

Une proposition de structuration de l'évaluation des politiques publiques

Alain Trannoy, *Ehess* et *Aix-Marseille School of Economics*, membre du CAE

Ce texte a servi d'introduction à la seconde table ronde de l'atelier organisé par le CAE : « *Evaluation des politiques publiques* » le 26 Avril 2013.

Le cadre institutionnel de l'évaluation des politiques publiques n'est pas fixé en France, comme l'illustre le nombre d'organismes chargés à un titre ou à un autre d'en faire ou concernés par l'évaluation. Citons d'abord le Parlement et le Conseil Economique et Social, la Cour des Comptes et l'Inspection Générale des Finances, le Ministère de la Fonction Publique, celui de la réforme de l'Etat et de la décentralisation, le secrétariat général de la modernisation de l'action publique, et tout récemment le Commissariat Général à la stratégie et à la prospective (CGSP). A ces structures étatiques, il faut ajouter les laboratoires universitaires spécialisés dans l'évaluation, les sociétés privées et la société française d'évaluation (SFE). On pourrait y trouver une manie bien française d'empiler les structures et les dispositifs, une sorte de prolifération, qui permette d'éviter de trancher et qui est à coup sûr nuisible à l'efficacité globale du système. Une vision plus positive émerge quand même, si on réalise la multiplicité de garanties que doit offrir une évaluation de qualité. J'en vois essentiellement 6 que je commence par exposer avant de proposer un schéma qui articule les différents organismes cités plus haut en leur assignant une tâche bien précise.

1. 6 garanties d'une bonne évaluation

D'abord la **garantie d'indépendance** de l'évaluation, indépendance par rapport aux décideurs et à ceux qui mettent en œuvre la politique. En clair, comme on ne peut pas être juge et partie, les évaluateurs doivent être à bonne distance des politiques et de l'administration chargée de la mise en œuvre de la politique. L'autocritique et l'auto-évaluation est certainement une saine pratique et ne peut certes faire de mal mais elle ne saurait remplacer une véritable évaluation indépendante. A cet égard, l'exercice d'évaluation des politiques publiques dans le cadre de la MAP lancée le 7 avril 2013 en fournit l'illustration. Corrélativement à ce besoin d'indépendance, une garantie de transparence des méthodes et de publicité des travaux s'impose d'elle-même. La seconde garantie est celle de **compétence administrative** qui va au-delà de la connaissance des textes elle-même mais qui vise à comprendre en profondeur les motivations du législateur, l'évolution des législations et la mise en pratique des politiques publiques. Il est indispensable d'avoir des retours d'expérience du terrain. Cette compétence administrative doit se doubler d'une **compétence proprement scientifique**. L'évaluation d'un impact nécessite de faire des hypothèses, comme l'a illustrée la première table ronde pour construire un contrefactuel. En conséquence la troisième garantie est que dans l'équipe d'évaluateurs, certains soient rompus à la méthode scientifique faite de connaissances des travaux des autres, des connaissances éprouvées des techniques et de l'acceptation des critiques par les pairs. On ne peut pas faire d'évaluation sans données et par conséquent, la quatrième garantie

réside dans le fait de **pouvoir mobiliser toutes les données disponibles au bénéfice de l'exercice d'évaluation**. La cinquième garantie est d'offrir au parlement et aux partenaires économiques et sociaux la possibilité de s'approprier le résultat de l'étude ainsi que les limites de celle-ci au travers de séances d'explication autant que de besoin. La cinquième garantie consiste en **une nécessité de publication et d'explication publique des résultats et des limites de ceux-ci la plus large possible**. Enfin, la dernière garantie est que les **ressources nécessaires à l'évaluation soient dégagées**. Il est utopique de croire qu'une bonne évaluation se réalise sans moyens. La constitution de bases de données et la mobilisation de spécialistes de différentes disciplines, la sollicitation des différents services de l'administration représente un coût. Le coût complet peut être évalué à un ordre de grandeur compris entre 1 millième et 1 dix-millième du coût total de la mesure (il y a sans doute des rendements croissants en fonction de la taille du projet) ce qui en termes relatifs est modeste mais qui en termes absolus ne l'est pas.

Au total, nous avons besoin de propositions qui articulent les différents acteurs de l'évaluation énumérés plus haut de façon à offrir ces six garanties en se basant sur les avantages comparatifs des uns et des autres. En voici une qui a le mérite de lancer le débat.

