L'évaluation des politiques publiques : qui et comment ?

Stéphane Gregoir

Dans Économie & prévision 2014/1-2 n° 204-205 , pages 211 à 224
Éditions Direction générale du Trésor

ISSN 0249-4744

DOI 10.3917/ecop.204.0211

Date de mise en ligne : 14/01/2016

Article disponible en ligne à l'adresse

https://shs.cairn.info/revue-economie-et-prevision-2014-1-page-211?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour Direction générale du Trésor.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

L'évaluation des politiques publiques : qui et comment ?

Stéphane Gregoir(*)

Un usage efficace des ressources publiques est attendu en ces temps de contraintes budgétaires réelles. Pour cela, il faut être en mesure d'évaluer l'adéquation des moyens et le succès des grandes politiques mises en œuvre. Le discours politique est favorable à une telle évaluation. Cependant, l'organisation de l'administration et des institutions françaises, et leur histoire récente, ne traduisent pas clairement ce souhait. Une brève chronologie du développement en France de la politique d'évaluation des politiques et des instances impliquées illustre une situation d'éparpillement d'acteurs insuffisamment dotés en moyens ou compétences pour remplir pleinement la mission. Nous sommes de fait face à un mille-feuille d'acteurs sans institutions identifiées incarnant cette mission. Une telle institutionnalisation serait cependant utile. Elle permettrait une accumulation des expériences tant en termes de méthodologies pertinentes pour mener les évaluations que de modalités et consignes de mise en œuvre des mesures de politiques nouvelles. Elle créerait un cadre propice à une professionnalisation et une diffusion des bonnes pratiques. Elle donnerait une visibilité aux programmes d'évaluation des politiques et soutiendrait leur développement.

Nous nous intéressons principalement aux évaluations des grandes politiques publiques qui doivent alimenter le débat public. Pour assurer une confiance dans les résultats diffusés, cela suppose que les instances en charge de leur production travaillent en toute transparence et bénéficient d'une forme d'indépendance qui leur assure la maîtrise des choix méthodologiques et de la diffusion des résultats quels qu'ils soient. Cette indépendance doit être équilibrée dans la mesure où, compte tenu des coûts induits et de la profondeur du choix, les politiques à évaluer doivent être le résultat d'un processus démocratique légitime. En revanche, l'évaluation doit résulter d'une approche pluridisciplinaire et couvrir largement les conséquences anticipées ou non de la politique à différents horizons, et la publication des résultats doit être complète et pédagogique. Les enseignements quantitatifs d'une évaluation dépendent d'hypothèses plus ou moins fortes permettant d'identifier les mécanismes à l'œuvre ; ces hypothèses doivent être présentées et leur vraisemblance évaluée. Ces enseignements quantitatifs doivent être complétés d'analyses qualitatives. Au total, le message d'une évaluation est rarement univoque, il aide par la pluralité des approches à la construction d'une opinion éclairée.

En s'appuyant sur les conditions de réalisation des évaluations, en s'inspirant de quelques pratiques étrangères et en distinguant les évaluations ex ante *des évaluations* ex post*, nous esquissons une réflexion sur quels pourraient être les acteurs de cette institutionnalisation. Il nous semble que les institutions françaises les plus naturellement éligibles ne remplissent pas à ce jour les conditions nécessaires, bien qu'elles disposent d'une forme d'indépendance et sont*

(*) Institut national de la statistique et des études économiques, Insee.
E-mail : stephane.gregoir@insee.fr

L'auteur remercie Martine Perbet, Nicolas Riedinger et deux autres relecteurs, dont les commentaires pertinents ont permis d'améliorer le texte. Il reste seul responsable des erreurs et inexactitudes qui demeurent.

Cet article n'engage que son auteur et non les institutions auxquelles il appartient. Il n'engage *a fortiori* ni la Direction générale du Trésor, ni le ministère des Finances et des Comptes publics, ni le ministère de l'Économie, de l'Industrie et du Numérique.

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

par leurs missions impliquées dans une dimension de l'évaluation ou hébergent une compétence reconnue dans les techniques mobilisées pour mener à bien des évaluations. Aussi des modifications de leurs organisations et missions ainsi que de la structure des métiers qui s'y trouvent représentés devraient-elles être mises en place pour favoriser cette institutionnalisation. Ces institutions auraient en sus d'une mission de réalisation d'évaluation, une mission de coordination des acteurs (administration et monde académique), de synthèse et diffusion des résultats, de référent méthodologique et de diffusion des bonnes pratiques.

Une réticence du personnel politique à une institutionnalisation de la fonction "évaluation des politiques" est possible dans la mesure où une telle institutionnalisation rend plus visibles et naturels de tels exercices d'évaluation mais que ceux-ci peuvent être perçus comme une contrainte du discours politique. Ils peuvent par exemple souligner qu'une mesure idéologiquement inscrite dans un programme peut ou a pu du fait des circonstances se révéler avoir un effet très incertain, voire contraire à l'objectif affiché, ou encore qu'il est, compte tenu des évidences accumulées, collectivement préférable de l'arrêter. Un bilan des évaluations passées et de la façon dont leurs enseignements ont été pris en compte pourrait aider à construire la sensibilité des acteurs à l'utilité de la démarche et réduire les réticences. C'est une approche constructive qui demande du temps.

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

À la différence de nombreux pays, le souci de procéder régulièrement à des évaluations des politiques publiques nationales ou régionales débattues en public n'est apparu que progressivement en France et n'a pas à ce jour atteint le niveau d'institutionnalisation observé dans d'autres grandes démocraties européennes ou états-unienne. Les premières tentatives françaises débutent dans les années 1960 et connaissent des fortunes diverses. S'ensuivent deux rapports (Deleau *et alii*, 1986, et Viveret, 1989) qui visent à définir des principes et un cadre. Le premier adopte une approche technique mais ouverte en termes d'acteurs, le second une approche pluraliste tant dans la demande d'évaluations que dans celle de l'offre. À partir des années 1990, une organisation de la structure d'évaluation des politiques voit progressivement le jour au Parlement et au sein de la sphère gouvernementale en partie en réponses aux demandes de la Commission européenne mais l'incarnation institutionnelle de cette fonction n'est toujours pas réalisée.

Avant de revenir brièvement sur cette histoire récente, qui illustrera les tentatives et la multiplication des acteurs aboutissant à cette situation, nous précisons la nature de l'exercice d'évaluation que nous considérons dans cet article. Puis, en nous appuyant sur les conditions de réalisation des évaluations et en distinguant les évaluations *ex ante* des évaluations *ex post*, nous esquissons une réflexion sur quels pourraient être les acteurs de cette institutionnalisation et quelles actions seraient susceptibles d'y contribuer. Il nous semble que les institutions les plus naturellement éligibles ne remplissent pas à ce jour les conditions nécessaires. Aussi des modifications de leurs organisations et missions ainsi que de la structure des métiers qui s'y trouvent représentés devraient-elles être mises en place.

Caractéristiques d'une évaluation de politique publique

Il est utile de présenter en préambule ce que nous retenons comme éléments caractérisant l'évaluation d'une politique publique, ainsi que de préciser ce qu'elle n'est pas, tout en soulignant que nous nous intéressons principalement à la dimension économique des grandes politiques. Nous définissons ce champ à partir de conditions à satisfaire. Le rapport Viveret (1989), qui adopte une optique pluraliste, pose les trois exigences de base que doit satisfaire une évaluation des politiques publiques : (i) reposer sur une méthodologie propre et des observations qualitatives et quantitatives ; (ii) être transparente sur ses critères d'évaluation et ses méthodes, (iii) être indépendante des commanditaires et des institutions gestionnaires (en particulier les résultats, quels qu'ils soient, doivent être rendus publics sous une forme adaptée, avec le matériau explicatif nécessaire). En cela, une évaluation n'est pas une forme de contrôle de gestion ou d'audit. Parce qu'elle a un objectif d'information du public et de mesure des effets au sein d'un système social ouvert, sa logique ne repose pas sur des normes internes à un système comptable, juridique ou administratif. Elle ne leur est pas pour autant étrangère, en particulier, lorsque la question de l'efficacité, voire de l'efficience, d'une politique ou de sa mise en œuvre, sont considérées. Une forme de continuité peut être envisagée. Les nécessaires transparence, publicité des résultats et pluralisme des approches en font néanmoins un objet différent.

