direction des affaires financières – DAF / Sous-direction Evaluation, prospective, étude (Bureau Evaluation et programmes d'études)</li> <li>• Direction de l'espace rural et de la forêt / Sous-direction Industries du bois (Bureau Recherche, technologie et évaluation)</li> <li>• Sous-direction Actions régionales et rurales (Bureau Programmes structurels européens et contrats de plan)</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <b>Ministère de la culture et de la communication</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Comité ministériel de l'évaluation</li> </ul> </li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ <b>Ministère des sports</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Direction des sports / Sous-direction Action territoriale (Bureau Equipement, aménagement du territoire et économie du sport)</li> </ul> </li> </ul>
<p>➤ « <b>INSTITUTIONS INDÉPENDANTES</b> » :</p>
<ul style="list-style-type: none"> <li>◆ Cour des comptes</li> <li>◆ Comité d'enquête pour le coût et le rendement des services publics – CECRS</li> <li>◆ Institut national de la statistique et des études économiques – INSEE</li> <li>◆ Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale – CERC</li> <li>◆ ADEME</li> </ul>

- ◆ Conseil d'orientation des retraites
- ◆ Observatoire français des drogues et des toxicomanies – OFDT
- ◆ Inspection générale des affaires sociales - IGAS
- ◆ Caisse des dépôts et consignations – CDC
- ◆ Institut national d'études démographiques – INED
- ◆ Conseil d'Etat
- ◆ Institut des hautes études de la sécurité intérieure – IHESI
- ◆ Centre d'études et de recherches sur les qualifications – CEREQ
- ◆ Centre d'études de l'emploi – CEE
- ◆ CEMAGREF
- ◆ Agence Française de Développement – AFD

➤ **AUTRES ACTEURS :**

- ◆ Institut national de la santé et de la recherche médicale – INSERM
- ◆ Centre de recherche d'études et de documentation en économie de la santé
- ◆ Institut d'aménagement et d'urbanisme de la région d'Ile-de-France – IAURIF
- ◆ Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie CREDOC
- ◆ Société Française d'Evaluation – SFE
- ◆ Association Finances – Gestion – Evaluation des Collectivités territoriales
- ◆ Groupement Européen de Recherches en Finances Publiques - GERFIP

**ANNEXE N° 6**

**LES INSTANCES À VOCATION D'EXPERTISE  
PLACÉES AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE  
ET DES MINISTRES**

**LISTE DES COMMISSIONS ET INSTANCES  
PLACÉES DIRECTEMENT AUPRÈS DU PREMIER MINISTRE**

*Commissions et instances dont les crédits sont inscrits sur le budget des services généraux du Premier ministre*

SIGLE	INTITULÉ DE L'INSTANCE	TEXTE DE CRÉATION	MISSIONS
	<b>Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics</b>	Décret n° 75-223 du 8 août 1975	Le comité recherche et propose les mesures propres à réduire le coût et à améliorer la qualité et le rendement des services des ministères, des établissements publics, des collectivités locales et des organismes de toute nature chargés d'assurer un service public. Sa compétence s'étend aux sociétés ou organismes dans lesquels l'État possède une participation financière supérieure à 20 % du capital social ou qui ont bénéficié de subventions, d'avances ou de garanties du Trésor. Le comité procède notamment à des enquêtes périodiques sur les attributions, la structure et les conditions de fonctionnement des départements ministériels.
	<b>Comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État</b>	Arrêté du 19 juin 1970 modifié	Ce comité est chargé notamment : <ul style="list-style-type: none"> <li>– de rassembler tous renseignements sur les réalisations des différents départements ministériels et sur leurs projets ;</li> <li>– d'étudier les mesures de coordination et d'harmonisation des services sociaux ;</li> <li>– de recueillir auprès des départements ministériels les éléments d'information nécessaires à une évaluation des crédits sociaux concernant les actions financées sur le budget des charges communes ;</li> <li>– de proposer la répartition des crédits inscrits au budget des charges communes soit pour l'action propre des départements ministériels, soit pour des actions à caractère interministériel ;</li> <li>– de définir les actions à entreprendre sur le plan interministériel, notamment en matière d'équipements et d'installations, ainsi que les modalités de mise en œuvre dans ces actions ;</li> </ul>

			<p>Le comité interministériel consultatif d'action sociale des administrations de l'État est consulté sur la liste annuelle des prestations d'action sociale déconcentrée.</p> <p>La direction générale de l'administration et de la fonction publique présente chaque année devant le C.I.A.S. un bilan des actions engagées, notamment sur leurs aspects budgétaires.</p>
<b>COSA</b>	<b>Commission pour les simplifications administratives</b>	Décret n° 98-1083 du 2 décembre 1998 modifié par le décret n°2001-432 du 25 mai 2001	<p>Elle instruit les questions de simplification des formalités et des procédures administratives dont elle est saisie à l'initiative des administrations, des collectivités locales, des organismes de protection sociale et des usagers, ou dont elle se saisit elle-même. Elle rend des avis sur ces questions et recommande les modifications de textes et les réformes de procédures qui en découlent.</p>
<b>CAE</b>	<b>Conseil d'analyse économique</b>	Décret n° 97-766 du 22 juillet 1997	<p>Le conseil a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix du gouvernement en matière économique. Il examine les questions qui lui sont soumises par le Premier ministre</p>
<b>COR</b>	<b>Conseil d'orientation des retraites</b>	Décret n° 2000-393 du 10 mai 2000	<p>Le conseil d'orientation des retraites a pour mission : de décrire la situation financière actuelle et les perspectives des différents régimes de retraite, compte tenu des évolutions économiques, sociales et démographiques, d'apprécier les conditions requises pour assurer la viabilité financière à terme de ces régimes, de veiller à la cohésion du système de retraite par répartition, en assurant la solidarité entre les régimes et le respect de l'équité, tant entre les retraités qu'entre les différentes générations. Le conseil peut formuler toutes recommandations ou propositions de réforme qui lui paraissent de nature à répondre aux objectifs précédemment définis. Il remet au Premier ministre, au moins tous les deux ans, un rapport d'ensemble analysant la situation des régimes de retraite et proposant les mesures jugées nécessaires pour assurer leur équilibre à long terme. Ce rapport est communiqué au Parlement et rendu public. Les crédits nécessaires au fonctionnement du conseil d'orientation des retraites sont inscrits au</p>

			budget des Services du Premier ministre.
<b>CERC</b>	<b>Conseil de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale</b>	Décret n° 2000-302 du 7 avril 2000.	Chargé de contribuer à la connaissance des revenus, des inégalités sociales et des liens entre l'emploi, les revenus et la cohésion sociale. Établit un rapport de synthèse périodique portant sur les évolutions constatées dans le domaine de l'emploi, des revenus et de la cohésion sociale. A son initiative ou à la demande du Premier ministre, le conseil établit des rapports particuliers relatifs à des thèmes entrant dans son domaine de compétence.
<b>CNVA</b>	<b>Conseil national de la vie associative</b>	Décret n° 96-397 du 13 mai 1996	Le conseil est chargé d'étudier et de suivre l'ensemble des questions intéressant la vie associative, de donner son avis sur les projets de textes législatifs ou réglementaires qui lui sont soumis et de proposer les mesures utiles au développement de la vie associative. Il établit au cours de chaque mandature un rapport d'ensemble sur la vie associative et son évolution
	<b>Conseil supérieur de la fonction publique de l'État (JO du 30 mai 1982).</b>	Décret n° 82-450 du 28 mai 1982	Le Conseil supérieur de la fonction publique de l'État délibère sur toute question de caractère général intéressant les fonctionnaires de l'État ou la fonction publique de l'État, dont il est saisi soit par le Premier ministre, soit à la demande écrite du tiers de ses membres titulaires. Dans ce dernier cas, il doit être convoqué dans les deux mois qui suivent cette demande. Il transmet le résultat de ses travaux et formule, le cas échéant, des propositions au Premier ministre. Il entend un rapport annuel sur l'état de la fonction publique de l'État qui porte notamment sur la situation respective des hommes et des femmes dans la fonction publique de l'État, et en débat. Le rapport, accompagné de l'avis formulé par le Conseil, est transmis par le Premier ministre aux présidents de l'Assemblée nationale et du Sénat.



	<b>Observatoire de l'emploi public.</b>	Décret n° 2000-663 du 13 juillet 2000	L'observatoire de l'emploi public est chargé d'assurer la collecte, l'exploitation et la diffusion de l'information sur l'emploi dans les services mentionnés aux articles 2 de la loi du 11 janvier 1984, de la loi du 26 janvier 1984 et de la loi du 9 janvier 1986. Il réalise les études statistiques et prospectives relatives à l'emploi dans les trois fonctions publiques. En ce qui concerne la fonction publique territoriale, il s'appuie notamment sur les travaux réalisés par le conseil supérieur de la fonction publique territoriale. Il présente chaque année au Parlement un état statistique annuel des effectifs de la fonction publique de l'État, il formule des propositions pour la mise en place de systèmes d'information permettant d'harmoniser les données recueillies pour chacune des trois fonctions publiques, il élabore les méthodes techniques nécessaires à la bonne connaissance de l'emploi public et à la gestion prévisionnelle des emplois et en assure la diffusion dans les services, établissements et collectivités concernés, il contribue à la valorisation et à la diffusion des travaux réalisés en matière d'emploi public et notamment à leur utilisation pour des comparaisons internationales.
<b>CNE</b>	<b>Comité national de l'eau.</b>	Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964 (art. 15) modifiée et décret n° 65-749 du 3 septembre 1965	Avis au ministre sur des questions ayant trait à la loi du 16/12/64 relative au régime de répartition des eaux et à la lutte contre la pollution, et à la loi sur l'eau n° 92-03 du 03/01/92
<b>CNM</b>	<b>Conseil national de la montagne.</b>	Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 (art 6)	Définir les objectifs et actions nécessaires au développement, l'aménagement et la protection de la montagne. Coordonner les actions publiques dans les zones de montagne. Avis sur les priorités d'intervention et les conditions générales d'attribution des aides accordées au titre du Fonds national pour l'aménagement et le développement du territoire. Il est informé chaque année des programmes d'investissement de l'État dans chacun des massifs de montagne.
	<b>Conseil national des langues et cultures</b>	Décret n° 85-1006 du 23 septembre 1985	Le conseil étudie des questions relatives au soutien et à la promotion des langues et

