

L'évaluation des politiques publiques en France

- *Éléments d'histoire*
- *Le cas des politiques culturelles*
- *Les progrès de la culture de l'évaluation*

Bernard Perret

JECC - 24 septembre 2015

L'institutionnalisation de l'EPP en France en quelques dates (1)

- ▶ La Rationalisation des choix budgétaires (1970-1984)
- ▶ L'institutionnalisation de l'évaluation *ex-post* comme outil de la gouvernance publique :
 - Création d'un Conseil scientifique de l'évaluation (1990)
 - Transformation en Conseil national de l'évaluation (1998)
 - Echec relatif et suppression du CNE (2002)
- ▶ L'évaluation dans les procédures contractuelles (1993)
- ▶ L'évaluation des fonds structurels européens (1993)

L'institutionnalisation de l'EPP en France en quelques dates (2)

- ▶ L'évaluation dans la nouvelle loi budgétaire (LOLF - 2001)
- ▶ La Révision générale des politiques publiques (RGPP - 2007)
- ▶ La réforme de la Cour des comptes (2009)
- ▶ L'évaluation au Parlement
- ▶ Lancement d'un programme gouvernemental d'évaluations « partenariales » (Cimap du 18/12/2012)

Une tentative d'institutionnalisation au sein de l'exécutif (1990-2002)

- ▶ Conseil scientifique de l'évaluation (1990-1998)
- ▶ Conseil national de l'évaluation (1998-2002)
- ▶ Un bilan mitigé :
 - *Lourdeur excessive de la procédure*
 - *Faible soutien politique*
 - *Faible impact sur la décision politique*
 - *Impact probable au plan administratif*
 - *Apport méthodologique : diffusion d'une culture de l'évaluation*

Le bilan du CNE (1999 – 2003)

- Nouveaux services – emplois jeunes dans le domaine de la jeunesse et des sports
- Aides à l'emploi dans le secteur non marchand
- Préservation de la ressource en eau
- Lutte contre le sida
- Formation continue des agents de l'Etat
- Sécurité routière (contrôle-sanction)
- Développement rural
- Fonds structurel et politiques régionales
- Service public des déchets ménagers
- Aides aux très petites entreprises
- Recours aux opérateurs externes dans la mise en œuvre de la politique de l'emploi
- Transport combiné rail-route

La LOLF et l'évaluation (1)

- ▶ Missions, programmes, actions : une présentation plus lisible des dépenses publiques
- ▶ « Un programme regroupe des crédits destinés à mettre en œuvre une action ou un ensemble cohérent d'actions relevant d'un même ministère auxquels sont associés des objectifs en fonction de finalités d'intérêt général ainsi que de résultats attendus faisant l'objet d'une évaluation. »

La LOLF et l'évaluation (2)

- ▶ Des indicateurs sont censés mesurer l'atteinte des objectifs et la “performance” des programmes”
- ▶ Ils améliorent l'information du Parlement dans une démarche de compte-rendu
- ▶ Mais on reste très en-deçà d'une évaluation de programme intégrée au processus budgétaire

La Revue générale des politiques publiques (RGPP)

- ▶ Une démarche inspirée de la « revue des programmes » canadienne (1995 – 1998)
- ▶ L'ensemble des dépenses publiques et passé au crible d'un questionnement évaluatif (Que faisons-nous ? Quels sont les besoins et les attentes collectives ? Faut-il continuer à faire de la sorte ?, Qui doit le faire ? Qui doit payer ? Comment faire mieux et moins cher ? Quel scénario de transformation ?)
- ▶ Une vaste réorganisation de l'administration, mais peu de recours à l'évaluation et peu de réflexions sur les finalités de l'action publique.