La question de l'indépendance peut être soulevée. Certains pourraient arguer que la transparence et la compétence sont suffisantes. La transparence sans l'indépendance modifie néanmoins sensiblement la nature de l'exercice. La transparence n'assure que la publicité de la méthode et du calendrier des travaux. L'indépendance suppose un contrôle du choix des méthodes à mettre en œuvre, de l'agenda des publications et de la profondeur des enseignements tirés. Elle autorise de fait la publication des résultats quelle que soit leur nature, ce que n'implique pas la transparence. Ceci sera illustré ci-après par la situation des évaluations menées aujourd'hui par le *Secrétariat général de la modernisation de l'action publique*. En outre, l'indépendance autorise les auteurs à envisager un cadre d'analyse des conséquences plus large et plus systémique que la liste des objectifs annoncés dans la politique à évaluer.

La nature de l'indépendance doit cependant être explicitée. Elle ne peut jamais être absolue. Elle doit avoir des contreparties pour garantir un fonctionnement démocratique. La transparence en est un élément fondamental mais elle doit être complétée par des mécanismes institutionnels qui assurent la confiance du public dans les résultats produits et leurs usages. Les conditions de la saisine, voire de l'auto-saisine d'une instance indépendante, doivent être analysées. Il est peut-être possible de s'inspirer de la situation de la statistique publique pour illustrer de tels mécanismes. Le règlement européen 223/2009 récemment révisé par le règlement (EU) 2015/759 définit l'indépendance en matière de production et de diffusion de statistiques européennes des Instituts Nationaux de Statistiques (INS) européens. L'indépendance vise à assurer la confiance du public dans les chiffres diffusés en interdisant l'ingérence des gouvernements dans les processus de production et de diffusion. Cette indépendance professionnelle se traduit par la liberté de choix d'organisation, de choix des méthodes et des contrôles qualité à mettre en œuvre, par des accès à des données administratives dès qu'il est avéré qu'elles peuvent être utiles à l'élaboration des statistiques publiques, par un contrôle des

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

calendriers et des modes de diffusion des statistiques et, enfin, par des conditions de nomination ou de révocation des directeurs des INS et des autres autorités statistiques nationales qui doivent être transparentes et motivées par des considérations professionnelles. En contrepartie, les INS sont soumis à un code de bonnes pratiques et des audits de conformité. Ils sont tenus de respecter l'état de l'art en termes de méthodes et procédures de suivi de la qualité et sont évalués sur ces dimensions. En France, l'Autorité de la Statistique Publique s'assure que le code de bonnes pratiques européen est respecté. Des revues par les Pairs sont menées sous la direction d'Eurostat au nom du Système Statistique Européen. Les statisticiens publics sont par ailleurs soumis aux secrets statistique et professionnel. Le choix des statistiques à produire au niveau européen résulte du débat démocratique et, en l'occurrence, des règlements européens qui sont votés au Parlement européen et qui définissent la nature des statistiques à produire dans le respect des recommandations émises par les agences internationales telles que l'Organisation des Nations Unies (ONU). Les statistiques entrant dans le champ français font l'objet d'un débat d'opportunité dans l'enceinte du Conseil National de l'Information Statistique (CNIS), où les différents partenaires sociaux sont représentés. Pour être complètement effective, cette indépendance supposerait un traitement à part des ressources allouées dans le budget de l'État pour produire des statistiques, afin d'éviter de les voir évoluer en fonction des chiffres publiés.

Des motivations similaires pourraient être évoquées pour définir le cadre institutionnel de l'évaluation des politiques publiques. D'une part, l'indépendance dans la mise en œuvre, la profondeur de l'analyse et la publicité devrait être garantie. Toutefois, du fait du coût qu'elles représentent et d'éventuels enjeux nationaux, le choix des politiques à évaluer devrait résulter d'un débat public entre des acteurs politiquement légitimes. Plusieurs critères pourraient être combinés à cet égard, selon l'importance financière (comme aux États-Unis[1]) ou politique en termes d'implications de moyen-long terme. D'autre part, la transparence sur les méthodes mises en œuvre serait nécessaire et leur application en connaissance de l'état de l'art serait vérifiée par une instance *ad hoc* composée d'utilisateurs et d'experts.

Ce parallèle entre sphère statistique et évaluation n'est pas qu'illustratif, pour trois raisons. D'une part, l'évaluation d'une politique publique repose aussi sur des travaux statistiques et nécessite en ce domaine des compétences parfois sophistiquées (échantillonnage ou économétrie). D'autre part, l'accès à des données administratives individuelles ou à des bases de sondages de personnes morales ou physiques est parfois nécessaire. Enfin, l'usage de ces données doit se faire dans le respect de la vie privée et du secret des affaires. Il faut souligner cependant qu'une évaluation s'appuie aussi sur des dimensions sociales et juridiques : l'exercice est pluridisciplinaire. L'indépendance des institutions incarnant la mission d'évaluation est une dimension sensible du processus d'institutionnalisation d'une telle mission, dans la mesure où celle-ci repose en partie sur la perception du public. Néanmoins, cela ne saurait suffire.

Passons à une rapide chronique des actions gouvernementales et parlementaires en matière d'évaluation.

L'évaluation en France : une multiplicité d'acteurs

L'évaluation dans la sphère gouvernementale

Les premières pratiques d'évaluation des politiques en France dans les années 1960 sont localisées dans quelques ministères : ceux de la culture, dans le cadre des travaux d'élaboration du quatrième Plan 1962-1965 (Dubois, 1999), de la Défense, de l'Éducation nationale puis, dans les années 1970, de l'Équipement et du Travail et des affaires sociales (Lacouette-Fougère et Lascoumes, 2013). Des approches techniques s'y développent de manière dispersée, portées par des services ou des corps d'inspection. Les exercices d'évaluation couvrent des politiques et les modalités de leur mise en œuvre mais peuvent aussi prendre la forme d'audit sur l'organisation du travail ou sur les relations entre des administrations et sur leurs rôles respectifs. Les résultats de tous ces exercices n'ont pas nécessairement vocation à être publics. L'impact des évaluations sur les politiques mises en œuvre reste cependant peu visible, le degré de diffusion des résultats dans la presse ou auprès du public demeurant en général faible.

À l'instigation du Premier ministre Michel Rocard, une politique de développement de l'évaluation est lancée en 1990. Le décret n° 90-82 du 22 janvier 1990 crée « un *Comité interministériel de l'évaluation* chargé de développer et de coordonner les initiatives gouvernementales en matière d'évaluation des politiques publiques », « un *Conseil scientifique de l'évaluation* chargé de favoriser le développement des méthodes d'évaluation et de définir une déontologie en la matière », où ne siège aucun élu et, enfin, « un *Fonds national de développement de l'évaluation* ». L'objet de l'évaluation d'une politique publique est « de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés ». Le Commissariat au Plan se voit attribuer la mission d'animer le

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

développement de l'évaluation dans l'administration. Portés par les ministères, évalués par un comité scientifique sans moyens en propre, les travaux d'évaluation de politiques particulières se développent lentement. En particulier, le *Comité interministériel de l'évaluation* ne se réunit pas après 1993. La Circulaire interministérielle du 9 décembre 1993 introduit une obligation faite aux régions françaises d'évaluer les Contrats de plan État-régions pour la période 1994-1998 en partie en réponse aux demandes européennes (règlement CEE du conseil du 20 juillet 1993).

En effet, en parallèle, dès les années 1960, la Commission européenne, influencée par la pratique des pays nordiques et anglo-saxons, plus enclins à ce type d'exercice, procède dans un premier temps à des évaluations des politiques de recherche scientifique et technologique qu'elle finance. Puis elle étend cette pratique aux politiques en partenariat avec les États membres. Enfin, elle émet des directives imposant l'évaluation des programmes financés pour certains fonds structurels. À la directive 85/337/CEE, par exemple, qui demande l'évaluation de l'impact des programmes d'actions des Communautés européennes en matière d'environnement, que ce soient des projets industriels ou d'infrastructures, succèdent le règlement (CEE) n° 2052/88 du conseil du 24 juin 1988, puis le règlement (CEE) n° 2082/93 du conseil du 20 juillet 1993 et, enfin, le règlement CE n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999, qui impose l'évaluation des politiques régionales financées par les fonds structurels (Fonds européen de développement régional, Feder, Fonds social européen, FSE, Fonds européen d'orientation et de garantie agricole, Feoga). Différentes approches sont demandées, des manuels de recommandations sont progressivement rédigés par la Commission, des programmes de recherche et de formations mis en place (comme le programme MEANS -*Moyens pour l'évaluation des actions de nature structurelle*-, devenu en 2004 le programme Evalsed -*Evaluation of Socio-Economic Development*).

