

## Un rapport d'Action Publique XXI avance des propositions "pour un renouveau de l'évaluation des politiques publiques"

L'évaluation des politiques publiques, en France, reste peu développée, en comparaison de nombre de démocraties occidentales.

A partir de ce constat, un haut fonctionnaire, membre d'un grand corps de contrôle, a réalisé, sous le pseudonyme d'Eric DABAMA, une étude, publiée par "Action publique XXI", think tank qui souhaite "penser et promouvoir la rénovation de l'action publique", présidée par M. Vincent POTIER, administrateur général, directeur général du Centre national de la fonction publique territoriale-CNFPT, vice-président "Europe" de l'Association internationale des écoles et instituts d'administration publique-AIEIA.

Mardi 6 novembre 2018

Bulletin Quotidien

Page 11

---

### "30 ans de stop and go"

L'auteur, dans cette étude intitulée "Pour un renouveau de l'évaluation des politiques publiques, analyse "la difficile introduction de l'évaluation des politiques publiques en France", à travers 30 ans "de stop and go" "assez révélateurs".

Notant qu'il est d'usage de faire remonter l'histoire de l'évolution des politiques publiques "à l'époque de la glorieuse Rationalisation des choix budgétaires-RCB, initiée au milieu des années 60, tombée en désuétude dans les années 70, et officiellement abandonnée au début des années 80", il précise que cette RCB était "avant tout une approche budgétaire, limitée à l'Etat ignorant superbement les collectivités territoriales et les budgets sociaux".

Plusieurs initiatives furent ensuite lancées : en 1983 fut créé l'Office parlementaire des choix scientifiques et technologiques, qui, selon l'auteur "rayonne peu et a modérément contribué à populariser l'évaluation des politiques publiques"; les magistrats de la Cour des comptes, ou encore des universitaires tentèrent de favoriser la culture de l'évaluation, en s'appuyant notamment sur l'article 15 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen, qui déclare : " La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration", sans que cela change fondamentalement les mentalités ; le Commissariat général au Plan, qui en 1986, publia un premier rapport, "Evaluer les politiques publiques", fut conforté dans son rôle par la circulaire de Michel ROCARD, alors Premier ministre, en 1989, intitulée "Renouveau du service public", même si aucune référence aux collectivités territoriales n'était faite dans ce texte, tandis que le Parlement n'était pas associé au processus ; Le dispositif restait aux mains du pouvoir exécutif, comme l'a noté un rapport de la Délégation du Sénat pour la planification en 2004.

Ainsi, pour l'auteur, "les premières évaluations lancées en 1990-1991 démontrent le caractère par trop systématique d'appel aux corps d'inspection et la faiblesse des intervenants extérieurs au monde de l'administration – administrante – : universitaires, chercheurs, cabinets privés, ONG, experts désignés par les partenaires sociaux".

Une nouvelle circulaire, en 1998, établit un lien entre les 3 types d'évaluation : ex ante, "chemin faisant", et ex post. Cependant, pour l'auteur, celle-ci souffre de "deux lacunes importantes : d'une part, le Parlement est toujours tenu à l'écart du dispositif", même si des ouvertures sont faites en direction du Conseil économique et social", d'autre part, "le dispositif, sauf l'association du Conseil économique et social, fait totalement l'impasse sur l'association des citoyens, et de la société civile".

Ainsi "après des débuts prometteurs et des débats réels, la première décennie de ce XXIème siècle enterre l'évaluation au profit d'une approche de type RGPP qui est, sur la forme la petite fille de la RECB, et sur le fond, un pilotage par le haut, sans débat, sans dialogue réel et sans expertise autre que celle qui doit conduire à des économies budgétaires", alors que précisément, les premières années de ce siècle sont marquées "par la consécration juridique au plus haut niveau de la notion d'évaluation".

