

NOTE D'ACTUALITE

**EVALUATIONS PROGRAMMEES
DES POLITIQUES PUBLIQUES PAR LE CIMAP**

Nicolas Fleury

Billet du CEP

Mai 2013

CENTRE ETUDES & PROSPECTIVE DU GROUPE ALPHA

Avant-propos : une accélération récente dans la mise en place de l'évaluation des politiques publiques au niveau national

L'évaluation des politiques publiques bénéficie d'une plus grande attention en France depuis le début des années 2000, après plusieurs tentatives ou initiatives visant à instaurer une culture de l'évaluation dans les précédentes décennies (exemple : la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en 1966 ; le Rapport Viveret (1989) : *L'évaluation des politiques et des actions publiques*) qui ont finalement donné peu de corps à l'évaluation dans le paysage français.

Le progrès sensible dans la diffusion d'une culture de l'évaluation en France depuis plusieurs années¹ se mesure en particulier par les obligations légales d'évaluation (évaluation *ex ante* de tout projet de loi, obligation d'évaluation pour certaines politiques publiques, *etc.*). La Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) votée en 2001 fournit également un « cadre » pour l'évaluation des politiques publiques menées par l'Etat central². La mise en œuvre d'expérimentations-évaluations d'importance dans le domaine économique ou social depuis 2006 (expérimentation menée par l'Unedic et l'ANPE en 2006-2008 ou expérimentation du RSA en 2007-2008) a aussi largement contribué à diffuser la culture de l'évaluation, notamment auprès d'un public plus large que les simples 'experts' ou politiques.

¹ Voir par exemple Fleury N. (2011), « L'évaluation des politiques publiques. Retour sur l'expérience française et les conceptions syndicales », Note du Centre Etudes et Prospective du Groupe Alpha, Octobre 2011.

² A travers le suivi d'indicateurs mesurant le degré d'atteinte d'objectifs lié à des « programmes ».

Modernisation de l'Action Publique, loi de programmation des finances publiques et évaluation

La pratique légale de l'évaluation des politiques publiques est renforcée fin 2012 par la Modernisation de l'Action Publique (MAP), nouvelle doctrine de réforme de l'Etat succédant à la RGPP (Révision Générale des Politiques Publiques). La MAP ne se veut pas focalisée sur la réduction des dépenses par le biais du non-remplacement de fonctionnaires sur le départ (norme du « 1 sur 2 » prévalant dans la RGPP)³. Elle semble accorder une place particulière à l'évaluation des politiques publiques, tout en se voulant également plus ouverte, notamment par la mise en ligne de données publiques (politique de l' « *Open data* »).

La MAP est coordonnée par un « secrétariat général pour la modernisation de l'action publique ». Selon J. Filippini (à la tête de ce secrétariat), « *le Premier Ministre réunira chaque trimestre les ministres pour décider d'une série de politiques publiques à évaluer afin d'en mesurer l'efficacité et l'adéquation aux besoins des français* » (source : acteurspublic.com, 12 nov. 2012). Concrètement, ces réunions trimestrielles se déroulent sous la forme de comité interministériel de l'action publique (Cimap) au cours duquel des propositions concrètes de réformes et d'actions sont formulées.

Un premier Cimap s'est déroulé le 18 décembre. Ce premier comité⁴ prévoit ainsi 5 grands champs de réformes : simplifier l'action publique, mesurer la qualité du service public (« baromètre »), accélérer la transition numérique, *évaluer pour moderniser les politiques publiques*, intégrer les agences et les opérateurs dans la modernisation de l'action publique. Trois cycles d'évaluation de politiques publiques sont programmés par le premier Cimap : janvier 2013, avril 2013 et juin 2013. C'est dans ce cadre qu'à la mi-décembre, le premier ministre Jean-Marc Ayrault a lancé l'évaluation de 40 politiques publiques pour l'année 2013 qui s'inscrit dans le programme de réforme de la MAP (cf. tableau 1 ci-dessous). Les 40 politiques publiques qui seront évaluées⁵ représentent un budget de 250 milliard d'euros, soit plus de 20% de la dépense publique annuelle (1120 Mds d'euros). Pour l'année 2014, 9 évaluations seront programmées. Parmi les politiques mentionnées, trois grands politiques semblent faire l'objet d'attention particulière : les aides aux entreprises⁶, la formation professionnelle et les aides aux familles.