En 1998, une nouvelle réforme de l'évaluation est instituée en France par le décret 98-1048 du 18 novembre. Elle modifie légèrement l'objectif visé en introduisant une notion d'efficacité : « 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 ». Elle substitue au *Conseil scientifique de l'évaluation* un *Comité national de l'évaluation* qui, en partenariat avec le Commissariat général au Plan, évalue les « politiques conduites par l'État, les collectivités territoriales et leurs établissements publics respectifs », ce qui correspond à un champ élargi par rapport au cadre précédent. Des élus siègent au sein de ce *Conseil scientifique de l'évaluation* afin de les associer à la démarche. Le programme des évaluations reste à la main des ministres. Les modalités de cette nouvelle politique sont précisées dans la circulaire du 28 décembre 1998. Deux notions sont introduites. D'une part, « 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 » sont privilégiées. En particulier, « (L)es 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 » non définis. D'autre part, est affirmé le souhait de réduire les délais de réalisation des évaluations pour que « les conclusions tirées des évaluations […] soient intégrées dans les processus de décision qui conduisent à lancer, compléter, infléchir, suspendre ou abandonner une politique publique ». Pour chaque projet d'évaluation, le Commissariat au Plan définit une instance composée d'experts, de représentants de l'administration et d'élus, qui doit se conformer à un cahier des charges. Plus d'une quinzaine de programmes font l'objet d'une évaluation entre 1999 et 2002. Le remplacement du Commissariat au Plan par le *Conseil d'analyse stratégique* en octobre 2005 accompagne le déclin de cette démarche, même si, selon l'article 6 du décret n° 2006-260 du 6 mars 2006, « le Centre d'analyse stratégique se substitue au Commissariat général du Plan dans tous les textes réglementaires ». En parallèle, le gouvernement met en place par le décret n° 2005-1792 du 30 décembre 2005 une *Direction générale de la modernisation de l'État* au ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. Cette Direction générale est chargée de l'évaluation des « stratégies de modernisation » de l'administration. Elle devient par le décret n° 2012-1198 du 30 octobre 2012, au sein d'un *Secrétariat général de la modernisation de l'action publique,* la *Direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique*. Elle « est chargée de l'animation et de la coordination des travaux d'audit et d'évaluation des politiques publiques », qu'elle réalise « en associant les administrations et corps d'inspection et de contrôle des ministères concernés ». Le gouvernement décide des politiques publiques à évaluer. Une lettre de mission et un cahier des charges sont rédigés par les services du ministère concerné, puis un comité d'évaluation, présidé en général par le Ministre, est constitué. Enfin, une équipe d'évaluation extérieure à la Direction réalise le travail, produit le(s) rapport(s) et propose des scénarios de transformation de la politique évaluée. L'équipe d'évaluation peut prendre des formes diverses : composée uniquement de membres d'une ou de plusieurs inspections générales, de membres d'administration concernée et/ou de chercheurs… voire d'une seule personne qualifiée. À la mi-juin 2015, 71 évaluations ont été réalisées ou sont en cours. 44 ont donné lieu à un rapport publié et 8 à un rapport qui n'a pas été publié. Parmi ces dernières, certaines ont pu être suivies de décisions (évaluation de la politique du logement, évaluation du dispositif

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

d'aide et d'accompagnement des entreprises, évaluation de l'organisation du travail gouvernemental, etc.) et d'autres pas (évaluation de la promotion des médicaments génériques, évaluation du pilotage de l'allocation aux adultes handicapés, etc.). 36 évaluations parmi les 44 dont le rapport a été publié ont été suivies de décisions. Nombre d'entre elles portent sur l'organisation des services administratifs ou sur la mise en œuvre d'une politique. Le *Secrétariat général de la modernisation de l'action publique* centralise ainsi certains travaux d'évaluation qui pouvaient avoir lieu auparavant au sein des administrations ou organes de la République en réponse à des demandes des ministres ou à une commande du Président ou du Premier ministre.

Dernier ajout à l'édifice, le *Commissariat Général à la stratégie et à la prospective* créé par le décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 en remplacement du *Centre d'analyse stratégique* se voit attribuer la mission de « participe[r] à l'évaluation des politiques publiques », sans autre précision.

Tout au long de cette période sont créés au fil du temps divers comités ou directions administratives, plus ou moins pérennes, ayant entre autres des missions d'évaluation ou de suivi d'évaluations, notamment dans les domaines suivants[2] :
– recherche et enseignement : le *Service des études informatiques et statistiques* en 1964, transformé en *Service de l'information et des études statistiques* en 1975, puis en *Service de l'informatique de gestion et des statistiques* en 1982, puis en *Service de prévisions et de statistiques* en 1984, puis en *Direction de l'évaluation et de la prospective* en 1987 et en *Direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance* en 2007 ; le *Comité national d'évaluation des établissements publics à caractère scientifique, culturel et professionnel* en 1984 ; le *Comité national d'évaluation de la recherche* en 1989 ; le *Haut conseil de l'évaluation de l'école* en 2000, remplacé par le *Haut conseil de l'éducation* en 2005 ; enfin, plus récemment, la *Commission nationale d'évaluation des politiques d'innovation* en 2014 ;
– politique d'insertion : la *Commission d'évaluation du RMI* en 1989. Prévue par la loi, l'instance doit donner ses recommandations deux ans et demi après la mise en place du dispositif et n'est plus sollicitée après 1992 ;
– politique de l'emploi : la *Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques* en 1993, le *Conseil d'orientation de l'emploi* en 2005 ;
– de la politique de la ville : le *Comité national d'évaluation de la politique de la ville* en 1998 ;
– politique de la santé : l'*Observatoire français des drogues et des toxicomanies* en 1993, l'*Agence nationale d'accréditation et d'évaluation en santé* en 1996, absorbée dans la *Haute autorité de la santé* créée en 2005, la *Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques* en 1998 ;
– politique migratoire : la *Direction générale des étrangers en France*, en 2012.

Les diverses agences ou commissions en charge d'évaluation sont rarement dotées de pouvoir pour appliquer les conséquences des évaluations menées.

Les structures parlementaires

Une approche progressive s'observe aussi du côté du Parlement, mais avec des objectifs différents. En 1983, en s'inspirant de la démarche états-unienne est créé l'*Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques*, délégation interparlementaire dont le but est d'aider le Parlement dans son action en matière de suivi des choix scientifiques et technologiques. Cet office met en œuvre des programmes d'études dans les domaines de l'énergie, de l'environnement, des nouvelles technologies et des sciences de la vie, produit des rapports ou procède à des évaluations. Cette délégation est toujours active. Elle collecte ses informations par des auditions et programmes d'études et est assistée d'un Conseil scientifique composé de personnalités qualifiées. D'autres structures n'ont au contraire pas survécu. Ainsi, l'*Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*, créé par l'article 3 de la loi n° 96-517 du 14 juin 1996, a procédé à quatre évaluations[3] en recourant aux services du Commissariat au Plan ou à des services d'études privés, avant d'être supprimé par l'article 94 de la loi de finances pour 2001 (n° 2000-1352 du 30 décembre 2000). L'*Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé*, créé par la loi de financement de la sécurité sociale pour 2003, avait pour mission « d'informer le Parlement des conséquences des choix de santé publique ». L'*Office parlementaire d'évaluation de la législation*, créé par la loi n° 96-516 du 14 juin 1996 était chargé, « de rassembler des informations et de procéder à des études pour évaluer l'adéquation de la législation aux situations qu'elle régit ». Il était aussi investi d'une mission de « simplification de la législation ». Ces deux derniers offices ont été supprimés par la loi n° 2009-689 du 15 juin 2009. En effet, entre temps, une approche différente a été progressivement mise en œuvre, qui implique en partie la Cour des comptes comme instance partenaire.

