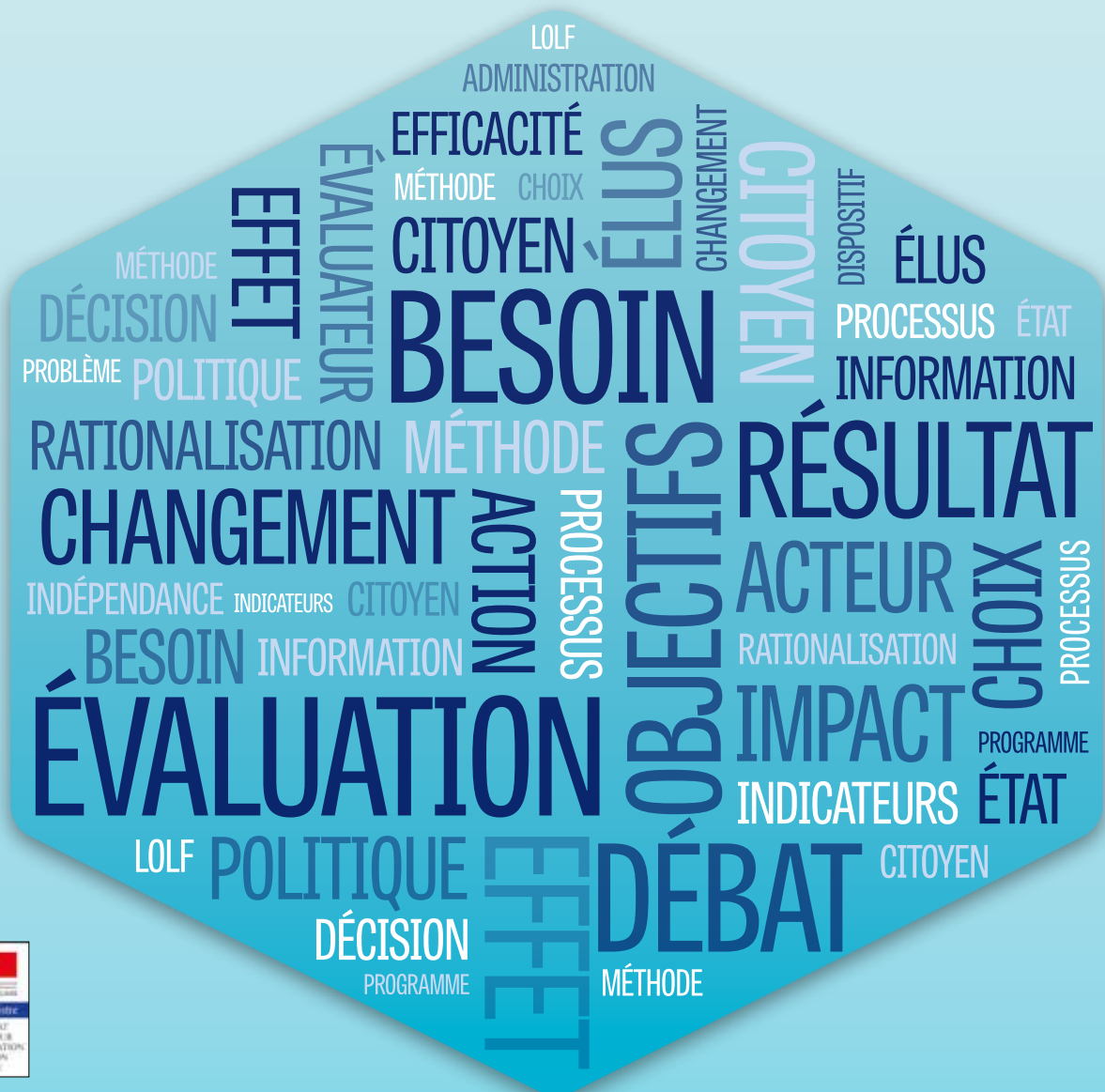




Société Française de l'Évaluation

BAROMÈTRE 2014

de l'évaluation des politiques publiques en France



SOMMAIRE

Le mot du Président	4
Précautions méthodologiques.....	5
Les chiffres clefs.....	6

LA PRATIQUE DE L'ÉVALUATION EST BIEN INSTALLÉE EN FRANCE 7

1. Près de 1200 évaluations depuis 2007, avec une pratique évaluative plus uniquement liée aux contraintes réglementaires	8
2. Les commanditaires de l'évaluation se diversifient, même si les locomotives restent l'Etat, ses opérateurs publics et les Régions	10
3. L'évaluation est très majoritairement réalisée en externe, mais l'internalisation progresse	13
4. L'exercice d'évaluation est principalement réalisé au cours d'un programme ou du déroulement d'une politique	15

L'ÉVALUATION RESTE INÉGALE SELON LES POLITIQUES PUBLIQUES..... 17

1. Développement économique	19
2. Santé solidarité	20
3. Emploi et travail.....	21
4. Développement territorial	22
5. Développement durable et transport	23
6. Autres tendances remarquables	23

L'ÉVALUATION TELLE QU'ON EN PARLE 25

Remerciements	30
Glossaire	31

Le nuage de mots a été généré à partir des entretiens réalisés dans le cadre de l'analyse qualitative du groupe de travail. La taille d'un mot dans le visuel représente sa fréquence d'utilisation : le mot écrit en plus gros caractères est celui qui a été le plus utilisé par les sondés dans leurs réponses. L'emplacement d'un mot au sein du nuage n'a pas de signification particulière, pas plus que sa couleur.

LE MOT DU PRÉSIDENT

1989 – 2014

L'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, 25 ANS APRÈS



Pierre Savignat,
Président de la SFE

L'année 1989 fut un marqueur fort pour le déploiement d'une culture et de pratiques évaluatives en France, voire, peut-être, un moment fondateur. Du rapport Viveret à la circulaire de Michel Rocard, en passant, notamment, par la mise en place d'une commission d'évaluation du revenu minimum d'insertion, ou du décret institutionnalisant l'évaluation, cette année-là sera riche en événements promouvant la nécessité d'évaluer l'ensemble des politiques publiques.

Un quart de siècle plus tard, la SFE présente le premier Baromètre de l'Évaluation des Politiques Publiques en France. Cette publication, qui a vocation à se renouveler périodiquement, permettra de **connaître la réalité des travaux évaluatifs, leurs évolutions au travers d'un certain nombre de critères et d'indicateurs**. Parallèlement, des éléments plus qualitatifs permettront d'éclairer ces données et de les mettre en perspective. Ainsi, chacun disposera d'un outil pour connaître le déploiement des évaluations dans leur ensemble et pour pouvoir les apprécier.

Ce Baromètre s'appuie sur l'Observatoire de l'Évaluation des Politiques Publiques développé par la SFE depuis plusieurs mois dans le cadre d'une convention avec le Secrétariat Général à la Modernisation de l'Action Publique (SGMAP). Les données de cet Observatoire seront rendues disponibles à tous dans le courant de l'année 2015.

Avec cet Observatoire et ce Baromètre annuel de l'Évaluation des Politiques Publiques, la SFE comble un vide en permettant une meilleure connaissance des processus en cours. Ainsi, elle apporte **une contribution utile à la « communauté évaluative »**. Elle le fait dans un esprit d'ouverture, respectant la pluralité des méthodes et des approches évaluatives.

Bonne lecture !

PRÉCAUTIONS MÉTHODOLOGIQUES

Le Baromètre s'appuie sur l'Observatoire de l'Évaluation des politiques publiques de la SFE, outil de recensement des évaluations en France, lancé par la SFE en 2012.

L'Observatoire a été constitué via deux principaux moyens :

- des campagnes de collecte auprès des adhérents membres de la SFE (notamment en juillet 2012, octobre 2012 et janvier 2014) ;
- un travail de recherche régulier sur Internet des évaluations disponibles en ligne : sites des Ministères, de la Cour des Comptes, du Conseil économique, social et environnemental, des Agences, de la Documentation Française, des collectivités territoriales.

Ces travaux ont permis de recenser à ce jour 1592 références d'évaluation depuis 2000, dont **1174 références d'évaluation postérieures à 2007**, période sur laquelle se base le présent Baromètre. Soulignons à propos de ce recensement que l'Observatoire dispose de 53 % des rapports d'évaluation correspondants, constituant ainsi la première base documentaire au niveau national.

Méthodologiquement, cette démarche, fondée sur le **volontariat et la disponibilité en ligne** des évaluations, appelle **certains points de vigilance** :

- l'Observatoire présente un échantillon d'évaluations **important mais non exhaustif** de la pratique

évaluative en France. A ce titre, les données présentées dans le présent Baromètre ne prétendent pas être représentatives de l'état de l'évaluation en France ;

- l'Observatoire recense des travaux d'évaluation sur une **base déclarative**, c'est-à-dire considérés comme tels par les commanditaires et/ou les prestataires qui les transmettent. Certains travaux évaluatifs, non qualifiés comme tels, échappent donc à la collecte ;
- on note en outre au sein de l'Observatoire une **certaine surreprésentation** des Ministères, administrations centrales et Agences par rapport aux collectivités, liée au mode de collecte de l'Observatoire ;
- on remarque enfin une surreprésentation des **acteurs adhérents** à la SFE, compte tenu de la nature de la collecte de données.


Ces points de vigilance liés au mode de recensement des travaux d'évaluation ont été pris en compte dans les analyses proposées par le présent Baromètre. L'image et les tendances qui en ressortent ont été confrontées à des avis d'experts pour améliorer la pertinence des analyses.

Enfin, gardons à l'esprit pour les futures publications du Baromètre que les mises en ligne de travaux d'évaluation et/ou leur transmission à l'Observatoire de la SFE participeront à l'enrichissement collectif de cet outil.