³ Selon J. Filippini se référant au bilan de la RGPP réalisé par les corps d'inspection, « l'amélioration de l'action publique ne se résume pas aux seules économies budgétaires » (source : acteurspublic.com, 12 nov. 2012).

⁴ Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (2012), *Relevé de décisions du CIMAP du 18 décembre 2012*.

⁵ Note : ces évaluations concernent des politiques déjà mises en œuvre (au moins partiellement) et constituent donc des évaluations *ex post* d'actions ou de dispositifs publics (par opposition aux évaluations *ex ante* obligatoires de tout nouveau projet de loi).

⁶ L'efficacité des aides publiques aux entreprises fait l'objet d'une attention toute particulière comme la thématique a fait l'objet d'une saisine du Conseil d'Orientation pour l'Emploi (COE) par le gouvernement à la mi-2012. Le rapport final du COE sur ce sujet a été adopté en Avril 2013 (voir les deux parties du rapport : http://www.coe.gouv.fr/Detail-Publication.html?id_article=1124).

Tableau 1. Programmation des évaluations (3 premiers cycles) : Calendrier 2013

	Cycle n°1 évaluations lancées en janvier 2013	Cycle n°2 évaluations lancées en avril 2013	Cycle n°3 évaluations lancées en juin 2013
Services du Premier ministre	La gouvernance et le pilotage de la communication gouvernementale	Le pilotage territorial de la politique de prévention et de lutte contre les drogues et la toxicomanie	
Affaires étrangères	L'appui aux entreprises à l'international	L'organisation et le pilotage des réseaux à l'étranger	
Commerce extérieur/économie et finances			
Éducation nationale	La scolarisation des enfants en situation de handicap		La lutte contre le décrochage scolaire
	La politique d'éducation prioritaire		
Justice	La gestion de l'aide juridictionnelle	La gouvernance de la protection de l'enfance	
Économie et finances	Les politiques d'aide aux entreprises : les aides individuelles directes, les acteurs du développement économique local		
Redressement productif			
Artisanat, commerce, tourisme			
Économie et finances	Le pilotage de la politique en faveur de l'économie sociale et solidaire		
Économie et finances		La gestion de la politique de sécurité sanitaire des aliments	
Agriculture, alimentation, forêt			
Affaires sociales et santé	L'efficacité de la gestion des prestations d'assurance maladie		
Famille	La gouvernance de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité		
	Architecture, ciblage et efficacité des aides à la famille		
Personnes handicapées	La gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion	La tarification des établissements et services médico-sociaux pour personnes handicapés	
	Le pilotage de l'allocation aux adultes handicapés		
Égalité des territoires et logement	La territorialisation de la politique du logement		La prévention des expulsions locatives
Transports et mer	La politique maritime		
Intérieur	La politique d'intégration	La politique territoriale d'incendie et de secours	La politique de sécurité routière
Écologie, développement durable, énergie	La politique de l'eau	La police de l'environnement	
Travail, emploi, formation professionnelle, dialogue social	Les aides financières aux contrats de formation par alternance	La politique territoriale de l'emploi	
Formation professionnelle et apprentissage	La formation professionnelle des demandeurs d'emploi		
Défense	<i>Evaluations dans le cadre du livre blanc sur la défense et la sécurité nationale</i>		
Anciens combattants	L'optimisation de la gestion des prestations en faveur des anciens combattants		
Culture	Le bilan de la réforme de la maîtrise d'ouvrage et de la maîtrise d'œuvre des monuments historiques	L'organisation du soutien au spectacle vivant	La politique publique de numérisation et d'archivage numérique
Enseignement supérieur et recherche	La politique de soutien à la vie étudiante	La coordination de l'action internationale en matière d'enseignement supérieur et de recherche	
Agriculture, alimentation, forêt	La politique de développement agricole		
Réforme de l'Etat, décentralisation, fonction publique	Affectation et mobilité des fonctionnaires sur les territoires		
Outre-mer	Les dispositifs d'incitation fiscale à l'investissement outre-mer		
Sports, jeunesse, éducation populaire, vie associative	Le soutien au sport professionnel		

Source : Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (2012), *Relevé de décisions du CIMAP du 18 décembre 2012*.

