

L'évaluation des politiques publiques : à la fois exigence démocratique et instrument de transformation partagée

(intervention d'Olivier TOCHE, directeur de l'INJEP au séminaire sur l'évaluation des politiques publiques organisé par la DDJS du Pas de Calais et l'INJEP à Arras le 9 novembre 2009)

Monsieur le Préfet, Monsieur le Directeur, Mesdames, Messieurs,

Pour introduire ce séminaire et lancer la réflexion, j'ai prévu de faire d'abord un rapide retour sur l'histoire de l'évaluation des politiques publiques (1), dire quels enjeux je tire de mon expérience tant comme directeur de l'Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (INJEP) aujourd'hui que comme membre de l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS) (2) et vous indiquer le nouveau rôle de l'INJEP dans ce domaine (3). Je terminerai ces propos par quelques mises en garde (4).

1. L'évaluation des politiques publiques est une idée encore neuve en France même s'il en est question depuis plus de 20 ans !

Si désormais plus personne ne nie l'importance de l'évaluation des actions et politiques publiques, l'évaluation des politiques sociales au sens large reste encore trop peu répandue comme si la matière résistait à l'évaluation.

Longtemps l'administration s'est contentée d'inspections et de contrôles, sur pièces ou sur place, pour s'assurer de la conformité des actions entreprises aux normes édictées : lois, décrets, circulaires, et aujourd'hui, de plus en plus fréquemment, normes professionnelles.

La loi étant par construction l'expression de la volonté générale, il était évidemment inenvisageable d'accompagner des dispositions législatives d'un processus d'évaluation.

Il a fallu attendre la loi du 1^{er} décembre 1988 mettant en place le revenu minimum d'insertion (RMI) pour que, pour la première fois, un dispositif d'évaluation soit mis en place en même temps qu'une nouvelle politique publique. C'est d'ailleurs à cette époque qu'est mis en place le premier

conseil interministériel de l'évaluation devenu ensuite conseil national de l'évaluation. Ce changement résulte de la volonté du premier ministre, Michel Rocard, s'appuyant sur les travaux conduits alors par Patrick Viveret¹. C'était il y a un peu plus de 20 ans ! Ils voulaient introduire en France cette culture d'évaluation plus développée dans le monde anglo-saxon qu'en France, pays où sans doute la prégnance du droit romain reste forte et la méfiance encore élevée vis à vis du questionnement comme mode d'action.

Mais cette culture nouvelle passe mal dans un pays plus habitué aux démarches de contrôles sanctions qu'aux évaluations indépendantes et réflexives enrichissant le débat public.

En 2001, la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) met en place un nouveau cadre pour les finances publiques, en vigueur depuis 2006 qui, en regroupant les actions par programmes et les programmes par mission et en les assortissant d'indicateurs, doit permettre un pilotage par les performances, mais cette reconnaissance de l'évaluation comme mode de pilotage des politiques publiques, en étant trop directement liée à l'allocation de ressources et donc au retour d'une nouvelle forme de rationalisation des choix budgétaires via la loi de finances - a plutôt pour effet de la rendre suspecte.

La demande d'évaluation revient en force depuis 2007 avec l'accélération du rythme et de l'ampleur des réformes, voulue par le Président de la République et mise en œuvre dans le cadre de la révision générale des politiques publiques (RGPP). C'est, pour le haut commissaire à la Jeunesse Martin Hirsch également, un levier essentiel de son action comme en témoignent les travaux conduits autour de la mise en place du revenu de solidarité active, vingt ans après le RMI, et au lancement de plusieurs centaines de projets financés par le fonds d'expérimentation jeunesse.

La complexité du monde et l'absence de solutions toutes prêtes poussent à la multiplication des expérimentations pour tester différentes hypothèses et mesurer leurs effets. La réforme constitutionnelle de 2003 ouvre même aux collectivités locales le droit à l'expérimentation avec, le cas échéant, la possibilité de déroger au droit commun, sous réserve que ces expérimentations puissent être conduites dans un objectif de

¹ Voir notamment Patrick Vivert. *Évaluer les politiques et les actions publiques*, la Documentation Française, 1990.

généralisation, et donc sous réserve d'évaluation. Situation tout à fait inédite pour une France de tradition jacobine.

