

Évaluation des politiques publiques : le bilan contrasté du quinquennat

Antoine Bozio, Lucile Romanello

▶ **To cite this version:**

Antoine Bozio, Lucile Romanello. Évaluation des politiques publiques : le bilan contrasté du quinquennat. 2017. halshs-02522849

HAL Id: halshs-02522849
https://shs.hal.science/halshs-02522849

Submitted on 27 Mar 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Institut des Politiques Publiques

ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : LE BILAN CONTRASTÉ DU QUINQUENNAT

Les notes de l'IPP

n°25

Mars 2017

Antoine Bozio
Lucile Romanello

www.ipp.eu



Résumé

L'évaluation scientifique de l'impact des politiques publiques ouvre la perspective d'un débat public établi sur la base de faits solidement étayés, et *in fine*, la mise en place de politiques plus efficaces. Cette note propose un bilan du quinquennat 2012-2017 concernant le développement de la démarche d'évaluation en France. Ce bilan est contrasté : très positif d'un côté, avec l'ouverture des données publiques (*open data*, accès aux données administratives à des fins de recherche, etc.), mais nettement moins favorable en ce qui concerne la réalisation effective de travaux d'évaluation. Malgré des annonces faites au plus haut niveau, force est de constater que la pratique de l'évaluation des politiques publiques reste limitée en France. Elle se voit le plus souvent réduite à un exercice de contrôle des moyens mis en œuvre, dans le cadre de missions d'audit. Pour remédier à cette situation, il apparaît plus que jamais nécessaire de promouvoir la réalisation de travaux scientifiques d'évaluation, par exemple via des financements dédiés de l'Agence nationale de la recherche (ANR).

- L'accès aux données administratives à des fins de recherche et d'évaluation a grandement progressé en France grâce à plusieurs modifications législatives
- La pratique de l'évaluation des politiques publiques reste très limitée en France, malgré des effets d'annonce et une forte communication
- L'évaluation reste, en France, trop souvent synonyme de missions de contrôle évaluant la mise en œuvre des politiques, plutôt que leur efficacité
- Donner des moyens à l'Agence nationale de la recherche pour le financement de travaux scientifiques d'évaluation des politiques publiques permettrait de développer des évaluations sur le long-terme, croisant les regards de différentes disciplines, et en toute indépendance.

L'Institut des politiques publiques (IPP) est développé dans le cadre d'un partenariat scientifique entre PSE et le CREST. L'IPP vise à promouvoir l'analyse et l'évaluation quantitatives des politiques publiques en s'appuyant sur les méthodes les plus récentes de la recherche en économie.

CREST
Centre de Recherche en Économie et Statistique
www.crest.fr

PARIS SCHOOL OF ECONOMICS
ÉCOLE D'ÉCONOMIE DE PARIS
www.parisschoolofeconomics.eu

Dans sa déclaration de politique générale en 2012, le Premier ministre, Jean-Marc Ayrault, assurait que le rétablissement des comptes publics, enjeu majeur du quinquennat, reposerait sur « l'évaluation des politiques conduites mission par mission et de leur efficacité »[1]. Cet engagement public en faveur de la démarche d'évaluation a été répété à plusieurs reprises au sommet de l'État, et le président de la République de rappeler récemment : « Nous avons besoin de vérification, d'évaluation et du regard critique des sciences sociales sur les politiques publiques »[2].

Quel bilan peut-on alors tirer aujourd'hui des initiatives qui ont été menées pendant le quinquennat 2012-2017 pour favoriser l'évaluation des politiques publiques ?

Des progrès significatifs concernant l'accès aux données publiques

La démarche d'open data

Dès 2013, Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, s'engageait en faveur de l'ouverture et du partage des données publiques. Il adressait aux membres du gouvernement un guide plaidant pour la mise à disposition et l'utilisation libre des données publiques, condition nécessaire à la réalisation d'évaluations d'impact de qualité. Au sein de l'administration, la mission Etalab a été chargée de conduire l'ouverture et le partage des données publiques, et des progrès importants ont pu être accomplis sous sa houlette.