Dans le relevé de décisions du second Cimap (avril 2013), plusieurs sources d'économies sont déjà identifiées : 2 milliards d'euros sur les achats de l'Etat, 2 milliards d'euros sur les aides aux

entreprises à l'horizon 2015. Par ailleurs, le deuxième Cimap confirme que l'évaluation a vocation à couvrir l'intégralité des politiques publiques à l'horizon 2017. Il a été également décidé à l'occasion de ce comité du lancement d'un quatrième cycle d'évaluation, s'inscrivant sur l'observation d'au moins 9 politiques pour 2014. Par ailleurs, le Cimap acte que sur 27 évaluations de politiques déjà lancées (cf. tableau 1 ci-dessus), 8 ont déjà abouti « à des premiers éléments de diagnostic » et que « des scénarios d'amélioration doivent être proposés ».

Tableau 2 : nouvelles évaluations (4^{ème} cycle) prévues par le second Cimap

Premier ministre	Le travail du Gouvernement : préparation des décisions et accompagnement de leur mise en œuvre
Affaires étrangères	La rationalisation du dispositif public d'expertise technique internationale
Éducation nationale	L'aide à l'insertion professionnelle des jeunes et les relations entre l'école et le monde économique
Égalité des territoires et logement	La politique en faveur de la baisse des coûts de construction
Intérieur	L'accueil et l'orientation des demandeurs d'asile
Travail, emploi, formation professionnelle, dialogue social	L'articulation entre le régime d'assurance chômage et les régimes de solidarité
Défense	L'optimisation des achats de maintenance des armées
Enseignement supérieur et recherche	L'implantation territoriale des organismes de recherche et les perspectives de mutualisation entre établissements et avec les universités
	La gestion des heures d'enseignement au regard de la carte des formations supérieures

Source : Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (2013), *Relevé de décisions du CIMAP du 2 avril 2013*.

La loi de programmation des finances publiques (LFPF) pour les années 2012 à 2017 participe également de la montée en charge de l'évaluation dans la décision publique. La LFPF dans son article 17 prévoit une « *évaluation socio-économique préalable et systématique pour les projets d'investissement civil portés par l'État, ses établissements publics, les établissements publics de santé et les structures de coopération sanitaire* ». Une contre-expertise indépendante (communiquée au Parlement), sera réalisée par le Commissariat général à l'investissement, pour les opérations dont le montant dépasse un seuil qui sera fixé par décret. La LFPF 2013 prévoit également (article 18) une évaluation annuelle des niches « *portant sur un cinquième des dépenses fiscales et niches sociales et une évaluation systématique de tous les dispositifs dérogatoires un an avant leur arrivée à échéance* ».

Le programme de stabilité et le programme national de réforme à destination de la Commission Européenne⁷ de 2013 soulignent clairement l'effort d'évaluations prévues par la MAP (et lancées par le Cimap) ou par la LFPF, comme facteur participant à l'atteinte des objectifs visés. En effet, selon le programme de stabilité de la France 2013-2017, « *les évaluations des politiques publiques et les programmes ministériels de modernisation et de simplification (PMMS) (...) doivent directement contribuer à la réalisation de la trajectoire de redressement des finances publiques sur laquelle le Gouvernement s'engage* ». Selon le programme national de réforme pour 2013, « *L'échec des stratégies budgétaires et comptables conduites depuis des décennies pour réduire la dépense*

⁷ Ces documents doivent être transmis en avril de chaque année à la Commission par les Etats membres. Le premier document concerne les stratégies et trajectoires prévues pour les finances publiques, le second expose les réformes programmées s'inscrivant dans la stratégie européenne « Europe 2020 ».

publique en France appelle (...) un changement radical de méthode, fondé sur l'évaluation et la concertation avec les acteurs ».