2. L'évaluation des politiques publiques est tout à la fois une exigence démocratique et un instrument de modernisation

L'évaluation des politiques publiques est d'abord une exigence démocratique.

Comme le proclame la déclaration des droits de l'homme et du citoyen du 26 août 1789 dans son article 15 « *La Société a le droit de demander compte à tout Agent public de son administration.* ». C'est le principe d'*accountability* cher aux Anglo-saxons mais exprimé par les Constituants de la Révolution française !

C'est une exigence qui vaut autant pour l'usager, qui souhaite une meilleure prise en compte de ses attentes, du contribuable, qui est attentif au bon usage des deniers publics, que du citoyen, avide de plus de transparence dans les décisions.

Cette exigence est aujourd'hui de plus en plus large. Elle touche toutes les administrations publiques (Etat, services déconcentrés, collectivités territoriales, établissements publics) et tous les organismes en charge de missions de service public (associations, entreprises délégataires). De fait, la société s'intéresse non seulement au bon emploi des moyens alloués mais également aux résultats, et au delà, à l'adéquation des premiers aux seconds pour juger de l'efficacité des politiques et actions conduites et plus seulement de leur efficacité.

Devant les menaces industrielles, techniques ou environnementales, elle veut aussi s'assurer que toutes les diligences ont bien été conduites pour disposer d'une garantie raisonnable que les risques sont circonscrits selon le principe désormais constitutionnel de précaution.

L'évaluation des politiques publiques est un bon moyen de répondre à cette demande sociale qui suscite en retour une demande directe d'évaluation.

Pourtant cette demande d'évaluation est ambivalente. La société se méfie des évaluations chiffrées mais en même temps demande et redemande des palmarès, des classements ... Lassée des promesses et des annonces, elle veut savoir ce qui marche, ce qui ne marche pas.

Plus l'ambition des politiques publiques est élevée, plus la demande d'une évaluation des résultats, mais aussi d'analyse comparée avec d'autres pays, est forte et entretient le débat public sur l'insertion professionnelle des jeunes, la mobilité sociale, le « vivre ensemble » en ville, les transports, l'entrée dans la société de la connaissance, l'accès à la culture et à la santé, la prise en compte de la diversité culturelle, par exemple.

Si l'évaluation concentre ainsi les attentes, c'est qu'elle est un instrument qui se propose de répondre à cette double exigence de plus de transparence et de plus de participation des acteurs eux mêmes.

En effet, dans un contexte de reconfiguration des politiques publiques, et plus particulièrement des politiques sociales et de jeunesse, et dans un contexte de recherche de complémentarités entre acteurs au niveau des territoires, Etat, collectivités locales, associations, l'évaluation peut se donner comme objectifs :

- de juger de la pertinence des projets au regard des objectifs initiaux : tant en termes de résultats (*output*) que d'impacts (*outcome*)
- de donner du sens dans le cadre d'une démarche réflexive d'explicitation
- de pousser à la concertation entre les acteurs
- de mesurer l'efficacité et l'optimisation des moyens
- de s'assurer de la transparence
- de susciter du débat public.

L'évaluation devient alors une démarche, à la fois au service des acteurs que des bénéficiaires ou des décideurs.

3. Un nouveau rôle pour l'INJEP : contribuer à l'évaluation des politiques publiques

L'INJEP a vu, dans le cadre de sa restructuration, ses missions redéfinies et recentrées autour de l'observation des pratiques et attentes des jeunes (fonction d'observatoire) et d'évaluations de politiques publiques (fonction d'évaluateur) comme le confirme le projet de nouveau décret en cours d'examen par le Conseil d'Etat.

*« L'établissement a pour mission d'observer et d'analyser les pratiques et les attentes des jeunes, les politiques publiques et les actions qui leur sont destinées. Il participe à leur **évaluation**. Il réalise et diffuse les études et analyses conduites dans ces domaines »*

Ce cœur de mission s'accompagne d'une attention particulière à la valorisation des connaissances et à leur capitalisation par la refonte de notre stratégie éditoriale et la mise en place d'un centre de ressources destiné aux acteurs de la jeunesse (agents des services déconcentrés et des collectivités territoriales, élus, chercheurs, cadres associatifs).