De fait, la loi constitutionnelle du 23 juillet 2008 en complétant l'article 24 de la Constitution a confié au Parlement le rôle d'évaluateur des politiques publiques, tandis que l'article 47-2 de cette même Constitution prévoit que "la Cour des comptes (...) assiste le Parlement et le gouvernement (...) dans l'évaluation des politiques publiques".

Par ailleurs, note l'auteur, alors qu'il n'y a "pas un ministère, une grande collectivité territoriale, un grand opérateur public qui n'ait pas une équipe, un service, une entité, dédié à la réalisation d'évaluation", l'évaluation des politiques publiques "ne connaît pas vraiment la consécration attendue, espérée.

Si le Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique a été créé en octobre 2012, tout comme le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique, et que presque 100 évaluations ont été lancées lors du précédent quinquennat, "on peut regretter que, durant cette législature passée, l'évaluation des politiques publiques soit restée très largement absente des débats publics" indique l'auteur.

Notant que "de manière systématique, les services de Bercy font orienter et déformer l'exercice de l'évaluation vers la recherche des économies budgétaires", il évoque par ailleurs le fait que si les institutions et corps de contrôle (Cour des comptes Conseil d'Etat, Inspection générale des finances, Inspection générale de l'administration, Inspection générale des affaires sociales) ont évolué, "il est parfois malaisé de distinguer dans leurs travaux ou leurs méthodes les deux exercices" de contrôle et d'évaluation, alors que ces corps "ne sont ni habitués, ni préparés à travailler de façon ouverte ou participative", et sont souvent réticents à débattre avec la société civile ou pour parler avec la presse.

### Un Conseil national de l'évaluation

Considérant qu'il existe "un consensus apparent – et même fort dans le discours public – sur la nécessité d'évaluer les politiques publiques", et souhaitant une "amélioration de l'efficacité réelle de l'action publique, et la réalisation des progrès démocratiques car l'évaluation est un réel enjeu citoyen", l'auteur avance plusieurs propositions.

"Pour améliorer l'efficacité réelle de l'action publique, il faut en reposer certains éléments constitutifs et consolider l'assise organisationnelle de l'évaluation des politiques publiques", note-t-il, appelant à un "vrai grand débat national et parlementaire", avant de proposer des "mesures essentielles".

La première est la création d'un Conseil national de l'évaluation, composé de trente à quarante membres également répartis en cinq Collèges : Etat, dont de droit le premier président de la Cour des Comptes ; élus locaux ; partenaires sociaux/ONG/usagers des services publics, dont de droit le président du CESE ; universitaires, dont au moins deux étrangers dont un ressortissant de l'Union Européenne ; Parlement, dont de droit les deux présidents des commissions des Finances des deux chambres et deux parlementaires européens (français ou non).

Ce conseil serait "chargé d'animer, de coordonner mais aussi de rendre visible ce que le Sénat, dans son rapport de 2004, appelait la toile d'araignée" de l'évaluation. Il permettrait de clarifier le paysage de l'évaluation des politiques publiques, ce que demandait l'Assemblée nationale en 2014".

Par ailleurs, seraient également créés des Comités régionaux de l'évaluation bâtis sur le même schéma que le Conseil national (composition et fonctions), y compris dans toutes les collectivités ultramarines : DOM, CTOM et Nouvelle-Calédonie.

Le Conseil national serait assisté d'une Haute autorité déontologique de l'évaluation composée de magistrats, universitaires (dont des étrangers) et de journalistes. Il établirait le programme annuel des évaluations. Il peut être saisi par le gouvernement, le Parlement, le CESE, les autorités administratives indépendantes, les associations d'élus locaux, les partenaires sociaux, des ONG à définir et les citoyens (proposition de 300 000 signatures requises pour la saisine).

Il désignerait des instances d'évaluation dont chaque comité de pilotage devrait refléter la composition du CNE et fixer des délais prescriptifs de réalisation des évaluations et le budget dont pourrait disposer l'instance d'évaluation.