	<b>régionales 1985</b>		cultures régionales dont il a été saisi par le Premier ministre, il est consulté sur la définition de la politique menée par les différents départements ministériels dans le domaine des langues et cultures régionales.
<b>CNLE</b>	<b>Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.</b>	Loi n° 88-0188 du 1er décembre 1988, art. 43 Décret n° 99-216 du 22 mars 1999	Assiste de ses avis le Gouvernement de toutes les questions qui concernent la lutte contre l'exclusion. Assure une concertation entre les pouvoirs publics et les associations, organisations et personnalités qualifiées qui agissent dans le domaine de la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale. Peut être consulté par le Premier Ministre sur les projets de texte et sur les programmes d'actions relatifs à l'insertion et à la lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.
	<b>Conseil stratégique des technologies de l'information.</b>	Décret n° 2000-1080 du 7 novembre 2000	A pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix stratégiques du gouvernement en matière d'innovation, de recherche et de développement dans le domaine des technologies de l'information.
<b>CSLF</b>	<b>Conseil supérieur de la langue française.</b>	Décret n° 89-403 du 2 juin 1989 modifié par les décrets 96-235 du 21 mars 1996 et n° 99-870 du 12 octobre 1999.	Le conseil est chargé d'étudier les questions relatives à l'usage, l'aménagement, l'enrichissement, la promotion et la diffusion de la langue française en France et hors de France et à la politique à l'égard des langues étrangères.
<b>GCGOU</b>	<b>Groupe central des grandes opérations d'urbanisme.</b>	Arrêté du 26 juillet 1999	Assurer la coordination interministérielle et organiser la concertation avec les collectivités locales pour les actions nécessaires à la réalisation des grandes opérations d'urbanisme pour lesquelles l'État apporte son soutien. Définir les conditions d'attribution des aides spécifiques au financement des grandes opérations d'urbanisme mises en place par l'État au bénéfice des collectivités locales concernées, ou de leurs groupements. Donner son avis sur le contenu des politiques contractuelles nécessaires à la réalisation des opérations, notamment les contrats de plan. Émettre un avis sur la transformation des statuts ou la suppression des structures publiques soutenues par l'État et assurer la

			mise en œuvre des opérations.
	<b>Groupe interministériel permanent de la sécurité routière.</b>	Arrêté du Premier ministre du 24 novembre 1975 Arrêté du 19 mars 1991	Chargé de préparer et examiner les textes législatifs et réglementaires résultant des délibérations du comité interministériel de la sécurité routière
	<b>Haut comité pour le logement des personnes défavorisées.</b>	Décret n° 92-1339 du 22 décembre 1992 modifié.	Il fait toute proposition utile sur l'ensemble des questions relatives au logement des personnes défavorisées.
	<b>Haut conseil à l'intégration.</b>	Décret n° 89-912 du 19 décembre 1989	Il donne son avis et fait toute proposition utile à la demande du Premier ministre ou du comité interministériel à l'intégration sur l'ensemble des questions relatives à l'intégration des résidents étrangers ou d'origine étrangère.
	<b>Haut conseil de l'information scientifique et technique.</b>	Décret n° 93-68 du 12 janvier 1993 modifié	Il prépare les décisions du gouvernement en matière de politique nationale pour l'information scientifique et technique.
	<b>Observatoire de la parité hommes/femmes.</b>	Décret n° 95-753 du 1er juin 1995. Décret n° 95-1114 du 18 octobre 1995. Décret n° 95-1214 du 15 novembre 1995. Décret 98-922 du 14 octobre 1998. Décret 99-230 du 23 mars 1999.	L'observatoire est chargé de : – réunir des données, faire produire et produire des analyses, études et recherches sur la situation des femmes, au niveau national et international, – favoriser des programmes d'actions tendant notamment à la diffusion des connaissances, – éclairer les pouvoirs publics ainsi que les acteurs politiques, économiques et sociaux dans leur décision, – faire toutes les recommandations et propositions de réformes législatives et réglementaires.

**LISTE DES COMMISSIONS ET INSTANCES  
PLACÉES DIRECTEMENT AUPRÈS DES MINISTRES**

*Affaires étrangères*

SIGLE	INTITULÉ DE L'INSTANCE	TEXTE DE CRÉATION	MISSIONS
	<b>Comité d'orientation, de coordination et de projet.</b>	1993.	Après dissolution de la MICECO, le COCOP s'est vu confier la coordination interministérielle de la coopération avec les pays d'Europe centrale et orientale.
	<b>Commission chargée d'étudier l'établissement et la mise en œuvre de la carte diplomatique et consulaire.</b>	Arrêté du 7 juin 1985.	La commission est chargée d'étudier l'établissement et la mise en œuvre de la carte diplomatique et consulaire. Elle recueille tous les avis qu'elle juge utiles, notamment auprès des autres services de l'État
	<b>Commission coopération et développement.</b>	Arrêté du 6 août 1996.	Informers les organisations de solidarité internationale (OSI) de la politique des pouvoirs publics en matière d'aide au développement et de faire connaître les préoccupations des OSI aux institutions et autorités responsables de la politique française en ce domaine.
	<b>Coopération de défense.</b>	Par lettre n° 8533 du Premier ministre en date du 13 février 1996, création du comité de pilotage (affaires étrangères, coopération et défense), présidé par le secrétaire général du MAE.	Établir un "état des lieux" (moyens humains et financiers) pour permettre au comité de pilotage une adaptation de la coopération militaire aux priorités définies par le gouvernement. (Dispositions valables jusqu'au 31 décembre 1998).
	<b>Comité directeur du Fonds Pacifique Sud.</b>	Arrêté du 3 février 1989.	Le comité a pour objet d'émettre un avis sur l'attribution des crédits inscrits au budget du ministère des affaires étrangères au titre du fonds de coopération économique, sociale et culturelle pour le Pacifique Sud. Le comité connaît en outre des projets d'aide ou de coopération dans le Pacifique Sud, sur lesquels il émet un avis. Le comité directeur est composé : d'un représentant du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, de deux représentants du ministre des départements et territoires d'outre-mer, d'un

			représentant du ministre délégué auprès du ministre d'État, ministre de l'économie, des finances et du budget, chargé du budget, du secrétaire permanent pour le Pacifique Sud. Le contrôleur financier du ministère des affaires étrangères et un représentant de la caisse centrale de coopération économique assistent, en tant que de besoin, aux réunions du comité directeur
	<b>Haut conseil de la francophonie</b>	Décret n° 89-655 du 12 mars 1984.	Le Haut conseil de la francophonie a pour mission de préciser le rôle de la francophonie et de la langue française dans le monde moderne. Il rassemble les données et confronte les expériences, notamment dans les domaines de l'enseignement, de la communication, de la science et des techniques nouvelles. Il distingue les enjeux et les urgences et propose des perspectives d'action. Chaque année, il établit un rapport sur l'état de la francophonie.

### *Agriculture et pêche*

<b>SIGLE</b>	<b>INTITULÉ DE L'INSTANCE</b>	<b>TEXTE DE CRÉATION</b>	<b>MISSIONS</b>
<b>AFSSA</b>	<b>Agence Française de sécurité sanitaire des aliments.</b>	Décret n° 99-242 du 26 mars 1999.	Évaluation des risques alimentaires.
	<b>Comité national de pilotage objectif 3.</b>	DOC UP (document unique de programmation) du 5 août 1994 objectif 3.	Suivi de la mise en œuvre de programmes nationaux financés par le Fonds social européen (FSE).
	<b>Comité national de pilotage.</b>	DOC UP ERH du 27 décembre 1994. Circulaire DE/DFP du 3 juillet 1995.	Sélection sur le volet national (20 % des financements du programme) des projets nationaux ou interrégionaux de portée nationale.
	<b>Comité national de pilotage</b>	DOC UP ERH du 18 mai 1995 pour ADAPT – Circulaire DE/DFP du 3 juillet 1995.	Sélection sur le volet national (20 % des financements du programme) des projets nationaux ou interrégionaux de portée nationale.
<b>CNPMEM</b>	<b>Comité national des pêches maritimes et des élevages marins.</b>	Loi n° 91-411 du 2 mai 1991. Article 3 du décret n° 92-335 du 30 mars 1992 modifié.	Consultation sur toute mesure nationale ou communautaire concernant la préservation et la gestion de la ressource, les conditions d'exercice de la pêche professionnelle, le fonctionnement de