Une *Mission d'évaluation et de contrôle* (MEC) est ainsi mise en place au sein de la Commission des finances en février 1999. Elle s'inspire du *National Audit Office* (NAO) du Parlement britannique. Ce service du Parlement est indépendant du gouvernement. Composé de 800 personnes non fonctionnaires, il est en charge du contrôle et de l'audit de la dépense publique et produit des rapports remis *au Committee of Public Accounts* du Parlement. La MEC est, quant à elle, composée de 16 députés et travaille en collaboration avec la Cour des comptes. Elle procède par auditions, publie des rapports consensuels et est dotée de pouvoirs étendus

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

par la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) (loi organique n° 2001-692, qui substitue une logique de moyens à une logique d'objectifs et de résultats, objets naturels d'évaluation) pour convoquer des témoins et se faire communiquer tous documents. Un rapport demandé à la Cour en application de l'article 47-2 de la Constitution ou du 2° de l'article 58 de la LOLF constitue souvent le point de départ de ses travaux. En parallèle, une *Mission d'évaluation et de contrôle des lois de financement de la sécurité sociale* (MECSS) est mise en place au sein de la commission chargée des affaires sociales en décembre 2004 (loi n° 2004-810 du 13 août 2004). Composée de quatorze membres, elle évalue les questions relatives au financement de la Sécurité sociale. Elle procède par auditions et, en application du code de la sécurité sociale, dispose de pouvoirs étendus pour convoquer les témoins, obtenir tous documents et effectuer des contrôles sur pièces et sur place auprès des administrations de l'État et des organismes de sécurité sociale. Elle est assistée par la Cour des comptes, qui peut procéder à des enquêtes des organismes dont elle a le contrôle, et elle peut solliciter les services de l'inspection générale des affaires sociales. Enfin, le *Comité d'évaluation et de contrôle* (CEC), créé par la réforme du Règlement du 27 mai 2009, a pour mission d'évaluer des politiques publiques transversales portant sur des domaines de compétence plus larges que ceux d'une commission permanente parlementaire (chaque groupe ayant le droit de réaliser une évaluation par session ordinaire (article 146-3 du Règlement) et le pouvoir de formuler des propositions pour l'ordre du jour de la semaine réservée chaque mois par priorité au contrôle et à l'évaluation).

Ces évolutions prennent place suite aux modifications constitutionnelles introduites dans les lois n° 96-138 du 22 février 1996 et 2008-724 du 23 juillet 2008 qui, en particulier, énoncent dans l'article n° 24 modifié que l'Assemblée nationale est en charge d'une fonction « d'évaluation des politiques publiques » et, dans l'article 47-2, que l'Assemblée nationale peut bénéficier dans cette mission de l'assistance de la Cour des comptes. Il est intéressant de rappeler qu'un amendement au texte discuté en 2008 proposant l'introduction d'un article 47-3 visant à doter le Parlement d'un office parlementaire d'évaluation et de contrôle des politiques publiques n'a pas abouti, privant le Parlement d'une autonomie en la matière. Il est aussi utile de mettre en regard le faible intérêt des élus dans les débats faisant suite aux exercices d'évaluation. Comme l'indique un assistant parlementaire cité par Lacouette-Fougère et Lascoumes (2013), page 12, « Ces débats sont ennuyeux, […], l'évaluation et le contrôle ne "payent" pas politiquement, car cela demande beaucoup de travail pour, souvent, une très faible visibilité médiatique ».

Le Conseil économique, social et environnemental

Il faut enfin introduire un dernier acteur institutionnel de l'évaluation des politiques publiques. Il s'agit du *Conseil économique, social et environnemental* qui, selon l'article 4 de la loi organique n° 2010-704 du 28 juin 2010, « […] contribue à l'évaluation des politiques publiques à caractère économique, social ou environnemental ». En son sein, une délégation de la prospective et de l'évaluation des politiques publiques s'attelle à la tâche à la hauteur des moyens disponibles.

Quels acteurs et modalités possibles de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques

Le constat d'une absence d'institutionnalisation

La succession de créations de ces nombreuses structures plus ou moins pérennes, plus ou moins dotées, peut être mise en regard de ce qui est observé dans quelques pays qui ont une pratique historique forte et légitimée de l'évaluation des politiques publiques, même si cette pratique a connu des évolutions au cours du temps. Limitons-nous brièvement à deux exemples : les États-Unis et les Pays-Bas.

La pratique de l'évaluation est ancienne aux États-Unis. Du côté du Congrès, le *General Accounting Office*, créé en 1921 et renommé en 2000 *Government Accountability Office*, est doté d'environ 5 000 agents. Il accompagne le Congrès dans l'élaboration des lois et le contrôle de l'exécutif. Le GAO est composé de sept divisions, dont la *Division de l'évaluation de programmes et de méthodologie*, qui évalue rétrospectivement (*ex post*) les programmes mis en œuvre par l'administration fédérale. Le GAO est complété par le *Congressional Budget Office* (CBO) créé en 1974. Doté d'environ 200 agents, le CBO réalise principalement des évaluations prospectives (*ex ante*) des choix politiques. Par ailleurs, plusieurs agences peuvent détenir des pouvoirs d'ordre législatif, exécutif et judiciaire dans la mesure où elles peuvent émettre des règles, s'assurer de leur application et engager des poursuites envers ceux qu'elles considèrent y contrevenir (Valles, 2012). Il est usuel de distinguer les agences exécutives, qui dépendent du pouvoir exécutif et doivent suivre les ordres présidentiels (*executive orders*), des agences indépendantes (dont de nombreuses Commissions). Le mandat de ces agences est donné par le Congrès, qui délègue à certaines la tâche d'émettre des règlements de mise en œuvre de textes de loi. Dans ce rôle de production de réglementation, ces agences doivent produire des évaluations coûts-bénéfices *ex*

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

ante des mesures réglementaires, selon un cadre qui dépend de leur nature (*executive order 12866, signé par le Président Clinton*) ainsi que des mesures régulières *ex post* afin de les adapter ou éventuellement les supprimer (*executive order 13563,* signé par le Président Obama). À la différence de la situation française, l'action de ces agences fait l'objet d'un suivi centralisé par l'*Office of Management Budget* (OMB). Celui-ci, selon l'*executive order* 12866, assure une contre-expertise des études d'impact réalisées par les agences exécutives pour les réglementations aux effets significatifs. L'OMB produit ainsi un rapport annuel au Congrès, qui collationne les analyses coûts-bénéfices des réglementations principales issues des agences exécutives ou non, émises lors des dix dernières années. Ce travail de supervision est la mission de l'*Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), composé d'une cinquantaine d'économistes et de juristes. Auprès du Congrès, parmi les différentes agences, l'*Office of Technological Assessment* (OTA), composé d'un peu moins de 150 agents, est en charge des évaluations des choix en matière scientifique et technologique. Ces différents organismes se sont inscrits dans la durée pour construire leur légitimité, leur identité et leur visibilité. Ils se sont adaptés aux attentes des représentants élus et des citoyens. Leurs actions sont transparentes et des rapports annuels d'évaluation synthétiques sont régulièrement diffusés. Selon le rapport Viveret (1989), l'OTA a mis sept ans pour asseoir sa légitimité.

Aux Pays-Bas, le *Centraal Planbureau* est fondé en 1945 par J. Tinbergen avec pour objectif d'aider au processus de décision politique en matière économique. Ses 150 agents produisent régulièrement des analyses quantitatives ou qualitatives sur un grand nombre de sujets, en particulier des évaluations *ex post* de lois mises en œuvre ou des analyses coûts-bénéfices de projets d'infrastructures. Le *Centraal Planbureau* produit aussi, à chaque élection et selon la demande des partis politiques, des analyses économiques *ex ante* des propositions économiques de leurs programmes respectifs. Le cadre d'analyse est le même pour chaque programme et permet ainsi de mettre en regard les effets déduits des politiques proposées par les partis dans des conditions similaires. En matière de technologie et de science, le *Rathenau Instituut*, créé en 1994, a pour mission d'aider à la prise de décisions éclairées.