L'EPP dans le cadre de la MAP (1)

- Cimap du 18-12-2012 :
- Succède à la RGPP tout en s'en démarquant :
 - Partir des besoins
 - Responsabiliser les ministères
 - Évaluer les politiques dans leur globalité (y compris les aspects relevant des CT)
 - Pluralisme et concertation
- 52 évaluations achevées, dont 17 ont donné lieu à un plan d'action et 24 rapports publiés
- 20 % de la dépense publique passée en revue, 4Mds€ d'économies en 2 ans (affichés par le Sgmap)
- 240 évaluateurs mobilisés (18 services d'inspection, seulement 10 personnalités qualifiées)

L'EPP dans le cadre de la MAP (2)

- Document de cadrage méthodologique élaboré par IGA/ IGAS/ IGF
- Coordination assurée par le Sgmap
- Implication des DG (le coordonnateur de l'évaluation est le DG en charge de la politique évaluée)
- Responsables opérationnels (le + souvent IG)
- Intégration des phases de diagnostic et d'élaboration de scénarios
- Des délais très serrés vu l'ampleur des thèmes

Évaluations décidées lors du Cimap du 18/12/2012 (1^o vague)

- La gouvernance et le pilotage de la communication gouvernementale
- L'appui aux entreprises à l'international
- La scolarisation des enfants en situation de handicap
- La politique d'éducation prioritaire
- La gestion de l'aide juridictionnelle
- Les politiques d'aide aux entreprises : les aides individuelles directes, les acteurs du développement économique local
- Le pilotage de la politique en faveur de l'économie sociale et solidaire
- L'efficacité de la gestion des prestations d'assurance maladie
- La gouvernance de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité
- Architecture, ciblage et efficacité des aides à la famille
- La gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion
- Le pilotage de l'allocation aux adultes handicapés
- La territorialisation de la politique du logement
- La politique maritime
- La politique d'intégration
- La politique de l'eau
- Les aides financières aux contrats de formation par alternance
- La formation professionnelle des demandeurs d'emploi
- Évaluations dans le cadre du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale
- L'optimisation de la gestion des prestations en faveur des anciens combattants
- Le bilan de la réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des monuments historiques
- La politique de soutien à la vie étudiante
- La politique de développement agricole
- Affectation et mobilité des fonctionnaires sur les territoires
- Les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement outre-mer
- Le soutien au sport professionnel

Le paysage français de l'EPP : une grande diversité d'acteurs

- ▶ Les unités spécialisées au sein des ministères et des établissements publics
- ▶ Les corps d'inspection
- ▶ La Cour des comptes
- ▶ Les comités spécialisés (santé, médico-social, éducation, université-recherche),
- ▶ Les régions (et les autres collectivités)
- ▶ L'union européenne

Quelques chiffres (baromètre SFE)

- ▶ 1200 EPP recensées depuis 2007
- ▶ État (central, déconcentrés, agences) : 44%
- ▶ Collectivité territoriales : 38%
- ▶ 71% réalisées par des cabinets privés
- ▶ Une progression de la part des évaluations « internalisées » (qui passent de 10 à 30% sur la période)
- ▶ 47% des évaluations réalisées au cours d'un programme ou du déroulement d'une politique

SECTEURS ÉVALUÉS

402

Développement
économique

285

Développement
local, territoire et
politique de la ville

Société

Coopération
développement

343

Santé solidarité

299

Emploi et travail

145

Éducation et
recherche

102

99

Éducation et
recherche

243

Développement
durable et
transport

170

Europe

36

Justice

20

Autre

Évaluations dans le secteur de la culture (1)