L'avancée la plus visible en matière d'accès aux données a été la diffusion plus large des données publiques à caractère non personnel via la plateforme data.gouv.fr. La collaboration entre Etalab et les administrations publiques a permis la publication en libre d'accès d'une multitude de bases de données qui fournissent des informations variées sur les différentes formes de l'intervention publique. Toutes ces données ne sont pas directement utiles à l'évaluation des politiques publiques, mais elles offrent la possibilité d'exploiter la masse considérable d'informations disponibles au sein des administrations en réduisant fortement leur coût d'accès par les utilisateurs potentiels.

Par ailleurs, la démarche d'open data a conduit le gouvernement à adopter des dispositions législatives visant à faciliter la collecte et la diffusion de données dans de multiples domaines (cf. encadré 1).

Encadré 1 : Dispositifs législatifs récents visant à l'ouverture des données publiques

La loi portant sur la nouvelle organisation territoriale de la République du 7 août 2015
L'article 106 de cette loi a pour objectif d'obliger les collectivités territoriales ainsi que les établissements publics de coopération intercommunale à ouvrir les données publiques dont elles disposent.

L'ordonnance 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics
Cette ordonnance concerne les marchés publics et contraint les acheteurs à rendre publiques, et sous un format librement réutilisable, les données des marchés publics. Cette ordonnance s'applique depuis janvier 2016 à l'ensemble des marchés publics introduisant une mise en concurrence.

La loi relative à la gratuité et aux modalités de la réutilisation des informations du secteur public du 28 décembre 2015
Cette loi est la transcription d'une directive européenne datant de 2013. Elle instaure le principe de gratuité à tous les secteurs.

La loi pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques du 10 juillet 2015
L'article 4 de cette loi contraint les transporteurs et autres fournisseurs de services de mobilité à ouvrir leurs principales données dans un format facilitant leur réutilisation. Les décrets d'application de cette loi ont été pris en juin 2016.

La loi de Santé du 17 décembre 2015
Adoptée à la suite des travaux menés depuis 2014 par la Commission « Open data en santé » nommée par la Ministre des Affaires sociales et de la Santé, cette loi, et plus spécifiquement son article 47, ont pour objectifs d'organiser un « open data en santé » et de permettre une plus grande ouverture et une meilleure exploitation des données personnelles de santé à des fins de recherche et d'innovation.

La loi pour une République numérique du 8 octobre 2016
Cette loi vise à favoriser l'ouverture et la circulation des données, en créant l'obligation pour les organismes publics de communiquer gratuitement sur internet leurs bases de données, sous réserve d'anonymisation et de protection des différents secrets.

Au-delà de ces avancées juridiques, des avancées techniques ont grandement facilité la mise à disposition des données. Les administrations sont passées de logiciels propriétaires à des logiciels libres et ont cherché à développer en interne les compétences nécessaires à la maîtrise de ces derniers[3]. Ces avancées ont permis à la France de remonter significativement dans les classements internationaux relatifs à l'ouverture des données : en 2014, elle occupait ainsi la troisième place dans le classement de l'Open Data Index, juste derrière le Royaume-Uni et le Danemark.

L'accès des données administratives à des fins de recherche

En complément de la démarche d'open data pour les données à caractère non personnel, un certain nombre de dispositions législatives ont été adoptées au cours du quinquennat pour permettre aux chercheurs d'accéder, dans un cadre sécurisé, aux données administratives protégées par différentes catégories de « secret » (secret statistique, secret fiscal, etc.). Ces données concernent les données fiscales sur les entreprises ou les particuliers, les données sociales, ou encore les données de santé. Elles ne peuvent être librement diffusées du fait des informations personnelles qu'elles contiennent, mais elles sont très précieuses pour la recherche dans la mesure où elles permettent d'évaluer avec une grande précision l'impact des politiques publiques sur les ménages ou les entreprises.