Il est prudent de ne pas tirer trop de conclusions de cette très courte présentation. Celle-ci se veut avant tout illustrative de pratiques que l'on imagine parfois difficilement compatibles avec l'approche française. Chaque pays a ses institutions, ses attitudes vis-à-vis du personnel politique et de son administration, mais aussi ses attentes en matière d'évaluation. Les organisations ne peuvent être transposées aisément compte tenu des jeux institutionnels. Il peut néanmoins être souligné qu'en France, la multiplication des acteurs et des organisations, leur évolution et l'énoncé très général de leurs objectifs en matière d'évaluation des politiques ne contribuent ni à l'identification forte d'acteurs en charge de l'évaluation, ni à une hiérarchie et une publicité raisonnée des exercices d'évaluation en fonction des enjeux associés, à la différence des États-Unis. Si le besoin d'évaluation est reconnu et porté par de nombreux acteurs, l'organisation en quelques acteurs lisibles et visibles qui l'incarneraient n'est pas mise en place. Il y a un défaut d'institutionnalisation. Cette situation est peu propice à la transparence mais aussi à l'accumulation des connaissances, à l'exploitation optimale des savoirs tirés des expériences passées, tant dans les choix méthodologiques qu'en matière d'enseignements dans la mise en œuvre, sans parler de l'opportunité de choix politiques. Ce constat a été fait à de nombreuses reprises, en particulier dans un rapport du Sénat de 2004 rédigé par les sénateurs J. Bourdin, P. André et J.-P. Plancade. Il est repris par exemple par Lacouette-Fougère et Lascoumes (2013). La poursuite récente de la dissémination d'institutions chargées d'une mission d'évaluation plus ou moins dotées en moyens ne permet pas de corriger la situation. Cette institutionnalisation semble souhaitable, d'autant qu'elle aurait un effet de renforcement, car elle entraînerait la prise en compte du principe de l'évaluation dès l'origine du processus de conception et de mise en œuvre des politiques nouvelles.

Aux États-Unis, deux agences du Congrès traitent de deux dimensions différentes de l'évaluation. Nombre d'agences sont tenues de faire un travail d'évaluation d'impact avant la mise en œuvre d'une nouvelle régulation pour convaincre de sa nécessité et en assurer un suivi dans le temps. Il peut être légitime de s'interroger sur l'intérêt qu'il y aurait à distinguer les différentes finalités de l'évaluation selon des points de vue prospectif et rétrospectif, et les institutions qui pourraient en prendre la charge ou la coordination.

Les objectifs de l'évaluation des politiques publiques

Nous avons en préambule introduit le type d'exercice d'évaluation des politiques publiques que nous considérons. Il faut souligner que l'activité d'évaluation des nombreux services évoqués dans notre brève chronologie couvre des exercices hétérogènes, dont la publicité n'est parfois pas un enjeu et qui peuvent être en nature proches d'un audit ou d'une inspection des services. L'action de ces services peut ainsi être à finalité interne en vue d'améliorer l'efficacité des services administratifs. La transparence est dans ce cas une attente légitime des citoyens, auxquels les administrations doivent rendre des comptes sur l'usage raisonnable des fonds publics. Dans cette perspective, il est possible de s'interroger sur les rapports non rendus publics des

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

évaluations réalisées sous les auspices du *Secrétariat général de la modernisation de l'action publique* (deux rapports sur treize en moyenne). Ils ont tous été rédigés par des membres des inspections des administrations concernées, à l'exception d'un rapport d'un membre du Conseil d'État, mais la décision de la publicité demeure entre les mains des commanditaires.

Il est possible de distinguer quatre objets d'étude principaux dans une évaluation : la mesure de l'impact de la politique, l'apprentissage et le savoir qui pourront être réutilisés, le caractère adéquat de la mise en œuvre et, enfin, la capacité à rendre compte de la mise en œuvre. Ces quatre objets sont exprimés de manière différente, mais voisine, dans les conclusions du "Petit guide de l'évaluation" rédigé par le *Conseil scientifique de l'évaluation* en 1990 en termes de finalités d'une évaluation : « rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en œuvre et sur les résultats qu'elle a obtenus […] », « répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en œuvre », « préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique » et « enfin 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 ». Ces objets se composent différemment selon la nature de l'évaluation, nature qu'il est usuel de distinguer selon le moment de réalisation.

L'évaluation *ex ante* vise à produire des mesures des effets anticipés d'une politique. Usuellement sa dimension prédominante est économique. L'évaluation *ex ante* peut prendre la forme d'une analyse coûts-bénéfices, qui ouvre la possibilité de considérer un cadre d'analyse plus large que les objectifs affichés de la politique évaluée. Elle doit aider à la décision pour la mise en œuvre et à la définition des modalités et des conditions du suivi de la mesure. Elle peut se mener par exemple au travers de modélisations économétriques ou par des expérimentations sur le terrain. Elle peut aider dans ce dernier cas à définir les consignes à diffuser aux services en charge de la mise en œuvre en s'appuyant sur les réactions observées sur le terrain. La méthode doit être choisie en fonction de la nature de la politique envisagée et des résultats recherchés (effets agrégés, effets distributionnels, etc.). Elle peut combiner des approches économique et sociologique et faire appel à des aspects de psychologie cognitive. Les enseignements de ces travaux permettent de définir les indicateurs de suivi qu'il est utile de superviser lors de la mise en œuvre. Lorsqu'il s'agit d'outils de type modélisation, les réponses apportées par ces travaux ne sont en général pas univoques car elles dépendent d'un ensemble d'hypothèses dont la pertinence doit être questionnée. L'influence de la réforme sur le comportement des agents économiques, en particulier en matière d'anticipations, est susceptible de déqualifier un modèle qui repose sur des observations passées. Il est important que l'évaluation soit réalisée par une instance indépendante, qui présente de manière transparente les hypothèses retenues et leur influence sur les résultats obtenus. Lorsqu'une expérimentation est utilisée et qu'elle respecte les règles de l'art (les développements ont été nombreux au cours des quinze dernières années[4]), ses enseignements peuvent être importants, mais ils restent partiels. Les effets de bouclages économiques ou les externalités générées lorsque la mesure est mise en œuvre sur tout le territoire peuvent entraîner des modifications de ce qui a été observé au niveau de l'expérimentation. Des hypothèses additionnelles sont nécessaires. Si l'observation empirique qui en résulte apparaît relativement robuste, ce type d'évaluation est coûteux et demande du temps, ce qui n'est pas toujours compatible avec un agenda politique. L'exemple de l'expérimentation inaboutie du revenu de solidarité active (RSA) en 2007-2008 l'illustre. Critiquée pour le choix des départements d'expérimentation, cette évaluation a été arrêtée au bout d'un an et la mise en œuvre du RSA a été anticipée.

L'évaluation *in itinere* porte sur les conditions de mise en œuvre à un ou plusieurs moment(s) intermédiaire(s) afin de les améliorer par rapport aux objectifs poursuivis, en introduisant des actions correctives, si nécessaire et si possible, dans les modalités ou les consignes de mise en œuvre.

L'évaluation *ex post* vise à construire des mesures quantitatives et qualitatives de l'impact des mesures passées en essayant d'en identifier les effets propres compte tenu de l'évolution de l'environnement économique sur la période d'analyse. Ceci permet, en les rapportant aux moyens mis en œuvre et coûts associés (dépenses additionnelles ou pertes de recettes), de juger de leur efficacité, voire de leur efficience. Cette évaluation est susceptible d'inviter à l'arrêt de la politique ou à sa révision profonde. Les effets d'une politique peuvent néanmoins dépendre de l'environnement évolutif et de l'horizon considéré. Bénéfiques à court terme, ils peuvent se révéler néfastes à long terme ou inversement. Le déroulé de la mise en œuvre et, si possible, le calendrier des résultats permettent de tirer des enseignements quant aux modalités et aux consignes diffusées aux services impliqués, aux modes de gestions adaptés, enseignements susceptibles d'être utiles dans d'autres circonstances ou pour une adaptation du dispositif.

Les diverses formes d'évaluation combinent différents objectifs, qui demandent des savoirs académiques et des maîtrises du cadre administratif et juridique différents. Une évaluation, selon les

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

objectifs poursuivis, doit faire intervenir des personnes d'univers variés. Elle est par nature pluridisciplinaire. Cour des comptes, services administratifs, monde académique, voire prestataires privés, sont des acteurs naturels. La nature de l'évaluation *ex ante* est cependant différente des deux autres formes d'évaluation. Elle n'intègre pas la dimension de bilan qui porte sur la mise en œuvre, l'adéquation des moyens mobilisés et la façon dont ils le sont. Elle a un rôle d'aide à la décision et à la construction du dispositif nouveau. Sa dimension économique est plus affirmée. Elle doit *a priori* être assez rapide pour s'inscrire dans un programme gouvernemental d'actions politiques. Il paraît souhaitable de distinguer institutionnellement l'évaluation *ex ante* des autres formes d'évaluation car son message est qualitativement différent.