- ➔ Evaluation de la politique régionale "Culture et Territoire" et animation d'une démarche participative (Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais)
- ➔ Evaluation des possibilités de transfert de compétence à la Communauté d'Agglomération dans le domaine culturel (Communauté d'Agglomération de Rouen)
- ➔ Evaluation de la politique de développement des ressources propres des établissements publics culturels de l'Etat (Ministère de la Culture et de la Communication)
- ➔ Evaluation de la démarche Figure libre, parcours artistiques dans le champ social (Département de la Seine-Saint-Denis)
- ➔ Evaluation de la politique de numérisation des données culturelles (Ministère de la culture et de la communication)
- ➔ Evaluation de la politique en faveur du spectacle vivant (Ministère de la culture et de la communication)
- ➔ Evaluation d'un programme de soutien à l'industrie cinématographique (Conseil régional d'Aquitaine)
- ➔ Evaluation de la politique d'enseignement artistique (Communauté d'agglomération Béziers)
- ➔ Evaluation de la réforme de la maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'oeuvre des monuments historiques (Ministères de la Culture et de la Communication)
- ➔ Evaluation des parcours culturels et des apprentissages sportifs (Annecy)
- ➔ Evaluation en continu du projet SASPROD en Guyane, lieu de création, d'échange, d'accompagnement et de diffusion de la musique (Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse)
- ➔ Les impacts du musée de la gendarmerie sur l'office de tourisme et le musée de Melun (Ville de Melun)
- ➔ Rapport sur l'évaluation du réseau culturel de la France à l'étranger (Assemblée Nationale)
- ➔ Evaluation de l'opération Capitale régional de la culture : Béthune 2011 (Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais)

Évaluations dans le secteur de la culture (2)

- ➔ Evaluation de la politique de développement culturel (Conseil Régional du Limousin)
- ➔ Evaluation du dispositif « passeport culturel » dans le cadre de la démarche de réussite éducative du Conseil régional de Picardie (Conseil Régional de Picardie)
- ➔ Cahier de l'évaluation de la politique lecture (Nantes)
- ➔ Evaluation de la politique de lecture publique (Conseil Général du Gard)
- ➔ Les musées nationaux après une décennie de transformation (Cour des comptes)
- ➔ Evaluation du dispositif chèque livre lycéen (Conseil Régional de Bretagne)
- ➔ Evaluation du Plan départemental "Musiques en Ille-et-Vilaine" (Conseil Général d'Ille-et-Vilaine)
- ➔ Evaluer la pertinence de l'appel à projet "pour une dynamique culturelle dans les quartiers" dans la dynamique générale du ministère en faveur des habitants des territoires de la politique de la ville (Ministère de la Culture et de la Communication)
- ➔ Les violons de la paix (Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais)
- ➔ Médiathèques et lecture publique : enquête auprès des habitants (Communauté Urbaine de Strasbourg)
- ➔ Etude sur les cartes et les chèques culture (Ministère de la Culture)
- ➔ Etude sur l'impact des dispositifs d'éducation au cinéma sur les partenaires culturels qui participent à ces actions (Centre Nationale de la Cinématographie)
- ➔ Evaluation de la politique départementale de soutien aux pratiques culturelles des personnes âgées en Ille-et-Vilaine (Conseil Général d'Ille-et-Vilaine)
- ➔ Evaluation de la politique lecture (Nantes)
- ➔ Evaluation du programme Apprentis et lycéens au cinéma (Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais)

Évaluations dans le secteur de la culture (3)

- ➔ Coopération audiovisuelle et médiatique française au Proche-Orient, au Moyen-Orient et au Maghreb 1995-2005 (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes)
- ➔ Evaluation de l'opération Capitale régionale de la culture : Valenciennes 2007 (Conseil Régional du Nord-Pas-de-Calais)
- ➔ Evaluation intermédiaire des programmes "MEDIA Plus et Media formation" pour le secteur audiovisuel européen (Commission Européenne)
- ➔ Evaluation du Domaine de Méjannes-le-Clap (équipements et site pour les pratiques sportives, culturelles et environnementales) (Conseil Général du Gard)
- ➔ Evaluation à mi-parcours du Contrat d'agglomération (Communauté Urbaine Lille Métropole)
- ➔ Rapport d'évaluation du dispositif pour la création artistique multimédia (Ministère de la culture et de la communication)
- ➔ Appui à la professionnalisation des opérateurs culturels du continent africain - Programme Afrique en créations (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes)
- ➔ Soutenir le cinéma des pays du sud - Evaluation rétrospective de la coopération française dans la Zone de Solidarité Prioritaire (1991-2001) (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes)
- ➔ Analyse des politiques mises en œuvre et des services offerts à la population (Le Havre)
- ➔ Culture et langue française en Amérique centrale (évaluation rétrospective 1996-2001) (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes)
- ➔ Etude de la gestion du Théâtre des Arts (opéra de Rouen) par l'association Léonard de Vinci (Rouen)
- ➔ Festival international des francophonies en Limousin - Evaluation (Ministère des Affaires Etrangères et Européennes)