La démarche retenue pour élargir les possibilités d'accès aux données administratives à des fins de recherche a consisté à élaborer une procédure qui présente les garanties appropriées pour préserver la sécurité des données et, notamment, empêcher que des tiers non autorisés y aient accès. La procédure qui a été retenue s'appuie ainsi sur i) une évaluation par un comité – le comité du secret – de la nature des projets soumis, ii) une autorisation des producteurs de données et l'engagement personnel des chercheurs sur les clauses de confidentialité des données, et iii) un accès sécurisé où l'environnement informatique ne permet aucune sortie non autorisée des données[4].

Les avancées législatives ont concerné d'abord les données statistiques (modification en juillet 2008 de la loi de 1951 sur le secret statistique), puis les données fiscales (art. 104 de la loi n° 2013-660 du 22 juillet 2013) et les données de santé (loi n° 2016-41 du 26 janvier 2016). Enfin, la loi pour une République numérique contient plusieurs dispositions visant à faciliter l'utilisation des données publiques à des fins de recherche : l'article 36 élargit à l'ensemble des administrations publiques la possibilité de saisir le comité du secret afin de permettre un accès sécurisé à leurs données ; l'article 38 met en place une procédure simplifiée afin de permettre l'appariement de données publiques.

1. Déclaration de politique générale de M. Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, à l'Assemblée nationale le 3 juillet 2012.
2. M. François Hollande, Président la République. 23 fév. 2017, Campus Jourdan.
3. Henri Verdier, *Les données au service de la transformation de l'action publique*, Rapport au Premier ministre sur la gouvernance de la donnée 2015, décembre 2015
4. Un de ces dispositifs d'accès sécurisé distant est celui proposé par le CASD du GENES, www.casd.eu

Ces avancées législatives rapprochent la France des pays les plus avancés dans le domaine de l'accès des chercheurs aux données administratives[5]. Les pays d'Europe du Nord (Danemark, Suède et Norvège) ont très tôt ouvert leurs données administratives à des fins de recherche, permettant un foisonnement de travaux scientifiques sur les politiques publiques mises en œuvre dans ces pays, qui impliquent des chercheurs de toutes nationalités. En économie, par exemple, une part significative des travaux les plus cités ces dernières années concernent des études réalisées à partir de données danoises, suédoises ou norvégiennes. Le constat était si frappant que des chercheurs américains, parmi les plus influents, ont jugé nécessaire d'envoyer une lettre ouverte à la National Science Foundation[6] pour déplorer la perte du leadership américain – rien de moins – en raison de leurs propres difficultés d'accès aux données administratives des États-Unis.

Si des progrès indéniables ont été accomplis pendant le quinquennat pour permettre à la communauté scientifique d'exploiter la très grande richesse des données administratives françaises, l'impact de cette ouverture sur la qualité des travaux d'évaluation ne pourra se faire sentir que sur le long-terme. En contrepoint, le bilan que l'on peut tirer des évaluations qui ont été effectivement réalisées en France au cours des cinq dernières années, est nettement moins positif.

Un bilan plutôt mitigé pour la réalisation de travaux d'évaluation

De la RGPP à la MAP

La Révision générale des politiques publiques (RGPP) a été mise en place en 2007 avec pour mission d'analyser les missions et actions de l'État et des collectivités territoriales, de manière à diminuer la dépense publique et de renforcer l'efficacité des politiques publiques. La RGPP a, dès sa création, imprimé sa volonté de réaliser un grand audit des politiques publiques, portant sur l'ensemble des ministères et des administrations territoriales. La réalisation de cet audit a été confiée aux inspections générales, en binôme avec des cabinets de consultants, ce qui a été interprété par certains comme le signe d'une défiance vis-à-vis de l'administration.

Avec l'élection de François Hollande en 2012 s'est exprimé le souhait de mettre un terme à la RGPP, dont la finalité principale était la recherche d'économies dans un contexte budgétaire particulièrement contraint. C'est dans ce contexte qu'a été créé le Secrétariat général à la modernisation de l'action publique (SGMAP) et que de multiples annonces ont été faites pour indiquer que l'évaluation d'impact des politiques publiques serait une priorité du quinquennat, plutôt que les traditionnels audits et revues de dépenses qui avaient été privilégiés jusqu'alors. Ces évaluations devaient permettre de juger, de façon rigoureuse et scientifique, de l'efficacité des différentes politiques publiques.