			l'organisation interprofessionnelle.
	<b>Comité scientifique du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales.</b>	Arrêté du 17 janvier 1995	Contribue à assurer la cohérence de la politique scientifique d'enseignement supérieur et de recherche dans les champs de compétence du ministère, et des politiques sectorielles de celui-ci. Réflexions prospectives en vue d'éclairer les choix stratégiques, politiques et scientifiques du ministère.
<b>CSEAA</b>	<b>Conseil supérieur des exportations agricoles et alimentaires.</b>	Loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999, article 73. Décret n° 2000-831 du 28 août 2000 portant création signé par le ministre de l'agriculture et de la pêche, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, le secrétaire d'Etat au commerce extérieur. Arrêté du 10 octobre 2000 portant nomination au conseil supérieur des exportations agricoles et alimentaires.	Organe consultatif chargé de formuler des recommandations sur les politiques d'appui à l'exportation des produits agricoles et alimentaires ainsi que des équipements et de l'agrofourmiture, et de veiller à la cohérence de la mise en œuvre de ces politiques.
	<b>Commission consultative de statistique agricole.</b>	Décret n° 57-178 du 15 février 1957.	Inventaire des besoins statistiques en agriculture. Préparation des plans d'enquêtes et avis sur les méthodes.
	<b>Commission des comptes de l'agriculture de la Nation.</b>	Décret n° 64-112 du 6 février 1964 modifié par le décret n° 68-433 du 30 avril 1968.	Étudie les comptes économiques établis pour l'agriculture.
	<b>Commission interministérielle de coordination des contrôles relative au Fonds européen.</b>	Décret n° 96-389 du 10 mai 1996.	Définit la politique générale et les orientations des contrôles et se prononce sur leur organisation d'ensemble, leur méthodologie et leur intensité dans le respect des compétences des administrations et organismes concernés. Suit l'établissement et l'exécution des programmes de vérification. Est informée des résultats des contrôles des irrégularités relevées et des sanctions appliquées par

			les autorités compétentes. S'assure de la cohérence des suites données aux contrôles par les autorités compétentes et vérifie leur exécution.
	<b>Commission nationale des enseignants chercheurs relevant du ministre chargé de l'agriculture.</b>	Décret n° 92-172 du 21 février 1992 (JO du 26 février 1992).	Évaluation scientifique des enseignants-chercheurs du ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche et des affaires rurales. Examen des questions relatives au recrutement et à la carrière des intéressés. Propositions en matière de gestion prospective des corps et emplois des enseignants-chercheurs
	<b>Conseil de gestion du fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale.</b>	Code du travail : art. R. 910-5 et R. 910-6.	Délibère et arrête chaque année les décisions de répartition et de gestion du fonds de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi (actions de formation professionnelle continue et apprentissage, études, insertion, politique contractuelle...).
<b>CNA</b>	<b>Conseil national de l'alimentation.</b>	Décret n° 85-1285 du 27 novembre 1985.	Définition de la politique alimentaire.
<b>CNEA</b>	<b>Conseil national de l'enseignement agricole.</b>	Loi n° 84-579 du 9 juillet 1984, modifiée par la loi n° 84-1285 du 31 décembre 1984.	Consulté sur toutes les questions concernant l'enseignement agricole.
	<b>Conseil national de la formation professionnelle, promotion sociale et emploi et sa commission permanente.</b>	Code du travail : art. L. 910-1, art. L. 910-7, art. L. 910-8, art. L. 910-9.	Avis sur toutes modifications des livres I et IX du Code du travail (apprentissage, formation professionnelle continue).
	<b>Conseil supérieur d'orientation des politiques halieutiques, aquacole et halio-alimentaire.</b>	Article 2 de la loi n° 97-1051 du 18 novembre 1997 d'orientation sur la pêche maritime et les cultures maritimes.	Participe par ses avis à la définition, la coordination, la mise en œuvre et l'évaluation des politiques de gestion de la ressource, d'orientation des structures, de la production, de la transformation et de la commercialisation, d'organisation des marchés, de formation d'emploi, de relations sociales et de recherche.
<b>CSO</b>	<b>Conseil supérieur d'orientation et de coordination de l'économie agricole et alimentaire.</b>	Loi d'orientation agricole n° 99-574 du 9 juillet 1999, article 72 - Article L. 611-1 du Code rural.	Définition, coordination, mise en œuvre et évaluation de la politique d'orientation des productions et d'organisation des marchés.
	<b>Conseil supérieur de l'enseignement supérieur</b>	Art. R. 814-10 à R. 814-14 du Code rural.	Donne son avis sur l'orientation de l'enseignement et le programme de base

	<b>vétérinaire.</b>	Décret n° 78-115 du 27 janvier 1978.	vétérinaire.
<b>CSCA</b>	<b>Conseil supérieur de la coopération agricole.</b>	Art R. 528-1, R. 528-3, R. 528-5, R. 528-6 et R. 528-7 du Code rural.	Assiste le ministre chargé de l'agriculture dans l'orientation et la mise en œuvre de la politique poursuivie en matière de coopération agricole. Exerce un rôle permanent d'étude, de proposition et de conseil et peut être appelé à participer, à titre consultatif, à l'élaboration de la réglementation.
<b>ONEA</b>	<b>Observatoire national de l'enseignement agricole.</b>	Arrêté du 31 juillet 1998	Analyse, synthétise et diffuse des données sur la connaissance, le suivi et l'insertion professionnelle des élèves, des étudiants, des apprentis et des stagiaires de l'enseignement agricole. Produit ou fait produire des études et des recherches sur les relations entre les formations et les besoins d'emplois, ainsi que sur les savoirs et les acquis des apprenants et leur évolution. Formule des propositions et des recommandations sur ses domaines de compétence.

### *Aménagement du territoire et environnement*

<b>SIGLE</b>	<b>INTITULÉ DE L'INSTANCE</b>	<b>TEXTE DE CRÉATION</b>	<b>MISSIONS</b>
<b>CPP</b>	<b>Comité de la prévention et de la précaution.</b>	Arrêté du 30 juillet 1996.	Veille et alerte sur l'ensemble des questions d'environnement susceptibles d'avoir des incidences sur la santé humaine et expertise dans l'évaluation des risques liés à l'environnement sur la santé.
<b>CIPRNM</b>	<b>Comité interministériel de prévention des risques naturels majeurs.</b>	Décret n° 2001-116 du 5 février 2001.	Contribue à définir la politique conduite par le gouvernement en matière de prévention des risques majeurs. Plus particulièrement, il fixe les orientations dans différents domaines (connaissance, surveillance, information préventive).
<b>CIPN</b>	<b>Comité interministériel des parcs nationaux.</b>	Code rural (Art. R. 241-1).	Consultation sur les risques concernant la réglementation générale et la création des parcs nationaux et de leurs éventuelles zones périphériques ainsi que sur l'aménagement de celles-ci.
<b>CNE</b>	<b>Comité national de l'eau.</b>	Loi n° 64-1245 du 16 décembre 1964	Avis au ministre sur des questions ayant trait à la loi du 16 décembre 1964 relative



		(Art. 15) modifiée et décret n° 65-749 du 03 septembre 1965.	au régime de répartition des eaux et à la lutte contre la pollution, et à la loi sur l'eau n° 92-03 du 3 janvier 1992.
<b>CSERV</b>	<b>Comité supérieur d'évaluation des risques volcaniques.</b>	Décret n° 88-208 du 26 février 1988.	Définir les mesures de prévention du risque volcanique sur l'ensemble du territoire, donner un avis au ministère chargé de la sécurité civile sur les mesures indispensables à la sauvegarde des personnes et des biens en cas de menace grave.
<b>CCEE</b>	<b>Commission des comptes et de l'économie de l'environnement.</b>	Décret n° 98-623 du 21 juillet 1998.	Assurer le rassemblement, l'analyse et la publication de données économiques.
	<b>Commission du génie génétique.</b>	Décret n° 89-306 du 11 mai 1989 modifié.	Évaluation des risques présentés par les organismes génétiquement modifiés et propositions de mesures souhaitables pour prévenir les risques.
<b>CFDD</b>	<b>Commission française du développement durable.</b>	Décret n° 93-744 du 29 mars 1993.	Élaboration d'une politique de développement durable faisant suite à la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement
<b>CNDP</b>	<b>Commission nationale du débat public.</b>	Décret n° 96-388 du 10 mai 1996.	Organisation d'un débat public, autour des grandes opérations d'aménagement d'intérêt national de l'État, des collectivités territoriales, de leurs établissements publics et des sociétés d'économie mixte.
<b>CSSPP</b>	<b>Commission supérieure des sites, perspectives et paysages.</b>	Loi du 2 mai 1930 modifiée.	Conseil au ministre en vue de l'élaboration et de l'application sur l'ensemble du territoire d'une politique en matière de protection, conservation et mise en valeur des monuments naturels, sites et paysages urbains et ruraux.
<b>COPRNM</b>	<b>Conseil d'orientation pour la prévention des risques naturels majeurs.</b>	Décret n° 2001-116 du 5 février 2001.	Donne des avis et fait des propositions en matière de prévention des risques naturels.
<b>CNA</b>	<b>Conseil national de l'air.</b>	Décret n° 97-000 du 29 avril 1997 modifié le 18 mars 1998	Concertation, consultation et propositions dans le domaine de la lutte contre la pollution de l'air et l'amélioration de sa qualité.
<b>CNCFS</b>	<b>Conseil national de la chasse et de la faune sauvage.</b>	Code rural (Art. R. 221-1 à R. 221-7).	Conseil au ministre en matière de politique cynégétique, notamment sur les textes réglementaires.