Par sa position dans l'organisation institutionnelle de l'État français, son indépendance et les missions qui lui sont dévolues, un acteur légitime de l'évaluation *ex post* pourrait être la Cour des comptes. L'article 47-2 de la Constitution stipule que « La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans l'évaluation des politiques publiques ». De par ses missions et la composition des compétences qu'elle héberge, la Cour s'assure de la régularité de la dépense (certification des comptes de l'État, du régime général de la sécurité sociale et des assemblées) et peut aborder des aspects de l'efficience. Cependant, « La Cour n'a qu'un métier : le contrôle des comptes publics »[5]. Les compétences économique et statistique ne sont pas très représentées en son sein. Ces compétences, même dans une mission de coordination ou de centralisation, sont nécessaires pour juger la qualité des travaux menés, procéder à des revues critiques, autoriser un cumul des enseignements et une sélection des bonnes pratiques. L'attribution d'un rôle autorisé à la Cour résultant de ces modifications constitutionnelles ne suffit pas. Aboutir à une institutionnalisation nécessiterait une évolution de la composition des compétences en son sein et de son organisation. Un rôle centralisateur et de contre-expertise pourrait lui incomber mais il supposerait une modification de sa composition et de son mode de travail. En effet, une cohérence inter-temporelle et systémique des différentes évaluations devrait être affichée en étendant les dimensions des analyses, souci qui n'est pas aujourd'hui présent, différents rapports à différents moments sur des mécanismes communs pouvant amener à des recommandations contradictoires.

Les demandes d'évaluations de la Commission européenne : un aiguillon ?

Par souci de brièveté, nous n'avons pas détaillé les différents textes[6] qui ont émaillé l'histoire de l'évaluation des programmes décentralisés (contrat de plan État-région, contrat de villes et d'agglomération, contrat de pays ; Conseils régionaux d'évaluation, etc.). Comme il a été indiqué plus haut, l'approche de la Commission européenne en matière d'évaluation a aiguillonné quelque peu la mise en œuvre d'une approche française. La Commission européenne a défini à la fin des années 1990 un cadre méthodologique des évaluations des politiques structurelles régionales, qui distingue nécessairement trois phases. Schématiquement, une phase *ex ante* détermine l'impact attendu du programme, selon l'environnement dans lequel il est prévu de l'appliquer, pour en évaluer la pertinence compte tenu des besoins identifiés, ainsi que les indicateurs de suivi qui devront être mis en œuvre. Une évaluation intermédiaire établit un bilan d'avancement des travaux, des difficultés rencontrées et des ajustements à faire. Une évaluation terminale mesure l'impact global et tire les enseignements des résultats obtenus. Le temps nécessaire pour que les programmes aient donné leur pleine mesure est pris. Ainsi, l'évaluation *ex post* de dix projets majeurs européens lancés sur la période 1994-1999 n'a été disponible qu'en 2012, alors que la plupart des projets d'investissement en question s'étaient achevés de nombreuses années auparavant[7].

Plus récemment, en matière de mesure nationale d'aides d'État, la Commission a modifié son approche pour juger des mesures de soutien pouvant être considérées comme des distorsions de la concurrence qui doit prévaloir dans l'espace européen[8]. Elle a étendu le champ d'application des exemptions de l'obligation de notification préalable des aides d'État distribuées aux entreprises, en augmentant certains seuils à partir desquels une déclaration est obligatoire, ainsi qu'en définissant des conditions auxquelles certaines catégories d'aides sont compatibles avec le marché intérieur. Pour les régimes de très grande ampleur (*i.e.* les régimes dont le budget annuel moyen consacré aux aides d'État excède un certain seuil), elle a ainsi choisi de mettre en place une évaluation de leurs effets sur la concurrence dans le marché intérieur. « L'évaluation doit servir à contrôler si les hypothèses et conditions sur la base desquelles le régime a été jugé compatible avec le marché intérieur se vérifient, ainsi qu'à déterminer l'efficacité de la mesure d'aide à la lumière de ses objectifs généraux et spécifiques, et doit fournir des indications concernant l'incidence du régime sur la concurrence et les échanges ». L'égalité de traitement entre les États membres implique qu'il y ait une transparence et un cadre méthodologiques validés par la Commission, celle-ci ayant ses exigences. Dans le cas de la France, se pose la question des instances qui peuvent être impliquées dans ces travaux d'évaluation *ex ante* et *in itinere*, qui contiennent une forte dimension économique. Ces instances doivent à la fois disposer des compétences techniques, de l'expérience sur les questions à évaluer et de l'indépendance vis-à-vis du décideur politique, en l'occurrence le gouvernement. Leur désignation et

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

l'organisation du processus pourraient apporter un nouvel aiguillon extérieur au processus d'institutionnalisation de l'évaluation en France. Vu la nature des exercices, la Cour des comptes n'est pas l'acteur le plus naturel.

Le monde académique peut être naturellement évoqué. Il répond aux trois critères énumérés précédemment. Quelques remarques sont cependant nécessaires.

Comme l'a mis en avant dès l'origine le *Conseil scientifique de l'évaluation*, « l'évaluation se différencie de la recherche pure par sa prise en compte explicite et *a priori* de finalités normatives et instrumentales ». Cette distinction a été reprise en partie dans la circulaire du 28 décembre 1998, comme nous l'avons vu plus haut. Une évaluation pose un jeu de questions précises auxquelles il faut répondre dans un délai donné. Son objet est défini usuellement par les commanditaires et est très souvent pluridisciplinaire. Le produit qui en résulte est un document pédagogique qui explicite les attendus des hypothèses retenues, les résultats obtenus et les enseignements tirés. Le chercheur, quant à lui, tente usuellement de répondre à des questions inscrites dans un champ disciplinaire particulier[9] en apportant de nouveaux paradigmes, de nouvelles méthodologies ou en appliquant des cadres méthodologiques pour évaluer de manière empirique la pertinence d'anciens et de nouveaux paradigmes. Son approche est par essence spéculative et repose sur des cadres simplifiés. Son travail est évalué par ses pairs. Sa reconnaissance professionnelle passe par la diffusion de nouvelles idées ou méthodes au travers de revues académiques, conférences ou actes de conférence en faisant usage d'un ensemble de concepts complexes partagés par son lectorat ou son audience. Cette reconnaissance s'inscrit dans un processus cumulatif. Le monde de la recherche est traversé de courants et modes intellectuelles et la pression pour publier est grande. Dans cette configuration, certaines pratiques sont de plus en plus pointées du doigt : choix *ad hoc* de spécifications, *data mining*, réticence des revues à publier des résultats négatifs (*inter alios* Gerber et Malhotra, 2008, Fanelli, 2012, Fanelli et Ioannides, 2013). Ces éléments peuvent induire des dérives dommageables pour la robustesse des résultats publiés qui seront la base des progrès à venir (Ioannides, 2005). En tant qu'expert d'un domaine, le chercheur peut légitimement être membre d'une équipe pluridisciplinaire en charge d'une évaluation, ce d'autant plus lorsque l'évaluation en question requiert des innovations. Toutefois, même au sein d'une discipline, une pluralité d'approches doit être combinée et leurs résultats confrontés. Pour des évaluations réalisées fréquemment à la démarche banalisée, la présence du chercheur dans un conseil scientifique demeure primordiale pour apporter un regard critique externe et contribuer à la légitimité scientifique de la démarche. Si des chercheurs réalisaient des évaluations de politiques publiques génériques, de la nature d'études et ne donnant pas la possibilité de produire des écrits de recherche, la question de l'évaluation de leur parcours professionnel se poserait, ainsi que celle de l'allocation des ressources de recherche d'un point de vue collectif. Des acteurs privés pourraient assurer cette même fonction de production d'études sans conséquence sur la conclusion des évaluations.

Par ailleurs, des développements méthodologiques peuvent être effectués par des chercheurs ou des données issues d'évaluations peuvent être utilisées pour mettre en évidence des phénomènes négligés par une méthode d'évaluation ancienne. Ces travaux donnent alors lieu à publication dans des revues, dans les délais longs qui sont ceux des revues, et ont pour but d'enrichir le cadre et les outils à la disposition des évaluateurs. Ils sont primordiaux et très différents des évaluations usuelles.