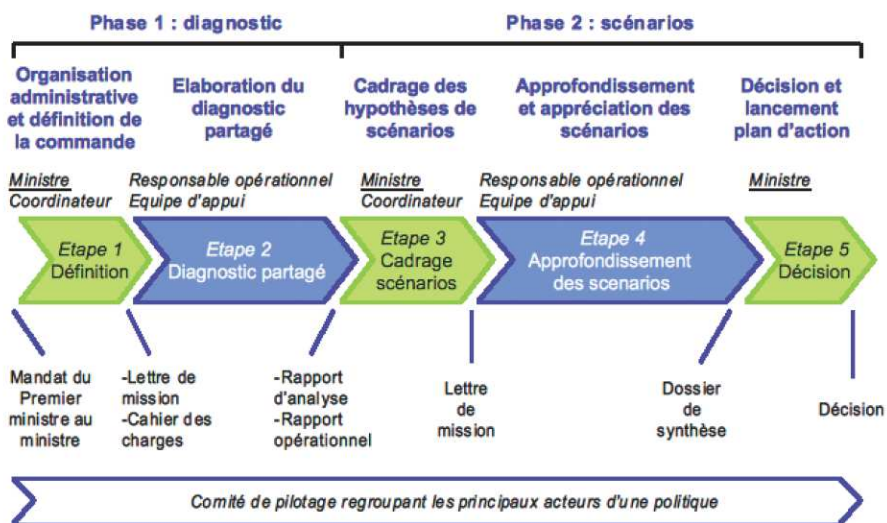
Un aperçu des évaluations lancées en 2013

Cadre et méthode des évaluations du Cimap

Les évaluations sont mises en œuvre sous la responsabilité des ministres compétents qui sont chargés de déterminer qui sera en charge de l'évaluation (évaluateurs : quelle(s) institution(s) en charge, quel(s) partenaire(s)...), organisent le calendrier en fonction des enjeux de chacune des évaluations. Une méthodologie-type est proposée par les inspections générales interministérielles. Un comité de pilotage coordonne les travaux d'évaluation et associe deux ministères (Réforme de l'Etat et Budget), sous la présidence du directeur de cabinet du Premier Ministre.

Le compte-rendu du premier Cimap expose le déroulement-type d'une évaluation, qui sépare le processus d'évaluation en plusieurs étapes, très marquées administrativement (cf. schéma 1. ci-dessous).

Schéma 1. Déroulement d'une évaluation



Source : Comité interministériel pour la modernisation de l'action publique (2012), *Relevé de décisions du CIMAP du 18 décembre 2012*.

Premiers résultats ?

Le choix des politiques évaluées dépend de leur caractère jugé prioritaire par le Gouvernement. A notre connaissance, aucun résultat des évaluations n'est encore disponible en dehors des ministères concernés. Les seules informations disponibles à l'heure actuelle⁸ sont présentes dans le relevé du Cimap du 2 avril 2013 et dans les programmes de stabilité et de réforme pour 2013. Le relevé de décisions du Cimap d'avril 2013 souligne que 8 évaluations ont déjà « *abouti à des premiers éléments de diagnostic* »⁹, et que sur cette base, « *des scénarios d'amélioration doivent être proposés* ». Quelques éléments plus détaillés sont fournis sur certaines politiques¹⁰ :