LES CHIFFRES CLEFS

Près de
1 200
évaluations recensées
depuis 2007

168
évaluations
par an en moyenne


44 %
par l'État (central,
déconcentré,
agences)


38 %
par les collectivités
territoriales

Près des
3/4 
réalisées par des
cabinets privés

+3 %
par an des évaluations
internes

9 %
seulement d'évaluations
ex ante

PRINCIPAUX SECTEURS ÉVALUÉS :

développement économique, santé et solidarité, emploi et travail, développement local, développement durable et transports.



**LA PRATIQUE
DE L'ÉVALUATION
EST BIEN INSTALLÉE
EN FRANCE**

1. Près de 1 200 évaluations depuis 2007, avec une pratique évaluative plus uniquement liée aux contraintes réglementaires

L'Observatoire de l'évaluation des politiques publiques mis en place par la SFE recense actuellement 1174 évaluations depuis 2007, soit environ une publication d'évaluation tous les deux jours au cours de cette période. Ceci témoigne d'un ancrage de la pratique évaluative en France depuis le début des années 2000.

■ Plusieurs phénomènes illustrent d'ailleurs cette évolution :

- d'un point de vue organisationnel, la fonction d'évaluation est désormais reconnue et se standardise. Alors qu'on ne trouvait il y a quelques années des chargés de mission dédiés entièrement à l'évaluation et au suivi que dans quelques institutions éparses (quelques Conseils régionaux, les SGAR gérant les affaires européennes, des Agences d'Etat, quelques agglomérations), aujourd'hui cette fonction est en passe de devenir un « standard » pour un large panel d'institutions : Conseils régionaux, généraux, préfectures de Région, Agences d'Etat, et Ministères ;
- les formations en évaluation des politiques publiques se structurent également. Il n'existait pas au début des années 2000 de diplôme d'enseignement supérieur consacré à l'évaluation, au-delà de quelques cours ponctuels au sein de masters plus généralistes. On compte actuellement une quinzaine de masters II à dominante évaluation.

La dynamique annuelle au cours de la période analysée souligne une relative stabilité avec en moyenne 168 évaluations par an et relativement peu d'écart d'une année sur l'autre. Ceci illustre que **les évaluations obligatoires liées à certains calendriers européens ou nationaux** – évaluations des fonds structurels européens, évaluation des contrats de ville, évaluations environnementales... – restent nombreuses, mais **ne structurent plus à elles seules la pratique de l'évaluation en France.**



POINT DE VUE

Didier Migaud
Premier Président
de la Cour des Comptes

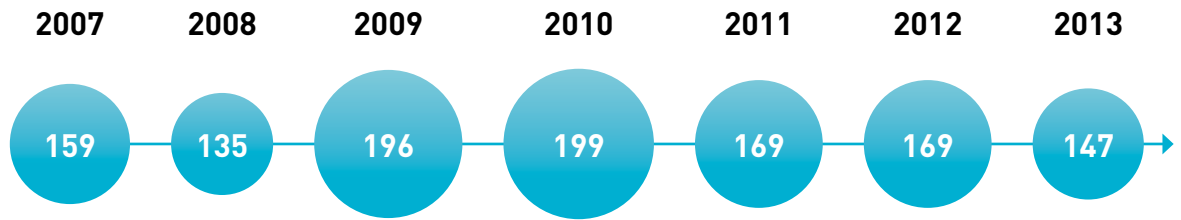
Entre réceptivité du public et méfiance des décideurs ?

« Il me semble que les Français sont de plus en plus réceptifs à la logique selon laquelle les politiques publiques doivent être évaluées. La qualité d'un grand nombre de services publics en France ne doit pas faire oublier les marges de progrès considérables qui existent pour réformer les politiques publiques, sans remettre en cause la qualité du service rendu ni remettre en cause les principes du modèle social français [...]

Je crois que la place encore insuffisante des évaluations dans notre pays tient pour une grande partie à la méfiance que celles-ci suscitent encore chez de nombreux décideurs politiques. Il est vrai que la publication d'évaluations les met devant leurs responsabilités, en les obligeant à faire des choix explicites, à réformer des dispositifs, et à définir des priorités. [...] »

Extrait du Discours de M. Didier Migaud, Premier Président de la Cour des Comptes, lors de l'ouverture des Journées Françaises de l'Évaluation, Grenoble, 26 et 27 juin 2013

NOMBRE DE RÉFÉRENCES D'ÉVALUATION PAR AN



Source : OEPP, SFE, 2014 (base 1174 évaluations depuis 2007)

→ Les personnes que nous avons fait réagir sur ces premiers résultats du Baromètre confirment pour la plupart cette dynamique positive et en fournissent quelques explications (« les élus acceptent davantage la contradiction et la pression sociale au travers de la démocratie participative »). Néanmoins elles insistent également fortement sur les résistances qui persistent au développement de l'évaluation, qu'elles soient d'ordre culturel (« difficulté de la

France à s'emparer des indicateurs pour ses réformes majeures ») ou liées à la trop faible insertion des évaluations dans les processus décisionnels (« Le principal problème est le lien avec le processus de décision » ; une métaphore conclue cette appréciation : « J'y vois l'image d'un hors-bord : plus il avance rapidement, plus la résistance de l'eau est forte. À haute vitesse, c'est un mur qu'il affronte »).

POINT DE VUE

Pernelle Smits

Présidente
de la Société
québécoise
d'évaluation
de programme
(SQEP)

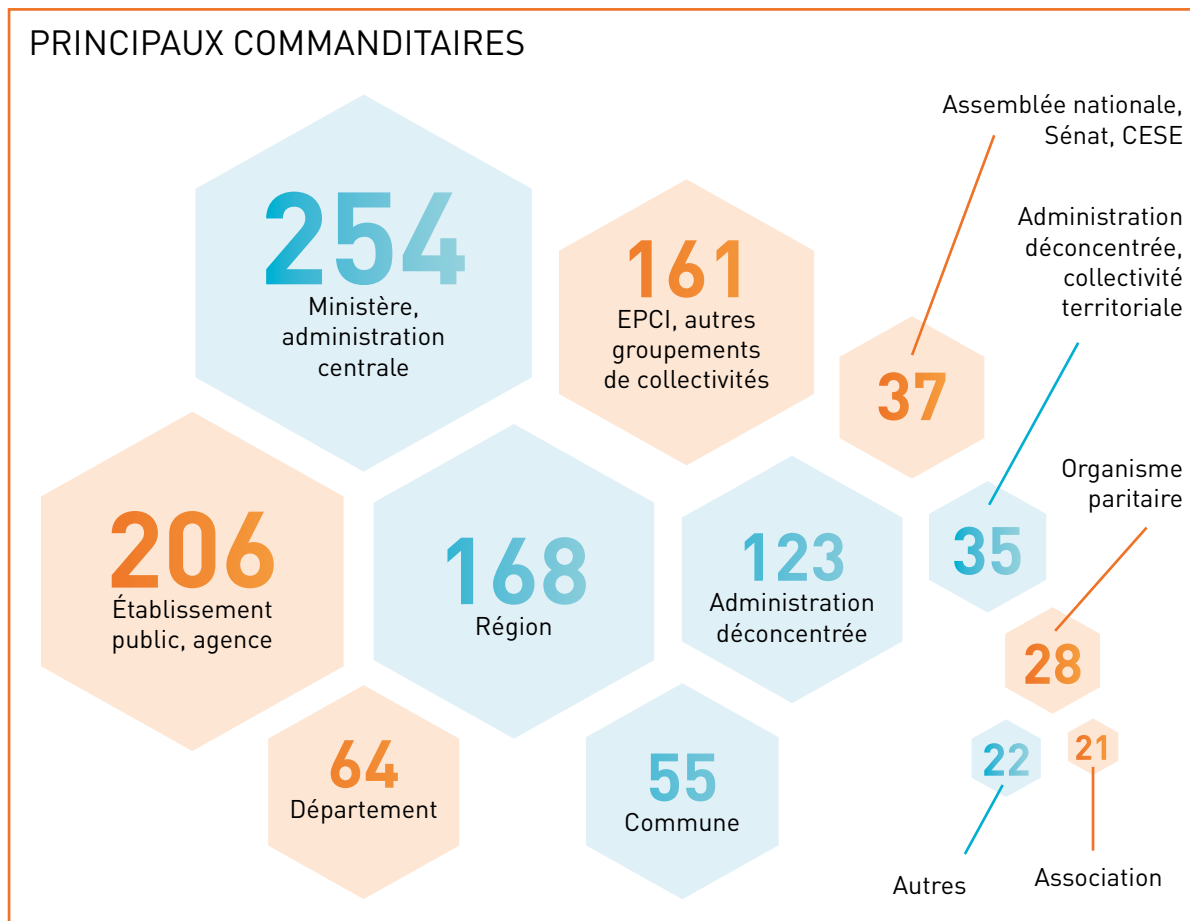
La pratique de l'évaluation, en France, vue de Québec

« La part des collectivités territoriales (y compris au niveau local, avec notamment le rôle des grandes villes et agglomérations) tranche avec la situation du Québec où beaucoup reste à faire en matière d'évaluation à ce niveau-là ; même la municipalité de Montréal n'avait pas d'évaluations jusqu'à tout récemment quand il y a eu désignation d'un responsable de la performance organisationnelle.

La pratique de l'évaluation paraît très développée en France mais de l'extérieur elle demeure « invisible » ; on ne sait pas comment accéder à ce qui se fait. De plus, dans l'univers nord-américain, un nombre conséquent d'évaluations sont réalisées par des universitaires qui se doivent de publier ce qui peut favoriser la diffusion des évaluations, et des apprentissages sur les processus évaluatifs. Dans les revues nord-américaines qui traitent de l'évaluation, il est encore rare de lire des articles rendant compte d'une évaluation française ou de recherche sur l'évaluation.

