

CONCOURS INTERNE D'ATTACHÉ ONF 2006

EPREUVE DE NOTE DE SYNTHÈSE

CONSEILS METHODOLOGIQUES

1. La commande est claire ; elle exige de faire « le bilan de l'évaluation des politiques publiques en France ». Dresser un bilan suppose logiquement de répertorier les avancées (les points positifs) et les difficultés (les points négatifs). La formule « en France » doit être bien comprise. Il ne s'agit pas d'écarter les informations relatives aux situations étrangères mais de rapporter éventuellement le cas de la France à celui des autres pays. Par conséquent, il n'est pas possible d'ordonner la note autour de la distinction entre (1) l'évaluation dans le monde et (2) le cas de la France.
2. La lecture du sommaire et un survol cursif révèlent aisément une certaine structure du dossier. On peut facilement repérer les éléments suivants :
 - a. La notion d'évaluation : définitions, finalités (doc n°1) ;
 - b. Le système interministériel d'évaluation au niveau national (docs n°2 & 3) ;
 - c. La généralisation de l'évaluation au travers des dispositifs européens ou locaux (docs n°4, 5 & 6) ;
 - d. Les obstacles culturels à l'ancrage de cette pratique en France (docs n°7 & 8)
3. La lecture du dossier révèle que ce dernier met l'accent sur les difficultés rencontrées par l'évaluation en France. Tous les documents (sauf les docs n°1 & 6) abordent ce point sous différents aspects. Cela devra donc logiquement constituer une des deux parties de la note, l'autre portant sur l'instauration progressive de l'évaluation à tous les niveaux.

PROJET DE CORRIGE

Note à l'attention du Directeur territorial

Objet : L'évaluation des politiques publiques en France

L'évaluation des politiques publiques est devenue ces dernières années une exigence à la fois politique et de bonne gestion qui s'impose de plus en plus à l'action des pouvoirs publics.

Au sens large, l'évaluation peut se définir comme la formation d'un jugement sur la valeur d'une politique ; au sens étroit retenu par le décret du 18 novembre 1998, l'évaluation « c'est apprécier l'efficacité d'une politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ». En pratique, l'évaluation des politiques publiques consiste à apprécier empiriquement l'application d'une politique spécifique *selon une procédure formelle* et explicite de collecte, de traitement et *d'interprétation* de l'information.

La présente note montrera dans un premier temps que l'évaluation des politiques publiques a été institutionnalisée progressivement en France (I) et dans un second temps, qu'elle ne constitue pas encore une pratique ancrée parce qu'elle se heurte à de nombreux obstacles (II).

I – L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES A ÉTÉ PROGRESSIVEMENT INSTITUTIONNALISÉE EN FRANCE

L'instauration de l'évaluation des politiques publiques en France s'est réalisée sur les deux dernières décennies. La décennie 80 fut celle de l'introduction tandis que la décennie 90 fut plutôt celle de la généralisation.

A)- L'introduction de l'évaluation durant la décennie 1980

1. Les origines

- a. La rationalisation des choix budgétaires (RCB) : La rationalisation des choix budgétaires visait à développer la planification budgétaire en s'appuyant des évaluations ex-ante. L'objectif était de transformer le budget en un ensemble de programmes d'action et d'aider à la décision publique en chiffrant à l'avance les résultats d'un programme. Elle a connu un véritable succès au sein des administrations contribuant à amorcer une culture de l'évaluation. Lancée en 1970, elle fut abandonnée en 1984.

- b. Le modèle américain du GAO : aux débuts des années 1980, le General Accounting Office (GAO) développe l'évaluation de manière très pragmatique à travers une division spécifique. Des programmes simples et clairs sont choisis pour produire des résultats objectifs. En quelques années, la démarche est reconnue et les résultats influencent la décision politique.

2. Les impulsions

- a. Au niveau européen : dès les années 1960, la commission européenne pousse au développement de l'évaluation en particulier pour la politique de la recherche qui servira de « terrain d'expérimentation ». En 1983, une unité spécifique au sein de la DG12 est chargée de l'évaluation et édicte des règles particulières (une méthodologie). L'évaluation gagne du terrain pour toucher aussi la politique de cohésion économique et sociale ; l'Union européenne impose ici l'évaluation de tous ses programmes en partenariats avec les États mais aussi les acteurs locaux afin de diffuser la culture de l'évaluation.
- b. Au niveau central : Devenu Premier ministre en juin 1988, Michel Rocard relança l'évaluation dans le cadre d'une politique ambitieuse de « renouveau du service public » dont les deux piliers sont la responsabilisation des agents publics et l'activation du débat public sur les politiques publiques. Il confia à un proche - Patrick Viveret - la rédaction d'un nouveau rapport sur l'évaluation qui marqua le début de la reconnaissance officielle de cette démarche. Un dispositif national fut institué comprenant :
- Le Comité interministériel de l'évaluation (CIME) qui était l'instance chargée de décider des évaluations et de délibérer sur les conclusions pour décider des suites à donner.
 - Le Conseil scientifique de l'évaluation, organe indépendant composé de chercheurs ayant pour rôle de contrôler les cahiers des charges, de valider scientifiquement les évaluations, d'aider à l'amélioration de la qualité du travail (publication de documents méthodologiques, rapports annuels...)
 - Le Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) qui finançait les évaluations. L'ensemble était animé administrativement par le Commissariat général au Plan.