Répartition par commanditaires

- Ministère de la culture : 7
- Ministère des affaires étrangères : 5
- Régions : 9
- Départements : 5
- Communes et agglos 10
- Autres (AN, C.comptes CE, CNC, FEJ) : 5

Bilan de 20 ans d'EPP en France

► Des progrès

- *Un développement quantitatif*
- *Une exigence largement reconnue*
- *Transparence, participation : en progrès*
- *Un développement institutionnel*
- *Une qualité en progrès*
- *Un milieu en voie de professionnalisation*

► Des faiblesses persistantes

- *Une influence faible sur les choix budgétaires*
- *Un apport mal identifié dans le débat public*
- *Une faible implication du monde académique*

Une qualité en progrès I: commande et processus (source F. Mouterde)

- Opérationnalité de la commande d'évaluation
- Professionalisation du suivi technique de l'évaluation
- Transparence du processus technique
- Capacité à atteindre effectivement les objectifs de l'évaluation
- Clarté des rapports d'évaluation
- Stabilisation des coûts d'évaluation

4 points de non amélioration :

- Des objets d'évaluation insuffisamment stratégiques
- Une stabilité du pluralisme du pilotage
- Une timidité de diffusion des résultats
- Des interrogations sur la pleine utilisation des résultats

Une qualité en progrès : II – méthodes et outils (source F. Mouterde)

- Adoption du langage commun des standards européens
- Amélioration des bilans disponibles
- Bonne utilisation d'outils qualitatifs
- Bonne capacité à articuler des outils différents
- bonne capacité d'analyse du programme au regard des critères d'évaluation axés sur les objectifs
- Amélioration du travail consacré aux recommandations

4 points de non amélioration

- Utilisation limitée de systèmes d'indicateurs d'évaluation
- Pratique limitée des outils quantitatifs
- Faible capacité d'analyse du programme au regard des critères d'évaluation axés sur les ressources
- Difficulté à mesurer les impacts

Des effets réels, mais peu visibles

- ▶ Un champ difficile à délimiter (*objets hétérogènes, finalités diverses, frontières floues avec d'autres pratiques*)
- ▶ Un apport mal identifié dans le débat public
- ▶ Une influence faible sur les choix budgétaires
- ▶ Des effets « conceptuels » difficiles à mesurer
- ▶ Une aide réelle à la mise en œuvre des politiques : apprentissage collectif, appui au pilotage, renforcement des relations partenariales et des réseaux d'acteurs

Une activité peu ancrée dans le monde académique

- ▶ La recherche scientifique relative à l'évaluation est éclatée entre plusieurs disciplines académiques (économie, statistiques, sociologie, science politique...)
- ▶ Peu de recherches sur les méthodes et l'épistémologie de l'évaluation
- ▶ La France est à l'écart des débats qui animent le milieu international de l'évaluation
- ▶ Peu d'accumulation de connaissances sur les mécanismes d'action des interventions publiques

Une réponse aux défis de l'action publique ?

- ▶ Nouvelles demandes sociales/ complexité
- ▶ Resserrement de la contrainte budgétaire
- ▶ Limites de la démocratie représentative
- ▶ Crise des idéologies et de l'autorité (déficit de légitimité de l'action publique)
- ▶ Nouvelles formes de gouvernance et de régulation (*globalisation, Europe, décentralisation, partenariat, sous-traitance*)
- ▶ Crise du management public, demande de sens dans le travail