Le rôle du Parlement français en matière d'évaluation est jugé intéressant et tranche avec les situations du Canada et du Québec où l'évaluation s'opère principalement dans et pour la sphère administrative plutôt que la sphère politique. »

2. Les commanditaires de l'évaluation se diversifient, même si les locomotives restent l'Etat, ses opérateurs publics et les Régions



Source : OEPP, SFE, 2014 (base 1174 évaluations depuis 2007)

■ L'Etat est le principal commanditaire d'évaluation

Du point de vue du total des évaluations recensées dans l'Observatoire, comme d'un point de vue relatif au nombre d'institutions concernées — une vingtaine de Ministères ou de Régions, une centaine de Départements, quelques milliers d'EPCI ou de communes de taille significative — **l'Etat reste le principal commanditaire d'évaluation.**

Au sein de l'exécutif, ce sont les **administrations**

centrales qui sont les principaux commanditaires, les services déconcentrés n'arrivant qu'en cinquième position en nombre total d'évaluations. Ce constat trouve au moins en partie son origine dans la culture d'évaluation plus ancienne de l'administration centrale comme dans la culture évaluative des Agences de l'Etat (AFD, INPES, ADEME par exemple, bien représentées dans l'Observatoire), mais s'explique également par le mode de recensement des évaluations de l'Observatoire (cf. préambule)



POINT DE VUE

Hélène Blanchard
Élue du Conseil
régional de
Rhône-Alpes

« Les élus acceptent plus la contradiction et la pression sociale est plus forte au travers de la démocratie participative, ce qui est favorable à la dynamique de l'évaluation des politiques publiques. La participation du public aux débats d'orientation budgétaire permet de se poser la question sur le sens de nos actions. Le droit à l'erreur des élus et la compétence des services permet d'asseoir le développement de l'évaluation des politiques publiques.

A la Région Rhône-Alpes, le programme pluriannuel d'évaluation des politiques publiques permet d'avoir : plus de matière à évaluer, un cadre connu, des contributions, des sujets portés plus politiquement. L'évaluation des politiques publiques a permis d'avoir une vision, une utilité sociale et plus d'efficacité des politiques analysées. Nous évaluons par exemple une fois tous les 6 ans une compétence obligatoire (ex : transport) en intégrant les évolutions législatives. Il faudrait développer cette mission dans toutes les Régions et utiliser les bonnes pratiques et erreurs de chacun. Il faudrait aussi impulser de nouvelles méthodes pour les élus afin qu'ils puissent se saisir des sujets. Il faut soigner l'aval mais aussi l'amont du processus (conception des politiques publiques) en visant la réduction des dépenses publiques : formaliser les objectifs avec les élus. L'évaluation est en effet un outil de grande importance pour concevoir les politiques. Un lien est enfin à faire entre : évaluation des politiques publiques, prospective et développement durable.

L'évaluation va changer nos comportements par rapport aux politiques publiques, nous faire sortir des prés carrés, travailler à large échelle, à plusieurs, changer de paradigme. »

vraisemblablement plus « favorable » aux évaluations commanditées par les Ministères.

→ Les personnes que nous avons fait réagir sur ces premiers résultats du Baromètre ont été pour beaucoup d'entre elles des témoins avisés du développement de l'évaluation au sein de l'Etat, avec les étapes clés que constituent la LOLF, la RGPP puis la MAP. Elles notent des progrès (« l'évaluation est davantage plurielle, plus attentive aux impacts réels »), mais aussi des occasions manquées (« la LOLF, une occasion manquée pour le développement de l'évaluation »), voire certaines dérives de ces grandes initiatives. Certaines pointent également le manque d'articulation entre ces différents exercices.

■ L'évaluation, au niveau national, se situe davantage dans les Ministères qu'au sein des assemblées représentatives

Si les Ministères et administrations centrales restent les premiers commanditaires d'évaluations, on note en revanche un **nombre d'évaluations relativement modeste commanditées par les deux Assemblées représentatives du pouvoir législatif**. La révision constitutionnelle de 2008 confiant à l'Assemblée Nationale un rôle central dans l'évaluation des politiques publiques ne s'est donc pas encore largement traduite dans les faits.

■ Les Régions demeurent les locomotives au niveau territorial

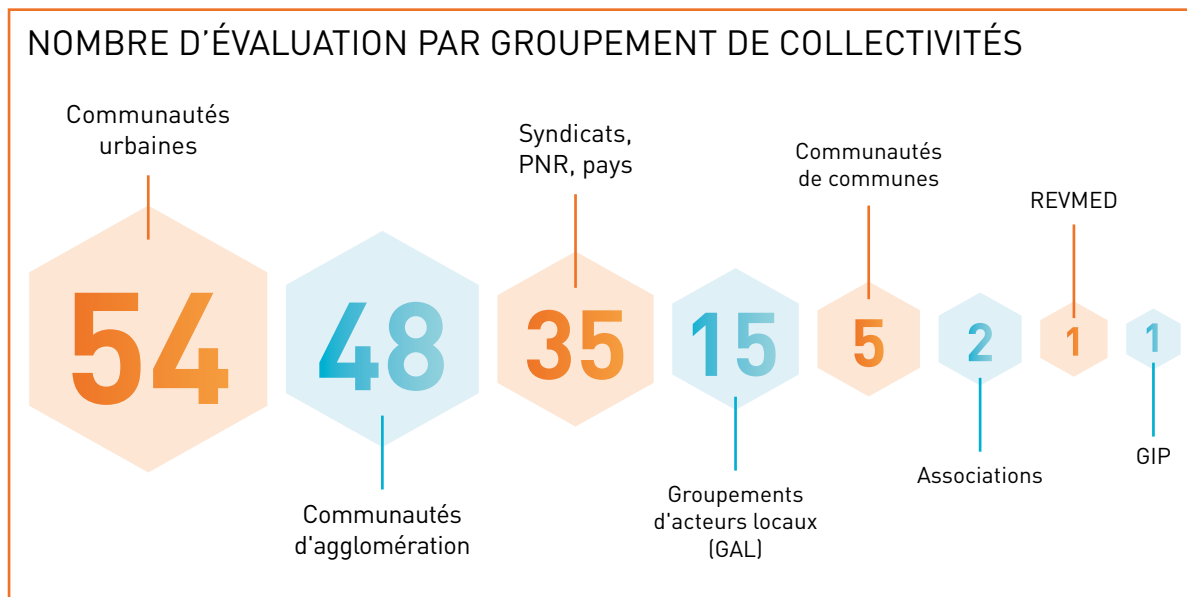
Les Régions sont les seconds commanditaires d'évaluations et les leaders du groupe des collectivités s'engageant dans ces travaux. Le nombre d'évaluations commanditées chaque année par les Régions a quasiment doublé entre 2007 et 2013, et les fonds européens représentent moins de 10% de ces évaluations commanditées par les Régions, témoignant d'un ancrage de la pratique évaluative dans cette famille de collectivités territoriales.

Les thématiques les plus évaluées au niveau régional sont l'emploi et le travail (21%), le développement économique (21%), le développement durable et les transports (13%) ainsi que l'aménagement et la politique de la ville (11%).

L'échelle régionale est d'ailleurs le périmètre le plus évalué au sein de l'Observatoire (35 % des références) liée en partie aux exigences d'évaluation des fonds européens (17% si l'on considère également les évaluations commanditées conjointement par les Régions et les services déconcentrés de l'Etat).

■ La montée en charge des EPCI en matière d'évaluation

Suivent de près les EPCI et autres groupements de collectivités, qui s'impliquent dans 14% de l'ensemble des évaluations recensées et près du tiers de l'ensemble des évaluations des collectivités. Parmi eux, les communautés urbaines et les communautés d'agglomérations réalisent 2/3 des évaluations.

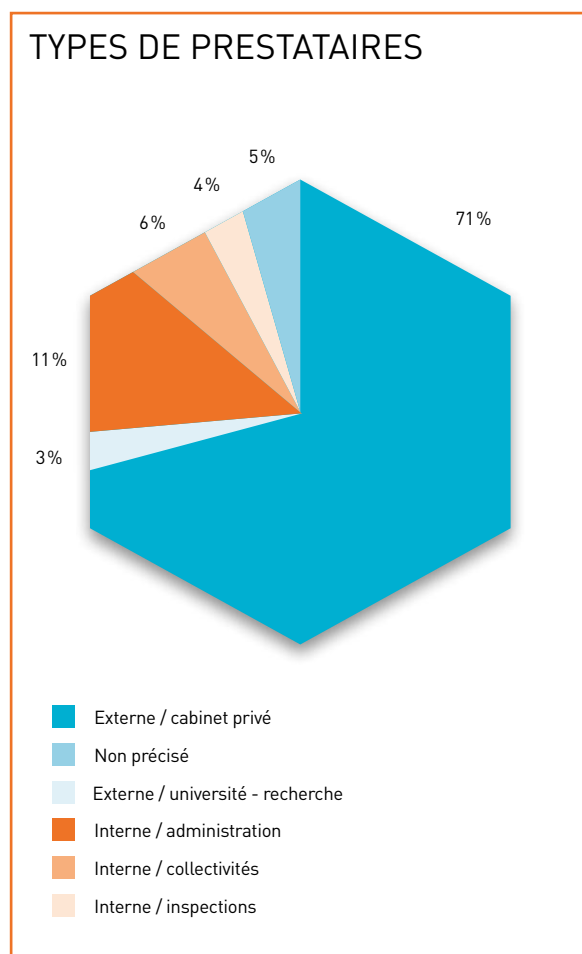


Source : OEPP, SFE, 2014 (base 1174 évaluations depuis 2007)



3. L'évaluation est très majoritairement réalisée en externe, mais l'internalisation progresse

L'évaluation en France est très majoritairement effectuée en recourant à un **prestataire externe de droit privé** (71 % des références de l'Observatoire). À la différence d'autres pays, **les universitaires réalisent en France peu d'évaluations.**



Environ 10% des évaluations sont réalisées par des services internes des administrations ou des collectivités (cette proportion est sans doute sous-estimée par le mode de recensement des évaluations de l'Observatoire).