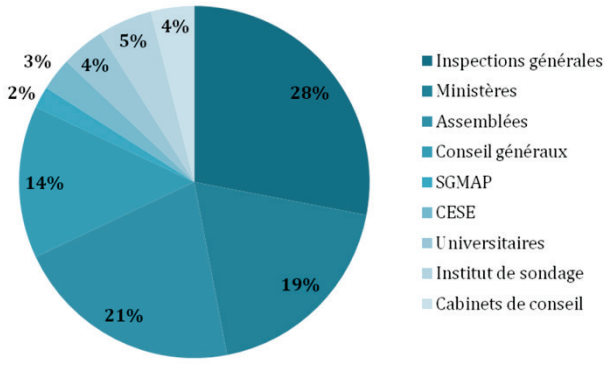
5. Bozio, A. et Geoffard, P-Y. (2017), *L'accès des chercheurs aux données administratives*, rapport du Cnis.
6. Card, D., Chetty, R., Feldstein, M. et Saez, E. (2010), "*Expanding Access to Administrative Data for Research in the United States*", NSF white paper.
7. Site Internet du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, méthodologie des évaluations MAP

En dépit de cette évolution dans le discours, il est rapidement apparu que la méthodologie des évaluations réalisées par la MAP ne s'écartait pas sensiblement des méthodes d'audit et de contrôle, pourtant considérées comme insuffisantes : une première phase consiste à établir un diagnostic reposant principalement sur des entretiens avec les acteurs en charge de la conduite de la politique publique et la consultation des besoins des bénéficiaires de cette politique ; à partir de ce diagnostic, une seconde phase vise à construire des scénarios de réforme dans le but d'améliorer la politique publique ciblée[7]. La finalité première des évaluations est donc restée la réalisation d'économies budgétaires et l'optimisation des services de l'État. Le Premier ministre, Manuel Valls, a d'ailleurs directement fixé des objectifs budgétaires chiffrés que les évaluations devaient permettre d'atteindre : un milliard d'euros d'économie en 2014, et un milliard supplémentaire en 2015.

De l'audit et du contrôle plutôt que de l'évaluation d'impact

On peut estimer à plus d'une centaine le nombre de rapports d'évaluation qui ont été produits par les principales institutions ayant pour mission d'évaluer les politiques publiques (MAP, Parlement, CESE, France stratégie) – en se limitant uniquement à ceux qui affichent un objectif explicite d'évaluation. L'analyse de la répartition des auteurs de ces rapports met évidence la forte domination des corps de contrôle et des ministères en charge de la mise en œuvre des politiques évaluées (Graphique 1). Dans certains cas, la production a pu être externalisée et confiée à un prestataire extérieur (9 % des rapports). Ces prestataires sont le plus souvent des cabinets de conseil ou des instituts de sondage, mais beaucoup plus rarement des experts maîtrisant les techniques d'évaluation des politiques publiques selon les standards internationaux de la recherche. En effet, seuls 4 % des rapports analysés ont été produits par des chercheurs universitaires indépendants.

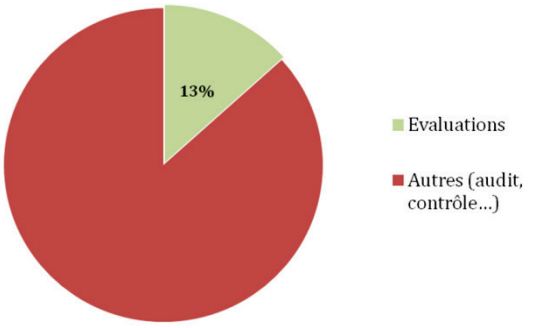
Graphique 1 – Auteurs des rapports d'évaluation



Note : Certains rapports ont été rédigés par plusieurs administrations. Dans ce cas, chaque auteur a été comptabilisé. Pour plus de lisibilité, les auteurs des rapports ont été regroupés par grandes catégories. Les rapports produits par la Cour des comptes d'entrent pas dans le champ de l'analyse.
Lecture : 28 % des rapports analysés ont été rédigés par les inspections générales.
Sources : Calculs des auteurs à partir des informations publiées sur les sites Internet du SGMAP, de l'Assemblée nationale, du CESE, du Sénat et de France stratégie.