<b>CNPN</b>	<b>Conseil national de la protection de la nature.</b>	Code rural (Art. R. 251-1 à R. 251-21). Décret n° 77-1300 du 25 novembre 1977 modifié.	Avis au ministre chargé de la protection de la nature sur les moyens propres à : préserver et restaurer la diversité de la flore et faune sauvages et des habitats naturels, assurer la protection des espaces naturels et le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent (parcs nationaux, parcs naturels régionaux, réserves naturelles, sites d'importance communautaire), études sur les mesures législatives et réglementaires et les travaux scientifiques afférents à ces objets.
<b>CNB</b>	<b>Conseil national du bruit.</b>	Décret n° 2662 du 6 juillet 2000.	Avis sur les projets de textes législatifs et réglementaires ayant une incidence dans le domaine de la lutte contre le bruit.
<b>CND</b>	<b>Conseil national des déchets.</b>	Décret n° 2001-594 du 5 juillet 2001	Avis pour toutes questions relatives aux déchets, à l'exclusion des déchets radioactifs ; consulté sur les projets de loi relatifs aux déchets, à l'exclusion des déchets radioactifs.
<b>CDGF</b>	<b>Conseil pour le droit des générations futures.</b>	Décret n° 93-298 du 8 mars 1993.	Intégration de l'environnement dans les politiques publiques et cohérence avec les objectifs définis à l'occasion de la conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement.
<b>MIE</b>	<b>Mission interministérielle de l'eau.</b>	Décret n° 87-154 du 27 février 1987 modifié.	Avis au ministre sur les textes législatifs et réglementaires et sur les crédits des différents ministères et organismes intéressés relatifs à l'eau.
	<b>Observatoire de l'eau.</b>	Arrêté interministériel du 21 février 1996.	Analyse, information et expertise sur le prix de l'eau et la qualité des services publics de distribution et de l'assainissement.

### *Culture et communications*

<b>SIGLE</b>	<b>INTITULÉ DE L'INSTANCE</b>	<b>TEXTE DE CRÉATION</b>	<b>MISSIONS</b>
	<b>Conseil des collectivités territoriales pour le développement culturel.</b>	Arrêté du 18 février 2002.	Est chargé d'émettre des avis et des propositions sur toute question relevant du développement culturel mis en œuvre au plan territorial, dans le cadre de partenariats entre le ministère chargé de la culture et les collectivités territoriales.

	<b>Conseil ministériel de la recherche.</b>	Arrêté du 17 janvier 1990.	Avis sur la politique de la recherche du ministère chargé de la culture et des établissements publics qui en relèvent.
<b>CNVPA H</b>	<b>Conseil national des villes et pays d'art et d'histoire.</b>	Arrêté du 5 mai 1995 modifié.	Donne un avis sur les orientations générales de la politique des villes et pays d'art et d'histoire, sur les engagements demandés aux partenaires adhérant à leur réseau, sur l'attribution et retrait du label, sur l'évolution des politiques d'animation patrimoniale.
	<b>Conseil scientifique de la recherche et des études</b>	Arrêté du 12 février 2001.	Est consulté sur les orientations de la délégation aux arts plastiques en matière de recherches et d'études et donne son avis sur la programmation annuelle des crédits correspondants.
	<b>Conseil supérieur des bibliothèques.</b>	Décret n° 89-778 du 23 octobre 1989.	Emettre des avis et des recommandations sur la situation et les questions qui concernent les bibliothèques et les réseaux documentaires
<b>CSPLA</b>	<b>Conseil supérieur de la propriété littéraire et artistique.</b>	Arrêté du 10 juillet 2000.	Est chargé de conseiller le ministre chargé de la culture et de la communication en matière de propriété littéraire et artistique.
	<b>Observatoire des mouvements internationaux d'œuvres d'art.</b>	Lettre de mission du 27 novembre 1990.	Études des mouvements internationaux des œuvres d'art. Liaison entre l'État et les représentants du marché de l'art, réflexion sur l'évolution de la législation en matière de circulation et de protection du patrimoine.

### *Economie, finance et industrie*

<b>SIGLE</b>	<b>INTITULÉ DE L'INSTANCE</b>	<b>TEXTE DE CRÉATION</b>	<b>MISSIONS</b>
<b>AFSSA</b>	<b>Agence française de sécurité sanitaire des aliments.</b>	Loi n° 98-535 du 1er juillet 1998 (Titre III).	Contribuer à assurer la sécurité sanitaire dans le domaine de l'alimentation.
<b>CEAT</b>	<b>Comité de l'énergie atomique.</b>	Décret n° 70-878 du 29 septembre 1970.	Examine les grandes questions liées à l'utilisation de l'énergie atomique
<b>CCR</b>	<b>Commission consultative régionale.</b>	Décret de création n° 90-145 du 15 février 1990.	Définir les objectifs prioritaires des programmes d'animation économique et veiller à leur coordination et leur cohérence.

<b>CCD</b>	<b>Commission consultative départementale.</b>	Décret de création n° 90-145 du 15 février 1990	Définir les objectifs prioritaires des programmes d'animation économique et veiller à leur coordination et leur cohérence.
	<b>Commission des comptes commerciaux de la nation.</b>	Décret n° 63-100 du 8 février 1963 modifié.	Détermination de la valeur ajoutée par le commerce à la production nationale.
	<b>Commission des comptes de la santé.</b>	Arrêté du 19 août 1970.	
	<b>Commission des comptes de l'agriculture de la nation.</b>	Décret n° 64-112 du 6 février 1964.	Étude des comptes économiques de l'agriculture établis par l'INSEE.
	<b>Commission des comptes commerciaux des services.</b>	Décret n° 87-989 du 9 décembre 1987 modifié par le décret n° 91-1105 du 23 octobre 1991	Détermination de la valeur ajoutée par les services à la production nationale.
	<b>Commission des comptes des transports de la nation.</b>	Décret n° 92-918 du 2 septembre 1992 modifié par le décret n° 99-650 du 21 juillet 1999.	
	<b>Commission des comptes du logement.</b>	Décret n° 92-237 du 11 mars 1992.	Détermination du coût du service du logement, description de l'état du parc des logements.
	<b>Commission des comptes du tourisme.</b>	Décret n° 88-487 du 29 avril 1988.	Examen des comptes du tourisme et de son rôle dans l'activité nationale.
	<b>Commission des comptes et de l'économie de l'environnement.</b>	Décret n° 98-623 du 21 juillet 1998.	Assurer le rassemblement, l'analyse et la publication des données et des comptes économiques décrivant les activités et les dépenses de protection et de mise en valeur de l'environnement, les impacts sur l'environnement des activités des différents secteurs économiques, les ressources et le patrimoine naturels.
	<b>Commission économique de la Nation.</b>	Décret n° 99-416 du 26 mai 1999	Comptes de la Nation, prévisions à court terme et politique économique qui y est associée.
	<b>Commission interministérielle de coordination des contrôles relative au Fonds Européens</b>	Décret n° 96-389 du 10 mai 1996	Définit la politique générale et les orientations des contrôles et se prononce sur leur organisation d'ensemble, leur méthodologie et leur intensité dans le respect des compétences des

			administrations et organismes concernés. Suit l'établissement et l'exécution des programmes de vérification. Est informée des résultats des contrôles des irrégularités relevées et des sanctions appliquées par les autorités compétentes. S'assure de la cohérence des suites données aux contrôles par les autorités compétentes et vérifie leur exécution.
	<b>Commission nationale d'évaluation des recherches menées au titre de la loi du 30 décembre 1991 sur la gestion des déchets radioactifs.</b>	Loi n° 91-1381 du 30 décembre 1991.	Évaluation scientifique des recherches menées sur la gestion des déchets radioactifs de haute activité à vie longue.
	<b>Commission permanente de concertation pour l'industrie</b>	Décret n° 96-568 du 25 juin 1996	Formule des propositions au gouvernement pour favoriser le développement de l'activité industrielle et de l'emploi. Etudes d'impact de textes sur la compétitivité industrielle.
	<b>Conseil de la concurrence.</b>	Ordonnance n° 86-1243 du 1er décembre 1986, décret n° 86-1309 du 29 décembre 1986.	Décisions en matière d'entente et abus de position dominante. Contrôle des concentrations à la demande du Gouvernement. Donne des avis sur les questions de concurrence. Consultation obligatoire sur les projets réglementaires intéressant directement la concurrence. Peut être consulté par les commissions parlementaires sur les projets de lois et toute question ayant trait à la concurrence.
	<b>Conseil d'évaluation scientifique des écoles des mines.</b>	Arrêté du 11 mars 1985.	Evaluation de la politique de recherche et orientation des actions de recherche des écoles des mines.
<b>CNOASA</b>	<b>Conseil d'orientation de l'aménagement des structures artisanales.</b>	Décret de création n° 87-731 du 7 septembre 1987.	Organe consultatif examinant les dispositions tendant à soutenir et promouvoir la création, la transmission et le développement des activités artisanales.
<b>CCA</b>	<b>Conseil du crédit à l'artisanat.</b>	Loi n° 73-1193 du 27 décembre 1973 d'orientation du commerce et de l'artisanat article 50	Mission générale d'étude, de réflexion et de proposition sur toutes les questions relatives au financement de l'artisanat.
<b>CNC</b>	<b>Conseil national de la comptabilité.</b>	Décret n° 96-749 du 26 août 1996.	Normalisation comptable en France et son évolution. Coordination et synthèse en ce qui concerne les recherches théoriques et