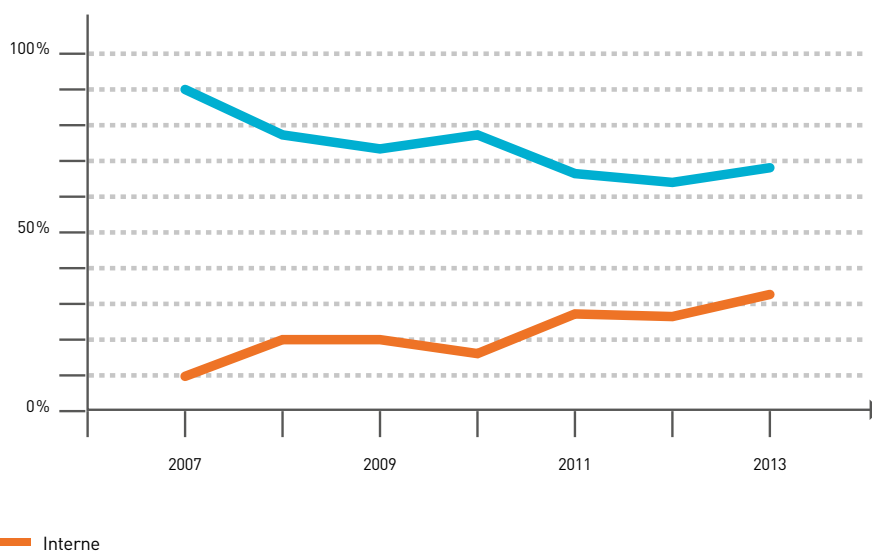
Enfin 4% des évaluations recensées sont réalisées par des corps d'inspection spécialisés au sein de l'appareil d'Etat. Si on peut raisonnablement les ranger dans les évaluations « internes », on peut toutefois considérer ce type de prestataire comme bénéficiant, en moyenne, d'un degré d'indépendance plus élevé que celui des services d'évaluation.

Une analyse tendancielle sur la période couverte par l'Observatoire (2007-2013) met clairement en évidence une progression de la proportion des évaluations « internalisées ».

Cette tendance peut sans doute s'expliquer par une volonté croissante de réaliser des évaluations en interne, dans un contexte de finances publiques de plus en plus tendu. Elle est en tout cas le signe d'une diversification croissante des formes d'évaluation observées ces dernières années, à laquelle il faudrait ajouter des formes « hybrides » entre évaluation interne et externe comme le recours à une AMO ou l'évaluation « interne accompagnée » dont on sait qu'elles se développent actuellement même si l'Observatoire ne peut pas encore le mettre en évidence.

Source : OEPP, SFE, 2014 (base 1174 évaluations depuis 2007)

ÉVOLUTION DE L'INTERNALISATION



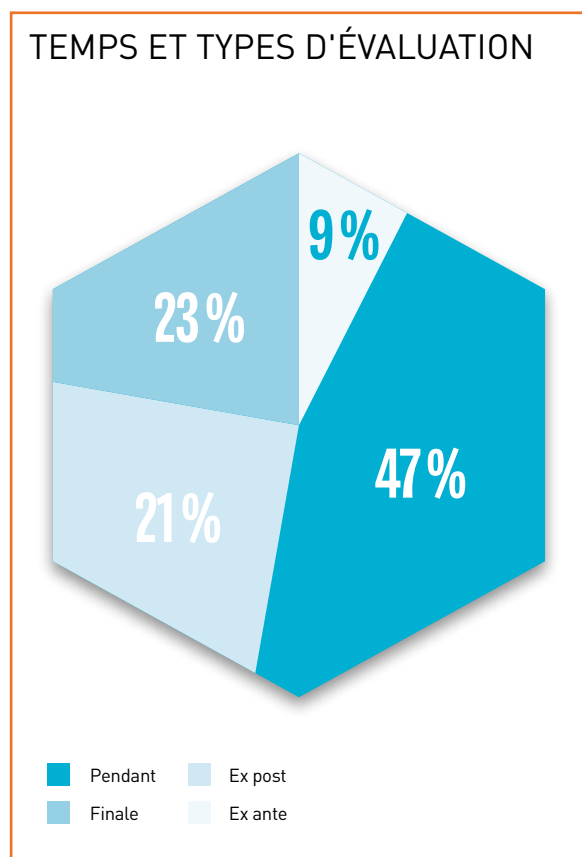
Source : OEPP, SFE, 2014 (base 1174 évaluations depuis 2007)

→ Ces différents constats renvoient à la question de l'indépendance des évaluateurs. Sur cette question, les personnes que nous avons fait réagir sur ces premiers résultats du Baromètre insistent toutes à la fois sur le caractère essentiel de cette indépendance et sur son caractère très relatif (« les évaluateurs sont dépendants économiquement et le commanditaire est soumis à ses propres enjeux »).

Il en résulte que l'indépendance est plutôt identifiée comme devant se gérer au sein du processus (« le garde-fou de l'indépendance se trouve dans le pluralisme de la commande et de l'instance ») bien plus que dans la recherche illusoire d'un « statut » idéal de l'évaluateur. Il n'est donc pas étonnant que les processus se diversifient, le plus important « restant le principe de distanciation ».

4. L'exercice d'évaluation est principalement réalisé au cours d'un programme ou du déroulement d'une politique

Pour les 2/3 des évaluations du Baromètre où le type d'évaluation est identifié, la catégorie la plus représentée est celle des **évaluations en cours de programme**, regroupant les évaluations dites *in itinere* (271) et à mi-parcours (99).



Source : OEPP, SFE, 2014 (base 1174 évaluations depuis 2007)

Ce nombre important traduit bien une réalité observée tant au niveau européen ou national que dans les collectivités territoriales : l'action publique prend de plus en plus la forme de programmes, de plans ou de dispositifs dont la mise en place est limitée dans le temps, souvent à cinq ans.

Pratiquer l'évaluation avant l'échéance (à mi-parcours ou par exemple dix-huit mois avant la date de fin de la mise en œuvre) aide à répondre à deux questions : d'abord, le programme se déroule-t-il comme prévu ou bien enregistre-t-on des dérives auxquelles il serait possible de remédier, de manière à obtenir un retour dans le « droit chemin » avant la date d'achèvement ? Ensuite, quels enseignements doit-on tirer de l'exécution du programme en cours pour préparer le programme suivant ? Ces deux questions soulignent bien la **finalité très opérationnelle** de ces types d'évaluation réalisées en cours de programme.

À l'inverse, les évaluations ex ante ne représentent que 9% des évaluations et parmi elles, près de la moitié répond à une obligation européenne, leur titre évoquant indistinctement les fonds européens (10) ou bien spécifiquement le FEDER (14), le FEADER (3) ou le FSE (2). On note en particulier l'importance des « évaluations stratégiques environnementales », très fortement représentées en 2007.

ANNÉE	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
NOMBRE D'ÉVALUATIONS EX ANTE	38	4	11	3	6	5	5

Plus généralement, on observe à travers ces tendances une **sous-représentation des évaluations ex ante et ex post**, qui ne représentent qu'un quart des évaluations recensées. Deux explications peuvent être avancées sur ce point :

- la réalisation de ces évaluations soulève des questions de méthode, de temps et donc de budget plus délicates que les autres types d'évaluation ;
- elles présentent un lien moins direct avec la décision publique (surtout les évaluations ex post), ce qui peut amoindrir la perception de leur utilité.

→ Les personnes que nous avons fait réagir sur ces premiers résultats du Baromètre confirment cette place trop faible accordée aux évaluations ex-ante et ex-post, alors même que « l'évaluation est un outil de grande importance pour concevoir les politiques ». Elles considèrent parfois que la place trop importante accordée aux évaluations « obligatoires », certes nécessaires à la dynamique de l'évaluation, est un facteur explicatif.



Marielle Berriet-Sollicie
Professeure
d'économie à
AGROSUP
Dijon / CESAER

POINT DE VUE

Quelle place pour la recherche ?

« Dans le champ des sciences sociales, la recherche en évaluation connaît un fort développement tant du point de vue conceptuel que méthodologique. Par ailleurs, dans certains pays comme les Etats-Unis, il existe, au sein de la société américaine de l'évaluation, des interactions entretenues entre les chercheurs et les évaluateurs. Il y a donc une forme de paradoxe entre cette explosion des travaux scientifiques sur et en évaluation et le rôle réduit des chercheurs dans la pratique de l'évaluation, en France comme à la SFE. Comment l'expliquer ? Les facteurs explicatifs sont sans doute multiples mais force est de constater, en France, la prédominance des travaux théoriques et le faible intérêt porté à l'observation et l'analyse des faits, données et pratiques "de terrain". Un autre frein est la pluridisciplinarité requise dans les démarches évaluatives et qui apparaît comme une pierre d'achoppement pour les chercheurs français souhaitant investir le domaine de l'évaluation. En particulier, pour les jeunes chercheurs, rares sont, à ce jour, les sujets de thèses qui s'inscrivent dans une approche pluridisciplinaire, les "canons" de la formation doctorale passant par l'inscription dans une seule discipline.