Cette restructuration se traduit depuis septembre par la transformation de l'unité de recherche étude et formation (ex UREF) en mission observation et évaluation (MOE), dont fait partie Bernard Bier, animateur et co-organisateur de ce séminaire.

Avant même cette confirmation, l'INJEP a accompagné pendant trois ans le groupe DEMEVA (« démarche d'évaluation des politiques éducatives locales ») mis en place par la direction départementale de jeunesse et des sports (DDJS) du Pas de Calais avec les fédérations d'éducation populaire et les collectivités locales concernées dans un travail de réflexion sur l'évaluation qui a donné lieu à la publication d'un numéro sur l'évaluation dans la collection « les cahiers de l'action »².

Le « livre vert » synthétisant l'analyse et les propositions de la commission de concertation sur les politiques de jeunesse mise en place par le Haut commissaire à la jeunesse assigne à l'Institut le rôle de centre d'expertise au service des acteurs de la jeunesse. L'Institut est sollicité

² Mathieu Dujardin (coord.). Construire une démarche d'évaluation partagée. Une expérimentation dans le Pas de Calais. Editions de l'INJEP, juin 2009 (Cahiers de l'action, 23).

quotidiennement pour intervenir comme accompagnateur ou évaluateur de projets ou d'actions lancés par les collectivités territoriales ou des actions.

Plus récemment, l'INJEP a été retenu comme évaluateur pour trois projets financés par le fonds d'expérimentation jeunesse (FEJ) mis en place par le HCJ :

- avec l'université de la Sorbonne nouvelle (Paris 3) sur l'insertion des étudiants en sciences humaines,
- avec le centre d'information et de documentation jeunesse (CIDJ) et la chambre de commerce et d'industrie de Paris (CCIP) sur les représentations de l'apprentissage,
- avec le bureau d'information jeunesse d'Indre-et-Loire sur les modalités d'intégration des services d'accueil, d'information et d'orientation et la découverte des métiers.

Cette participation aux expérimentations est aussi une façon de réarticuler recherche et expertise, décision politique et missions des professionnels de jeunesse.

Ce passage de l'observation à l'évaluation est évidemment un vrai défi pour l'équipe que nous constituons. Notre présence ici comme co-organisateur de ce séminaire au côté de la DDJS du Pas de Calais témoigne de notre souci de partager cette ambition mais aussi, plus humblement, d'enrichir nos approches d'une confrontation avec des expériences dans des domaines que nous connaissons moins.

4. L'évaluation des politiques publiques doit cependant éviter certains écueils pour ne pas être dévoyée

Il faut ainsi se garder des mésusages de l'évaluation. L'évaluation n'est pas toujours facile elle est même inconfortable tant pour l'évaluateur (qui doit pouvoir dire ce qui ne va pas) que pour l'auteur des actions ou politiques évaluées (qui doit accepter les critiques).

D'où souvent des stratégies d'évitement.

Je citerai au moins trois écueils :

- considérer l'évaluation comme un exercice purement formel au risque de le vider de tout contenu

- confondre évaluation des personnes, évaluation des pratiques, évaluation de la performance et évaluation des politiques
- substituer à l'évaluation proprement dite, le « culte » des indicateurs de mesure avec l'obsession de leur atteinte au point de perdre de vue les objectifs voire de pervertir les process.

Pour l'anecdote, j'ai un ancien collègue, inspecteur à l'IGAS, qui dans un grand projet de réforme récent a été chargé d'animer un groupe de travail pour mettre en place une batterie d'indicateurs de performance mais sans qu'au préalable n'aient été définis les objectifs ... comme si les indicateurs pouvaient en eux mêmes en tenir lieu ... il était assez désemparé ce que je comprends.

J'espère que ce séminaire permettra de dissiper toute ambiguïté et achèvera de convaincre du bien fondé de la démarche ceux qui sont encore sceptiques.

Merci de votre attention.

Olivier Toche
Directeur de l'INJEP