			méthodologiques de la comptabilité.
	<b>Conseil national de la consommation.</b>	Décret n° 83-462 du 12 juillet 1983.	Concertation entre les organisations de consommateurs et les représentants des professionnels (émission de rapports et d'avis). Consultation sur tous les textes concernant la consommation.
	<b>Conseil national de l'alimentation.</b>	Décret n° 85-1282 du 27 novembre 1985.	Avis sur la définition de la politique alimentaire.
<b>CNIS</b>	<b>Conseil national de l'information statistique.</b>	Décret n° 84-628 du 17 juillet 1984 modifié, portant application de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951 modifiée.	Coordination des enquêtes statistiques publiques.
<b>CNA</b>	<b>Conseil national des assurances.</b>	Loi n° 89-1014 du 31 décembre 1989 (Art. L. 411-1 et suivants du code des assurances).	Compétence pour toutes les questions relatives à l'assurance. Il est notamment saisi, pour avis, de tout projet de loi ou de directive européenne, entrant dans son champ de compétence.
	<b>Conseil national des postes et télécommunications.</b>	Loi du 2 juillet 1990 (art. 37).	Avis sur le secteur des postes et télécommunications.
<b>CSTI</b>	<b>Conseil stratégique des technologies de l'information.</b>	Décret n° 2000-1080 du 7 novembre 2000 portant création du conseil stratégique des technologies de l'information	Le CSTI a pour mission d'éclairer, par la confrontation des points de vue et des analyses, les choix stratégiques du Gouvernement en matière d'innovation, de recherche et de développement dans le domaine des technologies de l'information. Examine les questions qui lui sont soumises par le Premier ministre. Adresse toute proposition concernant son domaine de compétence. Formule des recommandations pour la mise en œuvre et l'évaluation des actions entreprises dans le cadre du programme d'action gouvernemental pour la société de l'information et des programmes communautaires correspondants. Il est consulté sur l'évolution des filières de formation dans les secteurs des technologies de l'information et de l'économie numérique.
<b>CSSIN</b>	<b>Conseil supérieur de la sûreté et de l'information nucléaires.</b>	Décret n° 87-137 du 2 mars 1987.	Organisme consultatif de haut niveau dont la mission s'étend à l'ensemble des questions touchant à la sûreté des installations nucléaires et à l'information

			du public et des médias.
<b>CSEG</b>	<b>Conseil supérieur de l'électricité et du gaz.</b>	Art. 45 de la loi du 8 avril 1946. Décret n° 46-1100 du 17 mai 1946 modifié. Art. 53 de la loi n° 2000-108 du 10 février 2000.	Avis sur les textes intéressant le gaz et l'électricité. Instance d'arbitrage des différends pouvant surgir entre les distributeurs visés à l'art. 23 de la loi du 8 avril 1946 et les autorités concédantes
	<b>Conseil supérieur du pétrole.</b>	Décret n° 76-35 du 8 janvier 1976.	Avis sur les questions relatives à la satisfaction des besoins nationaux en produits pétroliers et sur les projets de textes législatifs et réglementaires intéressant la politique générale en matière de pétrole.
	<b>Haut conseil des écoles des mines.</b>	Arrêté du 16 mars 1992.	Emet un avis sur le développement des actions de recherche d'enseignement et de formation.
	<b>Haut conseil du secteur public.</b>	Loi de nationalisations du 11 février 1982	Chargé de suivre l'évolution du secteur public, sa gestion et ses activités et de faire toutes propositions utiles dans un rapport publié dans les deux ans.

### *Education nationale*

<b>SIGLE</b>	<b>INTITULÉ DE L'INSTANCE</b>	<b>TEXTE DE CRÉATION</b>	<b>MISSIONS</b>
	<b>Comité de l'édition pour l'éducation nationale.</b>	Décret n° 2000-722 du 25 juillet 2000.	Est consulté sur des questions liées à l'édition publique et privée sur tous supports destinés au service public de l'éducation nationale. Formule des propositions en ce qui concerne l'édition publique au sein de l'éducation nationale, en particulier pour le centre national de documentation pédagogique et les centres régionaux de documentation pédagogiques.
	<b>Comité national de l'innovation pour la réussite scolaire.</b>	Arrêté du 4 octobre 2000.	Formule les orientations du ministère de l'Éducation nationale en matière d'innovation. Identifie, impulse et évalue des pratiques innovantes en vue d'améliorer la réussite scolaire. Met en place des moyens d'accompagnement répondant aux besoins des innovateurs du terrain. Remet au ministère de l'Éducation nationale un rapport annuel sur ses travaux.

<b>CPU</b>	<b>Conférence des présidents d'universités.</b>	Loi n° 68-978 du 12 novembre 1968. Décret n° 71-147 du 24 février 1971.	Étudie toutes questions relatives aux universités et EPSCP relevant de l'éducation nationale, présente des vœux et des projets au ministre. La CPU donne également son avis sur toutes les questions qui lui sont soumises par le ministre.
<b>CNESER</b>	<b>Conseil national de l'enseignement supérieur et de la recherche.</b>	Loi n° 84-52 du 26 janvier 1984. Décret n° 89-1 du 2 janvier 1989.	Attributions consultatives sur toutes questions relatives aux missions confiées aux établissements publics scientifiques, culturels et professionnels. Attributions disciplinaires à l'égard des enseignants-chercheurs, enseignants ou usagers de l'enseignement supérieur.
	<b>Conseil national des programmes.</b>	Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 et décret n° 90-179 du 23 février 1990.	Avis et propositions sur la conception générale des enseignements, les grands objectifs à atteindre, l'adéquation des programmes et des champs disciplinaires à ces objectifs et leur adaptation au développement des connaissances. Veille à la continuité éducative entre l'enseignement scolaire et supérieur et concourt à l'harmonisation des formations.
	<b>Conseil supérieur de l'éducation.</b>	Loi n° 89-486 du 10 juillet 1989 modifiée par la loi n° 91-1285 du 21 décembre 1991 et décret n° 90-468 du 7 juin 1990 modifié.	Avis sur les objectifs et le fonctionnement du service public de l'éducation, sur les règlements relatifs aux programmes, aux examens, à la délivrance des diplômes et à la scolarité. Avis sur les questions intéressant les établissements privés et les personnels des établissements d'enseignement privé sous contrat. Compétence en matière contentieuse et disciplinaire.
	<b>Haut conseil de l'évaluation de l'école.</b>	Décret n° 2000 du 27 octobre 2000.	Donne un avis sur le programme annuel des évaluations produites et diffusées par le ministère de l'Éducation nationale. Se prononce sur les méthodologies utilisées dans le cadre de ces évaluations. Expertise les évaluations externes du système éducatif. A pour mission de proposer l'élaboration d'outils nécessaires à l'évaluation du système éducatif afin de favoriser le débat public sur l'éducation. Etablit le rapport annuel sur l'état de l'évaluation du système éducatif et sur l'impact des recommandations de ses précédents rapports.
	<b>Observatoire national de</b>	Arrêté du 3 avril 2001	Analyse des pratiques pédagogiques dans le



	<b>la lecture.</b>	qui créé cette instance auprès du Ministre de l'Éducation nationale.	domaine de l'apprentissage et du perfectionnement de la lecture, collecte et exploitation des données scientifiques disponibles en la matière. Formule des propositions pour améliorer la formation initiale et continue des enseignants au titre de l'apprentissage et du perfectionnement de la lecture et pour résorber les phénomènes d'illettrisme.
--	--------------------	--	--

### *Emploi et solidarité*

<b>SIGLE</b>	<b>INTITULÉ DE L'INSTANCE</b>	<b>TEXTE DE CRÉATION</b>	<b>MISSIONS</b>
<b>CCES</b>	<b>Comité consultatif de l'économie sociale.</b>	Décret n° 81-1125 du 15 décembre 1981.	Le comité permet une concertation permanente des acteurs de l'économie sociale avec les pouvoirs publics. Il est un lieu de réflexion de prospective permettant d'éclairer les pouvoirs publics notamment grâce aux conclusions de groupes de travail constitués en tant que de besoin sur l'évolution de l'économie sociale, et son adaptation aux changements.
<b>CLCBE</b>	<b>Comité de liaison des comités de bassin d'emploi.</b>	Statut : instance consultative créée par le décret n° 92-83 du 20 janvier 1992.	Animation du réseau des comités de bassin d'emploi, réflexions et propositions en matière de développement économique local, lieu d'échange d'expériences, développement du partenariat entre l'État et les acteurs du développement local.
<b>CEPS</b>	<b>Comité économique des produits de santé.</b>	Loi n° 96.452 du 28 mai 1996, loi de financement de la sécurité sociale du 30 décembre 1999, article 32 modifiant L 162.173 du code de la sécurité sociale. Décret n° 2001-157 du 26 mars 2001.	Fixation du prix de médicaments et dispositifs médicaux et autres produits de santé. Régulation des dépenses de médicaments et des dispositifs.
<b>CCPR</b>	<b>Comité national de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue.</b>	Statut : instance tripartite (État, élus des conseils régionaux, organisations syndicales et professionnelles), placée auprès du Premier ministre, créée	Chargée de veiller à la cohérence des actions entreprises par l'État et par les régions dans le domaine de la formation professionnelle. Rôle amplifié par la loi quinquennale sur l'emploi : évaluation des politiques régionales d'apprentissage et de formation professionnelle initiale et continue, recommandations de mesures

		par l'art. 84 modifié de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État.	propres à améliorer les résultats des politiques régionales.
	<b>Comité national de l'organisation sanitaire et sociale.</b>	Loi du 31 juillet 1991 – Art. L 712-6 du CSP (décret d'application n° 91-1410 du 31 décembre 1991).	<p>Avis sur la carte sanitaire et le schéma d'organisation sanitaire lorsque la carte ou ce schéma est national ou interrégional.</p> <p>Avis sur les indices nationaux de besoins.</p> <p>Avis sur les conditions techniques de fonctionnement des établissements et installations et activités au sein desdits établissements.</p> <p>Avis sur les demandes d'autorisation et de renouvellement d'autorisation lorsque la décision relève de la compétence du ministre chargé de la santé.</p> <p>Avis sur les projets de contrat de concession de service public hospitalier.</p> <p>Avis sur les recours hiérarchiques formés auprès du ministre.</p> <p>Avis sur les décisions de suspension ou de retrait d'autorisation.</p> <p>Avis sur les demandes d'admission à participer au service public hospitalier ainsi que les décisions mettant fin d'office à cette participation.</p>