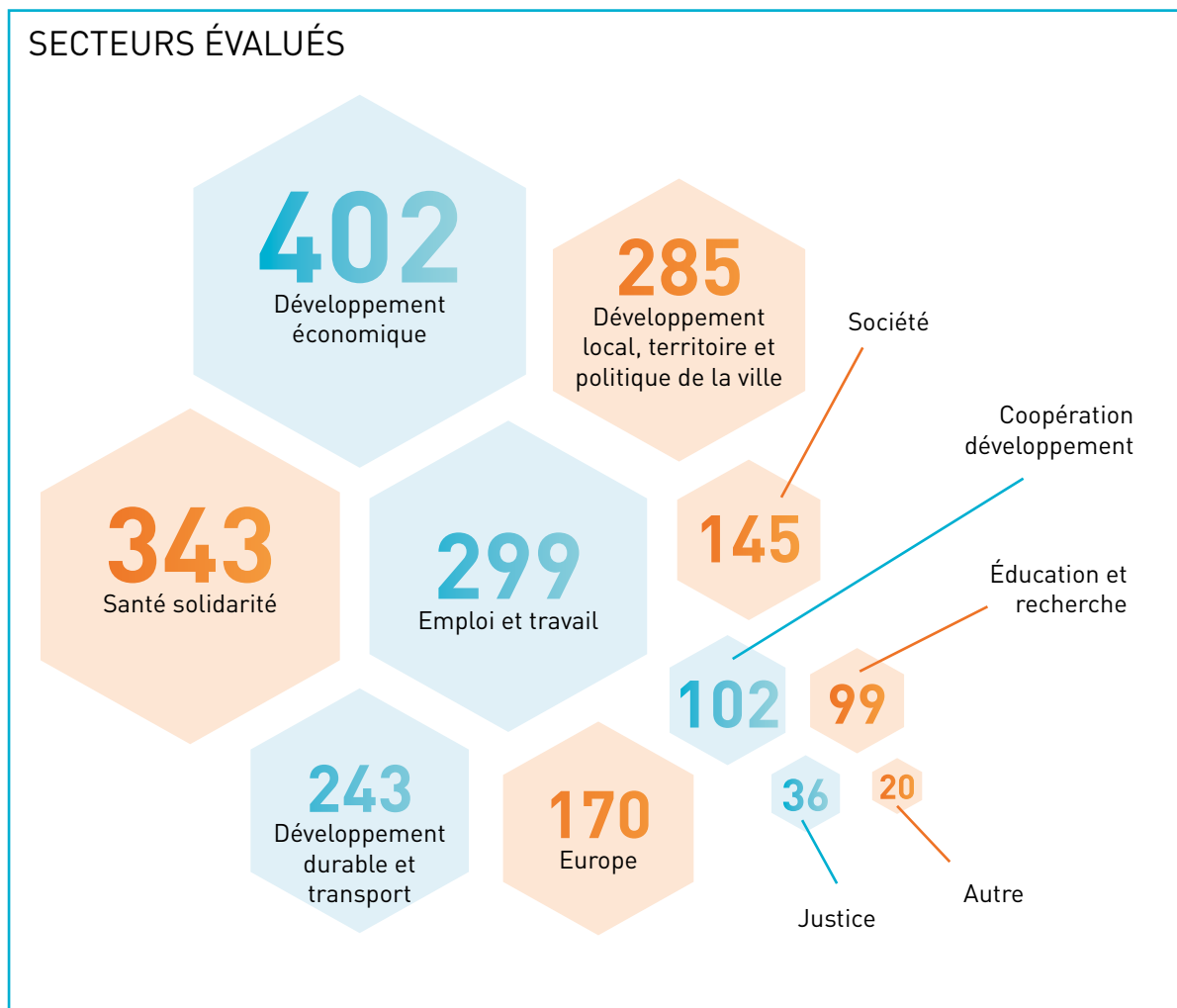
Il est également intéressant de noter, en dehors de nos frontières, des expériences de mobilisation d'équipes scientifiques pour analyser toutes les évaluations menées dans un domaine et proposer, sur cette base, des scénarios alternatifs pour éclairer la décision publique. On peut certes considérer cette capitalisation comme une exigence démocratique, mais elle doit se faire sans perdre l'exigence technique qui appelle notamment la prise en compte de l'ensemble des biais des travaux existants, la hiérarchisation de la qualité des données utilisées et une attention portée à la rigueur et la robustesse des méthodes et démarches mobilisés. Cette approche qu'on pourrait qualifier de réaliste consiste donc à partir des matériaux "de terrain", à les classer et les hiérarchiser, puis à produire des synthèses critiques des résultats obtenus, de façon à alimenter des échanges au sein de "zones d'interface" avec les décideurs. C'est là un vrai savoir-faire de médiateur, voire de passeur des connaissances scientifiques, qu'il serait important de développer en France pour favoriser le processus d'évaluation des politiques publiques. »



**L'ÉVALUATION
RESTE INÉGALE
SELON LES POLITIQUES
PUBLIQUES**

La répartition des références d'évaluation effectuée en 11 principaux secteurs souligne une forte hétérogénéité de la pratique selon les politiques concernées.

Derrière ces disparités se cachent des histoires différentes et un éventail de pratiques qui tiennent aux acteurs en charge de ces différents secteurs, avec leur propre dynamique.



Source : OEPP, SFE, 2014 (base 2144 références¹ depuis 2007)

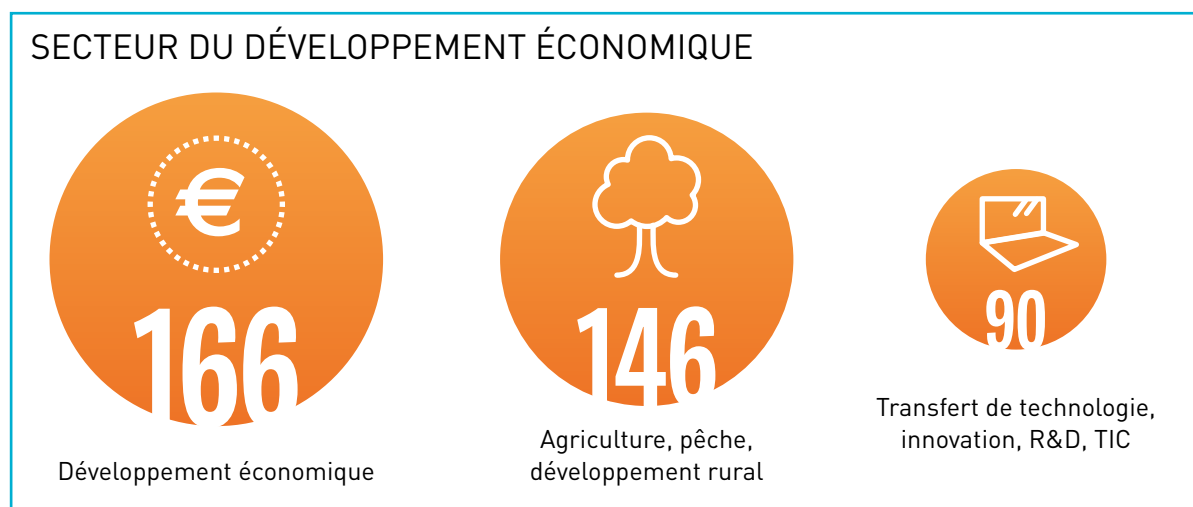
1. Point méthodologique : le parti pris retenu a été de rattacher chaque évaluation recensée à une ou plusieurs politiques thématiques, selon un référentiel de 25 thématiques et 11 grands secteurs. Il y a donc un certain nombre de « doubles comptes » dans le graphique ci-dessus, expliquant le nombre de 2144 références.

1. Développement économique

Le secteur du développement économique est le plus évalué en nombre de références de l'Observatoire. Un examen plus détaillé des évaluations concernées révèle l'influence de la Commission Européenne dans ce résultat.

En effet, pour la thématique développement économique à proprement parler (166 réf.), 40% des références portent sur des programmes cofinancés par les fonds européens (FEDER, FEADER, FEP). Les autres références concernent l'évaluation des dispositifs de soutien/d'aide aux entreprises et aux filières (45 réf.), des pôles de compétitivité et/ou d'excellence rurale. Cette influence se retrouve dans le caractère « cyclique » des évaluations de cette thématique (les années 2007, 2010 et 2013, correspondant au début, à mi-parcours et à la fin du cycle de programmation des aides européennes sont les plus représentées) et dans le recours plus fréquent que la moyenne à l'externalisation (85% pour les politiques de développement économique contre 74% pour l'ensemble des références de l'Observatoire).

L'exemple de la thématique « Agriculture, pêche et développement rural » illustre bien comment cette influence européenne a progressivement contribué à la diffusion d'une culture de l'évaluation beaucoup plus générale. L'examen des références de cette thématique révèle en effet un nombre important d'évaluations de programmes cofinancés par le FEADER (dont les programmes LEADER, nombreux car fortement territorialisés), mais aussi de **nombreuses évaluations de politiques nationales** (développement agricole, Parcs nationaux, aide aux biocarburants, Pôles d'Excellence Rurale, Ecophytos), régionales (soutien aux filières viande, bois, équine, agriculture biologique) ou territoriales (Pays, Parcs Naturels Régionaux).



Source : OEPP, SFE, 2014 (base 2144 références¹ depuis 2007)