B)- La généralisation de l'évaluation durant la décennie 1990

1. Au niveau national

- a. Le nouveau dispositif interministériel : le processus d'évaluation fut relancé en 1998 avec une procédure renouvelée. Les textes fondateurs sont le décret n°98-1048 du 18 novembre 1998 et la circulaire d'application du Premier ministre du 28 novembre 1998 relative à l'évaluation des politiques publiques. Ce système simplifié s'organise autour de 2 piliers :

§ Le Comité National de l'Évaluation (CNE) : sa composition est désormais plus encadrée. Le CNE exerce un pouvoir d'influence. Il filtre les demandes d'évaluation à l'occasion de l'examen de projets d'évaluation dont il est saisi. Mais il dispose de la capacité de proposer au Premier ministre un programme comportant ses propres projets. Il propose les méthodes de chaque projet d'évaluation, en particulier le mode de composition des instances d'évaluation qui sont désormais mentionnées. Il formule un avis sur la qualité des travaux effectués.

§ Le Commissariat Général du Plan (CGP) : il conserve les prérogatives qui lui étaient confiées par le décret de 1990 et en gagne de nouvelles. Il assure le secrétariat du Conseil national de l'évaluation, et suit les travaux d'évaluation des instances. Il reprend les missions confiées au CSE en matière de développement des méthodes d'évaluation et se trouve chargé de contribuer à la formation en évaluation. Enfin, c'est au CGP qu'il revient de proposer au Premier ministre les suites à donner aux évaluations, en ce qui concerne l'Etat. Ainsi le CGP est consacré comme l'institution administrative relais du système d'évaluation interministérielle des politiques publiques.

- b. L'évaluation parlementaire : en 1996, le Parlement se dota d'un office parlementaire d'évaluation des politiques publiques qui ne fonctionna cependant jamais. Dès 1997, il créa donc une mission d'évaluation et de contrôle (MEC) qui contribua à l'adoption de la LOLF laquelle impose une évaluation régulière pour chaque programme budgétaire de l'État.

2. Au niveau local

- a. Les contrats de plan États-Région (CPER) : depuis 1992, la démarche d'évaluation est obligatoirement incorporée à chaque CPER. L'évaluation est partenariale (préfecture de région et conseil régional plus des représentants extérieurs) et un montant forfaitaire est affecté à l'évaluation (6/10 000ème du CPER). Une instance nationale (auprès du CGP) vient offrir un soutien

technique et valider la qualité scientifique des travaux. L'évaluation ne porte que sur certains programmes ou actions, non sur la totalité du CPER.

- b. Les fonds structurels européens : un système extrêmement similaire est également en place pour les actions bénéficiant des fonds structurels européens. Là aussi, l'évaluation est partenariale associant les préfetures de région, les conseils régionaux, l'UE et des acteurs locaux. Mais cette fois, ce sont tous les programmes qui sont obligatoirement évalués avant leur mise en œuvre, au cours de leur mise en œuvre et après celle-ci.
- c. L'expérimentation locale : dans le cadre de l'acte II de décentralisation mise en œuvre en 2003, les collectivités locales se sont vues reconnaître la possibilité de mener des expérimentations locales en dérogeant au cadre réglementaire national. Ces expérimentations doivent, selon la loi du 1^{er} août 2003, faire l'objet d'une évaluation conjointe (État-collectivités) pour décider de la généralisation du dispositif, de son abandon ou d'une prolongation de 3 ans de l'expérimentation.

II - L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES NE CONSTITUE PAS ENCORE UNE PRATIQUE ANCRÉE EN RAISON DES OBSTACLES AUXQUELS ELLE SE HEURTE

Importée des États-Unis, la transposition de l'évaluation en France s'avère difficile. Les administrations, les élus ne s'approprient pas pleinement cette pratique qui peine à s'ancrer. Michel Crozier déclare ainsi que l'évaluation est restée, en France, au stade de la séduction pour les décideurs publics. Il est vrai que l'évaluation se heurte en France à des obstacles culturels et à des obstacles institutionnels qui freinent son développement.