### Inspections générales pour la fonction publique territoriale et la fonction publique hospitalière

Par ailleurs, l'auteur propose, pour élargir et professionnaliser le vivier des experts pouvant participer à des évaluations des politiques publiques, de créer dans la fonction publique territoriale et dans la fonction publique hospitalière des cadres d'emplois d'inspection générale qui, avec les trois inspections générales interministérielles (IGF, IGA, IGAS), formeraient des "corps communs" aux 3 versants de la fonction publique.

L'idée de corps communs pourrait, selon l'auteur, permettre de résoudre les problèmes de recrutement de compétences et d'expertises pour ces inspections générales.

Les conditions de recrutement de ces deux nouveaux cadres d'emplois devraient reprendre les principes et procédures précisées pour les trois inspections générales d'Etat. Ces cinq corps et cadres d'emplois se verraient reconnaître les mêmes pouvoirs d'investigation – au titre de l'évaluation des politiques publiques – dans tous les organismes gérant des politiques publiques dans notre pays, réglant la question lancinante de la capacité de ces corps à pouvoir intervenir dans tel ou tel établissement ou collectivité selon son statut, son financement, etc...

Par ailleurs, notant que le Parlement peut directement s'appuyer sur la Cour des Comptes pour mener à bien sa mission d'évaluation, l'auteur propose qu'il en soit de même pour d'autres grands corps de l'Etat et que les associations d'élus, le CESE et une liste précisément définie de responsables du monde social ou de la société civile puissent cosaisir les évaluateurs et inspections.

### Améliorer les études d'impact

Evoquant la "faiblesse" des études d'impact des projets de loi, l'auteur propose de « systématiser les études d'impact aux propositions de loi et aux ordonnances », comme le Parlement l'avait proposé en 2014, et d'en préciser le contenu.

Pour être certain que les gouvernements et parlementaires respectent ces règles, il propose par ailleurs, à l'image de ce qui existe en Allemagne ou au Royaume-Uni, que soit créée « une instance indépendante chargée de certifier le contenu de ces études d'impact ». Les avis de cette instance seraient publics".

Cette dernière serait composée d'un président (personnalité qualifiée au profil ancien vice-président du Conseil d'Etat, ancien Premier président de la Cour des Comptes ou de la Cour de Cassation) désigné d'un commun accord entre le président de l'Assemblée nationale et du Sénat ; du directeur général de l'INSEE, des chefs des trois inspections générales interministérielles, du commissaire de France Stratégie, d'un universitaire (désigné par le président du CESE) et le président du Conseil national d'évaluation des normes.

Insistant sur la nécessité de bien distinguer évaluation et contrôle, séparant ces deux fonctions au sein des grands corps de l'Etat, proposant de "mieux articuler audit et évaluation des politiques publiques", évoquant une évolution des pratiques administratives, avec un élargissement du "droit à l'erreur" et un développement de l'expérimentation, l'auteur insiste sur l'importance de l'enjeu démocratique de l'évaluation des politiques publiques.

"L'évaluation n'est pas qu'une affaire de l'administration lato sensu. C'est essentiellement l'affaire des citoyens" indique-t-il, ajoutant : " La question de l'évaluation est une question de politique, donc une question liée à l'exercice de la démocratie et à la place des citoyens dans la société".

Ainsi, il "convient de faire des citoyens des acteurs de l'évaluation". Rappelant que le développement du numérique est un atout pour la diffusion des informations, et que les voix des citoyens doivent être "croisées avec celles des services, des élus, des experts techniques", l'auteur considère que "les décideurs publics doivent accompagner la publication des résultats des évaluations, des décisions qu'ils prennent pour corriger, supprimer, réorienter, (re) définir la (es) politique (s) publique (s) évaluée (s)". C'est une condition essentielle de réussite du renouveau de l'évaluation des politiques publiques".