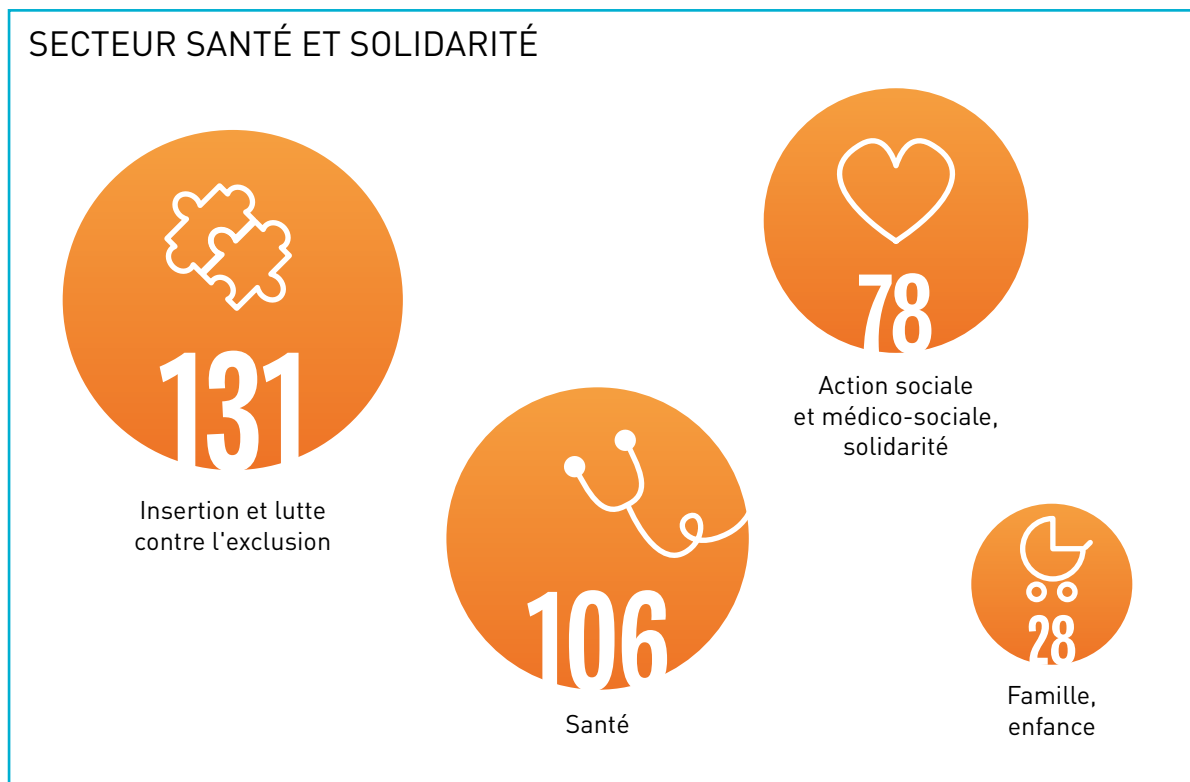
2. Santé solidarité

Les politiques sociales et sanitaires sont suivies et évaluées depuis relativement longtemps sur un large spectre d'études menées (études médico-économiques, qualité du système de soin, déterminants de santé, ...) par différents acteurs : instituts de recherche, Hauts Conseils et agences, inspections, conseil généraux et bureaux d'étude.

On observe dans l'Observatoire l'importance des évaluations en matière de **politique d'insertion et lutte contre l'exclusion** (131 références) et de **santé** (106 références).

Sur les politiques de santé, on note une montée en charge récente des évaluations des plans nationaux

(maladies rares, cancer, prise en charge de la douleur, etc) et des évaluations lancées au niveau régional (par les GRSP puis les ARS), suite aux recommandations d'évaluation des plans de santé publique. En revanche, les Etudes d'Impact en Santé (EIS) restent quasi inexistantes en France à ce jour.



Source : OEPP, SFE, 2014 (base 2144 références depuis 2007)

3. Emploi et travail

Les évaluations présentes dans l'Observatoire sur le **secteur Emploi et Travail** illustrent une assez grande diversité de commanditaires et d'objets évalués.

Quatre grands acteurs sont principalement identifiés : les Conseils régionaux (39 réf.), les Ministères et administrations centrales (37 réf.), les Etablissements publics (36 réf., dont 17 pour Pôle Emploi) et enfin les Organismes paritaires (26 réf.).

Les évaluations des programmes européens (FEDER, FSE) représentent 17% du nombre total d'évaluations. Les autres références concernent les divers dispositifs, projets, actions ou expérimentations mises en place par les pouvoirs publics dans ces deux thématiques que sont **l'emploi et la formation**. Ces travaux traitent aussi bien de l'offre de service que de l'aide à la mise en place de plans de formation au sein des entreprises, de la sécurisation des parcours professionnels, des PLIE, de la territorialisation, des politiques régionales de formation, de la VAE, du RSA...

Face à l'existence de ces travaux diversifiés, on peut s'interroger sur leur prise en compte dans les politiques d'emploi au vu de leur faible utilisation dans le débat public pourtant fourni sur ce sujet.



Source : OEPP, SFE, 2014 (base 2144 références¹ depuis 2007)



POINT DE VUE

Stéphane Ducatez
Directeur des statistiques, des études et de l'évaluation à Pôle Emploi

Permettre à l'évaluation d'avoir une force de conviction

« On observe un très fort développement des évaluations dans le champ de l'emploi au cours de ces dix dernières années ; on peut citer notamment (comme étant les plus importantes) les évaluations relatives à l'impact du RSA, l'évaluation du recours aux sociétés privées pour aider les demandeurs d'emploi, l'évaluation des effets des exonérations de charges. De surcroît, l'évaluation s'est institutionnalisée : la loi qui a créé Pôle Emploi a rendu obligatoire un comité de l'évaluation qui comprend des membres du conseil d'administration et des experts. Le nombre des travaux réalisés avec des chercheurs et des scientifiques n'a cessé de croître. Il y a de très nombreux travaux de chercheurs qui contribuent à évaluer des dispositifs (plutôt que l'ensemble de la politique) ; ces travaux sont notamment faits par l'École d'économie de Paris ou par la chaire de sécurisation des parcours professionnels (centre de recherches de l'INSEE et Sc. Po.) Toutes les expérimentations (dont certaines sont randomisées) sont systématiquement évaluées, avec une structure mise en place et institutionnalisée. [...]

Sur l'articulation entre évaluation et décision, il est indispensable de trouver le bon niveau d'articulation. Si, sous prétexte d'indépendance, le décideur est mis en dehors de l'évaluation et de ses instances, si l'évaluateur se place hors du temps de la décision, l'articulation ne peut pas se faire. L'évaluation doit être articulée d'une part avec les décideurs et d'autre part avec les opérationnels. »

4. Développement territorial

A l'instar du secteur développement économique, le **secteur développement local et aménagement du territoire** est fortement marqué par l'influence des fonds européens, avec 41% des références de l'Observatoire concernant des évaluations menées au titre des programmes européens et certains pics d'évaluation en 2007 et 2010. On constate également aux côtés de ces références un renforcement des évaluations de différents contrats (CPER, CDRA, Pays...), schémas (SRADT, SCOT...) et plans (PLU, PDU...) mis en place pour encadrer, orienter et planifier le développement et l'aménagement des territoires. De fait, les trois principaux commanditaires identifiés sont les EPCI (60 réf.), les administrations déconcentrées (53 réf.) et les Régions (32 réf.).

Plus spécifiquement au sein de ce secteur, la **politique de la ville** représente 119 références d'évaluations dont 90% porte sur le volet social, volet « soft » de la politique de la ville, à travers principalement les évaluations relatives aux Contrats de ville (2000-2006), aux Contrats Urbains de Cohésion Sociale (2007-2009) et aux Programmes de Réussite Educative (PRE). L'Observatoire ne dispose que de peu de références relatives à la rénovation urbaine (volet « hard ») alors qu'il s'agit du volet de la politique de la ville pour lesquels les montants alloués sont les plus conséquents.

Ces dispositifs ayant un cycle de vie variant de 3 à 6 ans selon les cas, il n'est pas surprenant de constater des pics d'évaluation à la fin de leurs cycles. A titre d'exemple, l'année 2009 étant considérée comme la dernière année de la 1^{ère} génération de CUCS, on constate une hausse des évaluations réalisées en 2009 et 2010 dans le domaine de la politique de la ville (62% des références ont été réalisées au cours de ces deux années).



Source : OEPP, SFE, 2014 (base 2144 références¹ depuis 2007)

5. Développement durable et transport

Sur ce secteur, les établissements publics (ADEME, agences de l'eau et AFD) et les EPCI (communautés d'agglomération, communautés urbaines...) regroupent près de la moitié des évaluations (respectivement 74 et 41 réf.), devant l'administration déconcentrée (33 réf.), les Régions (32 réf.), l'administration centrale (25 réf.), les communes (7 réf.), les départements (6 réf.) et le secteur associatif (2 réf.).

Dans la thématique **environnement et développement durable** en particulier, les thèmes, programmes et outils de gestion principalement évalués sont : l'eau (18% des références), les programmes opérationnels européens (17%), l'énergie (12%), les déchets (9%) et les agendas 21 (7%).

Les **politiques des transports** concernent 18% des évaluations de ce secteur (42 réf. sur 234) ou 3,6% des évaluations de l'Observatoire (42 réf. sur 1174) alors que leur volume financier est majeur dans les politiques publiques. Les références concernent tout particulièrement les PDU (12 réf.), le transport de

voyageurs (7 réf.), les aides à la mobilité (6 réf.) et les mobilités douces (4 réf.).

On note enfin la particularité de ce secteur qui présente une forte proportion d'évaluations ex ante : 19% par rapport aux 10% en moyenne pour l'ensemble de l'Observatoire. Ce résultat est à mettre au crédit des évaluations stratégiques environnementales.

SECTEUR DÉVELOPPEMENT DURABLE ET TRANSPORT



Environnement
et développement
durable



Transports,
mobilité

Source : OEPP, SFE, 2014 (base 2144 références¹ depuis 2007)

6. Autres tendances remarquables

Les **politiques de coopération et de développement** sont relativement bien représentées dans l'Observatoire. Celles-ci bénéficient de l'antériorité de la pratique d'évaluation dans ce domaine, remontant aux années 60 avec les premières évaluations de la Banque Mondiale et de certains bailleurs internationaux, et l'investissement dans la fonction évaluation de certains acteurs (Ministère des affaires étrangères, Agence Française de Développement, Ministère de l'outre-mer notamment).