<b>CNCG</b>	<b>Comité national de la coordination gérontologique.</b>	Article L 113-2 du code de l'action sociale et des familles. Loi n° 2001-647 du 20 juillet 2001. Article 2-VI. Décret n° 2001-1086 du 20 novembre 2001.	Suivre la mise en œuvre des conventions de coordination prévues à l'article 113-2 du CASF. Evaluer le développement quantitatif et qualitatif du dispositif d'allocation personnalisée d'autonomie au terme des deux ans d'application (mission visée à l'article 2-VI de la loi du 20 juillet 2001). Exercer, en tant que de besoin, une fonction de médiation pour la conclusion de ces conventions. Publier avant l'examen par le Parlement du projet de loi de financement de la sécurité sociale, un rapport annuel comprenant un bilan de l'application de la loi.
<b>CNSS</b>	<b>Comité national de la sécurité sanitaire.</b>	Loi n° 2001 du 9 mai 2001.	Le CNSS est chargé « d'analyser les événements susceptibles d'affecter la santé de la population, de confronter les informations disponibles et de s'assurer de la coordination des interventions des services de l'État des établissements publics placés sous sa tutelle, notamment pour la gestion, le suivi et la communication des crises sanitaires ».
	<b>Comité national de pilotage du programme de dépistage systématique du cancer du sein.</b>	Arrêté du 13 mai 1994.	Définir les objectifs en matière de dépistage systématique, orienter la politique de dépistage, soutenir l'action des départements et évaluer l'action entreprise.
<b>CNRPA</b>	<b>Comité national des retraités et des personnes âgées.</b>	Décret n° 82-697 du 4 août 1982, instituant le CNRPA a été modifié par les décrets n° 88-160 du 17 février 1988, n° 95-524 du 4 mai 1995 et n° 98-645 du 22 juillet 1998.	Assurer la participation des retraités et des personnes âgées à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique de solidarité nationale les concernant.
	<b>Comité stratégique du programme national nutrition santé.</b>	Arrêté du 31 mai 2001.	Donner un avis sur les orientations et les actions à développer en cohérence avec les objectifs du programme national nutrition santé, de coordonner et d'évaluer la mise en œuvre de ce programme.
<b>COTSAM</b>	<b>Commission de transparence de l'assurance maladie.</b>	Loi de financement de la sécurité sociale pour 1999, art. D 161.13.5.	Recueil et traitement des informations statistiques produites par l'assurance maladie. Veiller à la qualité de ces statistiques.
<b>CCSS</b>	<b>Commission des comptes</b>	Décret n° 79-237 du	Comptes de la sécurité sociale,

	<b>de la sécurité sociale.</b>	22 mars 1979 (création). Décret n° 87-441 du 23 juin 1987.	établissement d'un rapport transmis au gouvernement en vue de sa présentation au Parlement.
	<b>Commission nationale des études de biologie médicale.</b>	Décret n° 91-136 du 31 janvier 1991.	Donner un avis sur le nombre souhaité de spécialistes à former compte tenu de la démographie médicale et pharmaceutique.
	<b>Commission nationale des études médicales.</b>	Décret n° 91-136 du 31 janvier 1991.	Donner un avis sur le nombre souhaité de spécialistes à former compte tenu de la démographie médicale et pharmaceutique.
	<b>Commission nationale des études pharmaceutiques.</b>	Décret n° 91-134 du 31 janvier 1991.	Donner un avis sur le nombre souhaité de spécialistes à former compte tenu de la démographie médicale et pharmaceutique.
	<b>Commission permanente du conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi.</b>	Statut : le conseil national est une instance consultative créée par l'article L. 910-1. En son sein a été créée la commission permanente par l'art. R. 910-9.	Missions de la Commission permanente : - FPPS : usage de consultation sur l'ensemble du champ et consultation de droit sur les aides financières accordées aux stagiaires de la formation professionnelle (L961-3, L961-9 et L961-12). - Apprentissage : consultation de droit prévue au L119-4 du Code du travail. En moyenne 10 réunions par an.
<b>CNS</b>	<b>Conférence nationale de santé.</b>	Articles L. 1411-1-1 et L. 1411-1-2 du code de la santé publique issus de la loi n° 2002-203 du 4 mars 2002.	Analyser les données relatives à la situation sanitaire de la population ainsi que l'évolution des besoins de celle-ci. Donner un avis au gouvernement sur le rapport annuel prévu à l'article L. 1411-1 ainsi que sur toute autre question qu'il lui soumet et formuler des propositions en vue d'améliorer le fonctionnement du système de santé. Elaborer sur la base de rapports établis par les conseils régionaux de santé, un rapport annuel adressé au ministre de la santé et rendu public, sur le respect des droits des usagers du système de santé. Organiser ou contribuer à l'organisation de débats publics permettant l'expression des citoyens sur des questions de santé ou d'éthique médicale.
<b>FFPPS</b>	<b>Conseil de gestion du Fonds de la Formation Professionnelle et de la Promotion Sociale (FFPPS).</b>	Article R. 910-5 du code du Travail.	Il arrête la répartition des crédits du FFPPS, constitués d'un chapitre de fonctionnement (chapitre 43-03) et d'un chapitre d'investissement (chapitre 66-00). Il se prononce sur les grandes orientations du Fonds. Il examine les dossiers à caractère innovant

			ou expérimental.
	<b>Conseil de tutelle de l'AP-HP.</b>	Article L. 6147-1 et R. 716-3-33 III du CSP.	Examen du projet d'établissement, du contrat d'objectif et de moyens, du projet de budget primitif, des décisions, modifications et du compte administratif.
<b>CNCPH</b>	<b>Conseil national consultatif des personnes handicapées.</b>	Article L. 146-1 du code de l'action sociale et des familles (loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002).	Assurer la participation des personnes handicapées à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques les concernant. Avis sur projet, programme ou étude concernant les personnes handicapées. Propositions aux ministres sur des questions relatives à la politique du handicap. Chargé d'évaluer la situation matérielle, financière et morale des personnes handicapées.
<b>CNIAE</b>	<b>Conseil national de l'insertion par l'activité économique.</b>	Loi n° 91-1 du 3 janvier 1991 (art. 9). Décret n° 91-422 du 7 mai 1991 modifié	Conseille le Gouvernement pour l'amélioration des politiques relatives à l'insertion par l'activité économique.
<b>CNML</b>	<b>Conseil national des missions locales.</b>	Loi n° 89-906 du 19 décembre 1989 favorisant le retour à l'emploi et la lutte contre l'exclusion professionnelle (art. 8 alinéa 3). Décret n° 90-433 du 25 mai 1990 relatif au CNML modifié par décret n° 93-885 du 6 juillet 1993.	Rendre des avis sur un bilan général d'activités concernant les jeunes en difficulté. Formuler des propositions sur les orientations du programme national d'animation et d'évaluation du réseau des missions locales.
<b>CNC</b>	<b>Conseil national du cancer.</b>	Arrêté du 30 avril 2002.	Donner un avis sur les orientations stratégiques de lutte contre le cancer et sur la coordination des actions de prévention, de dépistage, des soins et de la recherche.
	<b>Conseil national du sida.</b>	Décret n° 89-83 du 8 février 1989.	Donner un avis sur l'ensemble des problèmes posés à la société par le VIH et faire au Gouvernement toute proposition utile.
<b>CNIPI</b>	<b>Conseil national pour l'intégration des populations immigrées.</b>	Décret n° 93-290 du 5 mars 1993 instituant un conseil national pour l'intégration des populations immigrées modifié par le décret	Le conseil peut être consulté par le ministre sur les questions posées par l'accueil et l'intégration des populations immigrées, notamment celles relatives aux conditions de vie, à l'habitat, au travail, à l'emploi, à l'éducation, à la formation et

		n° 96-240 du 19 mars 1996.	aux actions sociales et culturelles. Il formule des propositions sur ces questions.
<b>CSHP</b>	<b>Conseil supérieur d'hygiène publique de France.</b>	Décret n° 97-293 du 27 mars 1997.	Instance consultative à caractère scientifique et technique placée auprès du ministre chargé de la santé et compétente dans le domaine de la santé publique. Le conseil est chargé d'émettre des avis ou recommandations et d'exercer des missions d'expertise en particulier en matière de prévision, d'évaluation et de gestion des risques pour la santé de l'homme. Il comprend 4 sections.
<b>CSA</b>	<b>Conseil supérieur de l'adoption.</b>	Article L. 148-1 du code de l'action sociale et des familles issu de l'article 12 de la loi n° 2002-93 du 22 janvier 2002 (texte codifiant le CSA et abrogeant les précédents). Décret n° 2002-473 du 8 avril 2002 relatif au conseil supérieur de l'adoption.	Avis, information, propositions sur les questions relatives à l'adoption.
<b>CSAS</b>	<b>Conseil supérieur de l'aide sociale.</b>	Article 199 du CFAS.	Étude et examen de toutes les questions soumises par le ministre et relatives à l'organisation, au fonctionnement et au développement de l'aide sociale.
<b>CSEP</b>	<b>Conseil supérieur de l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes.</b>	Décret n° 84-136 du 22 février 1984.	Le CSEP est consulté sur les projets de loi et de décret ayant pour objet d'assurer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes ainsi que sur les textes relatifs à des conditions particulières de travail propre à l'un ou l'autre sexe. Il peut procéder à des études et des recherches, susciter ou favoriser des initiatives et faire des propositions tendant à améliorer l'égalité professionnelle entre les femmes et les hommes. PLF 2003 Liste des commissions et instances
<b>CSIS</b>	<b>Conseil supérieur de l'information sexuelle, de la régulation des naissances et de l'éducation familiale.</b>	Chapitre II (articles L. 2312-1 à L 21316-6) du titre 1er du livre III du code de la santé publique.	Le CSIS assure la liaison entre les associations et organismes qui contribuent aux missions d'information et d'éducation sur les problèmes de la vie et dont il soutient et coordonne les actions dans le respect des convictions de chacun. Il effectue, fait effectuer et centralise les