Les acteurs du monde académique peuvent donc répondre à des sollicitations. Toutefois, une coordination de leurs contributions et de leurs échanges avec les services administratifs est nécessaire. L'organisation d'un lieu d'accumulation des savoirs et des bonnes pratiques doit être ajoutée pour obtenir un cadre opératoire. Cette structure doit disposer d'une forme d'indépendance. Certains services de la Commission ont pu évoquer la possibilité de demander à l'État français de confier ces évaluations à l'Insee. Comme nous l'avons souligné plus haut, un certain nombre de techniques modernes de l'évaluation nécessitent le recours à la statistique et à l'économétrie (qu'elles soient fondées sur des enquêtes ou des expériences aléatoires)[10]. Cependant, ces techniques n'épuisent pas les outils et les savoirs à mobiliser. L'Insee a certes déjà réalisé des travaux d'évaluation dans la dimension économique. C'est en effet une des particularités du système statistique public français d'intégrer la production d'études et de travaux de recherche économiques. Néanmoins, le domaine d'indépendance de l'institut ne contient pas ces productions statistiques particulières à l'évaluation. Il porte sur un ensemble de statistiques décrites dans des règlements internationaux ou européens votés par le Parlement européen ou, dans le cas de statistiques nationales, résulte d'un avis d'opportunité émis par le CNIS, comme nous l'avons rappelé *supra*. Il faudrait que, dans le cadre législatif français, les missions de l'Insee soient étendues dans le domaine de l'évaluation, les moyens alloués adaptés, des métiers ajoutés et qu'une forme d'indépendance y soit associée dans un cadre clairement défini incluant un jeu d'obligations ou de contrôles en contrepartie. Cette construction *ad hoc* amènerait à la définition de fait d'un institut d'une autre nature, différent de l'Insee, et dont la mission serait définie en matière d'évaluation *ex ante*. En l'absence de construction de ce cadre formel, la position de l'institut serait fragile.

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

Il en serait de même pour d'autres acteurs tels que le Commissariat Général à la Stratégie et à la Prospective (CGSP, désigné aussi sous la dénomination plus commune de *France Stratégie*), pour lequel la diversité des métiers est plus grande mais l'indépendance n'est pas institutionnalisée. Il n'empêche que la nécessité de procéder à des évaluations indépendantes pour qu'elles soient acceptées par la Commission crée une nouvelle contrainte pour le gouvernement s'il veut mettre en œuvre des programmes d'aides aux entreprises… ce qu'il souhaite en général. Une approche devra être développée pour ce faire.

En guise de conclusion

Avant d'évoquer quelques actions susceptibles de faire avancer la cause de l'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques, une dernière considération peut être utile pour essayer d'interpréter la situation actuelle. Elle porte sur la nature du message résultant d'une évaluation d'une politique et de la source de sa légitimité. Tout d'abord, rappelons qu'une évaluation d'une politique n'émet pas d'appréciation sur les objectifs de cette dernière, qui demeurent du ressort des élus et procèdent d'une légitimité supérieure. Elle apporte des éléments d'appréciation quantitatifs et qualitatifs sur le fait que les objectifs ont été atteints, sur les modalités retenues et les moyens, adaptés ou non, mis en œuvre pour essayer de les atteindre, compte tenu de la situation économique qui prévalait, et éventuellement sur les conséquences de la politique au-delà des objectifs annoncés (effets pervers ou prise en compte d'horizons plus lointains, par exemple).

Néanmoins, l'effet d'une politique dépend, d'une part, des mécanismes économiques à l'œuvre au moment de et pendant sa mise en œuvre et, d'autre part, de l'environnement économique et social. Comme on l'a indiqué plus haut, l'approche *ex ante* par expérimentations, lorsqu'elle est appliquée dans les règles de l'art, permet d'observer les impacts sur les comportements des populations visées[11]. Cependant, la combinaison de ces modifications, compte tenu de l'évolution naturelle de l'environnement économique et de l'application de la mesure à toute la population, peut aboutir à des effets agrégés différents de la simple agrégation des extrapolations des observations individuelles sur la population de l'expérience. Les évaluations *in itinere* ou *ex post* souffrent aussi de limites similaires. Lorsque la politique a des objectifs qui portent sur des populations particulières, le suivi temporel de panels d'individus issus de ces populations est coûteux et susceptible d'attrition sensible si les populations sont en difficultés. Les limites d'approches sociologiques sont d'une autre nature et liées à la petite taille des groupes de personnes suivies. Lorsque la population concernée par les objectifs est large, la construction de contrefactuels pour identifier l'impact de la politique nécessite des hypothèses dont il faut asseoir la pertinence.

Au total, le bilan tiré d'un ensemble d'évaluations ne peut en général être catégorique, car il y a trop de paramètres à contrôler pour envisager d'identifier les effets univoques d'une décision. Des évidences empiriques peuvent être accumulées par des approches variées et permettre de construire une conviction. Toutefois, il convient de demeurer modeste. Comme il a déjà été évoqué, le pluralisme des approches est une source de légitimité de la synthèse qui peut être produite. D'une part, il est raisonnable de vérifier que le travail d'une équipe d'évaluation respecte l'état de l'art, en quelque sorte qu'il y ait une contre-expertise, mais aussi que plusieurs angles d'attaque ont été utilisés pour illustrer la nature multidimensionnelle des impacts d'une politique. D'autre part, la plupart de ces approches s'appuient sur des corpus académiques dans le cadre de l'individualisme méthodologique ou d'une forme institutionnalisée de ce cadre (Agassi, 1975). Certains acteurs publics peuvent être critiques vis-à-vis de ces corpus et cadre, voire y être réfractaires.

La légitimité des enseignements d'une évaluation repose donc sur la multiplicité des approches scientifiques mobilisées, la transparence et l'indépendance de leur mise en œuvre. Ces enseignements ne constituent pas un jugement des objectifs d'une politique. Ils apportent des éléments d'observations sur le fait que les objectifs ont été (ou seront) atteints, sur les conditions de mise en œuvre (opportunité, adéquation aux circonstances) et sur les mécanismes possibles qui ont pu (ou pourraient) mener aux résultats observés, compte tenu de l'environnement. Ils peuvent aussi illustrer des impacts non souhaités en prenant en compte des populations non visées par les mesures ou des horizons plus longs. Ils informent le public et le décideur pour que ces derniers construisent leur conviction sur le fait que la politique est ou était opportune ou non. C'est un exercice démocratique difficile qui demande pédagogie et rigueur. L'expression des résultats n'est pas par nature aisément fongible dans un discours politique qui cherche la simplicité pour convaincre et usuellement veut cliver. L'exercice d'évaluation peut être vu comme un affaiblissement du discours idéologique, dans la mesure où il peut souligner qu'une mesure idéologiquement inscrite dans un programme peut ou a pu du fait des circonstances se révéler avoir un effet très incertain, voire contraire (en relatif ou en absolu) à l'objectif affiché, et qu'il serait ou eut été collectivement préférable de s'en abstenir compte tenu des effets induits, ou encore qu'il est, compte tenu des évidences accumulées, collectivement

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

préférable de l'arrêter. Il peut faire apparaître des incohérences entre les objectifs poursuivis ou le fait que des effets pervers identifiés et minimisés lors de l'évaluation *ex ante* ont eu des conséquences sensibles. Cet exercice peut aussi amener à souligner des inadéquations de moyens ou d'organisation de l'administration qui sont susceptibles d'affecter une partie de l'électorat traditionnel d'un parti. Il peut ainsi être perçu comme une contrainte du discours politique. Enfin, le calendrier d'un travail d'évaluation n'est pas le calendrier de la vie politique et des cycles électoraux. Le principe d'une évaluation peut entraîner des délais, par exemple lors d'expérimentations qui ne sont pas compatibles avec un agenda gouvernemental. Il peut aussi générer des difficultés en termes de communication lors de la mise à disposition de résultats susceptibles d'usage politicien à proximité d'une échéance électorale, du fait d'une exposition différente des partis en lice.