Pour les **politiques d'éducation** nous disposons de 99 références. Celles-ci sont portées principalement par les services centraux de l'Etat (32) et les Régions (22). La majorité des références concernent des évaluations de dispositifs, programmes éduca-

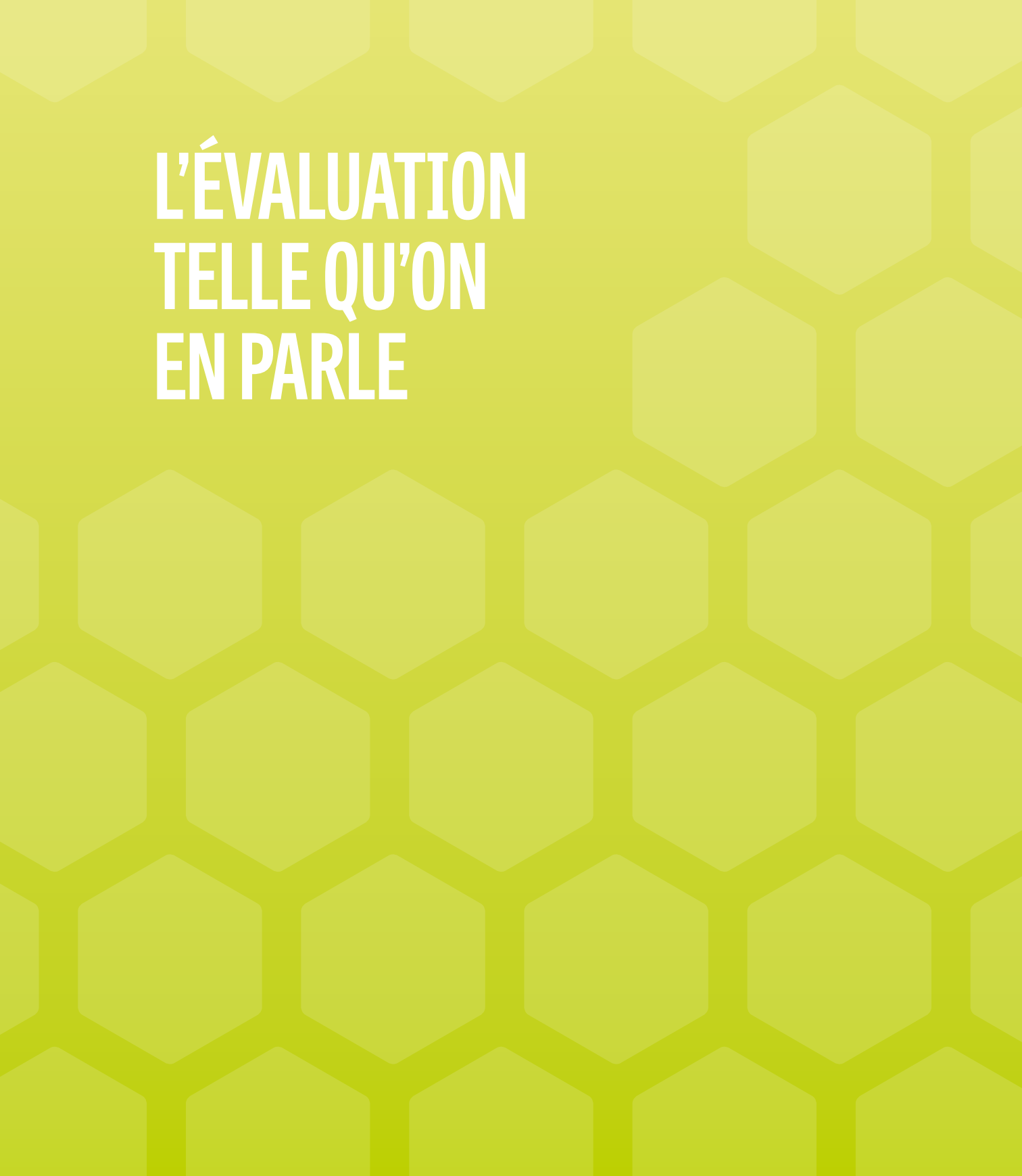
tifs (aides à la lecture, soutien/accompagnement à la scolarité, lutte contre le décrochage scolaire, actions éducatives, soutien à la parentalité).

Certaines politiques sont très faiblement représentées dans l'Observatoire. C'est le cas **du secteur de la culture**, pour lequel l'Observatoire ne recense que 26 références, portant principalement sur l'évaluation de certains dispositifs spécifiques mis en œuvre par les collectivités au niveau local ou régional (politique de la lecture, dispositif « passeport culturel » ou « chèque culture »).

Enfin, les **politiques pénales** au sens large – accès au droit, prévention de la délinquance, sécurité – restent également un secteur marginalement évalué au regard de l'Observatoire.

LE CITOYEN DOIT AVOIR ACCÈS À L'ÉVALUATION...





**L'ÉVALUATION
TELE QU'ON
EN PARLE**

Les appréciations relevées par les acteurs interrogés

En complément du travail d'exploitation de la base de données de l'Observatoire, une analyse plus qualitative a été engagée auprès d'acteurs membres ou non membres de la SFE ; soit au travers d'entretiens approfondis ; soit au travers des retours des Journées Françaises de l'Évaluation organisée les 26 et 27 juin 2013 à Grenoble (JFE 2013).

Les premiers retours montrent une meilleure utilisation et compréhension de l'évaluation des politiques publiques. Ainsi, la démarche d'évaluation apporte notamment un changement de regard sur les politiques publiques, plus objectif, plus partagé et une responsabilisation des acteurs vers des politiques plus efficaces et utiles socialement. En revanche, plusieurs écueils restent à lever, notamment sur la précision et la clarté de la commande, sur un portage plus politique et sur une association plus forte des citoyens.

POINTS POSITIFS

Les évaluations partenariales facilitent la responsabilité et l'appropriation.

Difficulté si la commande n'est pas assez cadrée, ciblée et manque d'objectif politique.

Pertinence des évaluations partenariales et des évaluations indépendantes avec des vertus, des phases de maturité et des acteurs différents.

Bien souvent ce sont les services qui commandent et pilotent les évaluations. Où sont les élus ?

L'EPP doit être systématique dans les services et la formation des agents, comme un mal nécessaire.

La dynamique d'évaluation existe.

L'évaluation joue en profondeur sur les convictions, les langages, la compréhension des acteurs.

L'évaluation est plus courante, mieux connue.

Depuis 10 ans, les décideurs ont le souci d'évaluer l'efficacité des actions.

Les évaluations expérimentales sont lourdes, très sensibles aux biais.

POINTS NÉGATIFS

L'évaluation permet un regard objectif et extérieur au décideur.

La crédibilité de l'évaluation reste un défi à relever.

Les évaluations "obligatoire-tiroir" épuisent tout le monde et alimentent le rejet de l'évaluation.

L'EPP une démarche plus responsable.

L'EPP n'est pas rentrée dans la culture administrative et politique française, elle reste le cercle des techniciens, elle n'alimente pas assez le débat public.

Les études d'impact sur les lois obligent à réfléchir sur les effets des lois.

Les évaluateurs (internes) ne sont pas les décideurs.

L'évaluation ne cherche pas forcément la performance mais à savoir si les objectifs de la politique ont été atteints.

Il faut sortir de l'évaluation entre soi.

L'évaluation se saisit peu des demandes citoyennes, et les citoyens se saisissent peu de l'évaluation.

Il y a trop de rapports d'évaluation.

L'évaluation nous fait sortir des pré-carrés, travailler à large échelle, à plusieurs, changer de paradigme.

L'évaluation cheval de Troie de l'Europe est maintenant une activité d'Etat.

Il y a une difficulté à évaluer simplement et de manière lisible et partagée.

L'évaluation permet d'avoir une vision de l'utilité sociale et de l'efficacité des politiques analysées.

L'évaluation se résume à du suivi plus qu'à une vraie analyse des objectifs de la politique publique.

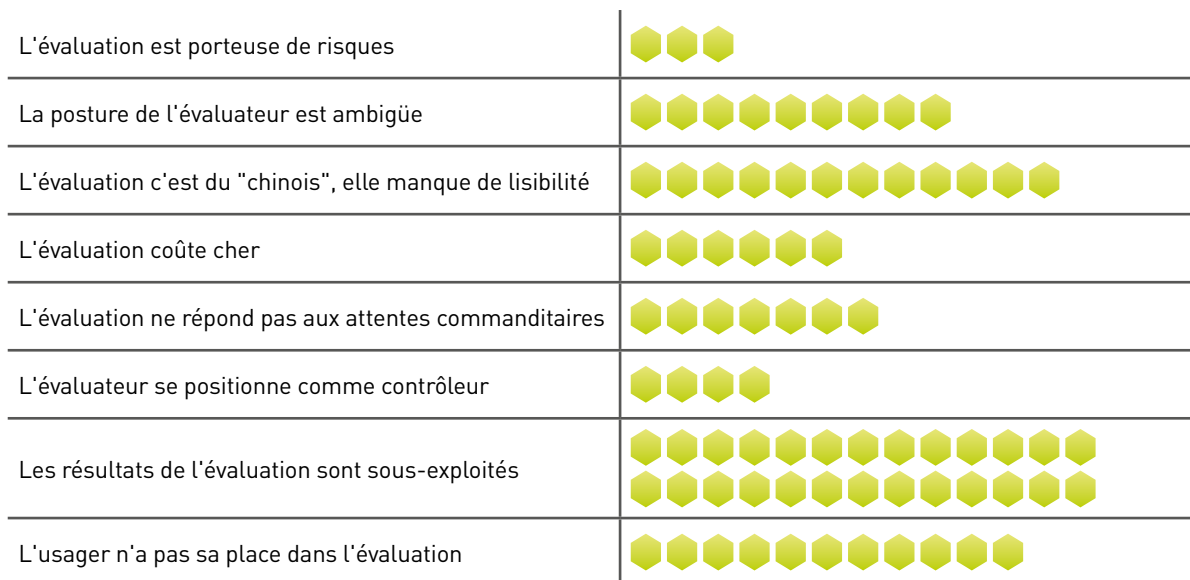
L'important est ce que l'on fait de l'évaluation.

L'indépendance des évaluateurs est illusoire.

Etre clair dans les objectifs de l'évaluation dès le départ.

La confirmation d'évaluations sous-exploitées, peu lisibles et une place de l'utilisateur insuffisante

Lors des JFE 2013, un café forum a réuni plus de 70 acteurs de l'évaluation sur le thème des critiques faites à l'évaluation. Les retours des participants ont révélé principalement une sous-exploitation des résultats de l'évaluation, une place insuffisante de l'utilisateur dans les réflexions et un manque de lisibilité des travaux réalisés.



Alex de Saint-Albin

La vigie de l'évaluation
Blogueur et consultant en évaluation des politiques publiques

POINT DE VUE

Comment développer le processus d'évaluation des politiques en France ?