			<p>études et recherches en matière d'information sexuelle, de régulation des naissances, d'éducation familiale, de formation et de perfectionnement, d'éducateurs qualifiés. Cette documentation est mise à disposition des associations et organismes intéressés. Il propose aux pouvoirs publics les mesures à prendre en vue de : favoriser l'information des jeunes et des adultes sur les problèmes de l'éducation familiale et sexuelle, de la régulation des naissances, de l'adoption et de la responsabilité des couples ; promouvoir l'éducation sexuelle des jeunes dans le respect des droits de leurs parents ; soutenir et promouvoir des actions de formation et de perfectionnement d'éducation qualifiée en ces matières.</p>
<b>CSC</b>	<b>Conseil supérieur de la coopération.</b>	Décret n° 76-356 du 20 avril 1976 relatif au Conseil supérieur de la coopération modifié par le décret n° 97-228 du 11 mars 1997.	Le Conseil supérieur de la coopération, auprès du premier ministre, est chargé d'étudier et de suivre l'ensemble des questions intéressant la coopération, de donner son avis sur les textes législatifs ou réglementaires qui lui sont soumis, de proposer toutes mesures utiles pour faciliter le développement des différents organismes coopératifs. Il établit chaque année un rapport d'ensemble sur la coopération et son évolution.
<b>CSFPH</b>	<b>Conseil supérieur de la fonction publique hospitalière.</b>	Loi n° 86-33 du 9 janvier 1986. Art. 11 (complété par le décret n° 88-981 du 13 octobre 1988).	Examen des projets de loi et de décret relatifs à la situation des personnels non médicaux des établissements hospitaliers, sociaux et médico-sociaux publics. Examen des recours sur sanctions disciplinaires et licenciements.
	<b>Conseil supérieur de la participation.</b>	Institué par la loi n°94-640 du 25 juillet 1994 et régi par le décret n° 95-378 du 11 avril 1995 relatif au Conseil supérieur de la participation et modifiant le code du travail (2e partie : décrets en Conseil d'état).	Le Conseil a pour missions : d'observer les conditions de mise en œuvre de la participation ; de contribuer à la connaissance statistique de la participation ; de rassembler et de mettre à la disposition des salariés et des entreprises qui en font la demande, les informations disponibles sur les modalités d'application de la participation ; d'apporter son concours aux initiatives prises par les entreprises pour développer la participation à la gestion et la participation financière des salariés ; de formuler des recommandations de nature à favoriser le développement de la participation et à

			<p>renforcer les moyens d'une meilleure connaissance des pratiques de la participation.</p> <p>Le Conseil établit un rapport annuel sur l'intéressement, la participation des salariés aux résultats de l'entreprise, les plans d'épargne d'entreprise et sur les négociations salariales ; le rapport est remis au Premier ministre et au Parlement. Il est rendu public.</p>
	<b>Conseil supérieur de la Prud'homie.</b>	Décret n° 84-360 du 10 mai 1984	<p>Le Conseil supérieur de la prud'homie est appelé à formuler des avis et suggestions ainsi qu'à effectuer des études sur l'organisation et le fonctionnement des conseils de prud'hommes. Il donne également des avis sur les élections prud'homales, le statut et la formation des conseillers prud'hommes. Il propose à cet effet toutes mesures utiles au garde des sceaux, ministre de la justice et au ministre chargé du travail. Il est consulté sur les projets de loi et de règlement relatifs à l'institution, la compétence, l'organisation et le fonctionnement des conseils de prud'hommes, à l'élection, au statut et à la formation des conseillers de prud'hommes ainsi qu'à la procédure suivie devant les conseils de prud'hommes. Il est en outre consulté sur les décrets pris en application de l'article L. 511-3. Il peut être saisi pour avis par le garde des sceaux, ministre de la justice et par le ministre chargé du travail de toutes questions entrant dans sa compétence.</p>
<b>CSH</b>	<b>Conseil supérieur des hôpitaux.</b>	Décret n° 58-1202 du 11 décembre 1958.	<p>Avis sur les problèmes généraux et les textes concernant l'organisation hospitalière et le fonctionnement administratif, financier et médical des établissements hospitaliers publics. Avis sur les questions relatives au statut des différentes catégories du personnel médical des établissements hospitaliers publics.</p>
<b>CSTS</b>	<b>Conseil supérieur du travail social.</b>	Décret n° 84-830 du 17 juillet 1984 modifié par le décret n° 99-364 du 11 mai 1999 relatif au conseil supérieur du travail social. Arrêté du 11 janvier 1993 relatif à la	<p>Ce conseil est chargé de donner un avis et de rédiger des rapports sur les questions qui lui sont soumises par le ministre en ce qui concerne les problèmes touchant la formation, l'exercice professionnel (à l'exclusion des points relatifs à la négociation ou à l'application des conventions collectives</p>



		composition et aux modalités de fonctionnement du conseil supérieur du travail social.	dans le secteur social) et les relations internationales dans le domaine du travail social. Il approuve le schéma national des formations sociales.
<b>GPLI</b>	<b>Groupe permanent de lutte contre l'illettrisme.</b>	Statut : créé en 1984 sur décision du Conseil des ministres et placé auprès du ministre du travail et des affaires sociales.	En association avec de nombreux partenaires publics et privés, le GPLI anime la politique nationale de lutte contre l'illettrisme et s'appuie sur un secrétariat général et sur un réseau de correspondants régionaux et départementaux désignés par les préfets. Son comité d'organisation, réunissant divers partenaires institutionnels et associatifs, définit ses axes de travail et les moyens à mettre en œuvre.
	<b>Haut comité du thermalisme et du climatisme.</b>	Décret n° 83-371 du 4 mai 1983 modifié par le décret n° 88-150 du 15 février 1988.	Mission de réflexion sur le thermalisme, le climatisme et les soins en milieu marin, consulté en particulier sur les conditions techniques des cures thermales, les indications thérapeutiques et les pratiques médicales complémentaires en milieu thermal, l'évolution médicale, la recherche et l'enseignement, le classement des stations hydrominérales et climatiques.
<b>HCS</b>	<b>Haut conseil de la santé.</b>	Article L. 1411-1-3 et L. 1411-1-4 du code de la santé publique issus de la loi n° 2002-203 du 4 mars 2002.	Contribuer à la définition des priorités pluriannuelles de santé publique, notamment en apportant son concours au gouvernement et en formulant toute recommandation qu'il juge nécessaire en vue d'améliorer les politiques de santé. Evaluer, par l'intermédiaire d'un rapport remis au parlement avant le 15 avril de chaque année, l'application de ces priorités.

<b>HCPF</b>	<b>Haut conseil de la population et de la famille. Le HCPF est placé auprès du Président de la République, le directeur de la population et des migrations au ministère des affaires sociales, du travail et de la solidarité, assure le secrétariat général de cette instance.</b>	Décret n° 85-1125 du 23 octobre 1985 instituant un Haut conseil de la population et de la famille.	Le Haut conseil est chargé d'éclairer le Président de la République et le Gouvernement sur les problèmes démographiques et leurs conséquences à moyen et à long terme ainsi que sur les questions relatives à la famille. Il formule des avis et étudie toutes questions d'ordre économique, social ou culturel susceptibles d'avoir une incidence démographique, en particulier dans les domaines de la fécondité, du vieillissement de la population et des mouvements migratoires. De plus, la loi n° 94-629 du 25 juillet 1994 relative à la famille (art. 39) prévoit que le Haut Conseil est obligatoirement consulté sur les programmes destinés aux enfants lors de l'élaboration du cahier des charges des sociétés nationales de programmes de télévision.
-------------	---	--	--

### *Equipelement, transports et logement*

<b>SIGLE</b>	<b>INTITULÉ DE L'INSTANCE</b>	<b>TEXTE DE CRÉATION</b>	<b>MISSIONS</b>
	<b>Comité ministériel pour l'emploi.</b>	Arrêté du 5 septembre 1997.	Conduire les réflexions, favoriser les initiatives, proposer toutes mesures susceptibles de développer l'emploi dans les domaines de compétence du ministère.
<b>CCS</b>	<b>Commission de coordination statistique dans le domaine de l'urbanisme, de l'équipement, du logement et des transports.</b>	Loi du 7 juin 1951 – Arrêté du 20 mai 1996.	Préparer le programme d'information statistique et suivre son exécution.
<b>CCTN</b>	<b>Commission des comptes des transports de la nation.</b>	Décret n° 92-918 du 2 septembre 1992 et arrêté du 5 mars 1997 modifiés le 21 juillet 1999.	Analyser et publier les données relatives aux activités de production de transports, ainsi qu'à l'utilisation de ces services par les agents économiques. Evaluer les coûts des différents modes de transport et la participation des pouvoirs publics au financement de ces activités.
<b>CCL</b>	<b>Commission des comptes du logement.</b>	Décret n° 92-237 du 11 mars 1992 et arrêté du 7 octobre 1998.	Déterminer le coût du service logement, le montant et le mode de financement des acquisitions et constructions de logements. Evaluer l'état du parc de logement en France.