L'analyse des méthodologies utilisées parmi l'ensemble de ces rapports d'évaluation met en lumière la très faible proportion (13 %) de travaux mettant en œuvre des techniques d'évaluation qui se rapprochent des standards internationaux en la matière (Graphique 2). La majorité des analyses proposées s'apparent davantage à des audits de la mise en place des interventions publiques, et à la fonction traditionnelle de contrôle de la dépense publique.

Graphique 2 – Méthodologie des rapports d'évaluation publiés



Note : Plus de 100 rapports, réalisés par différentes institutions à qui a été confiée une mission d'évaluation, ont été analysés. Les rapports réalisés par la Cour des comptes n'entrent pas dans le champ de l'analyse.
Lecture : 13 % des rapports analysés sont des évaluations qui respectant les standards internationaux en matière d'évaluation d'impact.
Sources : Calculs des auteurs à partir des informations publiées sur les sites Internet du SGMAP, de l'Assemblée nationale, du CESE, du Sénat et de France stratégie.

Malgré la communication du gouvernement sur l'importance de la démarche d'évaluation des politiques publiques, force est de constater que la pratique des cinq dernières années n'a pas été à la hauteur des ambitions affichées.

Comment faire progresser la démarche de l'évaluation en France ?

La France a des atouts certains pour réaliser des évaluations de politiques publiques de qualité, susceptibles de faire progresser la connaissance de leur efficacité, pour promouvoir des choix publics mieux éclairés. Le quinquennat a vu des progrès notables en matière d'accès aux données publiques, et ces évolutions auront à n'en pas douter des effets de long-terme sur la qualité des évaluations qui seront réalisées. Reste à savoir comment susciter au mieux ce type de travaux.

En premier lieu, il est nécessaire d'établir une distinction entre les évaluations des politiques publiques et les pratiques d'audit ou de contrôle. Si ces pratiques ont bien évidemment toute leur légitimité – l'amélioration de l'action publique est tributaire de l'efficacité de sa mise en œuvre – leur finalité est très différente : elles ne cherchent pas à établir l'impact de la politique évaluée et ne peuvent donc offrir aux décideurs publics des éléments probants quant à l'efficacité d'un dispositif par rapport aux autres options possibles.

Par ailleurs, il est impératif de réfléchir aux arrangements institutionnels qui permettraient de susciter un plus grand nombre d'évaluations présentant la rigueur scientifique et l'indépendance nécessaires pour alimenter utilement le débat public. Ce type de travaux prend en général beaucoup plus de temps que les rapports administratifs, mais leur contribution à la compréhension des effets des politiques publiques est souvent majeure et durable. Pour favoriser la réalisation de tels travaux d'évaluation, une option peu discutée en France consisterait à attribuer des budgets dédiés à l'évaluation au sein de l'Agence nationale de la recherche (ANR). Cela permettrait d'envisager des travaux dans la durée, mobilisant des équipes de recherche issues de disciplines variées et croisant leurs méthodologies, et dont les publications feraient l'objet d'une évaluation internationale dans des revues scientifiques à comité de lecture. L'autre avantage d'une telle approche serait de permettre un financement public d'équipes indépendantes, non liées directement aux conflits d'intérêt qui émergent naturellement de toute commande publique par une administration sous la tutelle d'un responsable politique ayant mis en place la politique à évaluer. Les administrations pourraient participer aux choix des politiques à évaluer, mais sans participation directe au processus de sélection des évaluateurs, qui serait du ressort exclusif de l'ANR.

D'autres arrangements institutionnels sont certainement possibles, mais en tout état de cause, la fragmentation actuelle de la mission d'évaluation conduit à une absence de stratégie nationale cohérente. La promotion d'une évaluation rigoureuse et indépendante des politiques publiques mériterait, dans ce contexte, de figurer parmi les priorités du prochain quinquennat.