« Au niveau global, un effort de crédibilisation de l'évaluation est nécessaire. Cela suppose de faire le tri dans les évaluations pour faire s'éteindre les pratiques qui ont la forme de l'évaluation sans en avoir l'esprit : en premier lieu, les évaluations "obligatoires-tiroir", qui épuisent tout le monde et alimentent le rejet de l'évaluation. À l'inverse, des pratiques qui reprennent des concepts de l'évaluation sans en être ont leur place : processus participatifs, pluralisme des instances, analyse des processus jusqu'à l'impact, etc. Cela suppose aussi l'écoute des critiques portées à l'évaluation, pour distinguer ce qui relève de divergence profonde de philosophie politique, d'une amélioration nécessaire des pratiques, d'une communication différente ou de segmentations de la notion d'évaluation. J'insiste sur ce point qui me paraît important, et très peu porté aujourd'hui. Enfin, il faudra bien se colleter avec la démocratie représentative. L'air du temps, fait d'abstentionnisme, de dettes accumulées depuis des décennies et de désamour entre le citoyen et sa classe politique, permet-il encore vraiment à l'élu de nier l'évidence apportée par une évaluation, ou même d'aller à l'encontre du consensus (d'une instance pluraliste) ? »



François Mouterde
Directeur associé Planète publique et président d'honneur de la SFE

POINT DE VUE

L'évaluation est une dépense publique comme les autres : à réduire ?

« Jamais le nombre d'appels d'offres pour des évaluations externes n'a été aussi élevé ! Dans notre système de veille, nous avons relevé, nationalement, 286 appels d'offres d'évaluation de politiques publiques en 2012 et 337 en 2013 ! Et pourtant, l'évaluation externe a basculé, en 2013, dans une zone dangereuse, celle d'une réduction très forte des budgets d'évaluation, remettant en cause dans plusieurs cas, la capacité à conduire des démarches rigoureuses.

Pour notre cabinet qui réalise environ une vingtaine d'évaluations par an, cela s'est traduit par une diminution moyenne des budgets 2013 par rapport à 2012, d'environ 25 %, et cet ordre de grandeur est corroboré par de nombreux confrères. Certes, voir un consultant se plaindre que ses budgets diminuent, peut ne pas émouvoir beaucoup ... Et en tant que citoyen, je ne peux que me réjouir d'une optimisation de la gestion de toute dépense publique !

Mais soyons prudents : a) nous commençons à voir des commanditaires revenir vers nous pour regretter que ces évaluations à budget réduit ne répondent pas à leurs attentes ; b) le marché de l'évaluation externe est un petit marché, d'environ 20 millions d'euros par an (pour 1.200 milliards d'euros de dépenses publiques évaluables) et il peut être vite déstabilisé ; c) les dépenses d'évaluation externe restent majoritairement focalisées sur de « petits objets », pas toujours stratégiques ; d) les évaluations MAP, centrées sur de plus gros objets, n'ont pas atteint leurs objectifs malgré les espoirs placés en elles. Cela signifie qu'en un an, depuis les JFE de Grenoble en juin 2013, les choses n'ont pas bougé : l'évaluation reste une démarche « micro », fortement utilisée par certaines administrations, mais elle n'atteint toujours pas la sphère « macro » nationale. L'évaluation de politiques publiques ne nourrit toujours pas, comme elle le devrait en cette période de forte crise de la dépense publique, les deux objectifs fondamentaux d'optimisation de la dépense publique et d'alimentation des débats nationaux. »

RECOMMANDATIONS EXPRIMÉES



REMERCIEMENTS

La SFE tient à remercier l'ensemble des personnes physiques et morales, adhérentes ou non de l'association qui ont bien voulu transmettre leurs travaux d'évaluation pour enrichir l'Observatoire de l'Évaluation des Politiques Publiques.

La SFE remercie également les personnes qui ont bien voulu apporter **leur analyse et leur regard critique sur le développement de l'évaluation des politiques publiques en France**, à savoir :

- Marielle BERRIET-SOLLIEC, Professeure d'économie à AGROSUP Dijon / CESAER
- Hélène BLANCHARD et Nadège RIOTTE à la Région Rhône Alpes, respectivement élue déléguée à l'évaluation et responsable de la mission développement durable, évaluation et prospective
- Daniel BOKOBZA, à l'Assemblée nationale, Office parlementaire de l'évaluation des choix scientifiques et techniques (OPECST), service de l'économie et de l'évaluation scientifique
- Claire CHARBIT, à l'OCDE, direction de la gouvernance publique et du développement territorial
- Alix DE SAINT ALBIN, à la Vigie de l'évaluation
- Stéphane DUCATEZ, à Pôle Emploi, directeur des statistiques, des études et de l'évaluation
- Laurence GIRARD au commissariat général à l'égalité des territoires (CGET), bureau évaluation et expérimentation
- Benoit LAJUDIE à France Stratégie
- Anne-Marie LEVRAUT, Conseil général de l'Environnement et du Développement Durable
- Didier MIGAUD, Premier Président de la Cour des Comptes
- François MOUTERDE, de Planète Publique
- Pernelle SMITS, Présidente de la Société Québécoise d'Évaluation de Programmes (SQEP)
- Le Club PACA de la SFE et le public de l'atelier « les critiques faites à l'évaluation » des journées françaises de l'évaluation de Grenoble de 2013

Comité de rédaction :



Laurent
BARBUT,
consultant



Gaëlle de
CARMANTRAND,
consultante



Anne
LAUTREDOU,
opérateur public



Jean-Marie
LONCLE,
SFE



Frédéric
ZAHM,
chercheur

Conception / réalisation : Cités Plume

GLOSSAIRE

ADEME	Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
AFD	Agence française de développement
AGROSUP	Institut national supérieur des sciences agronomiques de l'alimentation et de l'environnement
AMO	Assistance à maîtrise d'ouvrage
ARS	Agence régionale de santé
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
CDRA	Contrat de développement Rhône-Alpes
CESAER	Centre d'économie et de sociologie appliquées à l'agriculture et aux espaces ruraux
CESE	Conseil économique social et environnemental
CGET	Commissariat général à l'égalité des territoires
CPER	Contrat de projet (ou de plan) Etat Région
CUCS	Contrat urbain de cohésion sociale
EIS	Etude d'impact en santé
EPP	Evaluation des politiques publiques
FEADER	Fonds européen agricole pour le développement rural
FEDER	Fonds européen de développement régional
FEP	Fonds européens pour la pêche
FSE	Fonds social européen
GAL	Groupement d'acteurs locaux
GIP	Groupement d'intérêt public
GRSP	Groupement régional de santé publique
INPES	Institut national de prévention et d'éducation pour la santé
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
JFE	Journées françaises de l'évaluation
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MAP	Modernisation de l'action publique
OEPP	Observatoire de l'évaluation des politiques publiques
OPECST	Office parlementaire de l'évaluation des choix scientifiques et techniques
PACA	Provence-Alpes-Côte d'Azur
PDU	Plan de déplacement urbain
PLIE	Plan local pour l'insertion et l'emploi
PLU	Plan local d'urbanisme
PNR	Parc naturel régional
PRE	Programme de réussite éducative
REVMED	Réseau d'évaluation méditerranéen
RGPP	Révision générale des politiques publiques
RSA	Revenu de solidarité active
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SFE	Société française de l'évaluation
SGAR	Secrétariat général pour les affaires régionales
SGMAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique
SQEP	Société québécoise d'évaluation de programme
SRADT	Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire
VAE	Validation des acquis de l'expérience

QUI SOMMES-NOUS ?

La Société Française de l'Évaluation (SFE) a été fondée en juin 1999 à Marseille pour contribuer au développement de l'évaluation des politiques publiques en France et promouvoir son utilisation dans les organisations publiques et privées, ainsi qu'au sein des collectivités en charge de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques publiques.

Association à but non lucratif, animée par un réseau de bénévoles, la SFE est un lieu de rassemblement (600 membres), de débats, de capitalisation et de formation entre pairs, ouvert à tous les acteurs de l'évaluation : commanditaires, praticiens, utilisateurs, consultants, chercheurs et opérateurs privés (associations notamment). La SFE accueille ainsi tous ceux qui portent un intérêt à l'évaluation des politiques publiques quels que soient leurs ressorts territoriaux, leurs institutions, leurs secteurs d'activité, leurs disciplines ou leurs courants de pensée. Concrètement, l'action de la SFE tend à **faire reconnaître l'évaluation comme un outil d'aide à la décision, un atout pour la conduite et l'amélioration de l'action publique et un stimulant du débat démocratique**. Pour ce faire, les valeurs dont se nourrit la SFE s'inscrivent dans une combinaison dynamique et complémen-

taire de quatre principes : la démocratie, le pluralisme, l'utilité et la production de connaissance.

Les enjeux de l'évaluation dépassent ceux de ses protagonistes directs et concernent l'ensemble des citoyens. L'évaluation doit donc être décidée, organisée et conduite en vue de l'intérêt général. À ce titre, sa pratique doit être régie par des principes spécifiques, que la Charte adoptée par la SFE en 2006 définit en sept points : **pluralité, distanciation, compétence, respect des personnes, transparence, opportunité, responsabilité**. Sur ces bases et conformément à ses statuts, la SFE a vocation à rassembler l'ensemble de la communauté de l'évaluation se retrouvant dans les valeurs énoncées dans sa charte. Par des débats constamment ouverts, **elle cherche à faire émerger, à formaliser et à promouvoir des principes fondamentaux faisant consensus entre tous ses membres**.

La SFE considère comme complémentaires et non concurrentes, les activités d'appréciation et d'amélioration de l'action publique telles que l'audit, le contrôle de gestion ou le management par la qualité. En affirmant son ouverture à la diversité des méthodes évaluatives, la SFE favorise la confrontation méthodologique et encourage un apprentissage collectif.

CONTACTS

Stéphanie BRETON, Directrice
01.45.41.58.40.
stephanie.breton@sfe-asso.fr

Jean-Marie LONCLE, Chargé de mission
01.45.41.58.40.
jean-marie.loncle@sfe-asso.fr