Il peut donc y avoir des réticences politiques à l'institutionnalisation d'une fonction évaluatrice, institutionnalisation qui renforcerait sa légitimité et sa visibilité. Pour faire progresser le débat, il faut mettre en balance les apports d'une telle institutionnalisation. Ils sont de plusieurs ordres. Même si elle implique plusieurs acteurs à la mission bien définie, cette institutionnalisation doit permettre une accumulation des expériences, tant dans les méthodologies à mettre en œuvre pour mener les évaluations que dans les modalités et consignes des mesures de politiques nouvelles. Elle peut autoriser des méta-analyses. Une professionnalisation et une diffusion des bonnes pratiques deviennent possibles. Le recours à des acteurs privés dans ce cadre pour les évaluations banalisées permet de démultiplier les résultats et d'en contrôler la qualité et le coût. L'évaluation prend alors une place légitime dans les mécanismes de préparation et de bilan de la décision publique. Elle enrichit le débat politique d'une manière différente. Un bilan des évaluations passées et de la façon dont leurs enseignements ont été pris en compte pourrait aider à construire la sensibilité des acteurs à l'utilité de la démarche et réduire les réticences. C'est une approche constructive qui demande du temps. Ce serait d'autant plus aisé qu'un ou des acteurs en charge serai(en)t identifié(s) et valoriserai(en)t les résultats obtenus. Il faut communiquer sur des exemples simples et pédagogiques. La *Société française de l'évaluation*, association créée en 1999, dont un des objectifs est de promouvoir l'utilisation de l'évaluation, pourrait peut-être y contribuer.

Notes

(1) L'ordre exécutif 12866 signé par le Président Clinton exige une évaluation de toute "règle majeure". Celle-ci peut se caractériser par son impact économique (si elle est de nature à induire 100 millions de dollars annuels de bénéfice ou si elle peut engendrer des pertes sensibles). Une "règle majeure" peut aussi se caractériser par son impact budgétaire pour l'État fédéral ou par son caractère contradictoire avec des réglementations en place ou, enfin, par son impact en termes de modifications du cadre légal.

(2) La liste qui suit est donnée sans souci d'exhaustivité.

(3) "La politique maritime et littorale de la France" et "Les aides publiques au cinéma français : le prix d'une réussite" en 1998, "Les aides publiques aux entreprises en matière d'emploi : bilan et perspectives" et "Investissements étrangers en France : l'évaluation du dispositif public de promotion" en 1999.

(4) NDLR : concernant cette méthodologie, se reporter par exemple à Bouguen et Seban (2014), dans ce numéro.

(5) *Cf.* site internet de la Cour des comptes https://www.ccomptes.fr/Questions-reponses/La-mission-de-controle-de-la-Cour).

(6) Circulaire interministérielle du 9 décembre 1993, loi n° 95-115 du 4 février 1995, qui modifie l'article 34 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, circulaire du 31 juillet 1998, circulaire du 25 août 2000, etc.

(7) Ces projets sont : le port de Gioia Tauro (Italie) ; l'autoroute M1 (Irlande) ; l'autoroute d'Egnatia (Grèce) ; la ligne reliant le réseau de métro madrilène à l'aéroport de Barajas (Espagne) ; le corridor méditerranéen (Espagne) ; l'approvisionnement en eau dans la ville de Palerme (Italie) ; le traitement des déchets solides urbains au nord de Lisbonne (Portugal) ; le traitement des déchets solides en Galice (Espagne) ; le traitement des eaux usées à Ría de Vigo (Espagne) ; le traitement des eaux usées à Dublin (Irlande).

(8) Règlement (EU) n° 651/2014 du 17 juin 2014, révision du règlement (EC) n° 800/2008, dit règlement général d'exemption par catégorie (RGEC) sous une forme désormais révisée.

(9) NDLR : pour une discussion sur les difficultés (et les avantages) de l'instauration d'une approche interdisciplinaire dans le milieu des chercheurs évaluateurs, le lecteur pourra se reporter à Wasmer (2014), dans ce numéro.

(10) NDLR : un certain nombre de ces techniques sont présentées et illustrées par divers articles de ce numéro (*cf.* Givord, 2014, et Bouguen et Seban, 2014, pour la présentation de ces techniques, et Fontaine et Le Barbanchon, 2014, Marbot et Roy, 2014, Mauroux, 2014, et Bléhaut et Rathelot, 2014, pour des applications de certaines d'entre elles).

(11) En toute rigueur, il faudrait aussi observer ce qui se passe pour les autres populations.

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)

Bibliographie

Agassi J. (1975). "Institutional Individualism", *British Journal of Sociology*, vol. 26, n° 2, juin, pp. 144-155.

Bléhaut M. et Rathelot R. (2014). "Expérimentation contrôlée contre appariement : le cas d'un dispositif d'accompagnement de jeunes diplômés demandeurs d'emploi", *Économie et Prévision*, n° 204-205, pp. 163-181, ce numéro.

Bouguen A. et Seban J. (2014). "L'assignation aléatoire comme méthode d'évaluation des politiques publiques", *Économie et Prévision,* n° 204-205, pp. 119-143, ce numéro.

Bourdin J., André P. et Plancade J.P. (2004). *Placer l'évaluation des politiques publiques au coeur de la réforme de l'État,* Rapport d'information n° 392 (2003-2004) fait au nom de la délégation du Sénat pour la planification sur l'évaluation des politiques publiques en France, déposé le 30 juin 2004, 416 pages.

Deleau M., Nioche J.P., Penz P. et Poinsard R. (1986). *Évaluer les politiques publiques*, *méthodes, déontologie, organisation,* Rapport du Groupe de travail "Méthodes d'évaluation des politiques publiques" pour le Commissariat général au Plan, La Documentation Française, Paris : Presses du Palais-Royal, 180 pages.

Dubois V. (1999). *La politique culturelle. Genèse d'une catégorie d'action publique*, Belin, collection Socio-Histoires, Paris, 383 pages.

Fanelli D. (2012). "Negative Results Are Disappearing from Most Disciplines and Countries", *Scientometrics*, vol. 90, n° 3, pp. 891-904.

Fanelli D. et Ioannidis J.P.A. (2013). "US Studies May Overestimate Effect Sizes in Softer Research", *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, vol. 110, n° 37, pp. 15031-15036.

Fontaine M. et Le Barbanchon T. (2014). " Évaluation du suivi mensuel personnalisé mis en place par l'ANPE en 2006", *Économie et Prévision*, n° 204-205, pp. 29-52, ce numéro.

Gerber A. et Malhotra N. (2008). "Do Statistical Reporting Standards Affect What Is Published? Publication Bias in Two Leading Political Science Journals", *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 3, n° 3, pp. 313-326.

Givord P. (2014). "Méthodes économétriques pour l'évaluation de politiques publiques", *Économie et Prévision*, n° 204-205, pp. 1-28, ce numéro.

Ioannides J.P.A. (2005). "Why Most Published Research Findings Are False", *PLoS Med*, vol. 2, n° 8, e124, pp. 696-701.

Lacouette-Fougère C. et Lascoumes P. (2013). "Les scènes multiples de l'évaluation. Les problèmes récurrents de son institutionnalisation", Sciences-Po, Laboratoire interdisciplinaire d'évaluation des politiques publiques (LIEPP), *Policy Paper* n° 1, mai, 157 pages.

Marbot C. et Roy D. (2014). "Évaluation de la transformation de la réduction d'impôt pour l'emploi de salariés à domicile en crédit d'impôt en 2007", *Économie et Prévision*, n° 204-205, pp. 53-88, ce numéro.

Mauroux A. (2014). "Le crédit d'impôt dédié au développement durable : une évaluation économétrique", *Économie et Prévision*, n° 204-205, pp. 89-117, ce numéro.

Valles E. (2012). "L'évaluation des politiques publiques aux États-Unis", Toulouse School of Economics, Direction générale du Trésor, rapport de stage, 165 pages (http://www.tresor.economie.gouv.fr/6468_Rapports-des-stagiaires),

Viveret P. (1989). *L'évaluation des politiques et des actions publiques, Propositions en vue de l'évaluation du Revenu minimum d'insertion,* Rapport au Premier ministre, Documentation française, juin, 193 pages.

Wasmer É. (2014). "Évaluation des politiques publiques : faut-il de l'interdisciplinarité ?", *Économie et Prévision*, n° 204-205, pp. 193-209, ce numéro.

Direction générale du Trésor | Téléchargé le 27/10/2026 sur https://shs.cairn.info par Courtier Théophile (IP: 81.1.6.66)