- *L'évaluation des aides aux entreprises*. L'évaluation est pilotée par un triumvirat 'politique-chef d'entreprise-inspection générale'¹¹. La cartographie réalisée n'apprend rien de nouveau (pluralité d'intervenants, éclatement des modes d'intervention et des objectifs, 6000 aides dont 700 attribuées par l'Etat) mais tout sera, selon le Cimap, « *expertisé pour repérer les incohérences et proposer des améliorations dans les semaines à venir* ». Une consultation en ligne (questionnaire) a aussi été engagée (besoins des entreprises, retour d'expérience sur l'efficacité/lisibilité des aides, propositions de réforme).
- *L'évaluation de la politique de scolarisation des enfants en situation de handicap*. Cette évaluation a selon le Cimap permis de « *révéler des disparités locales, à la fois sur le nombre d'enfants concernés et la nature des réponses* ». Ce premier diagnostic qualitatif sera approfondi dans les semaines à venir pour : mieux cerner l'état des moyens, garantir l'équité territoriale, mieux coordonner les acteurs, favoriser une meilleure prise en charge, identification de bonnes pratiques...
- *L'évaluation de la politique d'éducation prioritaire*. Parmi les premiers éléments obtenus par l'évaluation : les résultats des élèves des quartiers en difficulté sont stables dans le premier degré mais ont baissé dans le second degré¹².

⁸ Il n'est pas clair si les résultats des évaluations menées seront accessibles, et comment. La logique de transparence/*Open Data* promue par la MAP, permettra-t-elle concrètement au monde économique et social et à la société civile d'obtenir les résultats des évaluations menées, voire les rapports d'évaluations au fur et à mesure ?

⁹ Ces politiques publiques sont : l'appui aux entreprises à l'international ; la politique d'aide aux entreprises ; les aides à la famille ; la gouvernance de la politique de la petite enfance et du soutien à la parentalité ; la gouvernance territoriale des politiques d'insertion et de lutte contre l'exclusion ; le pilotage de l'allocation adultes handicapés ; la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des monuments historiques ; la politique de développement agricole).

¹⁰ Il est à noter que le programme national de réforme pour 2013 contient a priori un élément sur *l'évaluation du crédit d'impôt recherche* (sans plus de précision ni référence au travail en cours (?)) : « *les premières évaluations montrent un réel effet d'entraînement sur la dépense de R&D malgré le contexte difficile de la crise* ». Ce qui serait une nouvelle évaluation du CIR (donc, concrètement, du dispositif existant depuis 2008 ?) n'est en tout cas pas encore disponible au « grand public », à notre connaissance.

¹¹ Ce triumvirat est constitué de Jean-Jacques Queyranne, président de la région Rhône-Alpes, Jean-Philippe Demaël, chef d'entreprise, et Philippe Jurgensen, inspecteur général des finances.

¹² Voir aussi la note : Ministère de l'Education Nationale (2013), « *L'éducation prioritaire - Etat des lieux* », Note d'information n°13-07.

Finalement, en l'absence de plus de précision sur les évaluations menées, il convient de poser une question essentielle : à défaut d'obtenir des informations plus approfondies à l'heure actuelle, les exercices d'évaluations qui sont ou qui seront menées correspondent-ils à des vraies évaluations de politique publique¹³ ou bien plutôt à des audits approfondis ? Les annonces programmées (déjà plus de 40 évaluations) sont porteuses de promesses et le soin apporté aux évaluations sera clairement un indicateur des bénéfices qui pourront être attendus de cet exercice (coûts et avantages de chaque politique, clarté et assise de la décision publique, avancée démocratique...). Quelques éléments de réponse pourront sans doute être formulés d'ici plusieurs mois, à l'aune des premiers résultats des évaluations, du mode de communication choisi autour de ces évaluations mais aussi du degré d'association du monde économique et social et des citoyens aux résultats de ces évaluations et aux débats reliés.

¹³ Sans volonté normative aucune, cela signifie, en particulier, de bien identifier l'action public mise en œuvre, la mise en place d'une méthodologie scientifique qui permettra de mettre en relief des « impacts » de la politique, ... l'évaluation dépassant la simple description des ressources [traitement effectué] et des réalisations (Bourdin, André et Placade, 2004, *Rapport d'information sur l'évaluation des politiques publiques en France*, Annexe au procès-verbal de la séance du 30 juin 2004, Sénat).