2. Une proposition

Ma proposition confie à la Cour des Comptes un rôle de maîtrise d'ouvrage de l'évaluation en raison de sa tradition et réputation d'indépendance, de la transparence avec laquelle elle publie ses travaux et méthodes, de sa capacité à dialoguer avec les administrations concernées et du respect voire de la crainte qu'elle leur inspire. Il faut savoir être désagréable quand on fait de l'évaluation et la Cour n'a pas peur de l'être. La Cour serait saisie automatiquement pour tous les dispositifs dont le coût dépasse un certain seuil et au coup par coup par le Parlement ou le Gouvernement pour les dispositifs de moindre importance. Ce rôle dévolu à la Cour des Comptes est en tout point conforme à la constitution qui dans son article 47.2 indique que la Cour des Comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans le contrôle de l'exécution des lois de finances et de l'application des lois de financement de la sécurité sociale ainsi que dans l'évaluation des politiques publiques.

Si la Cour a la maîtrise d'ouvrage, cela ne signifie pas qu'elle doive réaliser toutes les étapes de l'évaluation. Elle peut réaliser en propre l'évaluation de type administrative (les motivations du dispositif, coût budgétaire, nombre de bénéficiaires et évolution, comparaison avec les dispositifs existants à l'étranger) où elle dispose d'un savoir-faire reconnu. Elle déléguerait par contre l'évaluation scientifique nécessitant de poser des hypothèses quant au scénario contrefactuel à des équipes scientifiques universitaires ou privées, françaises ou étrangères, sélectionnées dans le cadre d'un appel d'offres public, sur la base de critères de renommée scientifique et de probité intellectuelle (absence de conflits d'intérêt).

Le rôle de la Cour ne s'arrêtera pas au choix de l'équipe, elle devra veiller à ce que les données mobilisables soient bien mises à disposition de l'équipe sélectionnée, et que la collaboration entre les chercheurs et l'administration concernée se passe dans de bonnes conditions permettant d'élaborer le meilleur scénario contrefactuel.

L'évaluation proprement scientifique doit, avant publication, faire l'objet elle-même d'une évaluation par les pairs, c.à.d. par une équipe scientifique française ou étrangère reconnue par ses compétences dans le domaine. Dans le décret n° 2013-333 du 22 avril 2013 portant création du CGSP, il est précisé que le CGSP participe à l'évaluation des politiques publiques sans plus de précisions. Je propose que le CGSP (aidé ou non en cela par le CAE) épaula la Cour des Comptes dans cette phase d'évaluation. Le CGSP suit de nombreux dispositifs de politique publique, il a une culture pluridisciplinaire et est en contact avec les meilleurs spécialistes français du champ. De plus sa proximité avec le CAE lui donne l'assurance de solliciter la meilleure équipe française ou internationale pour rapporter les travaux. Je propose que le CGSP soit en charge de solliciter cette équipe et lui demande de lui fournir un rapport écrit. La confrontation en séance est organisée sous l'égide du CGSP (avec l'aide ou non du CAE). Il est évidemment envisageable, voire probable, que cette phase se conclut par une demande de travaux complémentaires permettant de consolider l'étude, au terme duquel la partie scientifique du rapport sera achevée. Le CGSP s'assure que les travaux complémentaires sont bien effectués.

La publication du rapport complet comprenant l'évaluation administrative et scientifique du dispositif par la Cour des Comptes sera suivie par une phase de présentation de la part de l'ensemble des résultats accompagnée d'un aperçu des méthodes et limites de l'étude au Parlement et au Conseil Economique et Social ainsi qu'aux partenaires du CGSP, de façon à ce que les meilleures conditions possibles soient réunies pour permettre une appropriation des résultats par les représentants du peuple français et les forces économiques et sociales. Cette appropriation ne signifie pas approbation par les différents interlocuteurs. Il signifie que les évaluateurs auront cherché à restituer la contribution et les limites de l'étude en fournissant un effort pédagogique maximal. Aux acteurs d'en tirer ou non des conclusions pour l'action publique. C'est leur responsabilité, pas celles des évaluateurs.

Pour compléter l'exposé de cette proposition de structuration, il est utile de préciser que la Cour des Comptes recevra les sommes collectées au titre de l'évaluation et qui majorent le coût des différents dispositifs, ce qui lui permettra de rémunérer l'ensemble des partenaires de l'évaluation.