	<b>Conseil de l'évaluation du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.</b>	Arrêté du 17 novembre 2000	Il propose, chaque année, le programme ministériel d'évaluation au ministre pour l'année suivante. Elabore un rapport au ministre sur le développement qualitatif et quantitatif de l'évaluation au METLTM.
	<b>Conseil national des politiques de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale.</b>	Article 43.1 de la loi du 1er décembre 1988 instituant le RMI et décret n° 99-216 du 22 mars 1999.	Il assiste de ses avis le gouvernement sur toutes les questions relatives à la pauvreté et à l'exclusion sociale. Il assure une concertation entre les pouvoirs publics et les associations, organisations et personnalités qui agissent dans ces domaines.
<b>CNT</b>	<b>Conseil national des transports.</b>	Créé dans un premier temps par le décret n° 47-1684 du 3 septembre 1947, puis dans un second temps, suite à une suppression, il a été recréé par le décret n° 84-139 du 24 février 1984 et modifié par les décrets n° 85-908 du 9 août 1985 et n° 87-311 du 4 mai 1987.	Fournir des avis au ministre sur les questions pour lesquelles sa consultation est requise par les lois et règlements. Il peut en outre être consulté par le ministre chargé des transports sur toutes les questions relatives à l'élaboration et à la mise en œuvre de la politique des transports dans le domaine de compétence de l'État, et notamment sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du système de transports et des divers modes qui le composent. Il peut également être consulté sur les questions relatives aux transports internationaux, notamment européens.
<b>CNT</b>	<b>Conseil national du tourisme.</b>	Décret n° 86-201 du 11 février 1986 portant création du conseil national du tourisme.	Instance de réflexion, de concertation et de prospective, il émet des avis sur toutes les questions concernant le tourisme à la demande du ministre ou des membres du CNT ainsi que des suggestions, propositions ou recommandations. Il est consulté sur les projets de textes législatifs ou réglementaires ayant une incidence sur le tourisme.
<b>CSAM</b>	<b>Conseil supérieur de l'aviation marchande.</b>	Créé par le décret n° 51-876 du 9 juillet 1951 et modifié par un décret de 1956 et 1985.	Fournir des avis au ministre sur les affaires pour lesquelles sa consultation est requise en application du code de l'aviation civile, notamment pour ce qui concerne l'examen des licences d'exploitation de transporteur aérien et des autorisations d'exploitation des lignes aériennes vers des destinations extra-communautaires.
<b>CSINA</b>	<b>Conseil supérieur de l'infrastructure et de la navigation aérienne.</b>	Créé dans un premier temps le 18 octobre 1945 sous le nom de conseil supérieur des travaux de l'air, il a pris le nom de conseil	À la demande du ministre, il a pour mission : d'examiner les textes de lois, règlements et instructions concernant l'équipement des bases aériennes de France et de l'union française ; d'harmoniser les doctrines en matière de navigation, de contrôle de la

		supérieur de l'infrastructure et de la navigation aériennes par le décret n° 48-1812 du 29 novembre 1948 et a été modifié depuis par le décret n° 96-845 du 19 septembre 1996.	circulation et d'infrastructures aériennes ; de tenir à jour un plan d'équipement pour les territoires de la métropole et de l'union française ; de coordonner les programmes d'études des matériels et des équipements concernant la navigation et l'infrastructure aériennes ; de suivre la réalisation des programmes d'installation et d'équipement ainsi que les conditions de leur mise en œuvre. Par ailleurs, à la demande du président du conseil (état-major de la défense nationale) : d'étudier l'incidence des besoins de la défense nationale dans les domaines précisés ci-dessus et de proposer les mesures à prendre pour les satisfaire.
<b>CSM</b>	<b>Conseil supérieur de la météorologie.</b>	Créé par le décret n° 48-1209 du 19 juillet 1948, il fut réorganisé par le décret n° 66-28 du 6 janvier 1966 et plus récemment par le décret n° 91- 1209 du 29 novembre 1991.	Évaluer les services fournis par la météorologie à des utilisateurs ; formuler des vœux ou des recommandations ; proposer les moyens à mettre en œuvre pour répondre aux besoins nouveaux aperçus ; émettre des propositions relatives à l'origine des financements correspondants ; suivre l'évolution des actions menées.
<b>CSSPF</b>	<b>Conseil supérieur du service public ferroviaire.</b>	Décret n° 99-221 du 19 mars 1999.	Veiller au développement et à l'évolution équilibrée du secteur ferroviaire, à l'unicité du service public ferroviaire, à la cohérence dans la mise en œuvre de ces orientations par les établissements publics RFF et SNCF.
<b>ONISR</b>	<b>Observatoire national interministériel de la sécurité routière.</b>	Décret n° 93-1221 du 8 novembre 1993.	Assurer la collecte et la diffusion des informations nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre de la politique de sécurité routière.

### *Intérieur et décentralisation*

<b>SIGLE</b>	<b>INTITULÉ DE L'INSTANCE</b>	<b>TEXTE DE CRÉATION</b>	<b>MISSIONS</b>
<b>CFL</b>	<b>Comité des finances locales.</b>	Art. L 1211-1 du code général des collectivités territoriales.	Répartition de la dotation globale de fonctionnement (DGF), du produit des amendes de police, de la dotation spéciale instituteurs (DSI) et de la dotation globale d'équipement (DGE). Consultation par le gouvernement sur les textes à caractère financier concernant les collectivités locales (obligatoire pour les décrets). Rapports au gouvernement.
<b>CNFEL</b>	<b>Conseil national de la formation des élus locaux.</b>	Art. L 1221-1 du code général des collectivités territoriales.	Définir les orientations générales de la formation des élus locaux. Donner un avis préalable sur les demandes d'agrément.

### *Jeunesse et sports*

<b>SIGLE</b>	<b>INTITULÉ DE L'INSTANCE</b>	<b>TEXTE DE CRÉATION</b>	<b>MISSIONS</b>
<b>CIJ</b>	<b>Comité Interministériel de la Jeunesse</b>	Décret du 30 avril 1982.	Proposer toutes mesures propres à améliorer les conditions de vie des jeunes.
	<b>Conseil de la jeunesse et conseils départementaux.</b>	Arrêté du 7 janvier 1998.	Avis et propositions sur toutes les questions relatives à la jeunesse.
	<b>Conseil du fonds national pour les développements du sport.</b>	Arrêté du 13 mars 1979 modifié.	Avis sur les principes de répartition et les orientations du FNDS.
	<b>Conseil national de la recherche et de la technologie</b>	Article 34 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 et décret n° 86-354 du 5 mars 1986.	Promotion de la recherche fondamentale et appliquée dans le domaine des activités physiques et sportives.
<b>CNAPS</b>	<b>Conseil national des activités physiques et sportives.</b>	Article 33 de la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 et décret n° 2001-252 du 22 mars 2001	Organisation et promotion des activités physiques et sportives. Le CNAPS comprend en son sein un observatoire des activités physiques, des pratiques sportives et des métiers du sport, un comité national de la recherche et de la technologie en activités physiques et sportives et un comité national des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de pleine nature.

### *Justice*

SIGLE	INTITULÉ DE L'INSTANCE	TEXTE DE CRÉATION	MISSIONS
	<b>Conseil de la statistique et des études.</b>	Arrêté du 11 mars 1994.	<p>Propose au Garde des sceaux, ministre de la justice, la définition et l'actualisation d'une stratégie statistique du ministère de la justice, de nature à assurer la cohérence du dispositif statistique de production, de diffusion et d'utilisation des données collectées par l'ensemble des services relevant du Garde des Sceaux. Délibère et donne son avis sur les axes de développement des travaux statistiques et d'études à entreprendre en fonction des besoins à satisfaire.</p> <p>Est consulté sur toute question intéressant le ministère de la justice dans l'application de la loi du 7 juin 1951 susvisée et notamment dans les travaux du Conseil national de l'information statistique.</p>
	<b>Mission de recherche droit et justice (GIP).</b>	Arrêté du 11 février 1994.	<p>Définir, animer, évaluer et coordonner les programmes de recherche sur la justice. Identifier et soutenir les équipes susceptibles de jouer un rôle important dans ce champ d'activité.</p> <p>Coordonner l'activité des organismes de recherche travaillant sur ce thème et suivre l'application des conventions passées avec ces derniers par le groupement.</p> <p>Favoriser les échanges entre les professionnels, les universitaires et les chercheurs sur différents thèmes de recherche.</p> <p>Tenir à jour une information permanente sur les différents programmes de recherche intéressant la justice et sur leur état d'avancement.</p> <p>Organiser la valorisation de la recherche notamment auprès des écoles et organismes de formation intéressant la justice. Développer la coopération internationale dans ce domaine.</p>

**PLACER L'ÉVALUATION  
DES POLITIQUES PUBLIQUES  
AU CŒUR DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT**

**Joël BOURDIN**

**Pierre ANDRÉ**

**Jean-Pierre PLANCADE**

**Sénateurs**

**Délégation du Sénat pour la Planification**

# PLACER L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES AU CŒUR DE LA RÉFORME DE L'ÉTAT

L'évaluation représente plus qu'un **instrument** au service d'une **gestion publique plus performante**. C'est une **démarche politique** qui permettra de renouveler les modes de gouvernance de notre pays, si elle est réellement indépendante, pluraliste, transparente et efficace.

Malgré l'importance qui lui est reconnue dans les discours sur la réforme de l'Etat, l'évaluation est aujourd'hui peu développée en France. **Elle applique en effet des logiques qui bousculent notre système politique et administratif**. De plus, les moyens mis en œuvre ne sont pas à la hauteur des enjeux.

La délégation sénatoriale préconise des solutions pragmatiques pour redresser le bilan de l'évaluation. Parmi les mesures explorées, le rapport propose une réforme en profondeur du positionnement institutionnel de l'évaluation afin qu'elle trouve enfin le cadre permettant de développer une évaluation dynamique et pleinement démocratique.