A)- L'évaluation se heurte à des obstacles culturels

1. Le poids de la tradition française
 - a. Le contrôle en amont : la culture européenne favorise clairement les contrôles a priori car elle se défie du marché ; la culture anglo-saxonne est plus libérale ; elle fait confiance au marché a priori puis vient corriger après c'est-à-dire une fois qu'une évaluation ou un contrôle est intervenu. Cette différence entre la logique de la règle a priori et la logique de l'équilibrage a posteriori est cruciale pour comprendre les difficultés de l'évaluation.
 - b. La tradition d'interventionnisme étatique : Cette tradition remonte à la monarchie et fut prolongée par le jacobinisme. L'administration a en charge des tâches multiples pas toujours bien identifiées et qui se chevauchent les

unes les autres. L'action de l'administration est supposée être d'emblée au service de l'intérêt général sans qu'il y ait besoin d'évaluation. Au contraire, la culture anglo-saxonne considère avec méfiance l'action étatique qui doit toujours se justifier.

2. Les réticences des acteurs de l'évaluation

- a. Les réticences des commanditaires : les hommes politiques acceptent mal les évaluations car ils craignent que leur action soit remise en cause... Elle est perçue comme une intrusion, une « inquisition douce ». Ainsi le premier dispositif national s'est éteint faute de commandes. Du coup aussi, les politiques stratégiques (défense, fiscalité, santé...) sont restées hors du champ de l'évaluation. L'évaluation s'est développée selon une logique technocratique, bureaucratique et non pas démocratique. Le rapport du Sénat évoque des choix d'objets peu pertinent au plan politique. Or, la première condition d'une évaluation est son acceptabilité car c'est d'elle dont dépend la capacité d'appropriation des résultats par les élus et les services.
- b. Le refus d'une approche purement quantitative et comptable : les évaluateurs (chercheurs, cabinets de consulting...) privilégient en France une approche qualitative reposant sur les sciences sociales « molles ». L'impartialité du résultat est donc moindre que dans la culture anglo-saxonne qui privilégie une approche plus quantitative reposant sur les aspects comptables et budgétaires. La logique « value for money » peine à s'imposer.

B)- L'évaluation se heurte à des obstacles institutionnels

1. Les obstacles politiques

- a. La faiblesse du Parlement : la capacité de contrôle du Parlement est plus faible en France que dans la tradition anglo-saxonne notamment. Plus généralement, la possibilité d'un contrôle indépendant et extérieur à l'administration est moins acceptée en France. Or, l'évaluation s'est partout développée grâce à des organes de contrôle indépendants relevant du Parlement comme le GAO aux Etats-Unis. Le « parlementarisme rationalisé » de 1958 empêcha le Parlement de transformer l'évaluation en un outil de contrôle. L'échec de l'office parlementaire d'évaluation en 1996 est, à cet égard, symptomatique.
- b. L'absence d'une logique de projets : l'administration n'a pas l'habitude d'opérer une gestion par programmes. Or, l'évaluation repose sur l'existence d'un

programme, d'une action clairement identifiée. Elle ne peut pas vraiment portée sur une politique globale. Il faut donc abandonner la logique de guichet pour passer à une logique de projets.

2. Les obstacles administratifs

- a. La tradition du contrôle par les grands corps de l'État : même si la Cour des comptes et les inspections générales acceptèrent de jouer le jeu de l'évaluation, le principe de spécialité fonctionnelle les cantonna dans leur rôle traditionnel de contrôle budgétaire, de légalité ou de gestion. Au demeurant, en ayant le même recrutement que la haute fonction publique ministérielle et en étant rattachées à elle, les inspections et la Cour des comptes n'étaient guère légitimes pour opérer l'évaluation.
- b. Le faible impact des évaluations : les évaluations, à la française, sont des opérations lourdes qui prennent trop de temps aussi bien en amont pour constituer les instances et les équipes qu'en aval pour réaliser les études nécessaires (3 à 5 ans). Du coup, les résultats interviennent toujours trop tard pour peser sur la décision publique, pour être médiatisés.

Conclusion

L'institutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques est en France inachevée. Les structures existent cependant et la culture de l'évaluation tend à se diffuser au moins auprès des grands acteurs publics. L'émergence de nouveaux outils (LOLF, expérimentations locales...) laisse cependant augurer une amélioration de la situation, un ancrage plus net de cette pratique.